

riguardanti i riconoscimenti deliberati, i ripiani con impegno sul bilancio di esercizio e sui due successivi, le tipologie dei debiti e le risorse utilizzate per la copertura, l'incidenza dell'importo dei debiti riconosciuti, dalle amministrazioni con popolazione sia superiore che inferiore agli 8.000 abitanti, sulle entrate correnti sia degli stessi enti della rispettiva regione, ed, infine, il numero degli stessi enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio nell'ultimo biennio e negli ultimi sette anni con gli importi relativi. È stato utilizzato un questionario che, inviato a tutti i Comuni ed a tutte le Province con l'obbligo di compilarlo e restituirlo anche in ipotesi negativa, ha consentito di attingere le notizie ed i dati necessari.

Nel 2009 il livello di adempimento all'obbligo di compilare il modello è risultato, come negli anni precedenti, totale per le province ma non per i comuni; le maggiori difficoltà ed inadempienze si registrano presso i comuni con popolazione inferiore ad 8.000 abitanti; nell'ultimo anno considerato, a differenza dell'anno precedente risultano inadempienti due comuni della 9^a classe (uno in Umbria ed uno in Puglia) e sette della 8^a classe (uno in Emilia Romagna, uno nel Lazio, uno in Campania, tre in Puglia ed uno in Sicilia), nei comuni di tutte le altre classi di popolazione le percentuali di enti adempienti sono nettamente diminuite con un minimo di 75,56% nella 1^a classe ed una media totale passata dal 96,14% nell'anno 2008 all'80,47% nell'ultimo anno considerato.

Gli enti coinvolti nel fenomeno, nel 2009, sono 1618, 68 province e 1550 comuni, con un importo totale di debiti fuori bilancio riconosciuti di 687,406 milioni di euro (55,206 milioni di euro dalle province e 632,200 milioni di euro dai comuni) e una variazione in aumento del 2,32%, rispetto all'importo di 671,805 milioni di euro del 2008 riferito ai 1882 enti interessati (48,130 milioni di euro dalle 54 province e 623,674 milioni di euro dai 1828 comuni), benché gli enti coinvolti siano numericamente inferiore (- 16,32%) e gli adempienti siano oltre mille in meno rispetto all'anno precedente.

Tabella riepilogativa numero enti adempienti esercizio 2004-2005-2006-2007-2008-2009

Enti	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Enti comp	Ademp	Enti comp	Ademp	Enti comp	Ademp	Enti comp.	Ademp	Enti comp	Ademp	Enti comp	Ademp
Prov	100	100	104	104	104	104	104	104	104	104	104	104
Co.sup.	1395	1361	1397	1378	1397	1378	1397	1289	1397	1371	1397	1191
Co.inf.	6705	6573	6704	6589	6704	6559	6704	6174	6704	6417	6704	5328
Totali	8200	8034	8205	8071	8205	8041	8205	7567	8205	7892	8205	6623

9.2.1 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2008

Nell'anno 2008, gli enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio sono stati 1.882 ed il totale dei debiti ammonta a 671,805 milioni di euro (prospetto n. 1 e n. 1.1).

Province

L'importo dei debiti riconosciuti dalle 54 Province, che presentano il fenomeno, è stato di 48.130.489 milioni di euro.

Poiché tutte le province hanno fornito risposta al questionario relativo alla rilevazione dei debiti fuori bilancio, sia nell'anno 2007 che nel 2008, appare evidente un ridimensionamento, -11,22%, dell'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti con lo stesso numero degli enti interessati al fenomeno, ma non tutti gli stessi enti (nell'anno 2007: 54 province per un importo complessivo di 54,212 milioni euro).

Le regioni dove si verificano i maggiori riconoscimenti, nel 2008, sono: la Calabria (4 province con 9,273 milioni di euro), la Campania (5 province con 7,068 milioni di euro), il Molise (2 province con 5,743 milioni di euro), il Lazio (2 province con 5,677 milioni di euro), la Sicilia (9 province con 5,253 milioni di euro) e l'Abruzzo (4 province con 3,841 milioni di euro).

Il valore medio nazionale per abitante (popolazione Istat anno 2006) dei debiti riconosciuti dalle province è di 1,33 euro; la regione le cui province hanno, nell'insieme, il valore medio più elevato è il Molise con 17,94 euro/abitante, seguita dalla Liguria con 8,91 euro/abitante e dalla Calabria con 7,30 euro/abitante; quella con il valore più basso, con meno di mezzo euro/abitante, è la Lombardia con 0,02. Le province dell'Umbria non hanno debiti fuori bilancio riconosciuti sia nel 2007 che nel 2008; le province del Friuli Venezia Giulia non hanno riconosciuto debiti fuori bilancio nel 2008 (prospetto n.2).

Tipologia Nel prospetto n.7.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle province nell'anno 2008 secondo la diversa causa genetica, come previsto dall'art. 194, comma 1, del TUEL.

I debiti derivanti da sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive ammontano a 31,417 milioni di euro pari al 65,27% del totale dei debiti riconosciuti (nel 2007 erano 36,787 milioni di euro, pari alla 67,86% dei debiti riconosciuti).

La lettera c) del 1° comma dell'art.194 del TUEL consente il riconoscimento di debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi, in violazione delle norme giuscontabilistiche per l'assunzione di impegni e l'effettuazione delle spese, nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento delle sue funzioni pubbliche e servizi di competenza: l'importo dei debiti di tale tipologia ammonta a 13,074 milioni di euro pari al 27,16% di tutti i debiti riconosciuti, seguono quelli per la ricapitalizzazione di società che

ammontano a 3,237 milioni di euro pari al 6,73%, la quota per i disavanzi di aziende è: 0,332 milioni di euro equivalente allo 0,69% e per gli espropri è minima : 0,070 milioni di euro pari allo 0,15% del totale.

Strumenti di copertura L'art 193 del TUEL disciplina la salvaguardia degli equilibri di bilancio e stabilisce che gli enti debbono rispettare, durante la gestione e le variazioni di bilancio, il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio e detta le modalità e i tempi per la realizzazione dell'obiettivo. Almeno una volta, entro il 30 settembre di ciascun anno, l'organo consiliare deve provvedere con delibera ad effettuare la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi, deve accertare il permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, adottare provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio, ripianare gli eventuali debiti fuori bilancio riconosciuti, ai sensi del successivo art. 194, e l'eventuale disavanzo risultante dal rendiconto approvato. Per il riequilibrio del bilancio possono essere utilizzate, per l'anno in corso e per i due anni successivi, tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti o avente specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali disponibili.

Nel prospetto n.9.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle province nell'anno 2008 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento: sono state utilizzate disponibilità del bilancio di parte corrente per 21,161 milioni di euro (43,97%), avanzo di amministrazione per 22,185 milioni di euro (46,09%), disponibilità del bilancio degli investimenti per 1,233 milioni di euro (2,56%).

Il ripiano Gli artt. 193, 2° e 3° comma, e 194, 2° comma, del TUEL disciplinano il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti e prevedono la possibilità per l'ente di provvedere al pagamento mediante un piano di rateizzazione della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, pertanto, di procedere al ripiano dei debiti, anche, impegnando parte della somma dovuta nell'anno del riconoscimento e programmare, attraverso il bilancio pluriennale, l'impegno della restante somma sui due esercizi successivi.

I debiti fuori bilancio ripianati dalle Province, secondo le disposizioni del TUEL, a carico dell'esercizio in corso più i due successivi ammontano a 45,689 milioni di euro, il 94,93% dei riconoscimenti; per il 5,07% dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2008 non è prevista alcuna copertura (prospetto n. 5.2).

L'88,03% dei debiti riconosciuti, 42,368 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2008; il 3,99% pari a 1,919 milioni di euro a carico dell'esercizio 2009 ed il 2,91% pari a 1,402 milioni di euro a carico dell'esercizio 2010.

I debiti riconosciuti per i quali non è stato previsto alcun ripiano ammontano a 2,442 milioni di euro.

Comuni

Nel 2008 i 1.828 comuni interessati al fenomeno hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per un totale di 623,674 milioni di euro (prospetto n. 1 e n.1.1).

I Comuni della 7^a ed 11^a classe demografica coprono circa il 51% dell'intero importo riferito a questo tipo di enti, i 5 Comuni della 11^a classe hanno riconosciuto debiti per un totale di 182,273 milioni di euro; mentre l'importo complessivo minore, pari a 1,289 milioni di euro, rappresenta il totale dei debiti dei 31 comuni della 0 classe demografica. Il maggior numero di Comuni coinvolti sono della 5^a classe demografica (390), della 6^a (304) e della 4^a (300).

Le Regioni con maggiori importi sono, anche nel 2008: la Campania con 243 Comuni e 178,973 milioni di euro e il Lazio con 132 Comuni e 105,300 milioni di euro.

La Valle d'Aosta è la regione con minor numero di enti interessati dal fenomeno, 4 comuni, ed il più basso importo complessivo, 233 mila euro; segue l'Umbria, 14 comuni, 1,594 milioni di euro.

La descrizione dei debiti fuori bilancio riconosciuti per classi demografiche e per Regioni, fin ora esposta, per meglio rappresentare l'universo degli enti coinvolti, deve considerare la popolazione residente negli enti stessi.

Rapportando l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni alla popolazione residente negli enti coinvolti (popolazione Istat anno 2006), per Regione (prospetto n. 2), le Regioni con l'importo medio più rilevante per abitante sono: la Campania, con 42,10 euro/ab e il Molise, con 32,17 euro/ab..

L'importo medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dai comuni è di 20,08 euro, le Regioni, con più basso valore inferiore a 5 euro/abitante, sono: la Liguria con 4,26 euro/ab. ed il Friuli Venezia Giulia con 4,90 euro/ab..

Se si considerano i Comuni secondo la classe demografica (prospetto n. 2), il debito medio per abitante più elevato grava su quelli della classe 0, con 135,13 euro, sintomo evidente delle difficoltà di gestione sopportate dai comuni più piccoli. L'importo più basso riguarda gli abitanti dei Comuni della 9^a classe, 10,79 euro.

Tipologia Nel prospetto n.7.3 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai comuni nell'anno 2008 secondo la diversa causa genetica, come previsto dall'art. 194, comma 1, del TUEL.

I debiti derivanti da sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive ammontano a 308,015 milioni di euro pari al 49,39% del totale dei debiti riconosciuti (nel 2007 erano 328,657 milioni di euro, pari a poco più del 63,38% dei debiti riconosciuti).

L'importo dei debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi, in violazione delle norme giuscontabilistiche per l'assunzione di impegni e l'effettuazione delle

spese, nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento delle sue funzioni pubbliche e servizi di competenza, ammonta a 199,106 milioni di euro pari al 31,92% di tutti i debiti riconosciuti, seguono quelli per la ricapitalizzazione di società che ammontano a 70,884 milioni di euro pari al 11,37%, per gli espropri 38,924 milioni di euro pari al 6,24% e la quota per i disavanzi di aziende è di 6,745 milioni di euro equivalente all'1,08%.

Strumenti di copertura Nel prospetto n.9.3 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni nell'anno 2008 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

I più consistenti strumenti per la copertura dei debiti riconosciuti nel 2008 sono stati: le disponibilità del bilancio di parte corrente per 239,398 milioni di euro (38,39%) e l'avanzo di amministrazione per 135,044 milioni di euro (21,65%), seguono i mutui presso la Cassa dd.pp. per 49,239 milioni di euro (7,89%) e le disponibilità del bilancio degli investimenti per 32,172 milioni di euro (5,16%).

Il ripiano I debiti fuori bilancio ripianati dai Comuni, secondo le disposizioni del TUEL, a carico dell'esercizio in corso più i due successivi ammontano a 587,880 milioni di euro, il 94,26% dei riconoscimenti; per 910 mila euro, lo 0,15% del totale, è prevista una copertura finanziaria oltre il triennio e per 34,884 milioni di euro, il 5,59%, non è prevista alcuna copertura finanziaria (prospetto n. 5.3).

L'83,32% dei debiti riconosciuti, 519,673 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2008; il 7,44% pari a 46,404 milioni di euro a carico dell'esercizio 2009 ed il 3,50% pari a 21,803 milioni di euro a carico dell'esercizio 2010.

9.2.2 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2009

Nell'anno 2009, gli enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio sono stati 1618 ed il totale dei debiti ammonta a 687,406 milioni di euro, nonostante abbiano risposto al questionario solo l'87,47% dei comuni contro il 96,14% dell'anno precedente; le province, anche nell'ultimo anno di riferimento risultano tutte adempienti (prospetto n. 3 e n.3.1).

Province

L'importo dei debiti riconosciuti dalle 68 Province, che presentano il fenomeno, circa il 25,6% in più rispetto all'anno precedente, è stato di 55.206.320 milioni di euro (prospetti n.3 n.3.1).

Poiché tutte le province hanno fornito risposta al questionario relativo alla rilevazione dei debiti fuori bilancio, sia nell'anno 2008 che nel 2009, appare evidente un aumento sia dell'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti, 14,70%, che del numero degli enti interessati al fenomeno (nell'anno 2008: 54 province per un importo complessivo di 48,130 milioni euro).

Le regioni dove si verificano i maggiori riconoscimenti sono: la Campania (5 province con 14,543 milioni di euro), la Calabria (4 province con 8,315 milioni di euro), la Sicilia (8 province con 6,573 milioni di euro), l'Abruzzo (4 province con 6,517 milioni di euro) ed il Lazio (3 province con 4,227 milioni di euro) prospetto n.11.3.

Il valore medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dalle province è di 1,37 euro; la regione le cui province hanno, nell'insieme, il valore medio più elevato è la Calabria con 6,55 euro/abitante, seguita dal Molise con 5,71 euro/abitante e dall' Abruzzo con 4,98 euro/abitante. Le province dell'Umbria non hanno debiti fuori bilancio riconosciuti sia nel 2007 che nel 2008 e nel 2009 (prospetti n.3 e n.4).

Tipologia Nel prospetto n.8.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle province nell'anno 2009 secondo la diversa causa genetica, come previsto dall'art. 194, comma 1, del TUEL.

I debiti derivanti da sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive ammontano a 33,661 milioni di euro pari al 60,97% del totale dei debiti riconosciuti (nel 2008 erano 31,417 milioni di euro, pari alla 65,27% dei debiti riconosciuti).

I debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi, nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento delle sue funzioni pubbliche e servizi di competenza ammontano a 18,111 milioni di euro pari al 32,81% di tutti i debiti riconosciuti, seguono quelli per la ricapitalizzazione di società che ammontano a 1,888 milioni di euro pari al 3,42%, per gli espropri è 1,369 milioni di euro pari allo 2,48% la quota per i disavanzi di aziende è minima: 0,178 milioni di euro, equivalente allo 0,32% del totale.

Strumenti di copertura Per il riequilibrio del bilancio possono essere utilizzate, per l'anno in corso e per i due anni successivi, tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti o avente specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali disponibili.

Nel prospetto n.10.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle province nell'anno 2009 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

Per la copertura dei debiti riconosciuti nel 2009 sono state utilizzate disponibilità del bilancio di parte corrente per 14,776 milioni di euro (26,77%), avanzo di amministrazione per 25,412 milioni di euro (46,03%), disponibilità del bilancio degli investimenti per 7,651 milioni di euro (13,86%), alienazioni di beni per 3,474 milioni di euro (6,29%)

Il ripiano L'ente ha la possibilità di provvedere al pagamento dei debiti fuori bilancio mediante un piano di rateizzazione della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, pertanto, di procedere al ripiano dei debiti impegnando parte della somma dovuta nell'anno del riconoscimento e programmare, attraverso il bilancio pluriennale, l'impegno della restante somma sui due esercizi successivi.

Tutti i debiti fuori bilancio sono stati ripianati dalle Province, secondo le disposizioni del TUEL, a carico dell'esercizio in corso più i due successivi (prospetto n. 6.2).

Il 95,36% dei debiti riconosciuti, 52,644 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2009; il 3,48% pari a 1,920 milioni di euro a carico dell'esercizio 2010 ed l'1,16% pari a 0,643 milioni di euro a carico dell'esercizio 2011.

Comuni

Nel 2009 i 1.550 comuni interessati al fenomeno hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per un totale di 632,200 milioni di euro (prospetto n. 3 e n.3.1).

I comuni della 7^a ed 11^a classe demografica coprono circa il 60% dell'intero importo riferito a questo tipo di enti, i 5 comuni della 11^a classe hanno riconosciuto debiti per un totale di 255,079 milioni di euro; mentre l'importo complessivo minore, pari a 842 mila euro, rappresenta il totale dei debiti dei 19 comuni della 0 classe demografica. Il maggior numero di comuni coinvolti, anche nel 2009, sono della 5^a classe demografica (332).

Le Regioni con maggiori importi sono: il Lazio con 101 comuni e 187,818 milioni di euro e la Campania con 189 comuni coinvolti e 153,072 milioni di euro.

La Valle d'Aosta è la regione con minor numero di enti interessati dal fenomeno, 5 comuni, ed il più basso importo complessivo, 1,423 milioni di euro.

Rapportando l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai comuni alla popolazione residente negli enti coinvolti, per Regione (prospetto n. 4), le Regioni con l'importo medio più rilevante per abitante sono: il Lazio con 46,54 euro/abitante la Campania, con 43,67 euro/abitante.

L'importo medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dai comuni è di 22,70, aumentato di oltre 2 euro rispetto al 2008, la Regione, con il più basso valore medio è il Veneto con 4,98 euro/abitante.

Se si considerano i Comuni secondo la classe demografica (prospetto n. 4), anche nell'anno 2009, il debito medio per abitante più elevato grava su quelli della classe 0, con 157,57 euro, aumentato di circa 22 euro rispetto all'anno precedente, sintomo evidente delle difficoltà di gestione sopportate dai comuni più piccoli. L'importo più basso riguarda gli abitanti dei Comuni della 9^a classe, 10,13 euro.

Tipologia Nel prospetto n.8.3 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai comuni nell'anno 2009 secondo la diversa causa genetica, come previsto dall'art. 194, comma 1, del TUEL.

I debiti derivanti da sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive ammontano a 364,238 milioni di euro pari al 57,61% del totale dei debiti riconosciuti (costituisce sempre la tipologia più importante, in aumento rispetto all'anno precedente sia nell'importo che nella percentuale sul totale dei debiti).

L'importo dei debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi, in violazione delle norme giuscontabilistiche per l'assunzione di impegni e l'effettuazione delle spese, nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento delle sue funzioni pubbliche e servizi di competenza, ammonta a 210,980 milioni di euro pari al 33,37% di tutti i debiti riconosciuti, seguono quelli per gli espropri 43,731 milioni di euro pari al 6,92%, per la ricapitalizzazione di società 8,012 milioni di euro pari all'1,27%, , la quota per i disavanzi di aziende è di 5,239 milioni di euro equivalente allo 0,83% .

Strumenti di copertura Nel prospetto n.10.3 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai comuni nell'anno 2009 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

I più consistenti strumenti per la copertura dei debiti riconosciuti nel 2009 sono stati: le disponibilità del bilancio di parte corrente per 301,991 milioni di euro (47,77%), l'avanzo di amministrazione per 125,753 milioni di euro (19,89%), i mutui presso la Cassa dd.pp. per 99,154 milioni di euro (15,68%).

Il ripiano I debiti fuori bilancio ripianati dai Comuni, secondo le disposizioni del TUEL, a carico dell'esercizio in corso più i due successivi ammontano a 613,668 milioni di euro, il 97,07% dei riconoscimenti; per 389 mila di euro, lo 0,06% del totale, è prevista una copertura finanziaria oltre il triennio e per il 2,87% non è prevista alcuna copertura finanziaria (prospetto n. 6.3).

Il 90,54% dei debiti riconosciuti, 572,371 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2009; il 4,64% pari a 29,304 milioni di euro a carico dell'esercizio 2010 e l'1,90% pari a 11,993 milioni di euro a carico dell'esercizio 2011.

I debiti riconosciuti per i quali non è stato previsto alcun ripiano ammontano a 18,143 milioni di euro, il 2,87%.

9.2.3 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2008 e nel 2009. Raffronti

Un perfetto raffronto può essere fatto, solo, tra i dati che riguardano i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Amministrazioni provinciali, in quanto tutte e 104 le Province, di competenza, presenti sul territorio nazionale, nel biennio considerato, hanno risposto al questionario, inviato a tutti i comuni ed a tutte le province, per raccogliere i dati relativi al fenomeno; mentre i dati riguardanti i comuni scontano la mancata risposta, che potrebbe essere sia negativa che positiva, nel 2008 da parte di 313 enti, di cui 28 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, e nel 2009 da parte di 1582 enti, di cui 206 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti.

Mentre il numero degli enti interessati dal fenomeno diminuisce da 1882 a 1618 nel 2009, l'importo complessivo dei debiti fuori bilancio riconosciuti aumenta del 2,32%, da 671,806 milioni di euro a 687,406 milioni di euro (prospetto n.11.2).

Nel comparto Amministrazioni provinciali, il numero degli enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio è aumentato, nel biennio considerato, da 54 a 68 unità; e così l'importo totale dei debiti riconosciuti è aumentato dell'14,70%, da 48,130 a 55,260 milioni di euro (prospetto n. 11.3).

L'importo medio per abitante dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalle province è quasi invariato da 1,33 ad 1,37 euro.

Nelle regioni della Lombardia, del Veneto, della Basilicata e della Campania l'importo dei debiti riconosciuti registra un aumento percentuale consistente, rispettivamente da 110 mila a 3,081 milioni di euro, da 135 mila a 819 mila euro, da 212 mila a 584 mila di euro, da 7,068 milioni a 14,543 milioni di euro.

Nel biennio 2008-2009, sono 46, il 67,65% dell'intero comparto, le Province che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio in entrambi gli anni: 46,226 milioni di euro nel 2008 e 48,945 milioni di euro nel 2009 (prospetto n. 11. 5).

Nel prospetto n.11.7 sono riportate le 35 province che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio negli ultimi cinque anni; rappresentano nel 2005 l'87,06%, 38,781 milioni di euro, dell'importo totale riconosciuto nell'anno, nel 2006 il 24,51%, 26,784 milioni di euro, nel 2007 il 77,82%, 42,188 milioni di euro, nel 2008 il 76,64%, 36,886 milioni di euro, e nel 2009 il 70,78%, 39,073 milioni di euro.

Nel comparto Amministrazioni comunali, dai dati trasmessi da 7788 enti nel 2008, pari al 96,14% di tutti i comuni italiani, e da 6519 enti nel 2009, l'80,47% degli interpellati, l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti, nel biennio, è aumentato da 623,674 a 632,200 milioni di euro, con un aumento dell'1,37%, in corrispondenza con una diminuzione del numero degli enti coinvolti nel fenomeno, da 1828 a 1550, -15,20%.

Con riferimento alla classe demografica, permangono, nel biennio, molto elevati gli importi del complesso dei Comuni della 7^a ed 11^a classe.

Nel biennio 2008-2009, sono 922, più del 40,51% degli enti interessati dal fenomeno nell'ultimo anno di riferimento, i Comuni che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio in entrambi gli esercizi: 468,175 milioni di euro nel 2008 e 537,582 milioni di euro nel 2009, gli importi più significativi, anche tra questi enti, riguardano la 7^a ed 11^a classe demografica. (prospetto n. 11.5).

Nell'esercizio 2008, viene previsto il ripiano nel triennio, come prescritto dal TUEL, per il 94,26% dei debiti riconosciuti nell'anno dai Comuni e per il 94,93% dalle Province, mentre per i debiti riconosciuti nell'anno successivo, il ripiano triennale è previsto, rispettivamente

per il 97,07% e per il 100% dell'importo complessivo; i debiti riconosciuti per i quali non è prevista alcuna copertura diminuiscono, nel biennio, per i comuni dal 5,59% al 2,87% del totale, per le province dal 5,07 allo zero.

In entrambi gli anni i debiti per far fronte agli oneri conseguenti a sentenze esecutive rappresentano la tipologia più importante rispettivamente, il 49,39% ed il 57,61% dell'intero importo dei debiti riconosciuti nei comuni, il 65,27% ed il 60,97% nelle province; seguono i debiti contratti per l'acquisizione di beni e servizi di pubblica utilità.

Gli strumenti di copertura più importanti sono, in tutti e due gli anni, le disponibilità del bilancio di parte corrente e l'avanzo di amministrazione.

9.2.4 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2003-2004-2005-2006-2007-2008-2009 dai medesimi enti

Nel prospetto n. 11.6 vengono indicati gli enti che negli ultimi 7 anni, 2003-2004-2005-2006-2007-2008 e 2009, hanno sempre riconosciuto debiti fuori bilancio, 26 province e 302 comuni, i cui importi rappresentano nel 2008 il 50,73% e nel 2009 il 60,77% del totale dei riconoscimenti; nella lettura dei dati occorre, tuttavia, tenere presente che le province, da 100 nel 2003, sono diventate 104 dal 2005 e che i dati relativi ai comuni scontano la diversa consistenza numerica della platea degli enti che hanno risposto al questionario inviato dalla Sezione.

L'importo totale dei debiti riconosciuti da queste province e comuni, nel 2003 pari a 263,344 milioni di euro, si incrementa nell'anno successivo del 17,50%, 309,428 milioni di euro, tale somma aumenta nel 2005 del 7,31% a 332,077 milioni di euro, mentre nel 2006 subisce un decremento del 22,37%, 257,777 milioni di euro, nel 2007, -5,63%, 243,251 milioni di euro, aumenta nel 2008 rispetto all'esercizio precedente del 40,12%, a 340,836 milioni di euro e nel 2009 aumenta del 22,57% a 417,768 milioni di euro.

L'andamento del fenomeno si presenta leggermente difforme, nel complesso delle 26 province rispetto ai 302 comuni, nelle prime l'importo relativo all'esercizio 2003 di 21,789 milioni di euro, aumenta nell'anno successivo del 10,21%, aumenta ancora dell'4,35%, quindi diminuisce del -17,33% nel 2006, nel 2007 raggiunge i 30,304 milioni di euro e nel 2008 decresce di circa il -27%, a 22,153 milioni di euro, mentre nell'ultimo anno di riferimento si attesta a 29,199 milioni di euro, +31,81%; nei secondi l'importo di 241,554 milioni di euro del primo anno aumenta del 18,15% nel 2004, aumenta ancora l'anno successivo del 5,57%, diminuisce nel 2006 del -22,79% rispetto all'anno precedente, nel 2007 diminuisce ancora a -212,948 milioni di euro, nel 2008 aumenta a 318,683 milioni di euro e si attesta nell'ultimo anno a 388,568 milioni di euro.

Dall'anno 2005 il numero delle province non è variato e poiché questi enti hanno sempre inviato tutti il questionario compilato, è possibile analizzare, con esattezza, l'andamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalle stesse province negli ultimi cinque esercizi (prospetto n. 11.7): le 35 province che hanno presentato il fenomeno negli ultimi cinque anni riconoscono, nel 2005, debiti fuori bilancio per un importo di 38,781 milioni di euro che rappresenta l'87,06% dei 44,546 milioni di euro riconosciuti dal totale delle province, nel 2006, di 26,784 milioni di euro, il 24,51% del totale, nel 2007, di 42,187 milioni di euro, il 77,82% del totale dell'anno, nel 2008, l'importo di 36,886 milioni di euro, il 76,64% ed infine nel 2009 l'importo di 39,073 milioni di euro, il 70,78% dei debiti riconosciuti da tutte le province nell'ultimo esercizio considerato.

9.2.5 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007 e nel 2008 dalle Province e dai Comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti. Incidenza sulla finanza locale

Anche in questo referto, come in quelli degli anni precedenti, si verifica l'incidenza del fenomeno dei debiti fuori bilancio sulle entrate correnti, costituendo questa voce, insieme all'avanzo di amministrazione, lo strumento più significativo per la copertura dei debiti stessi.

La Sezione riferisce, quest'anno, sull'andamento della finanza locale delle province e dei comuni, con popolazione sia superiore che inferiore agli 8.000 abitanti, per il biennio 2007-2008, mediante l'elaborazione dei dati tratti dai rendiconti approvati, ma il raffronto tra debiti riconosciuti ed entrate correnti si riferisce, per i comuni, soltanto agli enti con popolazione superiore agli 8000 abitanti, in quanto è consistente il numero degli enti con popolazione inferiore agli 8000 abitanti che non ha inviato i conti consultivi (1070 enti nel 2007 e 426 enti nel 2008), pertanto l'elaborazione non sarebbe significativa.

Tale confronto ha piena significatività nel comparto delle Province, i cui dati sono tutti a disposizione, mentre il comparto dei Comuni, con popolazione superiore agli 8000 abitanti, sconta la mancata risposta al questionario informativo sui debiti da parte 108 enti, nel 2007, e di 26 enti, nel successivo 2008; inoltre, dei 710 enti che, nel 2007, presentavano debiti fuori bilancio solo 655 hanno inviato il conto consuntivo e, pertanto, il raffronto tra debiti ed entrate correnti viene effettuato soltanto per questi ultimi; nel 2008, i comuni con popolazione superiore agli 8000 abitanti e debiti fuori bilancio sono 756, ma il raffronto riguarda i 693 enti che hanno inviato sia il questionario sui debiti che il conto consultivo.

Nel comparto delle amministrazioni provinciali, l'incidenza dei debiti fuori bilancio, nell'anno 2007, sulle entrate correnti delle sole 54 Province interessate al fenomeno dei debiti fuori bilancio è dello 0,91%, ma del 6,55% nel Molise, del 2,85% nel Veneto e del 2,60% nella Calabria (prospetto n.13.4).

Nell'esercizio 2008 l'incidenza dei debiti fuori bilancio sulle entrate correnti delle Province interessate al fenomeno dei debiti fuori bilancio è dello 0,82%, pressoché invariata, sale al 10,69% nel Molise, al 3,39% nella Liguria e del 2,95% nella Calabria (prospetto n.13.2).

Nel comparto delle amministrazioni comunali, con popolazione superiore agli 8000 abitanti, l'incidenza dei debiti fuori bilancio, nell'anno 2007, sulle entrate correnti dei soli Comuni interessati al fenomeno dei debiti fuori bilancio e che hanno inviato il conto consuntivo, è dell'1,87%, ma sale al 5% nella Basilicata, al 3,64% nella Puglia, al 3,62 nel Lazio ed al 3,20% nella Sicilia (prospetto n. 12.2).

Nell'esercizio 2008 l'incidenza dei debiti fuori bilancio sulle entrate correnti dei Comuni è dell'1,98%, ma raggiunge il 4,99% nella Campania, il 3,34% nel Molise ed il 3,20 nella Puglia (prospetto n. 12.4).

9.3 Considerazioni d'insieme

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio, da indizio di patologia nella gestione del bilancio degli enti locali, sembra rientrare ormai nella fisiologia, data la rilevanza degli importi riconosciuti e del numero degli enti coinvolti.

Il legislatore che, con la disciplina sanzionatoria delle norme del TUEL, rafforzata dalle limitazioni al ricorso all'indebitamento per la copertura dei debiti e, con la legge finanziaria per il 2003, con l'obbligo dell'invio alle Procure regionali della Corte dei conti delle delibere di riconoscimento dei debiti, aveva cercato di porre, sebbene con scarsi risultati, forti limiti al dilagare del fenomeno, con la legge finanziaria per il 2006, al 142° comma dell'art. 1, aveva previsto, in discontinuità con le precedenti disposizioni, nei calcoli per determinare la congruità della gestione dell'ente locale con il patto di stabilità, la detrazione, dal complesso delle spese correnti, delle "spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio".

A seguito di ciò nel 2006 si è avuto un notevole sviluppo della quota di debiti derivanti da sentenze, mentre negli esercizi successivi non sussistendo più l'incentivo legato al rispetto del patto la quota di debiti da sentenze si è ridotta.

Gli importi dei debiti fuori bilancio riconosciuti derivanti da sentenze esecutive rappresentano, sia per le province che per i comuni e nei diversi anni, sempre una tipologia rilevante nei debiti riconosciuti.

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio è rappresentato, nella sua interezza, dai dati relativi al comparto delle Amministrazioni provinciali, del quale si dispongono tutti gli elementi relativi a tutte le Province.

**Tabella debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Province
esercizi 2004-2005-2006-2007-2008-2009**

Province	In euro					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Enti di competenza	100	104	104	104	104	104
Enti adempienti	100	104	104	104	104	104
Enti con d.f.b.	39	53	58	54	54	68
Debiti fuori bilancio	44.759.387	44.545.551	109.285.990	54.211.860	48.130.489	55.206.320

Le Province riconoscono, nel 2008, debiti fuori bilancio per 48,130milioni di euro, gli oneri derivanti da sentenze ne rappresentano il 65,27%, quelli da acquisto di beni e servizi il 27,16% del totale dei riconoscimenti, poco più del 5% non è prevista alcuna copertura nel triennio; nell'esercizio 2009 sia il numero delle Province interessate al fenomeno che l'importo dei debiti riconosciuti aumentano, 68 Enti, circa il 26% in più, e 55,206 milioni di euro, il 14,70% di aumento (prospetto n.11.3); gli oneri derivanti da sentenze ne rappresentano il 60,97%, quelli da acquisto di beni e servizi il 32,81% del totale dei riconoscimenti.

Al riequilibrio dei bilanci si fa fronte, per il 46,03% con l'avanzo di amministrazione, per il 26,77% con disponibilità del bilancio di parte corrente, per il 13,86% con disponibilità del bilancio degli investimenti e per il 6,29% con l'alienazione di beni; per tutti i debiti riconosciuti è prevista la copertura nel triennio (prospetti n.5.2, n.6.2, n.7.2, n.8.2, n.9.2 e n.10.2).

L'importo dei debiti fuori bilancio delle 35 province, che hanno denunciato il fenomeno in ciascuno degli ultimi cinque anni, rappresenta, nel 2005, l'87,06% dell'importo totale dei debiti riconosciuti da tutte le province nell'anno, nel 2006, il 24,51%, nel 2007, il 77,82%, nel 2008, il 76,64% e nel 2009, il 70,78% (prospetto n.11.7).

Per quanto riguarda il comparto delle Amministrazioni comunali, l'importo totale dei debiti riconosciuti nell'esercizio 2008 di 623,674 milioni di euro, aumenta, nell'ultimo anno di riferimento, a 632,200 milioni di euro, ma tali dati, certamente, scontano la diversità numerica della platea degli enti che hanno risposto, fino ad ora, al questionario inviato dalla Sezione, per raccogliere gli elementi necessari ed indispensabile alla rappresentazione del fenomeno: sul totale di 8.101 Comuni (di cui 1.397 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti), hanno inviato compilato il questionario relativo ai debiti riconosciuti nell'esercizio 2008, 7788 Comuni, il 96,14% (di cui 1.371 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti); mentre i dati relativi ai debiti riconosciuti nel successivo esercizio 2009 riguardano soltanto 6519 Comuni, l'80,47% del totale (di cui 1.191 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti).

I comuni che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio in entrambi gli ultimi due anni sono 922, con un importo complessivo di 537,582 milioni di euro nel 2009, il 14,82% in più rispetto all'anno precedente; gli enti interessati dal fenomeno in tutti e sette gli ultimi anni sono 302 e rappresentano, nell'ultimo anno, il 61,46% dell'importo di tutti i debiti riconosciuti dai comuni nell'anno.

Nella tabella sono riportati: il numero dei Comuni di competenza, il numero di quelli che hanno inviato il questionario compilato, il numero degli enti interessati dal fenomeno e gli importi dei debiti fuori bilancio riconosciuti, negli ultimi sette esercizi.

**Tabella dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni
esercizi 2003-2004-2005-2006-2007-2008-2009**

(in milioni di euro)

Comuni	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Enti comp.	8100	8100	8101	8101	8101	8101	8101
Enti ademp.	7280	7934	7967	7937	7463	7788	6519
Enti con dfb	1592	1670	1873	1899	1777	1828	1550
Tot. dfb	494,642	588,004	659,642	592,101	518,538	623,674	632,200

10 Gestioni in disavanzo di Comuni e Province

Cons. Andrea Liotta

10.1 Disavanzo e squilibrio effettivo

L'art. 227 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (TUEL), riprendendo la precedente normativa in materia, dispone che, oltre agli Enti locali con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, anche quelli i cui rendiconti si chiudono in disavanzo, ovvero rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio, devono presentare il rendiconto alla Sezione Enti locali (ora delle Autonomie) della Corte dei conti per il referto di cui all'art. 13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51 e successive modificazioni³²⁰. Oggi, con le ultime disposizioni relative alla trasmissione telematica, attraverso il sistema Sirtel, dei conti degli Enti alla Corte, con la presentazione del consuntivo 2008, tutti gli Enti, indipendentemente dal numero degli abitanti, sono tenuti all'adempimento.

L'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali è tutto ispirato al principio del "pareggio" e del suo mantenimento: le previsioni di bilancio devono presentare un "pareggio finanziario complessivo" e un equilibrio tra spese correnti ed entrate correnti. (artt. 162, comma 6 e 193).

Le ipotesi patologiche di disavanzi contabili di amministrazione, ovviamente, non hanno tutte la stessa gravità: questa varia in relazione non solo all'entità dello squilibrio – con riferimento in particolare alla incidenza percentuale sulle entrate correnti o al carico per abitante – ma anche in relazione al carattere ricorrente o persistente od episodico del disavanzo stesso.

Questa Corte ha avuto anche modo di segnalare come le passività non ancora inserite nei documenti contabili formali – i c.d. debiti fuori bilancio – siano delle vere e proprie poste passive di cui tenere debito conto nel misurare l'effettivo squilibrio finanziario degli Enti³²¹.

A questo dato composito non può non legarsi, poi, una precipua categoria contabile rappresentata dai c.d. "fondi a destinazione vincolata" che l'art. 187 TUEL individua, quale parte distintiva dell'avanzo di amministrazione, nei fondi per finanziamento spese in conto capitale, nei fondi di ammortamento e nei fondi vincolati propriamente detti.

La presenza di fondi vincolati in consuntivi che chiudono in disavanzo così come, peraltro, in quelli con avanzo di importo inferiore all'entità dei fondi vincolati stessi, rende il

³²⁰ Negli ultimi anni, il numero degli Enti che chiudono il conto in disavanzo ha oscillato, per esercizio, tra i trenta e i settanta. Quello degli Enti che riconoscono debiti fuori bilancio tra i 1.500 e i 2.000.

³²¹ Qui il dato è costituito dai debiti fuori bilancio riconosciuti ma non impegnati sull'esercizio 2008 e da quelli riconosciuti successivamente nel 2009. Viene così rappresentata la situazione debitoria sicuramente esistente al 31/12/2008 e non espressa nella contabilità di chiusura di quell'esercizio.

quadro finanziario dell'Ente non assicurante, per cui appare necessario sommare anch'essi ai disavanzi.

Infatti, il risultato di amministrazione è un saldo differenziale in cui confluiscono indistintamente tutte le grandezze che lo compongono e dove si perdono gli specifici caratteri delle stesse con le relative destinazioni.

Orbene, i "fondi" servono ad evitare che le risorse vincolate, confluite nel risultato complessivo, perdano la connotazione originaria.

Può peraltro verificarsi, ed è il caso che qui interessa, che le economie, che avevano consentito il formarsi dei fondi, risultino assorbite da un andamento così negativo delle restanti partite di bilancio che, a fine esercizio, non trovino "adeguata copertura" nel risultato di amministrazione o, addirittura, come nei casi di disavanzo, nessuna copertura.

L'obbligo di dover ricostituire i fondi, cioè creare risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie per il pareggio, incide fortemente sulla gestione futura del bilancio. Il prospetto n. 6 elenca 24 enti che, pur manifestando un avanzo di amministrazione in senso tecnico, mostrano dati che evidenziano un chiaro squilibrio per essere quel valore di importo inferiore alla sommatoria dei fondi vincolati.

Si è ritenuto, pertanto, di sommare detti fondi al disavanzo e ai debiti fuori bilancio per ricavare un dato complessivo definibile "Squilibrio effettivo", per la cui significatività l'analisi procede a rapportarlo al dato degli accertamenti correnti e della popolazione residente. Ci si è, poi, preoccupati di indagare in che misura il costo del debito finanziario abbia contribuito a determinare lo stato di disavanzo e, comunque, quanto esso pesi sul mancato equilibrio.