

Province

**Tabella 2/P - Cassa Entrate
Riscossioni e Accertamenti 2008 - 2009**

(in migliaia di euro)

Area: Italia	Riscossioni Totali 2008		Accertamenti Totali 2008		R/A %
	B Riscossioni comp.	d Riscossione residui	A Accertamenti comp.	c Accertamenti residui	
TITOLO I	4.525.578	273.213	4.825.506	384.315	92,11
TITOLO II	2.886.432	1.104.460	4.299.026	5.646.406	40,13
TITOLO III	554.718	130.512	782.690	425.271	56,73
Totale	7.966.728	1.508.185	9.907.222	6.455.992	57,90
TITOLO IV	906.391	1.610.859	2.829.255	6.883.824	25,92
TITOLO V	277.617	621.644	866.643	2.647.079	25,59
Totale	1.184.008	2.232.503	3.695.898	9.530.903	25,83
TITOLO VI	1.021.442	199.245	1.128.560	497.800	75,06
Totale	10.172.178	3.939.933	14.731.680	16.484.695	45,21

R/A=(d+B)/(c+A) %

(in migliaia di euro)

Area: Italia	Riscossioni Totali 2009		Accertamenti Totali 2009		R/A %
	B Riscossioni comp.	d Riscossione residui	A Accertamenti comp.	c Accertamenti residui	
TITOLO I	4.287.608	272.136	4.623.222	399.579	90,78
TITOLO II	2.942.731	1.323.398	4.385.171	5.851.450	41,68
TITOLO III	503.117	179.194	739.009	497.467	55,18
Totale	7.733.456	1.774.728	9.747.402	6.748.496	57,64
TITOLO IV	748.382	1.208.818	2.103.643	6.782.437	22,03
TITOLO V	157.022	677.354	671.928	2.547.948	25,91
Totale	905.404	1.886.172	2.775.571	9.330.385	23,06
TITOLO VI	930.966	107.924	1.029.576	376.343	73,89
Totale	9.569.826	3.768.824	13.552.549	16.455.224	44,45

R/A=(d+B)/(c+A) %

Province

Tabella 2/P - Cassa Spese
Pagamenti e Impegni 2008 - 2009

(in migliaia di euro)

Area: Italia	Pagamenti Totali 2008		Impegni Totali 2008		P/I
	B	d	A	c	
Titolo Spese	Pagamenti comp.	Pagamenti residui	Impegni comp.	Impegni residui	%
TITOLO I	6.042.939	2.804.943	8.893.967	5.638.561	60,88
TITOLO II	823.860	2.964.232	4.561.305	13.947.785	20,47
TITOLO III	644.556	12.027	652.919	40.821	94,64
Totale	7.511.355	5.781.202	14.108.191	19.627.167	39,40
TITOLO IV	867.827	209.251	1.128.559	468.099	67,46
Totale	8.379.182	5.990.453	15.236.750	20.095.266	40,67

$$P/I = (d+B) / (c+A) \%$$

(in migliaia di euro)

Area: Italia	Pagamenti Totali 2009		Impegni Totali 2009		P/I
	B	d	A	c	
Titolo Spese	Pagamenti comp.	Pagamenti residui	Impegni comp.	Impegni residui	%
TITOLO I	6.070.113	2.412.438	8.921.017	5.336.831	59,49
TITOLO II	694.699	2.808.242	3.280.746	13.985.516	20,29
TITOLO III	633.563	23.897	657.859	34.306	94,99
Totale	7.398.375	5.244.577	12.859.622	19.356.653	39,24
TITOLO IV	816.253	229.863	1.029.575	487.322	68,96
Totale	8.214.628	5.474.440	13.889.197	19.843.975	40,58

$$P/I = (d+B) / (c+A) \%$$

Province

Tabella 2/P - Sintesi

Riscossioni e Pagamenti - rapporto% con Accertamenti ed Impegni 2008 - 2009. Tabella di sintesi

Zona: Italia		2008			2009		
Titolo Entrate	Valore % risc. resi. su acc. resi.	Valore % risc. comp. su acc. comp.	Valore % risc. tot. su acc. tot.	Valore % risc. resi. su acc. resi.	Valore % risc. comp. su acc. comp.	Valore % risc. tot. su acc. tot.	
TITOLO I - Entrate tributarie	71,09	93,78	92,11	68,11	92,74	90,78	
TITOLO II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	19,56	67,14	40,13	22,62	67,11	41,68	
TITOLO III - Entrate extratributarie	30,69	70,87	56,73	36,02	68,08	55,18	
Totale Entrate correnti	23,36	80,41	57,90	26,30	79,34	57,64	
TITOLO IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti	23,40	32,04	25,92	17,82	35,58	22,03	
TITOLO V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	23,48	32,03	25,59	26,58	23,37	25,91	
Totale Entrate conto capitale	23,42	32,04	25,83	20,22	32,62	23,06	
TITOLO VI - Entrate da servizi per conto terzi	40,03	90,51	75,06	28,68	90,42	73,89	
Totale	23,90	69,05	45,21	22,90	70,61	44,45	

Zona: Italia		2008			2009		
Titolo Spese	Valore % pag. resi. su imp. resi.	Valore % pag. comp. su imp. comp.	Valore % pag. tot. su imp. tot.	Valore % pag. resi. su imp. resi.	Valore % pag. comp. su imp. comp.	Valore % pag. tot. su imp. tot.	
TITOLO I - Spese correnti	49,75	67,94	60,88	45,20	68,04	59,49	
TITOLO II - Spese in conto capitale	21,25	18,06	20,47	20,08	21,18	20,29	
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	29,46	98,72	94,64	69,66	96,31	94,99	
Totale	29,46	53,24	39,40	27,09	57,53	39,24	
TITOLO IV - Spese per servizi per conto terzi	44,70	76,90	67,46	47,17	79,28	68,96	
Totale	29,81	54,99	40,67	27,59	59,14	40,58	

Province

Tabella 3/P - Residui attivi e passivi 2008
Residui Attivi - 2008

(in migliaia di euro)

Area: Italia	a	b		c	d		e	f	
Titolo Entrate	Residui iniziali	Variazioni (Riaccertamenti residui)	b/a %	Accertament i residui	Riscossione residui	d/c %	Residui finali da residui	Residui finali totali	f/a %
TITOLO I	382.952	-1.363	-0,36	384.315	273.213	71,09	111.102	411.030	107,33
TITOLO II	5.770.601	124.195	2,15	5.646.406	1.104.460	19,56	4.541.946	5.954.540	103,19
TITOLO III	442.195	16.924	3,83	425.271	130.512	30,69	294.759	522.731	118,21
Totale	6.595.748	139.756	2,12	6.455.992	1.508.185	23,36	4.947.807	6.888.301	104,44
TITOLO IV	7.309.817	425.993	5,83	6.883.824	1.610.859	23,40	5.272.965	7.195.829	98,44
TITOLO V	2.708.276	61.197	2,26	2.647.079	621.644	23,48	2.025.436	2.614.462	96,54
Totale	10.018.093	487.190	4,86	9.530.903	2.232.503	23,42	7.298.401	9.810.291	97,93
TITOLO VI	539.258	41.458	7,69	497.800	199.245	40,03	298.554	405.672	75,23
Totale	17.153.099	668.404	3,90	16.484.695	3.939.933	23,90	12.544.762	17.104.264	99,72

b= a-c c= d+e f= e+c

Residui Passivi- 2008

(in migliaia di euro)

Area: Italia	a	b		c	d		e	f	
Titolo Spese	Residui iniziali	Variazioni (Riaccertamenti residui)	b/a %	Impegni residui	Pagamenti residui	d/c %	Residui finali da residui	Residui finali totali	f/a %
TITOLO I	5.967.623	329.062	5,51	5.638.561	2.804.943	49,75	2.833.618	5.684.646	95,26
TITOLO II	14.646.585	698.800	4,77	13.947.785	2.964.232	21,25	10.983.554	14.720.999	100,51
TITOLO III	43.617	2.796	6,41	40.821	12.027	29,46	28.793	37.156	85,19
Totale	20.657.825	1.030.658	4,99	19.627.167	5.781.202	29,46	13.845.965	20.442.801	98,96
TITOLO IV	504.461	36.362	7,21	468.099	209.251	44,70	258.848	519.580	103,00
Totale	21.162.286	1.067.020	5,04	20.095.266	5.990.453	29,81	14.104.813	20.962.381	99,06

b= a-c c= d+e f= e+c

Tabella 3/P sub - Entrata e Spesa 2008
Accertamenti e Riscossioni di competenza - 2008

(in migliaia di euro)

Area: Italia	A	B	B/A %	C
Titolo Entrate	Accertamenti comp.	Riscossioni comp.		Diff. Acc. Risc.
TITOLO I	4.825.506	4.525.578	93,78	299.928
TITOLO II	4.299.026	2.886.432	67,14	1.412.594
TITOLO III	782.690	554.718	70,87	227.972
Totale	9.907.222	7.966.728	80,41	1.940.494
TITOLO IV	2.829.255	906.391	32,04	1.922.864
TITOLO V	866.643	277.617	32,03	589.026
Totale	3.695.898	1.184.008	32,04	2.511.890
TITOLO VI	1.128.560	1.021.442	90,51	107.118
Totale	14.731.680	10.172.178	69,05	4.559.502

C= A-B

Comuni -Impegni e Pagamenti di competenza 2008

(in migliaia di euro)

Area: Italia	A	B	B/A %	C
Titolo Entrate	Impegni comp.	Pagamenti comp.		Diff. Imp. Pag.
TITOLO I	8.893.967	6.042.939	67,94	2.851.028
TITOLO II	4.561.305	823.860	18,06	3.737.445
TITOLO III	652.919	644.556	98,72	8.363
Totale	14.108.191	7.511.355	53,24	6.596.836
TITOLO IV	1.128.559	867.827	76,90	260.732
Totale	15.236.750	8.379.182	54,99	6.857.568

C= A-B

Province

Tabella 3/P - Residui attivi e passivi 2009
Residui Attivi - 2009

(in migliaia di euro)

Area: Italia	a	b		c	d		e	f	
TITOLO Entrate	Residui iniziali	Variazioni (Riaccertamenti residui)	b/a %	Accertamenti residui	Riscossione residui	d/c %	Residui finali da residui	Residui finali totali	f/a %
TITOLO I	411.030	11.451	2,79	399.579	272.136	68,11	127.443	463.057	112,66
TITOLO II	5.954.541	103.091	1,73	5.851.450	1.323.398	22,62	4.528.053	5.970.493	100,27
TITOLO III	522.730	25.263	4,83	497.467	179.194	36,02	318.273	554.165	106,01
Totale	6.888.301	139.805	2,03	6.748.496	1.774.728	26,30	4.973.769	6.987.715	101,44
TITOLO IV	7.195.829	413.392	5,74	6.782.437	1.208.818	17,82	5.573.619	6.928.880	96,29
TITOLO V	2.614.462	66.514	2,54	2.547.948	677.354	26,58	1.870.594	2.385.500	91,24
Totale	9.810.291	479.906	4,89	9.330.385	1.886.172	20,22	7.444.213	9.314.380	94,94
TITOLO VI	405.672	29.329	7,23	376.343	107.924	28,68	268.419	367.029	90,47
Totale	17.104.264	649.040	3,79	16.455.224	3.768.824	22,90	12.686.401	16.669.124	97,46

b= a-c c= d+e f= e+C

Residui Passivi- 2009

(in migliaia di euro)

Area: Italia	a	b		c	d		e	f	
TITOLO Spese	Residui iniziali	Variazioni (Riaccertamenti residui)	b/a %	Impegni residui	Pagamenti residui	d/c %	Residui finali da residui	Residui finali totali	f/a %
TITOLO I	5.684.646	347.815	6,12	5.336.831	2.412.438	45,20	2.924.394	5.775.298	101,59
TITOLO II	14.720.997	735.481	5,00	13.985.516	2.808.242	20,08	11.177.273	13.763.320	93,49
TITOLO III	37.156	2.850	7,67	34.306	23.897	69,66	10.409	34.705	93,40
Totale	20.442.799	1.086.146	5,31	19.356.653	5.244.577	27,09	14.112.076	19.573.323	95,75
TITOLO IV	519.581	32.259	6,21	487.322	229.863	47,17	257.458	470.780	90,61
Totale	20.962.380	1.118.405	5,34	19.843.975	5.474.440	27,59	14.369.534	20.044.103	95,62

b= a-c c= d+e f= e+C

Tabella 3/C sub - Entrata e Spesa 2009
Accertamenti e Riscossioni di competenza - 2009

(in migliaia di euro)

Area: Italia	A	B	B/A%	C
TITOLO Entrate	Accertamenti comp.	Riscossioni comp.		Diff. Acc. Risc.
TITOLO I	4.623.222	4.287.608	92,74	335.614
TITOLO II	4.385.171	2.942.731	67,11	1.442.440
TITOLO III	739.009	503.117	68,08	235.892
Totale	9.747.402	7.733.456	79,34	2.013.946
TITOLO IV	2.103.643	748.382	35,58	1.355.261
TITOLO V	671.928	157.022	23,37	514.906
Totale	2.775.571	905.404	32,62	1.870.167
TITOLO VI	1.029.576	930.966	90,42	98.610
Totale	13.552.549	9.569.826	70,61	3.982.723

C= A-B

Comuni -Impegni e Pagamenti di competenza 2009

(in migliaia di euro)

Area: Italia	A	B	B/A%	C
TITOLO Entrate	Impegni comp.	Pagamenti comp.		Diff. Imp. Pag.
TITOLO I	8.921.017	6.070.113	68,04	2.850.904
TITOLO II	3.280.746	694.699	21,18	2.586.047
TITOLO III	657.859	633.563	96,31	24.296
Totale	12.859.622	7.398.375	57,53	5.461.247
TITOLO IV	1.029.575	816.253	79,28	213.322
Totale	13.889.197	8.214.628	59,14	5.674.569

C= A-B

Province

Tabella 3/P - Sintesi
Residui attivi e passivi 2008 - 2009.

Area: Italia	Comuni - Residui attivi 2008			Comuni - Residui attivi 2009		
	Valore % rettifiche su residui iniziali	Valore % risc. resi. su acc. res.	Valore % residui finali totali su residui iniziali	Valore % rettifiche su residui iniziali	Valore % risc. resi. su acc. res.	Valore % residui finali totali su residui iniziali
TITOLO I - Entrate tributarie	-0,36	71,09	107,33	2,79	68,11	112,66
TITOLO II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	2,15	19,56	103,19	1,73	22,62	100,27
TITOLO III - Entrate extratributarie	3,83	30,69	118,21	4,83	36,02	106,01
Totale Entrate correnti	2,12	23,36	104,44	2,03	26,30	101,44
TITOLO IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti	5,83	23,40	98,44	5,74	17,82	96,29
TITOLO V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	2,26	23,48	96,54	2,54	26,58	91,24
Totale Entrate conto capitale	4,86	23,42	97,93	4,89	20,22	94,94
TITOLO VI - Entrate da servizi per conto terzi	7,69	40,03	75,23	7,23	28,68	90,47
Totale	3,90	23,90	99,72	3,79	22,90	97,46

Area: Italia	Comuni - Residui passivi 2008			Comuni - Residui passivi 2009		
	Valore % rettifiche su residui iniziali	Valore %pag. resi. su imp. res.	Valore % residui finali totali su residui iniziali	Valore % rettifiche su residui iniziali	Valore %pag. resi. su imp. res.	Valore % residui finali totali su residui iniziali
TITOLO I - Spese correnti	5,51	49,75	95,26	6,12	45,20	101,59
TITOLO II - Spese in conto capitale	4,77	21,25	100,51	5,00	20,08	93,49
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	6,41	29,46	85,19	7,67	69,66	93,40
Totale	4,99	29,46	98,96	5,31	27,09	95,75
TITOLO IV - Spese per servizi per conto terzi	7,21	44,70	103,00	6,21	47,17	90,61
Totale	5,04	29,81	99,06	5,34	27,59	95,62

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*)²⁴⁰ e l'equilibrio finanziario da garantire è quello di parte corrente ed il ricorso all'indebitamento –comunque consentito solo entro certi limiti e definite condizioni- 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 bilancio²⁴¹.

9.1 Le rilevazioni della Sezione

L'indagine ha avuto ad oggetto i consuntivi di 6.242 Comuni²⁴² con popolazione complessiva pari a 49.259.320, corrispondente all'81,63% della popolazione nazionale²⁴³.

Le Province, invece, sono proporzionalmente più numerose –101 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 2008-2009 e, per

²⁴⁰ 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).

²⁴¹ Art. 162, comma 6 TUEL, d.lgs. n. 267/2000.

²⁴² Il numero dei Comuni è leggermente inferiore a quello del campione utilizzato nei capitoli dedicati all'analisi finanziaria perché qui i dati sono tratti essenzialmente dal conto del patrimonio non sempre pedissequo al conto del bilancio. L'apprezzamento dei dati, inoltre, va fatto tenuto presente che già dalla contabilità del 2008 sono stati trasferiti alla "Gestione Straordinaria" quasi 7 miliardi di euro di debito finanziario del Comune di Roma.

²⁴³ Dati Istat al 31 dicembre 2009.

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 ed il testo ha uno svolgimento in stretta connessione con la sequenza delle tabelle poste in calce. Chiude un paragrafo con le considerazioni d'insieme.

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 2009 con il 2008.

Quanto alla consistenza del debito, pari nel 2009 a 47,020 miliardi di euro, è da notare subito una sua sostanziale stabilità (flessione di appena lo 0,2%). La distribuzione per aree geografiche, sempre per il 2009, rivela che il 57,76% del debito è detenuto da Enti dell'area Nord, il 15,38% da Enti dell'area Centro²⁴⁴ e il rimanente 26,86% da Enti dell'area Sud-Isole.

I mutui costituiscono l'81,27% del totale, le obbligazioni il 17,49% ed il rimanente, altro nelle tabelle, rappresentato da prestiti a breve termine e pluriennali, l'1,23%. Da notare come la quota di prestiti obbligazionari per gli Enti dell'area Nord sia, proporzionalmente, molto più elevata.

Il rapporto dello *stock* del debito per il numero degli abitanti indica, per il 2009, un carico pro-capite di 954 euro²⁴⁵.

Questo dato, riportato per aree geografiche, è di 1.101 euro per il Nord, di 948 euro per il Centro²⁴⁶ e di 744 euro per il Sud-Isole.

Province

Quanto alla consistenza del debito delle Province (tabelle 1/p - 2/p - 3/p), pari nel 2009 a 11,204 miliardi di euro, è da notare, come per i Comuni, una sostanziale stabilità.

La distribuzione per aree geografiche rivela che il 51,23% del debito è detenuto da enti dell'area Nord, il 20,76% da enti dell'area Centro ed il rimanente 28,01% da enti dell'area Sud-Isole.

I mutui costituiscono il 67,85% del totale, le obbligazioni il 31,02% ed il rimanente, altro nelle tabelle, rappresentato da prestiti a breve termine e pluriennali, l'1,12%.

Il rapporto dello *stock* del debito per il numero degli abitanti indica, per il 2009, un carico pro-capite di 198 euro.

Questo dato riportato per aree geografiche diventa 229 euro per il Nord, 207 euro per il Centro e 153 euro per il Sud-Isole.

²⁴⁴ In effetti l'area Centro, inclusa la "Gestione Straordinaria" del Comune di Roma, detiene oltre il 30%.

²⁴⁵ Inclusi i dati della Gestione Straordinaria del Comune di Roma, il dato è di 1.100 euro.

²⁴⁶ Inclusa la "Gestione Straordinaria" del Comune di Roma, il dato raggiunge i 1.950 euro.

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 riferite ai Comuni (4/c – 5/c1 – 5/c2 – 6/c) e riferite alle Province (4/p – 5/p1 – 5/p2 – 6/p), relativi all'anno 2009, 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. n. 267/2000)²⁴⁷, era stato ridefinito dalla legge finanziaria 2005 (art. 1, comma 44 della legge 30 dicembre 2004, n. 311) nella nuova percentuale del 12% con la previsione di un percorso di rientro per gli Enti con valori superiori e, poi, nuovamente variato con la finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296 – art. 1, comma 698) che ha di nuovo elevato, ma solo al 15%, il limite per l'indebitamento degli Enti locali. Infine, con la legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità 2011), comma 108, a valere per il triennio 2011/2013, tale limite è stato abbassato all'8%.

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale pari al 4,60% che diventa il 5,00% nell'area Nord (con un'impennata del 6,98% nell'area Piemonte), il 5,05% nell'area Centro ed il 3,81% nell'area Sud-Isole, mostrando un'ampia possibilità di ulteriore indebitamento, quanto meno in riferimento al parametro normativo (tabella n.4 C).

Per le Province, il valore medio nazionale è pari al 4,61% che diventa il 4,92% nell'area Nord, il 4,41% nell'area Centro ed il 4,32% nell'area Sud-Isole con un grosso scostamento del dato relativo alle Province della Calabria (9,06%) e dell'Abruzzo (8,14%), mostrando, comunque, un'ampia possibilità di ulteriore indebitamento, quanto meno in riferimento al parametro normativo (tabella n. 4 P).

²⁴⁷ In verità la norma individua quale parametro di riferimento il dato del penultimo esercizio approvato.

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* a 12 mesi del periodo considerato (2009).

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale del 4,34% che diventa il 4,17% nell'area Nord, il 4,72% nell'area Centro ed il 4,51% nell'area Sud-Isole. (tabella n.4 C).

Per le Province, il valore medio nazionale è del 4,01% che diventa il 3,72% nell'area Nord, il 4,11% nell'area Centro, il 4,47% nell'area Sud-Isole. (tabella n. 4 P).

Il valore dell'*euribor* –a dodici mesi– del periodo considerato si muove, in discesa, per valori dal 3,03% a gennaio all'1,25% a dicembre.

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

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale di 105,98% che diviene il 119,90% nell'area Nord, il 106,91% nell'area Centro e l'84,86% nell'area Sud-Isole (tabella n.4 C).

Per le Province, il valore medio nazionale è di 114,95% che diviene il 132,39% nell'area Nord, il 107,28% nell'area Centro ed il 96,76% nell'area Sud-Isole con punte del 211,79% per le Province calabre e del 172,97% per quelle dell'Abruzzo (tabella n. 4 P).

Un'ultima ipotesi ricostruttiva dell'effettiva sostenibilità finanziaria dello stock del debito mette a confronto, ancora 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 dell'11,62% che diviene il 13,51% nell'area Nord, l'11,99% nell'area Centro e l'8,60% nell'area Sud-Isole. (tabella n. 4 C).

Per le Province il valore medio nazionale è dell'11,20% che diviene l'11,77% nell'area Nord, il 10,80% nell'area Centro ed il 10,70% nell'area Sud-Isole. (tabella n. 4 P).

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 copertura²⁴⁸.

²⁴⁸ Queste considerazioni hanno contribuito a determinare il legislatore per un abbassamento del limite dal 25% al 12%, poi rialzato al 15% e, per il triennio 2011/2013 abbassato all' 8%.

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

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 anch'esse 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 con elementi esterni come il prodotto interno lordo (PIL) dell'area di riferimento.

Con l'utilizzo dei dati ISTAT relativi al prodotto interno lordo (PIL 2009) e procedendo, mediante proiezione, alla stima dell'importo totale dello stock del debito riferito all'universo degli Enti, per i Comuni (stima pari a 63,308 miliardi di euro)²⁴⁹ il rapporto tra il debito complessivo così stimato ed il PIL rivela un valore medio nazionale pari al 5,26% che diviene il 4,64% nell'area Nord, il 6,60% nell'area Centro ed il 5,43% nell'area Sud-Isole (tabella n. 5 C1).

Per le Province, con una stima pari a 11,701 miliardi di euro, il rapporto tra il debito complessivo ed il PIL rivela un valore medio nazionale pari allo 0,99% che diviene lo 0,97% nell'area Nord, lo 0,93% nell'area Centro e l'1,12% nell'area Sud-Isole (tabella n. 5 P1).

Questi dati vanno anche apprezzati con riferimento al debito pubblico nazionale che a fine 2009 ammontava a 1.761 miliardi di euro con una incidenza sul PIL pari al 115,08%²⁵⁰.

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 -accertamenti/impegni- (al netto, naturalmente, degli interessi passivi).

In buona sostanza, si valorizza in termini economici il saldo di due dati finanziari (accertamenti ed impegni correnti) assimilandolo in qualche modo al risultato della gestione operativa del conto economico (che non include i fatti straordinari) e lo si confronta con il costo del servizio del debito per accertare se questo trova piena copertura nell'altro (equilibrio/squilibrio economico-finanziario).

²⁴⁹ Si è tenuto conto anche del debito finanziario del Comune di Roma trasferito nel 2008 alla "Gestione Straordinaria" ammontante a 6,949 miliardi di euro.

²⁵⁰ Fonte Banca d'Italia .

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale pari al 114,83% che diventa il 130,71% nell'area Nord, il 115,57% nell'area Centro e l'88,79% nell'area Sud-Isole. (tabella n. 5 C2).

Per le Province, il valore medio nazionale è pari all'85,57% che diventa il 93,14% nell'area Nord, l'87,50% nell'area Centro ed il 75,44% nell'area Sud-Isole. (tabella n. 5 P2).

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 in saldi positivi non strutturali (avanzi di amministrazione o quant'altro che, in deroga a principi economici, la legislazione consente di utilizzare a copertura). In quest'ultima ipotesi ricadono pesantemente le Province della Sicilia nonché moltissimi Comuni di svariati ambiti regionali con punte elevate nell'area Piemonte ed Emilia Romagna.

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 molti comuni ed per alcune province, 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 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 53,77% che diviene il 53,04% nell'area Nord, l'80,84% nell'area Centro ed il 46,26% nell'area Sud-Isole (tabella n. 6 C).

Per le Province, il valore è pari al 64,19% che diviene l'85,76% nell'area Nord, l'86,70% nell'area Centro, ed il 38,84% nell'area Sud-Isole (tabella n. 6 P).

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 complessivo dei Comuni, nel 2009, può stimarsi in 63,308 miliardi di euro (accertato in 47,020 miliardi su enti che rappresentano l'81,63% dell'intera popolazione) e rimane, rispetto al 2008, sostanzialmente invariato.

Quello delle Province, in 11,701 miliardi di euro (accertato in 11,204 miliardi relativamente a 101 enti su 104 complessivi) con un andamento sostanzialmente invariato rispetto al 2008.

Le modificazioni, quindi poco significative in valore assoluto, hanno invece rilievo nel raffronto con il PIL che, nel 2009, decresce rispetto all'anno precedente e con le entrate correnti, che decrescono anch'esse, ma per le sole province.

Il debito dei Comuni grava sulla popolazione residente per 954 euro pro-capite ed incide sul prodotto interno lordo per il 5,26%.

Quello delle Province ha una incidenza pro-capite di 198 euro e costituisce lo 0,99% del prodotto interno lordo. Considerate, in termini tecnici, le entrate correnti quali una sorta di prodotto interno lordo dell'ente, l'incidenza media su queste del debito è, per i Comuni di oltre il 114,95%, per le Province del 105,98%.

Per i Comuni, rispetto al debito totale, i mutui sono l'81,27% ed i prestiti obbligazionari il 17,49%, con i primi in crescita ed i secondi in calo. Per le Province, i rispettivi dati sono il 67,85% ed il 31,02% e mostrano lo stesso andamento rilevato per i Comuni. I prestiti obbligazionari, anche se sempre inferiori, nell'area Nord, rispetto alle altre macro-aree, hanno una maggiore incidenza percentuale per entrambe le categorie di enti.

L'area Nord ha il maggior importo di debito tanto in valori assoluti che relativi alla popolazione e alle entrate correnti.

Il dato si inverte in ordine all'incidenza percentuale sul PIL.

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

Anche la sostenibilità economico-finanziaria, riferita ai meri interessi passivi è nel suo complesso positiva.

Si mostra, invece, fortemente negativa la sostenibilità economico-finanziaria se non si considera più, quale costo del debito, il peso dei soli interessi. Se infatti, come d'altra parte le stesse disposizioni legislative prevedono, si pongono alla stessa stregua delle spese correnti, e quindi come costo del debito, anche le quote capitale in ammortamento, i dati ne mostrano la insostenibilità da parte della gestione ordinaria in più dei due terzi degli enti comunali e per

non poche Province. 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 accettabile e nel rapporto tra debito e netto patrimoniale rivela, per i Comuni, un valore medio del 53,77% e, per le Province, del 64,19%.

Per aree geografiche, i valori meno apprezzabili sono quelli degli Enti delle regioni centrali.

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 molti Comuni e non poche Province, solo col ricorso ad una anomalia: finanziando buona parte dell'onere, che è di natura certa e di lunga durata, con il ricorso a risorse di natura straordinaria (non strutturali) che, per definizione, hanno caratteri opposti (avanzi di amministrazione generati per lo più da positiva 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 per il ricorso a nuovo e 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 valore del saldo e, quindi, da ogni considerazione di natura economica (art. 204, comma 1 novellato, TUEL).

A giudizio della scrivente Corte -che pur apprezza la recente disposizione del comma 108 dell'articolo unico della legge di stabilità 2011 che, per il triennio 2011-2013, ha abbassato all'8% il limite dell'incidenza del costo degli interessi sulle entrate correnti- sarebbe opportuno, al fine di evitare che possano crearsi situazioni poi difficilmente rimediabili, che la citata ultima disciplina del TUEL (art.204, comma 1 novellato) che pone la regola per consentire o inibire nuovo indebitamento, si convertisse a parametri coerenti con i principi posti dall'altra norma a salvaguardia degli equilibri di bilancio.

In termini ancora più semplici, questa Corte suggerisce che l'incidenza del costo degli interessi abbia a parametro non le entrate correnti, ma il saldo corrente e che le mere entrate correnti fungano da parametro non del costo degli interessi, ma della dimensione dello stock del debito così come, d'altra parte, avviene presso le Istituzioni finanziarie per l'assegnazione del "merito di credito" ai soggetti debitori.

Tabella n. 1/C

Debiti di finanziamento 2008 (da conto del patrimonio 2008)

(in migliaia di 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	1.023	4.163.912	4.424.919,70	11,74	78,05	1.183.522	13,51	20,88	60.830	8,91	1,07	5.669.272	12,03
Lombardia	1.304	8.324.647	6.260.959,23	16,62	71,31	2.427.387	27,71	27,65	91.892	13,46	1,05	8.780.239	18,63
Liguria	194	1.491.648	1.604.211,59	4,26	70,69	639.180	7,30	28,17	25.918	3,80	1,14	2.269.309	4,82
Trentino Alto Adige	104	673.555	1.122.207	2,98	97,81	0	0,00	0,00	25.120	3,68	2,19	1.147.327	2,43
Veneto	519	4.662.044	3.303.672	8,77	77,61	912.499	10,42	21,44	40.357	5,91	0,95	4.256.528	9,03
Friuli Venezia Giulia	198	1.187.842	1.428.247	3,79	92,53	113.431	1,29	7,35	1.792	0,26	0,12	1.543.469	3,28
Emilia Romagna	306	4.158.722	2.508.989	6,66	73,02	916.847	10,47	26,68	10.225	1,50	0,30	3.436.060	7,29
Totale Nord	3.648	24.662.370	20.653.204	54,82	76,20	6.192.866	6,68	2,16	256.133	37,52	0,95	27.102.204	57,52
Toscana	258	3.365.975	2.897.064	7,69	80,78	585.048	6,68	16,31	104.447	15,30	2,91	3.586.559	7,61
Umbria	71	735.662	581.441	1,54	81,48	122.844	1,40	17,22	9.299	1,36	1,30	713.584	1,51
Marche	167	1.272.828	1.175.196	3,12	92,45	79.509	0,91	6,26	16.400	2,40	1,29	1.271.106	2,70
Lazio	245	2.251.749	1.522.479	4,04	87,22	183.791	2,10	10,53	39.374	5,77	2,26	1.745.645	3,70
Totale Centro	741	7.626.214	6.176.180	16,39	84,41	971.192	11,09	13,27	169.521	24,83	2,32	7.316.894	15,53
Abruzzo	223	1.020.339	905.349	2,40	77,93	245.801	2,81	21,16	10.563	1,55	0,91	1.161.712	2,47
Molise	72	158.369	92.504	0,25	84,90	0	0,00	0,00	16.457	2,41	15,10	108.961	0,23
Campania	398	4.961.102	3.820.363	10,14	84,33	647.665	7,39	14,30	62.397	9,14	1,38	4.530.425	9,61
Puglia	197	2.939.787	1.545.421	4,10	88,42	148.683	1,70	8,51	53.700	7,87	3,07	1.747.804	3,71
Basilicata	102	509.969	342.548	0,91	79,12	90.184	1,03	20,83	233	0,03	0,05	432.966	0,92
Calabria	271	1.520.543	1.117.572	2,97	88,37	126.108	1,44	9,97	20.960	3,07	1,66	1.264.640	2,68
Sicilia	301	4.389.506	2.389.124	6,34	88,50	230.921	2,64	8,55	79.447	11,64	2,94	2.699.492	5,73
Sardegna	289	1.471.121	634.576	1,68	84,12	106.531	1,22	14,12	13.236	1,94	1,75	754.342	1,60
Totale Sud-Isole	1.853	16.970.736	10.847.456	28,79	85,41	1.595.893	18,22	12,57	256.993	37,65	2,02	12.700.342	26,95
Totale X	6.242	49.259.320	37.676.841	100,00	79,96	8.759.951	100,00	18,59	682.647	100,00	1,45	47.119.439	100,00

Tabella n. 2/C

Debiti di finanziamento 2009 (da conto del patrimonio 2009)

(in migliaia di euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	mutui	inc. %	inc. %	Obbligazioni	inc. %	inc. %	altro (fin.ti pluriennali e a breve termine)	inc. %	inc. %	Totale Stock debito accertato	inc. %
			5	5/X	5/8	6	6/X	6/8	7	7/X	7/8	8	8/X
Piemonte	1.023	4.163.912	4.557.321	11,93	79,18	1.145.569	13,93	19,90	52.850	9,10	0,92	5.755.740	12,24
Lombardia	1.304	8.324.647	6.572.927	17,20	74,85	2.120.084	25,78	24,14	88.722	15,28	1,01	8.781.733	18,68
Liguria	194	1.491.648	1.611.281	4,22	71,79	610.988	7,43	27,22	22.150	3,81	0,99	2.244.418	4,77
Trentino Alto Adige	104	673.555	1.141.680	2,99	97,73	0	0,00	0,00	26.459	4,56	2,27	1.168.139	2,48
Veneto	519	4.662.044	3.294.701	8,62	78,19	874.882	10,64	20,76	44.060	7,59	1,05	4.213.643	8,96
Friuli Venezia Giulia	198	1.187.842	1.498.721	3,92	93,29	106.137	1,29	6,61	1.673	0,29	0,10	1.606.531	3,42
Emilia Romagna	306	4.158.722	2.442.044	6,39	72,03	939.433	11,42	27,71	9.004	1,55	0,27	3.390.481	7,21
Totale Nord	3.648	24.662.370	21.118.675	55,26	77,75	5.797.092	70,48	21,34	244.919	42,18	0,90	27.160.686	57,76
Toscana	258	3.365.975	2.916.131	7,63	83,89	553.920	6,73	15,94	100.274	1,03	0,17	3.476.038	7,39
Umbria	71	735.662	575.031	1,50	80,83	118.750	1,44	16,69	9.299	3,03	2,48	711.399	1,51
Marche	167	1.272.828	1.154.388	3,02	93,57	75.265	0,92	6,10	4.083	0,70	0,33	1.233.736	2,62
Lazio	245	2.251.749	1.521.685	3,98	88,34	173.022	2,10	10,04	27.841	4,79	1,62	1.722.547	3,66
Totale Centro	741	7.626.214	6.167.235	16,14	85,30	920.957	11,20	12,74	141.497	24,37	1,96	7.229.689	15,38
Abruzzo	223	1.020.339	904.678	2,37	78,98	236.945	2,88	20,68	3.887	0,67	0,34	1.145.509	2,44
Molise	72	158.369	89.541	0,23	85,64	0	0,00	0,00	15.019	2,59	14,36	104.560	0,22
Campania	398	4.961.102	3.999.168	10,46	85,36	627.596	7,63	13,40	58.537	10,08	1,25	4.685.301	9,96
Puglia	197	2.939.787	1.510.939	3,95	88,97	144.975	1,76	8,54	42.375	7,30	2,50	1.698.289	3,61
Basilicata	102	509.969	328.745	0,86	79,19	86.220	1,05	20,77	147	0,03	0,04	415.112	0,88
Calabria	271	1.520.543	1.161.019	3,04	91,73	85.139	1,04	6,73	19.594	3,37	1,55	1.265.752	2,69
Sicilia	301	4.389.506	2.283.748	5,98	89,74	221.975	2,70	8,72	39.082	6,73	1,54	2.544.805	5,41
Sardegna	289	1.471.121	650.966	1,70	84,50	103.843	1,26	13,48	15.599	2,69	2,02	770.407	1,64
Totale Sud-Isole	1.853	16.970.736	10.928.804	28,60	86,53	1.506.694	18,32	11,93	194.238	33,45	1,54	12.629.736	26,86
Totale X	6.242	49.259.320	38.214.713	100,00	81,27	8.224.743	100,00	17,49	580.654	100,00	1,23	47.020.111	100,00