

Tabella 8/p - Province

Composizione del patrimonio immobiliare - esercizio 2011 (valori delle consistenze finali)

(in migliaia di euro)

Aree territoriali	Beni demaniali 7	Inc.% 7/Tot.	inc.% 7/12	Terreni indisponibili 8	inc. % 8/Tot.	inc.% 8/12	Terreni disponibili 9	inc.% 9/Tot.	Inc.% 9/12	Fabbricati indisponibili 10	inc.% 10/Tot.	inc.% 10/12	Fabbricati disponibili 11	inc.% 11/Tot.	inc.% 11/12	Totale stock del patrimonio immobiliare 12	inc.% 12/Tot.
Piemonte	822.383	7,17	59,53	5.234	3,25	0,38	1.872	1,19	0,14	511.786	5,04	37,05	40.147	3,76	2,91	1.381.422	6,00
Lombardia	1.797.767	15,67	56,41	8.862	5,50	0,28	13.131	8,36	0,41	1.190.492	11,73	37,36	176.464	16,51	5,54	3.186.716	13,85
Liguria	345.072	3,01	47,57	11.481	7,13	1,58	2.442	1,55	0,34	339.292	3,34	46,78	27.057	2,53	3,73	725.344	3,15
Veneto	1.347.745	11,74	55,11	28.574	17,75	1,17	5.838	3,71	0,24	1.004.934	9,90	41,09	58.495	5,47	2,39	2.445.586	10,63
Friuli V.G.	191.270	1,67	44,44	1.054	0,65	0,24	123	0,08	0,03	221.272	2,18	51,41	16.729	1,56	3,89	430.449	1,87
Emilia Romagna	1.361.527	11,86	60,71	7.221	4,49	0,32	7.990	5,08	0,36	784.229	7,73	34,97	81.648	7,64	3,64	2.242.616	9,75
Tot. Nord	5.865.764	51,12	56,34	62.426	38,77	0,60	31.396	19,98	0,30	4.052.007	39,94	38,92	400.541	37,47	3,85	10.412.134	45,25
Toscana	708.567	6,17	50,69	4.847	3,01	0,35	2.711	1,73	0,19	636.105	6,27	45,51	45.516	4,26	3,26	1.397.746	6,07
Umbria	245.734	2,14	53,93	2.779	1,73	0,61	4.376	2,78	0,96	178.871	1,76	39,25	23.916	2,24	5,25	455.675	1,98
Marche	470.469	4,10	60,43	5.236	3,25	0,67	1.489	0,95	0,19	278.671	2,75	35,80	22.624	2,12	2,91	778.488	3,38
Lazio	528.604	4,61	34,81	2.218	1,38	0,15	1.525	0,97	0,10	878.471	8,66	57,85	107.823	10,09	7,10	1.518.641	6,60
Tot. Centro	1.953.373	17,02	47,06	15.079	9,37	0,36	10.101	6,43	0,24	1.972.119	19,44	47,51	199.878	18,70	4,82	4.150.550	18,04
Abruzzo	255.946	2,23	38,63	51.166	31,78	7,72	91.840	58,44	13,86	183.427	1,81	27,68	80.187	7,50	12,10	662.566	2,88
Molise	141.434	1,23	53,39	2.270	1,41	0,86	69	0,04	0,03	98.646	0,97	37,24	22.473	2,10	8,48	264.891	1,15
Campania	946.111	8,24	49,12	2.920	1,81	0,15	1.454	0,93	0,08	922.974	9,10	47,92	52.747	4,93	2,74	1.926.206	8,37
Puglia	660.577	5,76	45,74	549	0,34	0,04	1.814	1,15	0,13	735.534	7,25	50,93	45.621	4,27	3,16	1.444.094	6,28
Basilicata	244.048	2,13	58,21	403	0,25	0,10	1.151	0,73	0,27	169.379	1,67	40,40	4.297	0,40	1,02	419.278	1,82
Calabria	641.529	5,59	53,41	18.322	11,38	1,53	2.095	1,33	0,17	515.161	5,08	42,89	24.140	2,26	2,01	1.201.248	5,22
Sicilia	508.188	4,43	27,41	6.024	3,74	0,32	16.913	10,76	0,91	1.124.429	11,08	60,65	198.318	18,55	10,70	1.853.872	8,06
Sardegna	258.554	2,25	38,36	1.838	1,14	0,27	309	0,20	0,05	372.399	3,67	55,26	40.839	3,82	6,06	673.938	2,93
Tot. Sud-Isole	3.656.386	31,86	43,29	83.492	51,86	0,99	115.644	73,59	1,37	4.121.950	40,63	48,80	468.622	43,84	5,55	8.446.094	36,71
Totale	11.475.524	100,00	49,87	160.997	100,00	0,70	157.141	100,00	0,68	10.146.075	100,00	44,10	1.069.041	100,00	4,65	23.008.777	100,00

Tabella 9/p - Province

Patrimonio immobiliare – Variazioni percentuali esercizi 2010 - 2011

Incidenza per abitante
(in euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Var. % beni demaniali 7/1	Var. % terreni indisponibili 8/2	Var. % terreni disponibili 9/3	Var. % fabbricati indisponibili 10/4	Var. % fabbricati disponibili 11/5	Var. % tot. Stock patrimonio 12/6	Rapporto stock patr. 2010 e pop. (a)	Rapporto stock patr. 2011 e pop. (b)
Piemonte	8	4.457.335	3,85	0,00	0,00	13,09	-3,42	6,83	290	310
Lombardia	12	9.917.722	3,18	1,34	1,12	0,08	-3,79	1,58	316	321
Liguria	4	1.616.788	3,22	534,22	40,08	9,18	10,89	7,78	416	449
Veneto	7	4.937.854	2,53	4,70	-1,86	-2,55	-4,60	0,22	494	495
Friuli Venezia Giulia	4	1.235.808	3,65	0,00	34,86	-2,05	3,19	0,62	346	348
Emilia Romagna	9	4.432.418	5,63	9,33	1,07	0,19	-8,83	3,08	491	506
Totale Nord	44	26.597.925	3,70	23,03	2,78	1,49	-3,82	2,61	381	391
Toscana	10	3.749.813	3,01	3,12	44,38	2,34	-0,96	2,63	363	373
Umbria	2	906.486	2,11	-13,98	12,15	-1,80	-5,67	0,09	502	503
Marche	5	1.565.335	3,32	-3,53	2,41	-0,76	7,25	1,88	488	497
Lazio	5	5.728.688	5,90	320,67	-36,51	19,04	-2,72	12,42	236	265
Totale Centro	22	11.950.322	3,74	8,60	4,83	8,21	-1,66	5,55	329	347
Abruzzo	4	1.342.366	4,50	0,00	-0,01	0,12	-3,27	1,30	487	494
Molise	2	319.780	1,83	9,92	3,97	2,37	0,64	1,99	812	828
Campania	5	5.834.056	6,45	0,00	-1,52	3,72	-3,12	4,82	315	330
Puglia	6	4.091.259	8,29	13,43	-44,83	0,45	-6,35	3,54	341	353
Basilicata	2	587.517	9,39	0,00	-4,24	5,09	-2,04	7,44	664	714
Calabria	5	2.011.395	3,23	-0,39	68,50	3,08	-1,74	3,07	579	597
Sicilia	9	5.051.075	5,16	-0,46	-0,07	0,93	0,91	2,04	360	367
Sardegna	8	1.675.411	3,14	40,13	-13,00	1,92	-3,89	2,08	394	402
Totale Sud-Isole	41	20.912.859	5,64	0,84	-0,65	1,97	-1,63	3,27	391	404
Totale	107	59.461.106	4,32	9,21	0,36	2,93	-2,47	3,37	374	387

Tabella 10/p - Province

Patrimonio immobiliare – Incidenza percentuale sulle immobilizzazioni materiali – Esercizio 2011

(in migliaia di euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Stock del patrimonio immobiliare 1	Totale immobilizzazioni materiali 2	Inc.% 1/2
Piemonte	8	4.457.335	1.381.422	2.390.447	57,79
Lombardia	12	9.917.722	3.186.716	4.317.072	73,82
Liguria	4	1.616.788	725.344	749.188	96,82
Veneto	7	4.937.854	2.445.586	2.756.694	88,71
Friuli Venezia Giulia	4	1.235.808	430.449	692.808	62,13
Emilia Romagna	9	4.432.418	2.242.616	2.572.444	87,18
Totale Nord	44	26.597.925	10.412.134	13.478.653	77,25
Toscana	10	3.749.813	1.397.746	2.283.256	61,22
Umbria	2	906.486	455.675	560.492	81,30
Marche	5	1.565.335	778.488	845.841	92,04
Lazio	5	5.728.688	1.518.641	1.736.124	87,47
Totale Centro	22	11.950.322	4.150.550	5.425.714	76,50
Abruzzo	4	1.342.366	662.566	817.454	81,05
Molise	2	319.780	264.891	528.331	50,14
Campania	5	5.834.056	1.926.206	2.401.749	80,20
Puglia	6	4.091.259	1.444.094	1.870.514	77,20
Basilicata	2	587.517	419.278	620.816	67,54
Calabria	5	2.011.395	1.201.248	1.853.082	64,82
Sicilia	9	5.051.075	1.853.872	2.938.843	63,08
Sardegna	8	1.675.411	673.938	1.241.466	54,29
Totale Sud-Isole	41	20.912.859	8.446.094	12.272.255	68,82
Totale	107	59.461.106	23.008.777	31.176.621	73,80

7.4 Conclusioni

La tematica della gestione patrimoniale ha acquisito una notevole rilevanza in anni recenti, anche per i trasferimenti agli Enti locali di beni immobili dello Stato, già attuati e da attuare.

Al fine di valorizzare la gestione del patrimonio degli Enti territoriali, a partire dagli anni '90 del secolo scorso sono state introdotte significative novità legislative in tema di contabilità patrimoniale, con il fine di uniformare, con i necessari adattamenti in ragione della natura giuridica pubblica degli Enti, le scritture contabili pubbliche con le procedure di contabilità di tipo civilistiche, e, contestualmente, valorizzare l'informazione relativa al patrimonio immobiliare dell'Ente locale per il soddisfacimento dei bisogni dei destinatari sia esterni, sia interni all'Ente. Tali innovazioni hanno comportato l'introduzione di nuovi sistemi di rendicontazione tipici della contabilità economico-patrimoniale.

Il percorso applicativo di tali importanti novità è stato, nel corso degli anni, caratterizzato da notevoli difficoltà attuative, esposte in premessa, dovute a ragioni sia di tipo culturale sia alla non omogenea applicazione della normativa di dettaglio. In tale direzione si pone la novità introdotta con l'art. 2 del d.lgs. 18 giugno 2011, n. 118, che prevede l'obbligo, per gli Enti in contabilità finanziaria, di adottare un sistema contabile integrato che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti di gestione sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale.

Dalle rilevazioni svolte emerge che nel 2011 il debito finanziario accertato dei Comuni oggetto di indagine, pari a 48,794 mld di euro si riduce, rispetto al 2010, del 2,15%; la sua dimensione complessiva può stimarsi in 53,485 mld di euro²⁹⁹.

Quello delle Province risulta pari a 11,158 mld di euro (riferito al totale degli Enti) con un andamento in flessione (-3,52%) più evidente rispetto a quello riscontrato nei Comuni.

Le modificazioni, non particolarmente significative in valore assoluto, hanno invece rilievo nel raffronto con le entrate correnti, soprattutto per le Province e per alcuni Comuni di diversi ambiti regionali.

In termini di debito *pro capite*, il debito dei Comuni, nel 2011, grava sulla popolazione residente per 884,03 euro *pro capite*, in diminuzione rispetto al dato riscontrato per l'esercizio 2010 (903,48 euro); quello delle Province, sempre nel 2011, ha una incidenza pro-capite di 187,65 euro, a fronte dei 194,49 euro rilevato per il 2011.

I mutui rappresentano l'82,11% del debito totale dei Comuni, i prestiti obbligazionari il 16,67%. Rispetto all'esercizio precedente, sia mutui che obbligazioni risultano in calo; i primi, tuttavia, aumentano la loro incidenza sul totale complessivo dello *stock* di debito. Per

²⁹⁹ La stima è stata effettuata proporzionando alla popolazione nazionale complessiva il debito accertato in 48,794 mld su Enti che rappresentano il 91,23% dell'intera popolazione.

le Province, i rispettivi dati sono il 70,10% ed il 26,80%; la composizione del debito risulta pressoché invariata rispetto all'esercizio precedente. 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.

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 validi.

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 circa due terzi degli Enti comunali e per non poche Province.

Qualora la parte in eccesso non trovasse copertura finanziaria in saldi positivi di fattori straordinari, essa diventerebbe causa di squilibrio e, conseguentemente, 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 53,83% e, per le Province, del 65,14%.

Per Aree geografiche, i valori meno apprezzabili sono quelli degli Enti delle Regioni centrali.

Da quanto fin qui esposto, e prescindendo da situazioni specifiche si rileva che i dati aggregati del debito finanziario degli Enti locali mostrano valori assoluti e costi di gestione che l'attuale finanza locale riesce ancora a sostenere. Il percorso di riduzione del debito appare in linea con le nuove previsioni legislative in tema di pareggio di bilancio e dei nuovi e più stringenti limiti all'indebitamento previsti nell'ordinamento. Tuttavia, in diversi Comuni e in alcune Province, la sostenibilità del debito è garantita 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.)³⁰⁰.

Il limite dell'incidenza del debito resta parametrato al costo degli interessi sulle entrate correnti³⁰¹. Tuttavia, potrebbero essere utilizzati parametri maggiormente coerenti con i principi posti dalla norma a salvaguardia degli equilibri di bilancio al fine di evitare che possano crearsi situazioni poi difficilmente rimediabili. L'incidenza del costo degli interessi potrebbe essere parametrata al saldo corrente mentre le entrate correnti potrebbero costituire elemento di raffronto 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.

D'altra parte deve essere anche considerato che la riduzione del limite con modalità stringenti in un ristretto arco temporale per il triennio 2012/2014, ha reso particolarmente complicato, il ricorso a nuovo indebitamento (per il finanziamento di spese di investimento), rappresentando una ulteriore spinta nel percorso di avvicinamento ai limiti più stringenti nella direzione del conseguimento del pareggio di bilancio.

Una contrazione del debito viene confermata anche dall'analisi sui flussi di cassa dai quali risulta un minore ricorso da parte dei Comuni e delle Province a nuovo indebitamento.

Dalla gestione del patrimonio immobiliare degli Enti locali non emergono aspetti rilevanti di novità: il processo di trasferimento del patrimonio statale agli Enti ha riguardato prevalentemente i beni demaniali e non ha compiuto progressi significativi nell'esercizio in esame. Le dinamiche rilevate dai dati contabili si sono dimostrate di modesta entità: il valore patrimonio immobiliare dei Comuni è cresciuto del 2,85%, attestandosi, nei Comuni oggetto di indagine, a 151,154 miliardi di euro; complessivamente, esso può stimarsi in 165,679 miliardi di euro³⁰². Quanto al patrimonio immobiliare complessivo delle Province, esso risulta pari a circa 23 miliardi di euro, in aumento del 3,15% rispetto all'esercizio precedente. Gli incrementi complessivi sono determinati in larga parte dall'aumento della consistenza finale dei beni demaniali e dei beni patrimoniali disponibili, soggetti, come noto, a vincoli di inalienabilità, disponibilità e destinazione d'uso. La quota di patrimonio immobiliare disponibile (terreni e fabbricati) su cui gli Enti possono avere spazi d'azione più rilevanti in termini di gestione, rappresenta una parte molto ridotta del patrimonio immobiliare

³⁰⁰ Il sistema normativo vigente per un verso codifica 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, co. 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, considera il solo peso degli interessi -senza alcun riferimento alla quota capitale in ammortamento- e lo 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, co. 1 novellato, Tuel).

³⁰¹ La disciplina del Tuel (art. 204, co. 1 novellato) pone la regola per consentire o inibire nuovo indebitamento.

³⁰² Per la stima dello *stock* del patrimonio immobiliare, è utilizzata la stessa metodologia impiegata per la stima del debito finanziario complessivo.

complessivo dei Comuni (12%) e, ancor più piccola, delle Province (5%). La gestione di questa tipologia di immobili ha evidenziato andamenti di segno opposto: per i Comuni si è rilevato un aumento, determinato in buona parte dall'incremento dei fabbricati disponibili (4,62%). La riduzione della stessa categoria di beni ha influenzato, in termini negativi, l'andamento del patrimonio disponibile delle Province.

Da quanto esposto, si può dedurre che la gestione effettuata ha riguardato prevalentemente le attività di conservazione dei beni demaniali e patrimoniali; tuttavia, la gestione deve essere maggiormente indirizzata alla migliore utilizzazione economica di quei beni che non sono direttamente strumentali ai fini istituzionali dell'Ente.

In un quadro di scarsità di risorse, la gestione attiva del patrimonio potrebbe costituire fonte di nuove risorse e quindi è necessario che gli Enti esplorino le potenzialità di questo strumento.

In particolare, gli Enti locali devono provvedere al mantenimento della funzionalità dell'immobile in relazione alla sua effettiva destinazione, mediante la manutenzione ordinaria e straordinaria, ed alla tutela del diritto di proprietà del bene da eventuali pretese di terzi.

La gestione, però, non va intesa come mera amministrazione e conservazione del patrimonio immobiliare, ma come trasformazione attiva di tutte le sue componenti e come ricerca di nuove soluzioni più redditizie e funzionali.

All'obbligo di diligenza della conservazione del patrimonio, si affianca anche quello di assicurare la redditività dei beni, intesa sia come attitudine del bene ad assicurare un'entrata all'Ente locale, sia come possibilità o necessità di destinare i beni al soddisfacimento dei bisogni della collettività locale.

Si evidenzia, dunque, l'importanza degli indirizzi di governo per il proficuo impiego del patrimonio la cui gestione deve essere raccordata ai piani e ai programmi di attività, anche tradotti in termini finanziari nel bilancio annuale e nel bilancio pluriennale.

In proposito, sarà opportuno monitorare in futuro la tendenziale esternalizzazione della gestione dei beni patrimoniali degli Enti locali; inoltre, un'importante categoria di questioni che risulta necessario affrontare, riguarda gli aspetti economici connessi alla pianificazione delle attività di manutenzione, l'informazione disponibile sull'argomento e la forma con la quale esprimere le previsioni di costo.

Appare evidente che la possibilità di stimare preventivamente l'entità dei costi rappresenta una condizione determinante per impostare corrette strategie di pianificazione e di gestione degli interventi.

La conoscenza ed il censimento dei beni patrimoniali è condizione indispensabile per una corretta e consapevole politica della loro gestione e valorizzazione, oltre che di un governo complessivo del patrimonio che, basandosi sulla base conoscitiva propedeutica del

censimento, si indirizzi verso articolati programmi di manutenzione preventiva ed eventualmente, ma consapevolmente, verso forme innovative di utilizzo/gestione del patrimonio, partendo dagli strumenti previsti dalla l.f. 2007 (ad es.: la "concessione di valorizzazione" ed i "programmi unitari di valorizzazione" rivolti a tutti gli Enti locali ed ai soggetti privati interessati a diventare "*partner*" dello Stato al fine di promuovere progetti di valorizzazione, recupero e trasformazione di beni immobiliari pubblici).

Saranno necessari, dunque, programmi di attività di ampia e complessa portata che mirino a sviluppare a 360 gradi una "*governance*" reale e pianificata di un patrimonio di immenso valore economico.

8 I debiti fuori bilancio

8.1 La nozione e la disciplina formativa

Il debito fuori bilancio consiste in una obbligazione verso terzi per il pagamento di una somma di denaro propria dell'Ente, o comunque riconducibile allo stesso, assunta in violazione delle norme giuscontabilistiche che regolano e disciplinano il processo finanziario della spesa: non è stato adottato il relativo impegno contabile nell'esercizio di competenza e, quindi, il debito non appare nelle scritture contabili dell'Ente.

Il Tuel disciplina l'ambito e le procedure attraverso le quali ricondurre nell'alveo del bilancio queste obbligazioni individuando le fattispecie di debiti fuori bilancio riconoscibili, la procedura per il riconoscimento degli stessi, i mezzi finanziari per la copertura degli oneri relativi e la possibilità di ripartire tali oneri in più esercizi finanziari.

L'art. 194, co. 1, elenca cinque fattispecie di debiti fuori bilancio riconoscibili, con delibera dell'organo consiliare:

- sentenze esecutive;
- copertura di disavanzi di Consorzi, di Aziende speciali e di Istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio di bilancio di cui all'art. 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;
- ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal c.c. o da norme speciali, di Società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;
- procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
- acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

La delibera consiliare di riconoscimento dei debiti fuori bilancio dovrà espressamente dare atto che gli stessi rientrano nei casi indicati dalla norma e, per quelli di cui alla lettera

e), che la spesa abbia soddisfatto esigenze fondamentali dell'Ente e la sua entità sia nei limiti del valore acquisito al patrimonio.

Per la spesa, o la parte di essa, non riconoscibile, il rapporto di obbligazione intercorre tra il privato fornitore e l'amministratore finanziario o dipendente dell'Ente, dell'art. 191, co. 4 del Tuel.

Per la copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due anni successivi, secondo un piano di rateizzazione convenuto con i creditori, co. 2 dell'art. 194, tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili, co. 3 dell'art. 193. In via eccezionale, il co. 3 art. 194, in assenza di altre risorse, prevedeva il ricorso all'indebitamento.

L'art. 119 della Costituzione, nel testo riformato dall'art. 5, ultimo co., della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, ha stabilito che gli Enti locali possono ricorrere all'indebitamento esclusivamente per finanziare spese di investimento.

In attuazione del nuovo dettato costituzionale:

- l'art. 27, co. 14, della l. n. 448 del 2001 (l.f. per il 2002) riconosce agli Enti locali la possibilità di contrarre mutui per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale, solamente per i disavanzi risultanti dai bilanci relativi agli esercizi 2000 e precedenti;
- l'art. 41, co. 4, della legge sopracitata limita l'accensione di mutui per il finanziamento di debiti fuori bilancio (relativi a spese di parte corrente) maturati prima dell'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001;
- l'art. 23, co. 5, della l. n. 289 del 2002 (l.f. per il 2003) obbliga gli Enti locali a trasmettere i provvedimenti di riconoscimento di debiti alla competente Procura regionale della Corte dei conti;
- l'art. 30, co. 15, della l. n. 289 del 2002, stabilisce la nullità dei contratti di mutuo stipulati dagli Enti locali per finanziare spese diverse da quelle di investimento e prevede conseguenze sanzionatorie nelle ipotesi di violazione del dettato costituzionale;
- l'art. 3, co. 18, della l. n. 350 del 2003 (l.f. del 2004) ha definito univocamente i concetti di indebitamento e di spesa di investimento.

Il quadro normativo si è, così, stabilizzato imponendo maggiori limiti al riconoscimento di debiti fuori bilancio, non più finanziabili attraverso l'indebitamento se relativi a spesa corrente.

L'art. 243 bis del Tuel introdotto dall'art. 3 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, nella l. 7 dicembre 2012, n. 213 ha previsto una procedura di riequilibrio finanziario pluriennale per i Comuni e le Province per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti Sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci degli Enti, sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli artt. 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate. Il consiglio dell'Ente locale delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata massima di dieci anni, che corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario, viene trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed alla Commissione di cui all'art. 155 del Tuel; la quale svolge la necessaria istruttoria anche sulla base delle LL. gg. deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (art. 10-ter d.l. 8 aprile 2013, n. 35 convertito con modificazioni nella l. 6 giugno 2013, n. 64).

Ai fini della predisposizione del piano, l'Ente è tenuto ad effettuare una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'art. 194. Per il finanziamento dei debiti fuori bilancio l'Ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione della durata massima pari agli anni del piano di riequilibrio (dieci anni), compreso quello in corso, convenuto con i creditori.

Da ultimo il d.l. 8 aprile 2013, n. 35, così come convertito nella l. 6 giugno 2013, n. 64, riguardante le disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, ha escluso dai vincoli del patto di stabilità interno, anche, i pagamenti sostenuti nel corso del 2013 dagli Enti locali per debiti in conto capitale riconosciuti alla data del 31 dicembre 2012 o che presentano i requisiti per il riconoscimento entro la medesima data ai sensi dell'art. 194 del Tuel e previsto, per gli Enti locali che non possono far fronte ai pagamenti, per mancanza di liquidità, un'anticipazione della Cassa depositi e prestiti S.p.A. da restituire con piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e quota interessi, con durata fino ad un massimo di 30 anni.

8.2 L'indagine della Sezione

L'indagine svolta dalla Sezione si è proposta di verificare l'andamento del fenomeno nelle Amministrazioni provinciali e comunali, negli anni 2011 e 2012, analizzando 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'importo dei debiti fuori bilancio non ancora riconosciuti al 31 dicembre 2011 ed al 31 dicembre 2012, l'incidenza dell'importo dei debiti riconosciuti, sulle entrate correnti e sulle spese correnti degli stessi Enti della rispettiva Regione, ed, infine, il numero degli stessi Enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio nell'ultimo biennio e, per le sole Province, negli ultimi otto anni con gli importi relativi. Ai fini dell'indagine è stato predisposto ed inviato a tutti i Comuni ed a tutte le Province un questionario con l'obbligo di compilazione e restituzione anche in ipotesi negativa.

Nel biennio considerato hanno adempiuto a tale obbligo tutte le Province e tutti i Comuni, esclusi quelli che hanno dichiarato il dissesto finanziario.

Nel 2012 il fenomeno coinvolge 2.027 Enti (76 Province e 1951 Comuni), e presenta un importo totale di debiti fuori bilancio riconosciuti di 648.794.559 euro (72.246.699 euro dalle Province e 576.547.859 euro dai Comuni) con una variazione in aumento del 5%.

Il fenomeno coinvolgeva, nel 2011, 1.997 Enti (67 Province e 1930 Comuni) e presentava un importo totale di debiti fuori bilancio riconosciuti di 630.775.511 euro (79.696.474 euro dalle Province e 551.079.037 euro dai Comuni)

Negli ultimi anni, è stato chiesto agli Enti di comunicare anche l'importo dei debiti fuori bilancio contratti ma non ancora riconosciuti al 31 dicembre: nel 2011: i Comuni hanno dichiarato ulteriori debiti fuori bilancio per 264,953 milioni di euro, pari al 48,08% dell'importo dei debiti riconosciuti, le Province ulteriori debiti fuori bilancio per 20,779 milioni di euro, pari al 20,07% dei debiti riconosciuti; nel 2012: i debiti fuori bilancio contratti e non riconosciuti nei Comuni ammontano a 688,646 mln di euro (importo pari al 119,44% dei debiti riconosciuti) e per le province a 62,622 mln di euro (pari all'86,68% dell'importo dei debiti riconosciuti).

**Tabella riepilogativa numero Enti adempienti: esercizi
2004-2005-2006-2007-2008-2009-2010-2011-2012³⁰³**

Anno	Province		Comuni		Totali	
	Enti di comp.	Adempienti	Enti di comp.	Adempienti	Enti di comp.	Adempienti
2004	100	100	8.100	7.934	8.200	8.034
2005	104	104	8.101	7.967	8.205	8.071
2006	104	104	8.101	7.937	8.205	8.041
2007	104	104	8.101	7.463	8.205	7.567
2008	104	104	8.101	7.788	8.205	7.892
2009	104	104	8.100	8.035	8.204	8.139
2010	107	107	8.094	8.091	8.201	8.198
2011	107	107	8.092	8.088	8.199	8.195
2012	107	107	8.092	8.077	8.199	8.184

8.2.1 I debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2011

Nell'anno 2011, 1.997 Enti hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per 630,776 milioni di euro. I debiti fuori bilancio non ancora riconosciuti ammontano a 285,732 milioni di euro. Pertanto, il totale dei debiti contratti è di 916,508 milioni di euro.

Province

L'importo dei debiti riconosciuti dalle 67 Province, che presentano il fenomeno, il 10,67% in meno rispetto all'anno precedente, risulta di 79,696 mln di euro (prospetto n. 1).

Poiché tutte le Province hanno fornito risposta al questionario relativo alla rilevazione dei debiti fuori bilancio, sia nell'anno 2010 che nel 2011, appare evidente una diminuzione sia dell'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti, -14,40%, che del numero degli Enti interessati al fenomeno, oltre -10%; nell'anno 2010: 75 Province, per un importo complessivo di 93,107 mln di euro.

Considerando anche i debiti fuori bilancio contratti, ma non ancora riconosciuti al 31 dicembre, 17,319 mln di euro nel 2010 e 20,779 mln di euro nel 2011, l'ammontare totale dei debiti delle Province è di 110,426 mln di euro nel 2010 e di 100,476 mln di euro nel 2011.

Le Regioni dove si verificano i maggiori riconoscimenti sono: la Puglia (6 Province con 21,929 mln di euro, la Calabria (4 Province con 14,785 mln di euro), la Sicilia (9 Province con 11,268 mln di euro), la Sardegna (5 Province con 10,006 mln di euro).

Il valore medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dalle Province è di 1,91 euro, circa 0,19 euro in meno rispetto all'esercizio precedente; la Regione le cui Province hanno, nell'insieme, il valore medio più elevato è la Calabria con 11,58 euro/abitante, seguita dalla Sardegna con 7,8 euro/abitante e dalla Puglia con 5,36 euro/abitante (prospetto n. 2).

Tipologia: nel prospetto n. 6.1 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Province nell'anno 2011, secondo la diversa causa genetica, come previsto dall'art. 194, co. 1, del Tuel.

³⁰³ Nel prospetto sono presenti i Comuni della Valle d'Aosta

I debiti derivanti da sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive ammontano a 61,886 mln di euro, pari al 77,65% del totale dei debiti riconosciuti, nel 2008 erano 31,417 mln di euro, pari alla 65,27% dei debiti riconosciuti, nel 2009 erano 33,661 mln di euro, pari al 60,97% dei debiti riconosciuti, e nel 2010 erano 64,906 mln di euro, pari al 69,71% del totale.

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 13,048 mln di euro, pari al 16,37% di tutti i debiti riconosciuti; seguono quelli per gli espropri (2,439 mln di euro, pari al 3,06%), per la ricapitalizzazione di Società (281 mila euro, pari allo 0,37%). La quota per i disavanzi di Aziende è di 2,042 mln di euro, equivalente al 2,56% 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 aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali disponibili.

Nel prospetto n. 7.1 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Province nell'anno 2011 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

Per la copertura dei debiti riconosciuti nel 2011 sono state utilizzate disponibilità del bilancio di parte corrente per 10,559 mln di euro (13,25%), avanzo di amministrazione per 24,033 mln di euro (30,16%), disponibilità del bilancio degli investimenti per 10,464 mln di euro (13,13%); il 21,20% dei debiti fuori bilancio riconosciuti nell'anno, pari a 16,899 mln di euro, è stato coperto utilizzando stanziamenti già previsti nel bilancio per far fronte a debiti presunti ma non definiti e non ancora riconosciuti.

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; può, pertanto, 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.

Il 7,94% di tutti i debiti fuori bilancio non sono stati ripianati dalle Province, secondo le disposizioni del Tuel, a carico dell'esercizio in corso più i due successivi, per un importo di 6,331 mln di euro, per oltre 4 milioni le Province della Sardegna ed oltre un milione quelle della Puglia (prospetto n. 8.1).

L'85,20% dei debiti riconosciuti, 67,900 mln di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2011; il 2,48%, pari a 1,977 mln di euro a carico dell'esercizio 2012 ed il 4,38%, pari a 3,488 mln di euro a carico dell'esercizio 2013.

La Provincia di Vibo Valentia, dei 234 mila euro riconosciuti prima del 2011, ma non impegnati, ne ripiana 96 mila nell'esercizio 2011 e, per i restanti 138 mila, prevede il ripiano nell'esercizio finanziario 2012.

La Provincia di Bologna, dei 15,301 mln di debiti fuori bilancio, riconosciuti prima del 31 dicembre 2009 e non ripianati, ne ha impegnati il 5,49%, 840 mila euro, nel 2010, ne impegna 695 mila euro nel 2011 e prevede il ripiano di 702 mila euro nel 2012 e di 709 nel 2013; 12,356 mln di euro restano da ripianare oltre il triennio (prospetto n.14.1).

Nel prospetto n. 12.1 sono indicati i debiti fuori bilancio che le Province hanno dichiarato di aver contratto, ma di non aver ancora riconosciuto alla data del 31 dicembre 2011, per un ammontare complessivo di 20,779 mln di euro, oltre l'87,7% si riferisce a disavanzi di Aziende da ripianare. L'importo dei debiti non ancora riconosciuti è pari al 26,07% dell'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti nell'anno.

Comuni

Nel 2011 i 1.930 Comuni interessati al fenomeno, circa il 4% in meno rispetto al 2010, hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per 551,079 mln di euro, con una diminuzione del 12% rispetto all'anno precedente (prospetto n. 1); hanno dichiarato di avere debiti fuori bilancio non ancora riconosciuti, al 31 dicembre, per 264,953 mln di euro, pari al 48,07% dell'ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti (prospetto n.12.2); pertanto l'ammontare totale dei debiti è di 816,032 mln di euro.

I Comuni della 6^a ed 8^a fascia di popolazione coprono circa il 52% dell'intero importo riferito a questo tipo di Enti. L'importo complessivo minore, pari a 8,421 mln di euro, rappresenta il totale dei debiti di 137 Comuni della 1^a fascia di popolazione. Il maggior numero di Comuni coinvolti appartiene alla 2^a (435) e alla 4^a (437) fascia di popolazione.

Le Regioni con maggiori importi sono, anche nel 2011: il Lazio con 127 Comuni e 32,285 mln di euro; la Campania con 261 Comuni e 119,936 mln di euro; la Puglia con 157 Comuni e 77,603 mln di euro e la Sicilia con 279 Comuni e 118,528 mln di euro.

La Valle d'Aosta è la Regione con minor numero di Enti interessati dal fenomeno, 6 Comuni, ed il più basso importo complessivo, 1,863 mln di euro.

Rapportando l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni alla popolazione residente negli Enti coinvolti, per Regione (prospetto n. 2), le Regioni con l'importo medio più rilevante per abitante sono: il Molise con 133 euro/abitante e la Valle d'Aosta, con 45 euro/abitante.

L'importo medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dai Comuni è di circa 17 euro, diminuito di circa 2 euro rispetto al 2010. Le Regioni, con il più basso valore medio, sono la Lombardia e la Liguria con circa 6 euro/abitante.

Se si considerano i Comuni secondo la fascia di popolazione (prospetto n. 2), nell'anno 2011, il debito medio per abitante più elevato grava su quelli della fascia 1, con 92 euro; il dato può evidenziare le persistenti difficoltà di gestione dei Comuni più piccoli. L'importo più basso riguarda gli abitanti dei Comuni della 8^a fascia, 11 euro/abitante.

Tipologia: nel prospetto n. 6.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni nell'anno 2011 secondo la diversa causa genetica, come previsto dall'art. 194, co. 1, del Tuel.

I debiti derivanti da sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive ammontano a 354,010 mln di euro, pari al 64,24% del totale dei debiti riconosciuti (costituisce sempre la tipologia più importante, in aumento rispetto all'anno precedente 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 155,143 mln di euro, pari al 28,15% di tutti i debiti riconosciuti; seguono quelli per gli espropri 26,086 mln di euro, pari al 4,73%, la quota per i disavanzi di aziende è di 13,172 mln di euro, equivalente al 2,39%, per la ricapitalizzazione di società 2,666 mln di euro, pari allo 0,48%.

Strumenti di copertura: Nel prospetto n.7.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni nell'anno 2011 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

I più consistenti strumenti per la copertura dei debiti riconosciuti nel 2011 sono stati: l'avanzo di amministrazione per 130,758 mln di euro (23,73%), le disponibilità del bilancio di parte corrente per 122,895 mln di euro (22,30%), gli stanziamenti previsti in bilancio per far fronte a debiti fuori bilancio da riconoscere per 79,880 mln di euro (14,50%), l'alienazione di beni per 78,879 mln di euro (14,31%), i mutui presso la Cassa dd.pp. per 46,263 mln di euro (8,40%).

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 528,627 milioni di euro, il 95,93% dei riconoscimenti; per 22,453 milioni di euro non è previsto alcun ripiano nei tre anni, il 4,07% (prospetto n. 8.2).

Il 77,26% dei debiti riconosciuti, 425,789 mln di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2011; l'11,17%, pari a 61,531 mln di euro, a carico dell'esercizio 2012 e il 7,50%, pari a 41,307 mln di euro, a carico dell'esercizio 2013.

Nel prospetto n. 14.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti da 107 Comuni negli esercizi precedenti all'anno 2011, ma ancora non impegnati al 31 dicembre 2010 per

un importo complessivo di 55,895 mln di euro, dei quali 26,102 mln di euro riconosciuti dai Comuni della Sicilia; 21,310 mln di euro sono stati impegnati nel 2011, il 38,13% del totale, per 14,138 mln di euro (il 25,30%) è previsto il ripiano nei due anni successivi, ma per 20,446 mln di euro, pari al 34,60%, non ne è previsto ancora il ripiano.

Nel prospetto n. 12.2 sono indicati i debiti fuori bilancio che i Comuni hanno dichiarato di aver contratto, ma di non aver ancora riconosciuto alla data del 31 dicembre 2011, per un ammontare complessivo di 264,953 mln di euro, il 57,23% si riferisce a sentenze esecutive; i Comuni della Sicilia dichiarano di avere debiti fuori bilancio ancora non riconosciuti per 195,082 mln di euro.

8.2.2 I debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2012

Nel 2012, hanno riconosciuto debiti fuori bilancio 2.027 Enti ed il totale dei debiti ammonta a 648,795 mln di euro. Hanno risposto al questionario tutti i Comuni, esclusi quelli che hanno dichiarato il dissesto finanziario; anche le Province risultano tutte adempienti (prospetto n. 3); i debiti fuori bilancio contratti ma non ancora riconosciuti, alla data del 31 dicembre, ammontano a 751,268 mln di euro (prospetto n.13.1 e 13.2). Nel complesso, risultano debiti fuori bilancio per 1.400,063 mln di euro.

Province

Debiti fuori bilancio per 72.246.699 euro sono stati riconosciuti nel 2012 da 76 Province, il numero degli Enti è aumentato del 13% rispetto all'anno precedente, ma l'importo è diminuito del -9%; l'importo dei debiti fuori bilancio contratti ma non riconosciuti è di 62.622.483 euro (prospetto 13.1), pertanto l'importo complessivo dei debiti fuori bilancio ammonta, nel 2012, a 134.869.182 euro.

Si riscontrano più elevati importi riconosciuti nelle Marche (5 Province con 12,441 mln di euro), in Abruzzo (4 Province con 9,204 mln di euro), in Sicilia (9 Province con 9,031 mln di euro), nel Lazio (4 Province con 8,937 mln di euro) ed in Puglia (6 Province con 8,929 mln di euro).

La Provincia di Ascoli Piceno riconosce debiti per 8,634 mln di euro, presenta uno risultato di amministrazione negativo di -10,490 milioni di euro e debiti riconosciuti, nel 2012, da ripianare per 1,953 mln di euro, pertanto ha uno squilibrio effettivo di 12,443 mln di euro.

Il valore medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dalle Province è di 1,57 euro, circa 1 euro in più rispetto all'esercizio precedente; il valore medio più elevato si nota nelle Marche con 7,95 euro/abitante, seguito da quelli dell'Abruzzo con 6,86 euro/abitante e dalla Calabria con 4,76 euro/abitante (prospetto n. 4).