

L'andamento degli indici di equilibrio oscilla sensibilmente a seconda delle zone geografiche di riferimento, come evidenziato dalla tabella seguente (11 EQP).

Tab. 11 EQP

**PROVINCE - EQUILIBRI DI BILANCIO – per regione e area geografica
(esercizi 2011-2013)**

Importi in migliaia di euro

AREE GEOGRAFICHE	Numero Enti	2011	2012	2013	Var % 2012-2011	Var % 2013-2012
Nord Ovest	23	91.107,09	121.446,26	1.351,37	33,3	-98,9
Piemonte	7	3.286,67	6.806,55	-25.100,53	107,1	-468,8
Lombardia	12	82.239,69	94.280,17	37.978,76	14,6	-59,7
Liguria	4	5.580,73	20.359,55	-11.526,86	264,8	-156,6
Nord Est	20	106.455,66	37.396,70	-16.343,70	-64,9	-143,7
Veneto	7	43.520,94	-37.561,15	-22.501,34	-186,3	-40,1
Friuli Venezia Giulia	4	7.309,00	11.874,00	-162,83	62,5	-101,4
Emilia Romagna	9	55.625,72	63.083,85	6.320,47	13,4	-90,0
Centro	21	84.741,52	43.226,84	70.686,61	-49,0	63,5
Toscana	10	28.747,01	20.088,33	49.642,96	-30,1	147,1
Umbria	2	5.131,47	1.191,93	7.694,35	-76,8	545,5
Marche	4	892,23	-3.978,43	6.820,22	-545,9	-271,4
Lazio	5	49.970,80	25.925,01	6.529,08	-48,1	-74,8
Sud	22	170.472,72	155.078,60	117.412,70	-9,0	-24,3
Abruzzo	4	15.477,47	8.845,54	-7.354,74	-42,8	-183,1
Molise	2	-471,22	-336,23	-2.251,01	-28,6	569,5
Campania	5	116.939,54	90.507,05	57.721,96	-22,6	-36,2
Puglia	6	18.823,70	27.666,28	28.971,64	47,0	4,7
Basilicata	2	3.489,29	-4.602,51	-1.685,72	-231,9	-63,4
Calabria	3	16.213,95	32.998,48	42.010,57	103,5	27,3
Isole	17	54.003,83	66.559,53	-30.529,75	23,2	-145,9
Sicilia	9	31.103,54	36.709,88	-54.819,11	18,0	-249,3
Sardegna	8	22.900,28	29.849,65	24.289,36	30,3	-18,6
Totale nazionale	103	506.780,82	423.707,94	142.577,23	-16,4	-66,4

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel

Dalla disarticolazione territoriale emerge che nel 2013 migliora la performance degli enti con risultati positivi nel Nord Ovest (passano da 12 a 15) e risulta pressoché stabile nel Nord Est e nel Centro.

In peggioramento risultano le Province del Sud Italia e delle Isole (quelle con andamento positivo passano, rispettivamente, da 18 a 13 e da 12 ad 8)¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Con specifico riferimento agli Enti locali siciliani, vedasi l'apposita relazione sulla finanza locale, approvata dalle Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede di controllo con deliberazione n. 2/2014/SSRR/PARI, in occasione del giudizio di parificazione del Rendiconto regionale.

Tab. 12 EQP
PROVINCE - EQUILIBRI ECONOMICI FINANZIARI – numerosità per area geografica
(esercizi 2011 -2013)

2011	Equilibri economici finanziari negativi		Equilibri economici finanziari positivi	
	N_Enti	Popolazione	N_Enti	Popolazione
Nord Ovest	4	1.620.038	19	14.186.039
Nord Est	2	1.099.689	18	9.506.391
Centro	3	731.433	18	11.004.821
Sud	2	904.291	20	12.940.917
Isole	3	1.054.214	14	5.672.272
Totale complessivo	14	5.409.665	89	53.310.440

2012	Equilibri economici finanziari negativi		Equilibri economici finanziari positivi	
	N_Enti	Popolazione	N_Enti	Popolazione
Nord Ovest	11	4.103.665	12	11.340.350
Nord Est	7	4.384.625	13	6.028.052
Centro	7	2.704.516	14	8.677.007
Sud	4	1.207.747	18	12.428.356
Isole	5	1.342.281	12	5.295.419
Totale complessivo	34	13.742.834	69	43.769.184

2013	Equilibri economici finanziari negativi		Equilibri economici finanziari positivi	
	N_Enti	Popolazione	N_Enti	Popolazione
Nord Ovest	8	4.758.248	15	10.794.030
Nord Est	8	4.645.758	12	5.835.345
Centro	7	5.986.133	14	5.484.654
Sud	9	3.380.986	13	10.265.929
Isole	9	4.716.930	8	1.923.381
Totale complessivo	41	23.488.055	62	34.303.339

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel

La situazione appena descritta, nello sforzo di sintesi tra situazioni non sempre omogenee sul territorio nazionale, evidenzia, a livello aggregato, una crescente difficoltà da parte dei Comuni e delle Province nel mantenimento degli equilibri, talvolta culminata in vero e proprio squilibrio.

Tra le principali cause, si segnala una progressiva riduzione di risorse etero determinate, ossia da trasferimenti, non adeguatamente compensata da un incremento del gettito tributario ed extra-tributario.

Sull'opposto versante, si registra una minore riduzione delle spese finali, che flettono progressivamente sia per i Comuni che per le Province.

La riduzione di risorse, anche per via della destinazione di entrate *extra ordinem* per il finanziamento di spesa corrente, penalizza principalmente l'andamento della spesa d'investimento e i relativi equilibri. Tale fenomeno merita particolare attenzione nell'attuale congiuntura economica, caratterizzata da una progressiva riduzione del prodotto interno lordo.

Nei Comuni, a differenza delle Province, si registra un incremento di entrate da nuovo indebitamento, in presenza di un margine in conto capitale - e dunque di una capacità di autofinanziamento - negativo.

Il miglioramento dei risultati di amministrazione sia per i Comuni che per le Province è influenzato dalla gestione residui, ed in particolare da una progressiva riduzione del volume di residui passivi più che proporzionale rispetto a quella che ha interessato i residui attivi.

L'evidente operazione di revisione delle predette poste, attive e passive, migliora comunque il livello di veridicità delle risultanze contabili, anche in termini di effettiva capacità di utilizzo dell'avanzo disponibile.

Particolarmente interessante, in questa prospettiva, appare la riforma del sistema contabile introdotta dai d.lgs. n. 118/2011 e n. 126/2014, e la conseguente entrata a regime del nuovo principio della competenza finanziaria potenziata, che prevede l'imputazione delle obbligazioni - attive e passive - all'esercizio in cui le stesse vengono a scadenza. Ciò imporrà maggiore attenzione nella contabilizzazione delle partite pregresse.

Nel delineato contesto, ai fini del mantenimento degli equilibri nell'ambito delle nuove modalità di contabilizzazione, assumeranno preminente importanza gli accantonamenti prudenziali - anche dell'avanzo d'amministrazione - e i fondi vincolati, quali il fondo crediti di dubbia esigibilità e quello per passività potenziali, nei termini previsti dal nuovo art. 167 del TUEL, in vigore dal 2015.

Complessivamente, la progressiva riduzione del numero di Province in equilibrio economico-finanziario, rispetto al 2012, dimostra un diffuso stato di sofferenza delle stesse, nell'attuale fase di transizione istituzionale, ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio.

Di sicuro interesse appaiono anche le recenti disposizioni introdotte dal d.l. n. 35/2013 sui pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione, che mettono a disposizione degli enti in sofferenza di liquidità consistenti anticipazioni finanziarie, da impiegare nel 2013 e 2014, e di cui sono stati apprezzati i primi effetti, in termini di smaltimento delle passività pregresse, già a partire dal 2013.

Nel quadro appena tratteggiato, diventa particolarmente urgente anche una reimpostazione delle politiche di bilancio, maggiormente ispirate alla tutela degli equilibri di bilancio, recentemente assurti a rango costituzionale, nonché ad una revisione della spesa, ai fini di un più efficiente utilizzo della stessa per il soddisfacimento dei bisogni locali, da garantire nell'ambito della crescente autonomia e responsabilizzazione delle amministrazioni locali.

6 I debiti fuori bilancio

6.1 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:

- a) sentenze esecutive;
- b) 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;
- c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;
- d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
- e) 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 (art. 191, co. 4, 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 (art. 194, co. 2, TUEL) 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 e, a decorrere dal 1° gennaio 2013, da altre entrate in conto capitale con riferimento a squilibri di parte capitale, co. 3 dell'art. 193, come modificato dall'art. 1, co. 444 della legge di stabilità 2013. In via eccezionale, il co. 3 dell'art. 194, in assenza di altre risorse, prevedeva il ricorso all'indebitamento.

L'art. 119 della Costituzione, nel testo riformato dall'art. 5, ultimo comma, 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 (legge finanziaria 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 (legge finanziaria 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 (legge finanziaria 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. n. 174/2012, 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 articoli 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 linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (art. 10 *ter* d.l. n. 35/2013).

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.

Recentemente il decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, rimuovendo un precedente limite, ha previsto per gli enti che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, tra le misure per ripianare il disavanzo accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio, l'utilizzo delle risorse agli stesi attribuiti a valere sul "fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti locali".

Ancora in tema di risorse per il pagamento dei debiti delle Amministrazioni pubbliche vanno ricordate le disposizioni di cui al d.l. n. 35/2013 che hanno 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. Inoltre l'art. 32 del d.l. n. 66/2014 ha incrementato di 6 miliardi di euro la dotazione del fondo di cui all'art. 1, co. 10 del d.l. n. 35/2013 per consentire alle Regioni e agli Enti locali il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2013, nonché, fra gli altri, i debiti fuori bilancio che presentavano i requisiti per il riconoscimento alla stessa data, anche se riconosciuti in bilancio in data successiva, ivi inclusi quelli indicati nel piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

6.2 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 2012 e 2013, 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 2012 ed al 31 dicembre 2013, 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, (in quanto questi enti hanno sempre inviato tutti

il questionario compilato), gli enti con debiti fuori bilancio che hanno usufruito degli strumenti finanziari previsti dal d.l. n. 35/2013, ed infine gli enti che hanno deliberato il ripiano dei debiti riconosciuti nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Ai fini dell'indagine è stato predisposto ed inviato a tutti i Comuni ed a tutte le Province un questionario, protocollo 30 gennaio 2014, 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.

Nel 2012 il fenomeno coinvolgeva 2030 enti (76 Province e 1954 Comuni), e presentava un importo totale di debiti fuori bilancio riconosciuti di 649.209.341 euro (72.246.699 euro dalle Province e 576.962.641 euro dai Comuni) con una variazione in aumento del 5% rispetto all'anno precedente.

Il fenomeno coinvolge, nel 2013, 2026 enti (75 Province e 1.951 Comuni) e presenta un importo totale di debiti fuori bilancio riconosciuti di 828.198.483 euro (130.347.305 euro dalle Province e 697.851.178 euro dai Comuni), con un aumento rispetto all'anno 2012 del 27,57%.

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 2012 i debiti fuori bilancio contratti e non riconosciuti nei Comuni ammontavano a 688,648 milioni di euro (importo pari al 119,36% dei debiti riconosciuti) e per le Province a 62,622 milioni di euro (pari all'86,67% dell'importo dei debiti riconosciuti); nel 2013 i Comuni hanno dichiarato ulteriori debiti fuori bilancio per 925,600 milioni di euro, pari al 132,64% dell'importo dei debiti riconosciuti, le Province ulteriori debiti fuori bilancio per 55,954 milioni di euro, pari al 42,92% dei debiti riconosciuti.

In totale, da Comuni e Province, sono stati contratti e non riconosciuti, nel 2013, debiti fuori bilancio per 981,554 milioni di euro, con un aumento del 30,65% rispetto ai 751,270 euro di debiti fuori bilancio del 2012.

**Tabella riepilogativa numero enti adempienti: esercizi
2004-2005-2006-2007-2008-2009-2010-2011-2012-2013**

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	7.597
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
2013	107	107	8.092	8.092	8.199	8.199

6.2.1 I debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2012

Nel 2012 hanno riconosciuto debiti fuori bilancio 2.030 enti ed il totale dei debiti ammonta a 649.209.341 euro. Hanno risposto al questionario tutti i Comuni, esclusi quelli che hanno dichiarato il dissesto finanziario; anche le Province risultano tutte adempienti (prospetto n. 1); i debiti fuori bilancio contratti ma non ancora riconosciuti, alla data del 31 dicembre, ammontano a 751.270.400 euro (prospetti n. 12.1 e n. 12.2). Nel complesso, risultano debiti fuori bilancio per 1.400.479.741 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 12.1), di cui oltre 42 milioni e mezzo nelle Province della Sicilia per sentenze esecutive. L'importo complessivo dei debiti fuori bilancio delle Province ammonta, pertanto, nel 2012, a 134.869.182 euro.

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

Il valore medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dalle Province è di 1,60 euro, circa 1 euro in più rispetto all'esercizio precedente; il valore medio più elevato si nota nelle Marche con 8,08 euro/abitante, seguito da quelli dell'Abruzzo con 7,04 euro/abitante e dalla Calabria con 4,89 euro/abitante (prospetto n. 2).

Tipologia: nel prospetto n. 6.1 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Province nell'anno 2012 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 41,589 milioni di euro pari al 57,57% del totale dei debiti riconosciuti, quelli derivanti da acquisizione di beni e servizi, nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento di funzioni pubbliche e servizi di competenza, ammontano a 26,636 milioni di euro pari al 36,87% di tutti i debiti riconosciuti, seguono quelli per la ricapitalizzazione di società (2,758 milioni di euro, pari al 3,82%) e per gli espropri (1,171 milioni di euro, pari al 1,62%); la quota per i disavanzi di aziende è la minore: 0,094 milioni di euro, equivalente allo 0,13% 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 2012 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

Per la copertura dei debiti sono state utilizzate disponibilità del bilancio di parte corrente per 14,950 milioni di euro (20,69%), avanzo di amministrazione per 14,434 milioni di euro (19,98%), disponibilità del bilancio degli investimenti per 4,550 milioni di euro (6,30%); il 32,37% dei debiti fuori bilancio riconosciuti nell'anno, pari a 23,384 milioni 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, quindi, 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.

Quasi 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, ad eccezione delle Marche, che non ripianano circa 2 milioni euro, e del Friuli-Venezia Giulia, per circa 14 mila euro (prospetto n. 8.1).

Il 95,15% dei debiti riconosciuti, 68,744 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2012; l'1,11%, pari a 804 mila euro a carico dell'esercizio 2013 e l'1,01%, pari a 731 mila euro a carico dell'esercizio 2014.

Nel prospetto n. 14.1 son riportati, divisi per regione, gli importi dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Province prima del 2012, ma ancora da impegnare al 31 dicembre 2011: si prevede il ripiano nel triennio 2012-2014 del 41,74% sul totale di dei 20,250 milioni di euro indicati.

La Provincia di Bologna, dei 13,766 milioni di debiti fuori bilancio, riconosciuti prima del 31 dicembre 2009 e non ripianati al 31 dicembre 2011, ne ha impegnati 702 mila euro, nel 2012, ne impegna 709 mila euro nel 2013 e prevede il ripiano di 716 mila euro nel 2014; 11.640 milioni di euro restano da ripianare oltre il triennio (prospetto n.14.1).

Comuni

Nel 2012 i 1.954 Comuni interessati dal fenomeno hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per un totale di 576.962.641 euro (prospetto n. 1) ed hanno contratto debiti fuori bilancio non riconosciuti per 688.647.917 (prospetto n. 12.2): l'ammontare totale dei debiti ammonta, pertanto, ad 1.265.610.558 euro.

I Comuni della 6° ed 8° fascia di popolazione coprono il 53,89% dell'intero importo; mentre l'importo complessivo minore, pari a 6,032 milioni di euro, rappresenta il totale dei debiti di 143 Comuni della 1° fascia demografica. Nel 2012, il maggior numero di Comuni coinvolti appartiene alla 2° fascia demografica (455 enti).

Presentano gli importi più elevati: la Campania con 254 Comuni e 111,423 milioni di euro; la Puglia con 171 Comuni e 116,214 milioni di euro e la Sicilia con 270 Comuni e 89,835 milioni di euro.

La Valle d'Aosta è la Regione con minor numero di enti interessati dal fenomeno, 3 Comuni, ed il più basso importo complessivo, 188 mila euro.

Per meglio rappresentare l'universo degli enti coinvolti, la descrizione dei debiti fuori bilancio riconosciuti per fasce di popolazione e per Regioni, finora esposta, deve considerare la popolazione residente negli enti stessi.

Rapportando l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni alla popolazione residente negli stessi (popolazione Istat anno 2011), per Regione (prospetto n. 2), si nota l'importo medio più rilevante per abitante nelle Regioni Molise (38,14 euro/abitante) e Puglia (36,29 euro/abitante).

L'importo medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dai Comuni è di 17,87 euro. La Regione con il minor valore, inferiore a 5 euro/abitante, è il Trentino-Alto Adige.

Se si considerano i Comuni secondo la fascia demografica (prospetto n. 2), il debito medio per abitante più elevato grava su quelli della 1°, con 68,21 euro, sintomo evidente delle difficoltà di gestione dei Comuni più piccoli. L'importo più basso riguarda gli abitanti dei Comuni della 8° fascia, 13,76 euro.

Tipologia: nel prospetto n. 6.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni nell'anno 2012 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 378,703 milioni di euro, pari al 65,64% del totale, 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 167,680 milioni di euro, pari al 29,06%; seguono quelli per gli espropri, 23,795 milioni di euro, pari al 4,12%; la quota per i disavanzi di aziende è di 5,786 milioni di euro, equivalente all'1% e per la ricapitalizzazione di società di 998 mila euro, pari allo 0,17%.

Strumenti di copertura: nel prospetto n. 7.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni nell'anno 2012 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

I più consistenti strumenti per la copertura dei debiti riconosciuti sono stati: le disponibilità del bilancio di parte corrente per 152,578 milioni di euro (26,44%), l'avanzo di amministrazione per 133,541 milioni di euro (23,15%) e gli stanziamenti previsti in bilancio finalizzati alla copertura dei debiti fuori bilancio da riconoscere per 117,337 milioni di euro (20,34%); seguono le disponibilità del bilancio degli investimenti per 51,812 milioni di euro (8,98%), l'alienazione dei beni per 70,498 milioni di euro (12,22%) ed i mutui presso la Cassa DD.PP. per 12,155 milioni di euro (2,11%).

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 562,993 milioni di euro, il 97,58% dei riconoscimenti. Per 13,969 milioni di euro, il 2,42%, non è prevista alcuna copertura finanziaria (prospetto n. 8.2).

Il 73,20% dei debiti riconosciuti, pari a 422,345 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2012; il 14,60%, pari a 84,249 milioni di euro a carico dell'esercizio 2013 ed il 9,78%, pari a 56,399 milioni di euro, a carico dell'esercizio 2014.

Nel prospetto n. 14.2 sono riportati, divisi per Regione, gli importi dei debiti fuori bilancio riconosciuti da 105 Comuni prima del 2011, ma ancora da impegnare al 31 dicembre 2012: si prevede il ripiano nel triennio 2012-2014 del 78,48% sul totale dei 76,743 milioni di euro indicati.

6.2.2 I debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2013

Nell'anno 2013, 2.026 enti hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per 828.198.483 euro. I debiti fuori bilancio non ancora riconosciuti ammontano a 981.553.876 euro. Pertanto, il totale dei debiti contratti è di 1.809.752.359 euro.

Province

L'importo dei debiti riconosciuti dalle 75 Province che presentano il fenomeno, risulta pari a 130.347.305 euro (prospetto n. 3).

L'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti, che era diminuito progressivamente da 93,107 milioni dell'anno 2010 a 79,70 milioni nel 2011 ed a 72,25 milioni nel 2012, nell'anno 2013 è aumentato dell'80% rispetto all'anno precedente.

Considerando anche i debiti fuori bilancio contratti, ma non ancora riconosciuti al 31 dicembre 2013 (55.954.171 euro), l'ammontare totale dei debiti delle Province è pari a 186.301.476 euro.

Le Regioni dove si riscontrano i maggiori importi sono la Sicilia (9 Province con 61,773 milioni di euro) e la Campania (4 Province con 22,199 milioni di euro).

Il valore medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dalle Province è di 2,89 euro, a fronte degli 1,6 euro dell'esercizio precedente; la Regione le cui Province hanno, nell'insieme, il valore medio più elevato è la Sicilia con 12,35 euro/abitante, seguita dalla Liguria con 7,46 e dall'Abruzzo con 5,94 euro/abitante (prospetto n 4).

Tipologia: nel prospetto n. 9.1 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Province nell'anno 2013, 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 nell'esercizio 2013 a 102,475 milioni di euro, pari al 78,62% del totale dei debiti riconosciuti, nel 2008 erano 31,417 milioni di euro, pari alla 65,27% dei debiti riconosciuti, nel 2009 erano 33,661 milioni di euro, pari al 60,97% dei debiti riconosciuti, nel 2010 erano 64,906 milioni di euro, pari al 69,71% del totale, nel 2011 milioni 61,886 pari al 77,65%, e nel 2012 milioni 41,589 il 57,57% dei debiti riconosciuti nell'anno.

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 24,662 milioni di euro, pari al 18,92% di tutti i debiti riconosciuti; seguono quelli per gli espropri (2,961 milioni di euro, pari al 2,27%). La quota per i disavanzi di aziende è di 249 mila euro, equivalente al 0,19% 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. 10.1 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Province nell'anno 2013 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

Per la copertura dei debiti riconosciuti nel 2013 sono state utilizzate disponibilità del bilancio di parte corrente per 26,080 milioni di euro (20,01%), avanzo di amministrazione per 54,874 milioni di euro (42,10%), disponibilità del bilancio degli investimenti per 9,388 milioni di euro (7,20%); il 18,55% dei debiti fuori bilancio riconosciuti nell'anno, pari a

24,173 milioni 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 7,96% di tutti i debiti fuori bilancio non è stato ripianato dalle Province siciliane, secondo le disposizioni del TUEL, a carico dell'esercizio in corso più i due successivi, per un importo di 10,382 milioni di euro (prospetto n. 11.1).

L'89,81% dei debiti riconosciuti, 117,068 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2013; l'1,30%, pari a 1,701 milioni di euro a carico dell'esercizio 2014 ed lo 0,92%, pari a 1,196 milioni di euro a carico dell'esercizio 2015.

Nel prospetto 15.1 sono riportati i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Province prima del 2013 e ancora da impegnare al 31 dicembre 2012, debiti che sono stati ripianati nell'esercizio 2013 ad eccezione della Provincia di Bologna che, dei rimanenti 13,065 milioni di debiti fuori bilancio riconosciuti prima del 31 dicembre 2009 e non ancora ripianati, ne ha impegnati nel triennio 2013-2015 2,148 milioni di euro; 10,917 milioni di euro restano da ripianare oltre il triennio.

Nel prospetto n. 13.1 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 2013, per un ammontare complessivo di 55,954 milioni di euro. Il 61,70% si riferisce a sentenze esecutive pari a 34,575 milioni di euro, il 31,78% pari a 17,781 milioni di euro per acquisizione di beni e servizi, il 5,13%, pari a 2,869 milioni di euro si riferisce a espropri. L'importo dei debiti non ancora riconosciuti è pari al 42,93% dell'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti nell'anno.

Nel prospetto n. 19 sono indicate 2 Province che hanno dichiarato di aver in atto la procedura del riequilibrio finanziario pluriennale e di aver contratto debiti fuori bilancio che non hanno ancora riconosciuto al 31 dicembre 2013, per un totale di 997 mila euro.

Comuni

Nel 2013, i 1.951 Comuni interessati dal fenomeno, 3 enti in meno rispetto al 2012, hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per 697.851.178 euro, con un aumento del 20,95% rispetto all'anno precedente (prospetti n. 3 e n.5); hanno dichiarato di avere debiti fuori bilancio non ancora riconosciuti, al 31 dicembre, per 925.599.705 euro, pari al 132,63% dell'ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti (prospetto n.13.2); pertanto l'ammontare totale dei debiti è di 1.623.450.883 euro.

I Comuni della 6° ed 8° fascia di popolazione coprono circa il 53% dell'intero importo riferito a questo tipo di enti. Il maggior numero di Comuni coinvolti appartiene alla 2° (420) e alla 4° (415) fascia di popolazione.

Le Regioni con maggiori importi sono, anche nel 2013: la Campania con 263 Comuni e 171,521 milioni di euro; la Puglia con 164 Comuni e 106,923 milioni di euro e la Sicilia con 251 Comuni e 100,688 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, 134 mila 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 la Calabria, con 76,95 euro/abitante e la Campania, con 38,66 euro/abitante.

Le Regioni, con il minor valore medio, sono l'Emilia-Romagna con 3,59 euro/abitante e la Valle d'Aosta con 2,97 euro/abitante.

L'importo medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dai Comuni è di circa 21 euro, aumentato di oltre 3 euro rispetto al 2012.

Se si considerano i Comuni secondo la fascia di popolazione (prospetto n. 4), nell'anno 2013, il debito medio per abitante più elevato grava su quelli della fascia 1, con 99,34 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° fascia, 16,30 euro/abitante.

Tipologia: nel prospetto n. 9.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni nell'anno considerato 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 419,394 milioni di euro, pari al 60,10% del totale dei debiti riconosciuti (costituisce sempre la tipologia più importante, anche se in diminuzione 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 208,347 milioni di euro, pari al 29,86% di tutti i debiti riconosciuti; seguono quelli per gli espropri 59,068 milioni di euro, pari al 8,46%, la quota per i disavanzi di aziende è di 6,865 milioni di euro, equivalente allo 0,98%, per la ricapitalizzazione di società 4,178 milioni di euro, pari allo 0,60%.

Strumenti di copertura: Nel prospetto n. 10.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

I più consistenti strumenti per la copertura dei debiti riconosciuti nel 2013 sono stati: le disponibilità del bilancio di parte corrente per 211,250 milioni di euro (30,27%), gli stanziamenti previsti in bilancio per far fronte a debiti fuori bilancio da riconoscere per 182,697 milioni di euro (26,18%), l'avanzo di amministrazione per 94,261 milioni di euro (13,51%).

Il 7,6% dei debiti riconosciuti, 50,671 milioni di euro, non ha trovato alcuna copertura.

Il ripiano: I debiti fuori bilancio ripianati dai Comuni a carico dell'esercizio in corso più i due successivi, ammontano a 629,525 milioni di euro, il 90,21% dei riconoscimenti. Debiti fuori bilancio per 17,655 milioni di euro, il 2,53% del totale, vengono ripianati, da 19 enti, negli esercizi successivi con il piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243 *bis* del TUEL; per 50,671 milioni di euro (7,26%) non è previsto alcun ripiano (prospetti n. 11.2 e n. 18).

Il 70,21% dei debiti riconosciuti, pari a 489,940 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2013; il 14,14%, pari a 98,665 milioni di euro, a carico dell'esercizio 2014 e il 5,86%, pari a 40,920 milioni di euro, a carico dell'esercizio 2015.

Nel prospetto n. 15.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti da 123 Comuni negli esercizi precedenti all'anno 2013, ma ancora non impegnati al 31 dicembre 2012 per un importo complessivo di 55,723 milioni di euro, dei quali 16,747 milioni di euro riconosciuti dai Comuni della Sicilia: 6,920 milioni di euro sono stati impegnati nel 2013 (41,32% del totale); per 3,058 milioni di euro (il 18,27%) è previsto il ripiano nei due anni successivi, ma per 6,768 milioni di euro, pari al 40,41%, non ne è previsto ancora il ripiano.

Nel prospetto n. 13.2 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 2013, per un ammontare complessivo di 925,600 milioni di euro. Il 46,90% si riferisce a sentenze esecutive.

In Sicilia, 118 Comuni dichiarano di avere, complessivamente, debiti fuori bilancio ancora non riconosciuti per 446,087 milioni di euro, nel Lazio, 25 Comuni, per 196,417 milioni di euro e nella Campania, 68 Comuni, per 165,160 milioni di euro.

Nel prospetto n. 19 sono indicati 41 Comuni che hanno dichiarato di aver in atto la procedura del riequilibrio finanziario pluriennale e di aver contratto debiti fuori bilancio che non hanno ancora riconosciuto al 31 dicembre 2013, per un totale di 447,552 milioni di euro, di cui il 56,68% per sentenze esecutive.

Nei prospetti n. 20, n. 20.1 e n. 20.2 sono riportati i 21 Comuni che dichiarano di aver utilizzato come strumento di copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti i fondi di cui al d.l. n. 35/2013.

6.2.3 I debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2012 e nel 2013. Raffronti

Un perfetto raffronto può essere fatto tra i dati che riguardano i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Amministrazioni provinciali, in quanto tutte le 107 Province di competenza, nel biennio considerato, hanno risposto al questionario inviato a tutti i Comuni ed a tutte le Province, per raccogliere i dati relativi al fenomeno; ed anche per i dati riguardanti i Comuni in quanto nel 2012 mancano solo i dati riguardanti i Comuni in dissesto finanziario.

Il numero complessivo degli enti interessati dal fenomeno diminuisce nel biennio 2010-2011 del 4,13%, passando da 2.081 a 1.997 enti, ma aumenta di circa 1,5%, nel 2012 (2.030 enti) e nell'ultimo anno considerato diminuisce di 4 unità.

L'importo complessivo dei debiti fuori bilancio riconosciuti diminuisce, nel biennio, 2010-2011, del 12,62%, da 721,871 milioni di euro a 630,776 milioni di euro, aumenta del 2,86% a 649,209 milioni di euro nel 2012 e del 27,57% nell'ultimo anno, 828,198 milioni di euro.

Nel comparto Amministrazioni provinciali, il numero degli enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio è diminuito, nel biennio considerato, di una unità, da 76 a 75 unità, ma l'importo totale dei debiti riconosciuti è aumentato dell'80%, da 72,247 milioni di euro a 130,347 milioni di euro (prospetto n. 5).

L'importo medio per abitante dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Province è aumentato di oltre l'80% da 1,60 a 2,89 euro.

Nelle Regioni Liguria (492%), Campania (714%), Basilicata (934%) e Sicilia (584) l'importo dei debiti riconosciuti registra un aumento percentuale molto consistente.

Nel biennio 2012-2013, sono 66 le Province che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio in entrambi gli anni: l'importo è quasi raddoppiato da 64,418 milioni di euro nel 2012 a 128,639 milioni di euro nel 2013 (prospetto n. 16.1).

Nel prospetto n. 17 sono riportate le 33 Province che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio negli ultimi otto anni; rappresentano nel 2006 il 23,77% dell'importo totale riconosciuto nell'anno, 25,974 milioni di euro; nel 2007 il 74,52%, 40,399 milioni di euro; nel 2008 il 73,50%, 35,375 milioni di euro; nel 2009 il 66,75%, 36,850 milioni di euro; nel 2010 il 70,05%, 68,954 milioni di euro; nel 2011 il 70,23%, 55,967 milioni di euro; nel 2012 il 67,61%, 48,845 milioni di euro; nel 2013 l'82,90%, 108,052 milioni di euro.

27 Province dichiarano di avere debiti fuori bilancio contratti ma non riconosciuti alla data del 31 dicembre 2012 per un importo di 62,622 milioni di euro, l'86,97% per sentenze esecutive; alla fine dell'esercizio 2013 le Province sono 31 e l'importo di tali debiti è di 55,954 milioni di euro, di cui il 61,79% per sentenze esecutive, con una diminuzione di oltre il 10% (prospetti n. 12.1 e n. 13.1).