

cinque volte e, addirittura, nell'8,88% dei casi oltre quest'ultimo valore. La loro positività è, quindi, del tutto effimera.

Tabella n. 2 - Comuni- POF/RGO 2003

Valori%	>0 <50%	>50 <100%	Totali
n. enti	544	332	876 (+10)
inc.za %	62,10%	37,90%	100%

POF = Proventi e oneri finanziari
RGO = Risultato della gestione operativa

Tabella n. 3 - Comuni -POF / RGO 2003

Valori%	>100 <200%	>200 <500%	>500%	Totali
n. enti	86	27	11	124
inc.za %	69,35%	21,77%	8,88%	100%

POF = Proventi e oneri finanziari
RGO = Risultato della gestione operativa

7.2.2 Province

Su 98 Province indagate nel 2003, 89 mostrano un risultato economico di esercizio (REE) positivo e 9 negativo. Nel 2002, erano, rispettivamente, 91 e 7.

Il risultato della gestione operativa (RGO), nel 2003, è positivo per 94 enti e negativo per 4. Nel 2002 era positivo per 95 e negativo per 3.

Per entrambi i saldi congiuntamente considerati, nel 2003, il dato coincide con quello del REE. Nel 2002 era uguale: 89 enti positivi e 9 negativi.

I dati mostrano, nel passaggio dal 2002 al 2003, una lieve diminuzione del numero di enti in saldo positivo: 2 in meno per il REE e 1 in meno per il RGO.

Per quanto attiene al risultato economico per saldi, nel confronto 2003-2002, i dati (tab. n. 1) mostrano un peggioramento del RGO (-6,36%) e del REE (-34,71%).

Il secondo risultato, particolarmente significativo, sconta, oltre all'andamento negativo della differenza costi-ricavi della gestione, un capovolgimento del saldo proventi-oneri straordinari che diventa, nel 2003, negativo con un peggioramento del 110,84%. Aumenta anche l'incidenza del saldo proventi- oneri finanziari sul RGO che passa dal 21,95% del 2002 al 24,63% del 2003. In una situazione siffatta, nel 2003, il risultato economico di esercizio deriva tutto dal RGO, mentre le restanti risorse di quest'ultimo vengono assorbite dal saldo negativo POF.

In buona sostanza, nel 2003, il risultato economico finale, anche se peggiorato, risulta più realistico e stabilizzato perché non più influenzato da fatti straordinari e contingenti.

Una possibile notazione di confronto con la situazione economica dei Comuni, riguardante la cennata incidenza dei proventi-oneri finanziari sul RGO, è quella che rileva come questi ultimi enti abbiano un onere finanziario, proporzionalmente doppio a quello delle Province.

Tabella n. 1 - Province - Risultato economico per saldi

(migliaia di euro)

Annualità	RGO (a)	POF (b)	b/a %	POS (c)	REE (d)	(a-b)/d %	c/d %
2002	1.226.413	-269.202	21,95	304.834	1.262.046	75,84	24,16
2003	1.148.554	-282.921	24,63	-33.063	832.569	100+(3,97)	-3,97
migl./pegg.%	-6,36	-5,20	d.p. 2,68	-110,84	-34,71	d.p. 24,16	d.p. -28,13

REE = Risultato economico dell'esercizio
RGO = Risultato della gestione operativa
POF = Proventi oneri finanziari
POS = Proventi oneri straordinari
d.p. = differenza di punti percentuali

L'analisi prosegue, come per i Comuni, sul campione 2003 di enti con saldo positivo del REE e RGO congiuntamente considerati (89).

Anche qui, si vuole verificare quanta parte del risultato della gestione operativa (RGO) viene assorbita dal saldo dei proventi ed oneri finanziari (POF). Come si è detto, si tratta di misurare la sostenibilità economica dell'indebitamento. Vengono così, innanzitutto, individuati 3 enti che non derivano la loro positività economica finale (REE) dal RGO bensì da un saldo dei proventi ed oneri straordinari particolarmente favorevole per loro nell'esercizio di riferimento. Si tratta di 3 enti che rivelano un saldo proventi/oneri finanziari ben al di sopra del valore del saldo RGO e che, quindi, solo apparentemente, perché transitoriamente, mostrano positività economica.

Per i restanti 86 enti, come si rileva dalla tabella n. 2, nel 79,07% dei casi il costo dell'indebitamento assorbe fino al 50% delle risorse prodotte dalla gestione operativa, mentre nel restante 20,93% dei casi la quota di assorbimento va dal 50 fino al 100%.

Tabella n. 2 - Province - POF/RGO 2003

valori	>0 <50%	>50 <100%	>100%	Totali
n. enti	68	18	0	86 (+3)
Incid. %	79,07	20,93	0	100,00

P.O.F.=proventi e oneri finanziari
R.G.O.=risultato gestione operativa

7.3 Considerazioni d'insieme

Dai dati dei rendiconti, nel raffronto 2003-2002, si rileva, per Province e Comunità montane, un leggero *plus* di crescita degli impegni rispetto alla crescita degli accertamenti.

Per i Comuni, la tendenza è inversa rilevandosi un *plus* di crescita degli accertamenti, rispetto agli impegni, dello 0,87 di punto percentuale. I dati assoluti indicano valori di crescita intorno al 10% per le Province, al 7% per i Comuni e al 18% per le Comunità montane.

I residui attivi di fine esercizio crescono di valori percentuali a due cifre per Province e Comunità montane (16,98% e 15,69%). La crescita per i Comuni è più contenuta: il 6,89%.

Anche per i residui passivi il dato tendenziale è uguale: 19,76% per le Province e 13,68% per le Comunità montane; per i Comuni la crescita è dell'8,34%. Si rileva, quindi, la tendenza all'espansione delle spese e delle entrate in tutto il settore ben al di là del tasso di inflazione. Crescita meno sostenuta per i Comuni che, a differenza delle altre due categorie di enti, migliorano il saldo accertamenti-impegni di competenza.

Nel 2003 il risultato di amministrazione è positivo per quasi tutti gli enti delle tre categorie. Solo dieci Comuni e una Comunità montana del campione denunciano disavanzi e due Comuni e una Comunità montana sono in perfetto pareggio.

Naturalmente i saldi complessivi di amministrazione (differenza tra avanzi e disavanzi), non possono che essere positivi per tutte e tre le categorie di enti.

I saldi della gestione della competenza e i saldi del riaccertamento dei residui danno la misura della variazione intervenuta nei risultati di amministrazione del 2003 rispetto al 2002.

Queste variazioni sono di segno positivo per Province e Comuni e negativo per le Comunità montane. Con estrema semplificazione può dirsi che, per i Comuni, posto uguale a 6 il miglioramento, questo è dipeso da un -1 della gestione della competenza e da un +7 del riaccertamento dei residui; per le Province, posto uguale a 8 il miglioramento, esso è dipeso da un -26 della gestione di competenza e da un +34 del riaccertamento dei residui; per le Comunità montane, posto uguale a -2 il peggioramento, esso è derivato da un -14 della gestione di competenza e da un +12 del riaccertamento dei residui.

È di tutta evidenza, allora, che il risultato in attivo dei saldi di amministrazione degli enti locali non si determina, anno dopo anno, col risparmio derivante dalle gestioni della

competenza, esso deriva, invece, dall'accumulo del miglioramento dei conti determinato dalla revisione annuale delle partite, creditorie e debitorie, pregresse.

Nel 2003 questo miglioramento ha riguardato, per saldi complessivi, una forte eliminazione di residui passivi mitigata da un peggioramento nel conto dei residui attivi. La parte corrente e quella in conto capitale ne sono interessate quasi al 50% per ciascuna. È questa ultima posta che deve attrarre la maggiore attenzione: è chiaro che le economie del conto capitale non producono risorse libere. I corrispondenti residui attivi che finanziavano i residui passivi eliminati e, più ancora, la corrispondente parte già trasformata in cassa, necessitano di vincoli che ne evitino la distrazione dalla destinazione di investimento. Questa verifica può essere seriamente effettuata solo dall'organo di revisione che segue in loco la contabilità²⁰⁵.

La passata esperienza di questa Sezione nell'esame delle relazioni dell'organo di revisione interno porta ad escludere che al riguardo vi sia sufficiente attenzione, perciò si rende evidente la necessità di dare maggiore efficacia ed effettività ai controlli di revisione contabile.

Collegato alla negatività dei saldi della gestione di competenza è il risultato economico finanziario che misura la capacità di coprire le spese correnti più le quote di debito in scadenza con le entrate correnti e le altre risorse consentite dall'ordinamento. Anche se i saldi complessivi (differenza tra avanzi e disavanzi) sono di segno positivo per via dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione pregresso, è da rilevare che, per i Comuni, il 19% degli enti non raggiunge l'obiettivo. Il corrispondente dato è del 7% per le Province e del 22,5% per le Comunità montane.

Quanto fin qui considerato trova fondamento nell'analisi dei dati finanziari così come sono leggibili, quasi con immediatezza, nei documenti contabili. Ma, la presenza dei riscontrati squilibri di cassa di parte corrente –in oltre il 14% degli enti comunali– di entità e modalità più o meno significative, con il valore di marcatori di squilibri finanziari complessivi che a questi deve essere attribuito, conduce a dubitare che la reale situazione della finanza di un certo numero di enti locali sia quale appare dai conti ufficiali.

I dati del conto economico rivelano che quasi il 25% dei Comuni ed il 10% delle Province, nel 2003, presentano saldi negativi. Tale risultato peggiora ulteriormente se si pone mente al fatto che un altro 9% dei Comuni, e un 3% delle Province, rivela un risultato positivo solo per effetto di un forte, altrettanto positivo, saldo dei proventi ed oneri straordinari.

Nel 2003 questi ultimi, per le Province, mostrano un saldo che tende verso lo zero. Ciò rende il risultato economico di questi enti, anche se leggermente peggiorato rispetto al 2002, più stabilizzato.

Il saldo dei proventi ed oneri finanziari (costo dell'indebitamento), salvo rari casi sempre negativo, per i Comuni assorbe il 50% delle risorse della gestione operativa. Il dato, per le Province, si aggira intorno al 25%.

È di notazione che quasi il 9% dei Comuni ha un saldo negativo dei proventi ed oneri finanziari di importo superiore al risultato della gestione operativa, con valori che giungono anche oltre il 500% di questo. Si tratta proprio di quegli enti che mostrano un risultato economico di esercizio solo apparentemente di segno positivo perché interamente determinato dal saldo dei proventi ed oneri straordinari.

Allora, non appare da sottovalutare l'opportunità che il ricorso all'indebitamento sia vincolato anche a parametri di sostenibilità economica.

²⁰⁵ Ci si limita qui a rilevare che, come detto nel testo, nel 2003 il miglioramento ha riguardato, per valori intorno al 50%, il conto capitale e che l'importo dei fondi con vincolo indicati nel quadro riassuntivo della gestione finanziaria è, per i Comuni, attorno al 35% e per le Province, al 25% del saldo complessivo di amministrazione.

PARTE III

FENOMENI INCIDENTI SUGLI EQUILIBRI DI BILANCIO

8 I debiti fuori bilancio

8.1 disciplina normativa

Il debito fuori bilancio può concettualmente definirsi quale obbligazione propria dell'ente, o comunque ad esso riconducibile, per la quale non si è provveduto ad attivare le procedure che disciplinano l'effettuazione delle spese. In particolare, non è stato perfezionato il relativo impegno contabile sull'esercizio di competenza; mancando l'impegno, il debito non trova alcuna rappresentazione nelle scritture in cui si concretizza la gestione del bilancio.

Esso è quantomeno indizio di una irregolarità di gestione, ancora più grave se deriva dalla conoscenza di carenze di fondi di bilancio.

Si tratta di partite non conosciute dal bilancio che costituiscono una violazione al principio di veridicità, perché i dati del conto non registrano le passività che da queste derivano. L'ordinamento, articolo 194 del TUEL, si è fatto carico di individuare le fattispecie di debiti fuori bilancio che gli enti locali, con deliberazione consiliare, possono riconoscere legittime e ricondurre, quindi, nell'alveo del bilancio.

Le tipologie corrispondono alle prime quattro individuate dal citato art. 194, 1° comma²⁰⁶:

- 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 del bilancio di cui all'articolo 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 di urgenza per opere di pubblica utilità.

La presenza di tali fattispecie comporta l'obbligo del riconoscimento della legittimità del debito e del suo contestuale finanziamento. Solitamente ciò avviene, ma non necessariamente, contestualmente alla verifica della permanenza degli equilibri di bilancio e (a parte l'ipotesi, peraltro rara, in cui l'ente preveda già in bilancio stanziamenti finalizzati a precostituire la copertura di debiti fuori bilancio) questa non può che essere assicurata con i mezzi a disposizione al momento del riconoscimento.

Ma, le ipotesi di debiti fuori bilancio sanabili, non si esauriscono in quelle sopraindicate.

Il citato articolo 194, 1° comma, individua alla lettera e) l'ulteriore fattispecie della "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".

Pertanto, una spesa, anche se irrualmente effettuata, purché abbia soddisfatto esigenze fondamentali dell'ente e nei limiti del valore acquisito al patrimonio, costituisce debito fuori bilancio suscettibile di riconoscimento.

Consegue logicamente che, per la spesa non sanabile, il rapporto di obbligazione permane tra il privato fornitore e l'amministratore o dipendente dell'ente (art. 191, co. 4 TUEL).

La copertura dei debiti fuori bilancio, come già accennato, non può che essere assicurata con i mezzi a disposizione al momento del riconoscimento. La disciplina è posta dall'articolo 193, comma 3° del TUEL per la quale possono essere utilizzate, per l'anno in corso e per i due successivi, tutte le entrate e le disponibilità ad eccezione di quelle vincolate per legge a specifica

²⁰⁶ Una elencazione più ampia, in funzione storica, delle diverse disposizioni che si sono succedute nel tempo è rinvenibile nel referto dell'anno precedente.

destinazione e di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti. In via eccezionale, in assenza di altre risorse, era consentito anche il ricorso all'indebitamento.

Peraltro, l'articolo 119 della Costituzione, nel testo riformato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, vieta, ora, agli enti locali il ricorso all'indebitamento per spese che non siano di investimento.

La nuova disposizione costituzionale ha, quindi, necessitato l'adeguamento delle norme che consentivano, anche solo in via eccezionale, il ricorso all'indebitamento per la copertura indifferenziata dei debiti fuori bilancio che riguardassero spese sia di investimento che di parte corrente. Così:

- con l'articolo 27, comma 14, della legge n. 448 del 2001 (finanziaria per il 2002) si è confermata la facoltà per gli enti locali di ricorrere alla contrazione di mutui per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale, limitatamente ai disavanzi risultanti dai bilanci delle predette aziende relativi agli esercizi 2000 e precedenti;
- con il successivo art. 41, co. 4, la facoltà di ricorrere a mutui per finanziare debiti fuori bilancio relativi a spese di parte corrente è limitata a quelli maturati prima dell'entrata in vigore della citata legge costituzionale n. 3 del 2001 (8 novembre 2001)²⁰⁷;
- con l'articolo 23, comma 5, della legge n. 289 del 2002 (finanziaria per il 2003) è stato posto l'obbligo della trasmissione dei provvedimenti di riconoscimento del debito alla competente Procura regionale della Corte dei conti e col successivo articolo 30, comma 15, sono state previste conseguenze sanzionatorie per le ipotesi di violazione del precetto costituzionale²⁰⁸.

Infine, la legge 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria per il 2004)²⁰⁹ ha dato risposta per una univoca definizione dei concetti di indebitamento e di spesa di investimento in ordine alla quale ultima appare di precipuo interesse la disposizione del comma 19 dell'articolo 3 che espressamente pone il divieto agli enti locali di ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione, di aziende o società, finalizzata al ripiano di perdite, ipotesi che ha costituito una fattispecie ricorrente nel riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

8.2 L'indagine della Sezione

L'indagine svolta dalla Sezione si è proposta di verificare l'andamento del fenomeno nelle Amministrazioni provinciali e nei Comuni, negli anni 2003 e 2004, analizzando i dati riguardanti i riconoscimenti deliberati, i ripiani con impegno sul bilancio d'esercizio e sui due successivi, le tipologie dei debiti e le risorse utilizzate per la copertura. A questo fine è stato utilizzato un questionario che, inviato all'universo dei Comuni e delle Province con obbligo di compilazione e di ritorno anche in ipotesi negativa, ha consentito di attingere le notizie e i dati necessari. E' stato poi selezionato un campione più ristretto costituito dagli enti comunali che, nel 2003, per la copertura hanno fatto ricorso all'indebitamento per importi superiori ai 500.000 mila euro. Si è trattato di 50 enti per i quali sono state esaminate le deliberazioni adottate ai sensi degli artt. 193 e 194 TUEL, al fine di accertare, prioritariamente, il rispetto del principio costituzionale che limita il ricorso all'indebitamento alle sole spese di investimento e, poi, l'effettiva verifica, da parte dei Consigli comunali, dell'utilità pubblica delle spese riconosciute, con riferimento anche agli oneri aggiuntivi (interessi, rivalutazione, risarcimenti, spese legali, etc.).

²⁰⁷ Una norma di carattere eccezionale, mirante ad agevolare le procedure di risanamento degli enti locali in stato di dissesto finanziario, fa riferimento non più alla "maturazione" del debito ma al momento del verificarsi dell'atto o fatto di gestione cui questo è correlato (comma 2, art.5 del D.L. 29 marzo 2004, n. 80 convertito in legge 28 maggio 2004, n. 140).

²⁰⁸ Vedasi Corte Costituzionale sentenza n. 64/2005.

²⁰⁹ Vedasi Corte Costituzionale sentenza n. 425/2004.

8.2.1 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2003

Nell'anno 2003 il numero degli enti interessati al fenomeno è stato di 1.632; i debiti riconosciuti sono ammontati a 529,758 milioni di euro (prospetto n. 1).

Le Amministrazioni provinciali coinvolte sono 40 per un totale di riconoscimenti pari a 35,116 milioni di euro. I Comuni più coinvolti, per il valore assoluto dell'importo, sono stati quelli della 7^a e 8^a classe demografica; i meno, quelli della classe 0 e 1^a. La classe demografica che presenta il maggior numero di Comuni coinvolti è la 5^a seguita dalla 6^a (308 e 288) mentre la 10^a e l'11^a, con 4 enti ciascuna, presentano il minore affollamento.

Le Regioni, i cui enti locali di appartenenza presentano gli importi maggiori, sono la Campania -113,035 milioni di euro e 234 enti coinvolti- la Sicilia -94,049 milioni di euro e 249 enti coinvolti- il Lazio -76,779 milioni di euro e 112 enti coinvolti-.

Le Regioni con gli enti che presentano gli importi minori sono il Molise (1.758.774 euro e 21 enti coinvolti) e la Valle d'Aosta (63.765 euro e 5 enti coinvolti)²¹⁰.

Se si vuole, ora, rapportare -escluse le Province- i debiti fuori bilancio riconosciuti alla popolazione residente negli enti locali coinvolti, per Regione e per classe demografica (prospetto n. 2), risulta che le Regioni con il più alto valore di debiti fuori bilancio riconosciuti per abitante sono la Basilicata (26,27 euro/ab.), la Sicilia (25,53 euro/ab.), la Campania (24,32 euro/ab.), e l'Abruzzo (23,37 euro/ab.). Quelle con il più basso valore per abitante sono l'Emilia Romagna (4,28 euro/ab.), il Friuli Venezia-Giulia (4,37 euro/ab.), e la Valle d'Aosta (5,82 euro/ab.).

I Comuni con il valore per abitante più elevato sono quelli della classe 0 (61,33 euro/ab.) e della classe 1^a (42,39 euro/ab.).

Il valore medio per i Comuni è di 17,70 euro/ab., mentre per le Province è di 1,75 euro/abitante. Per quest'ultime il più alto valore (9,30 euro/ab.) è della regione Basilicata.

Se si vuole, invece, riferire il dato globale dei debiti fuori bilancio riconosciuti all'intera popolazione nazionale, il risultato è di 9,29 euro/abitante.

8.2.2 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004

Nell'anno 2004 il numero degli enti interessati al fenomeno è stato di 1.584; i debiti riconosciuti sono ammontati a 588,077 milioni di euro (prospetto n. 3).

Le Amministrazioni provinciali coinvolte sono 37 per un totale di riconoscimenti pari a 25,767 milioni di euro. I Comuni più coinvolti, per il valore assoluto dell'importo, sono stati quelli della 11^a classe seguita dalla 7^a e 5^a, i meno, quelli della 0^a e 1^a. La classe demografica che presenta il maggior numero di Comuni coinvolti è la 5^a seguita dalla 4^a (330 e 255) mentre la 10^a e 11^a presentano il minor affollamento.

Le Regioni, i cui enti locali di appartenenza presentano gli importi maggiori, sono la Sicilia - 150,398 milioni di euro e 245 enti coinvolti - la Campania - 127,005 milioni di euro e 215 enti coinvolti - il Lazio - 73,615 milioni di euro e 101 enti coinvolti.

Le Regioni con gli enti che presentano gli importi minori sono il Trentino Alto Adige (821.719 euro e 27 enti coinvolti) e l'Umbria (1,912 milioni di euro e 17 enti coinvolti)²¹¹.

Se si vuole ora rapportare, escluse le Province, i debiti fuori bilancio riconosciuti alla popolazione residente negli enti locali coinvolti, per Regione e per classe demografica (prospetto n. 4), risulta che le Regioni con il più alto valore di debiti fuori bilancio riconosciuti per abitante sono la Basilicata (59,43 euro/ab.), la Valle d'Aosta (47,48 euro/ab.), la Sicilia (36,48 euro/ab.) e la Campania (35,57 euro/ab.). Quelle con il più basso valore per abitante sono il Trentino Alto Adige (2,83 euro/ab.), l'Emilia Romagna (3,50 euro/ab.) e l'Umbria (4,02 euro/ab.).

²¹⁰ Le considerazioni appena svolte in ordine all'incidenza per classe demografica e per Regione vanno apprezzate tenuto conto della diversità di numero di enti e di popolazione ricadenti nei vari ambiti.

²¹¹ Vedi nota precedente.

I Comuni con il valore per abitante più elevato sono quelli della classe 0[^] (67,52 euro/ab.), e della classe 1[^] (41,21 euro/ab.).

Il valore medio per i Comuni è di 21,69 euro/ab., per le Province di 1,43 euro/abitante. Per queste ultime, il più alto valore (3,17 euro/ab.) è della regione Calabria.

Se si vuole, invece, riferire il dato globale dei debiti fuori bilancio riconosciuti all'intera popolazione nazionale il risultato è di 10,31 euro/abitante.

8.2.3 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2003. Il ripiano

Le disposizioni degli artt. 193 (commi 2 e 3) e 194 (comma 2) del TUEL, che disciplinano il ripiano dei debiti fuori bilancio, consentono, oltre la possibilità di procedere all'impegno contabile degli stessi sull'esercizio in corso, anche quella di programmare, attraverso il bilancio pluriennale, l'impegno sui due esercizi successivi.

Si definiscono, quindi, per tecnica legislativa "ripianati" i debiti fuori bilancio la cui copertura finanziaria ed il cui conseguente impegno contabile è effettuato a carico dell'esercizio in cui avviene il loro riconoscimento e/o sui due esercizi successivi.

Peraltro, non è di poco momento tenere distinti i ripiani a carico dell'esercizio in corso dagli altri, perché ciò è determinante al fine di riconoscere cessata la qualità di "fuori bilancio" (annuale) di un debito. Ciò nel senso proprio del termine che impone l'avvenuto atto giuscontabile di impegno a carico dell'esercizio cui quel bilancio fa riferimento e nelle cui scritture contabili trova rappresentazione. Ciò premesso, i debiti fuori bilancio ripianati ai sensi dell'art. 193 TUEL (prospetto n. 5) - a carico dell'esercizio in corso più i due anni successivi - ammontano a 526,722 milioni di euro pari al 99,43% dei riconoscimenti. Il rimanente è costituito da debiti per i quali è stata prevista una copertura finanziaria oltre il triennio o, addirittura, nessuna copertura.

Fra i ripianati, quelli gravanti sull'esercizio 2003 ammontano a 457,913 milioni di euro, pari all'86,44% dell'intero importo dei riconosciuti, quelli sull'esercizio 2004 a 52,987 milioni di euro, pari al 10,00%, quelli sull'esercizio 2005 a 15,820 milioni di euro, pari al 2,99%.

Infine, i non ripianati sono risultati 3,036 milioni di euro, pari allo 0,57%.

8.2.4 I debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004. Il ripiano

I debiti fuori bilancio ripianati ai sensi dell'art. 193 TUEL (prospetto n. 6) - a carico dell'esercizio 2004 più i due anni successivi - ammontano a 576,830 milioni di euro pari al 98,09% dei riconoscimenti. Il rimanente è costituito da debiti per i quali è stata prevista una copertura finanziaria oltre il triennio o, addirittura, nessuna copertura.

Fra i ripianati, quelli gravanti sull'esercizio 2004 ammontano a 509,091 milioni di euro, pari all'86,57% dell'intero importo dei riconosciuti, quelli sull'esercizio 2005 a 53,772 milioni di euro, pari al 9,14%, quelli sull'esercizio 2006 a 13,996 milioni di euro, pari al 2,37%.

Infine, i non ripianati sono risultati 11,247 milioni di euro, pari all'1,91%.

8.2.5 Tipologia dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2003.

L'analisi dei dati forniti in risposta al questionario, integrati dai contenuti delle delibere adottate dagli enti, ha consentito di individuare le tipologie di debito così come previste dall'art. 194 del TUEL, a seconda della diversa causa genetica (prospetto n. 7).

I debiti fuori bilancio, che sono derivati da sentenze passate in giudicato o sentenze immediatamente esecutive, rappresentano il 59,86% del totale per un ammontare di 317,109 milioni di euro (nel 2002: 359,640 milioni, pari al 53,79%).

Le Regioni in cui questa tipologia è più presente sono quelle dell'area meridionale: la Campania (69,523 milioni di euro), la Sicilia (59,930 milioni), il Lazio (53,347 milioni), la Puglia (48,943 milioni). Anche la Calabria e la Lombardia esprimono valori significativi pari, rispettivamente, a 17,492 e 13,956 milioni di euro.

Per quanto riguarda i debiti fuori bilancio derivanti dalla copertura dei disavanzi dei consorzi, aziende speciali ed istituzioni, il loro ammontare è pari a 13,096 milioni di euro, con una incidenza sul totale del 2,47% (nel 2002: 12,3 milioni pari all'1,85%).

Tale tipologia è presente soprattutto nel Lazio (2,955 milioni), nel Piemonte (2,933 milioni), nella Campania (1,957 milioni), nella Sicilia (1,944 milioni) e nella Sardegna (1,599 milioni).

Per la ricapitalizzazione di società costituite per la gestione di servizi pubblici, i debiti fuori bilancio riconosciuti ammontano a 11,470 milioni di euro, pari al 2,16% del totale (nel 2002: 1,028 milioni pari allo 0,15%).

La Campania mostra i valori più significativi con un importo di 6,954 milioni di euro seguita dalla Lombardia con 3,258 milioni di euro.

I debiti fuori bilancio riconosciuti per procedure espropriative o di occupazione di urgenza rappresentano l'11,18% del totale, per un ammontare complessivo di 59,216 milioni di euro e si rilevano soprattutto negli enti della Sicilia (12,959 milioni di euro), del Lazio (8,709 milioni di euro) e della Toscana (8,424 milioni di euro).

Con il d.lgs. n. 342/1997 è stata prevista la possibilità di riconoscere debiti per l'acquisizione di beni e servizi, anche in ipotesi di violazione delle regole per l'assunzione di impegni, e per l'effettuazione di spese, purché nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento di proprie pubbliche funzioni e servizi di competenza.

La disposizione è stata, poi, trasfusa nel vigente art. 194, primo comma, lettera e) del TUEL.

L'incidenza della sopraindicata tipologia sul totale dei debiti fuori bilancio riconosciuti è stata del 24,33%, per un importo di 128,865 milioni di euro e rappresenta, assieme a quella delle sentenze esecutive, ben l'84,19% del totale.

Al fenomeno sono stati interessati soprattutto gli enti della Campania (28,582 milioni di euro), della Sicilia (19,215 milioni), della Puglia (13,883 milioni) e del Lazio (11,766 milioni).

8.2.6 Tipologia dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004

Anche nel 2004 ci si è avvalsi dei dati forniti in risposta al questionario. I debiti fuori bilancio (prospetto n. 8), che sono derivati da sentenze passate in giudicato o sentenze immediatamente esecutive, rappresentano il 60,51% del totale per un ammontare di 355,827 milioni di euro.

Le Regioni in cui questa tipologia è più presente sono quelle dell'area centro-meridionale: la Sicilia (109,912 milioni di euro), la Campania (75,082 milioni), la Puglia (38,057 milioni) ed il Lazio (33,542 milioni). Anche la Toscana e la Lombardia esprimono valori significativi pari, rispettivamente, a 13,167 e 12,393 milioni di euro.

Per quanto riguarda i debiti fuori bilancio derivanti dalla copertura di disavanzi dei consorzi, aziende speciali ed istituzioni, il loro ammontare è pari a 3,698 milioni di euro, con una incidenza sul totale dello 0,63%.

Tale tipologia è presente in modo significativo solo in Abruzzo con 1,324 milioni di euro.

Per la ricapitalizzazione di società costituite per la gestione di servizi pubblici, i debiti fuori bilancio riconosciuti ammontano a 2,320 milioni di euro, pari allo 0,39% del totale.

La Campania mostra i valori più significativi con un importo di 1,138 milioni di euro.

I debiti fuori bilancio riconosciuti per procedure espropriative o di occupazione di urgenza rappresentano l'8,31% del totale, per un ammontare complessivo di 48,884 milioni di euro e si rilevano soprattutto negli enti della Sicilia (11,018 milioni di euro), del Lazio (8,977 milioni) e della Puglia (8,241 milioni).

La tipologia dell'acquisizione di beni e servizi ha inciso per 177,347 milioni di euro, pari al 30,16%. Al fenomeno sono stati interessati soprattutto gli enti della Campania (45,537 milioni di euro), del Lazio (30,754 milioni) e della Sicilia (28,966 milioni). I debiti fuori bilancio relativi a quest'ultima tipologia e quelli per sentenze esecutive rappresentano, insieme, ben il 90,67%.

8.2.7 Copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2003

L'art. 193 del TUEL disciplina la salvaguardia degli equilibri di bilancio e stabilisce, al 1° comma, che gli enti locali devono rispettare, durante la gestione e nelle variazioni di bilancio, il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio. Il secondo comma dello stesso articolo detta le modalità e i tempi per la realizzazione dell'obiettivo. Almeno una volta l'anno, entro il 30 settembre, l'organo consiliare deve provvedere ad effettuare, con un apposito provvedimento, la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi per verificare che l'erogazione delle spese e l'acquisizione delle risorse relative a ciascun programma procedano secondo quanto indicato nel bilancio di previsione. In occasione di tale verifica l'organo consiliare deve accertare se i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di amministrazione o di gestione, per squilibrio nella gestione di competenza ovvero in quella dei residui e, in caso affermativo, deve adottare le misure necessarie a ripristinare il pareggio. Con il medesimo provvedimento l'ente, sempre al fine di garantire gli equilibri generali di bilancio, dovrà adottare gli interventi necessari per il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti.

Per il riequilibrio di bilancio possono essere utilizzate, per l'anno in corso e per i due anni successivi, tutte le entrate, escluse quelle provenienti da mutui e altre forme di indebitamento o aventi specifica destinazione per legge²¹².

Ciò premesso, al fine di avere conoscenza delle decisioni assunte dal Consiglio per il ripiano e per la individuazione delle risorse occorrenti a finanziare i debiti fuori bilancio riconosciuti dagli enti, ci si è avvalsi delle indicazioni inserite nei provvedimenti adottati ai sensi degli artt. 193 e 194 TUEL, nonché delle notizie e dei dati forniti in risposta al questionario.

I risultati sono contenuti nel prospetto n. 9.

Appare così il ricorso alle disponibilità del bilancio di parte corrente per il 22,96%, del bilancio degli investimenti per l'8,99%, dell'avanzo di amministrazione per il 35,45%, dell'alienazione di beni per il 4,41%, dei mutui della Cassa DD.PP. per il 18,95%, dei mutui di altri istituti bancari per il 4,62% e delle altre risorse specificatamente individuate per il 4,14%.

E' di interesse rilevare come nel 2003 il ricorso all'indebitamento e quindi ai mutui della Cassa Depositi e Prestiti e a quelli concessi da altri istituti sia sceso dal 32,13% del 2002 al 23,57% del 2003. Il dato che rileva uno scostamento di quasi il 9% mostra i primi effetti della novella costituzionale che limita l'indebitamento ai soli investimenti.

8.2.8 Copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004

Anche in questo caso sono stati utilizzati i dati di risposta al questionario e, per quanto disponibili, quelli tratti dalle delibere degli enti. I risultati sono contenuti nel prospetto n. 10.

Appare così il ricorso alle disponibilità del bilancio di parte corrente per il 20,73%, del bilancio degli investimenti per l'8,78%, dell'avanzo di amministrazione per il 31,54%, dell'alienazione di beni per l'11,86%, dei mutui della Cassa DD.PP. per il 15,30%, dei mutui di altri Istituti bancari per il 3,17% e, in via residuale, delle altre risorse specificatamente individuate per il 7,09%. Anche nel 2004 prosegue la discesa del ricorso all'indebitamento che dal 23,57% dell'anno precedente passa al 18,47%.

8.2.9 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004 e nel 2003. Raffronti

Può innanzitutto rilevarsi (prospetto n. 11), per il 2004, una leggera diminuzione (2,94%) del numero degli enti coinvolti (1.584 invece dei 1.632 dell'anno precedente) a fronte di un aumento (11,01%) dei debiti fuori bilancio riconosciuti che ammontano a 588,077 milioni di euro contro i 529,758 milioni dell'anno 2003. Il carico medio per abitante, riferito ai soli Comuni coinvolti, passa dai 17,70 euro del 2003 ai 21,69 del 2004, con un aumento di 3,99 unità di euro.

²¹² Vedasi al riguardo, per una maggiore analisi della disciplina, il paragrafo 8.1.

Nei Comuni, la distribuzione per classi demografiche rileva una certa costante. Infatti, rimangono sempre molto elevati gli importi della 6^a, 7^a, 8^a e 11^a classe, mentre si rilevano modificazioni altalenanti nelle altre.

Il dato relativo alle Province nel 2004, rispetto al 2003, diminuisce di 3 unità negli enti coinvolti (37 invece di 40) e del 26,62% negli importi dei debiti riconosciuti (25,767 milioni di euro invece di 35,116 milioni).

La Campania e la Sicilia si confermano le Regioni con gli importi più elevati mentre il Lazio e la Puglia tornano a mostrare valori significativi. Anche se per importi assoluti poco rilevanti, la Valle d'Aosta è la Regione con il più alto tasso percentuale di incremento.

Il dato per abitante, riferito all'intera popolazione nazionale, è passato da euro 9,29 del 2003 a euro 10,31 nel 2004.

Allora, ciò che può riscontrarsi, a parte una certa oscillazione fisiologica dei dati globali, è una continuità nella imputazione ad alcune classi demografiche e la persistenza di valori elevati sopra la media nell'area meridionale, insulare e nella Regione Lazio.

I tempi di ripiano, nei due esercizi a confronto, si discostano di poco: nel 2003, nel triennio, vengono ripianati il 99,43% dei debiti a fronte del 98,09% del 2004. Anche per quanto riguarda la tipologia dei debiti, lo scostamento complessivo è contenuto: nel 2003, per sentenze esecutive ed acquisizione di beni, il dato è, rispettivamente, del 59,86% e 24,33% a fronte del 60,51% e il 30,16% del 2004; quindi è quest'ultima fattispecie a presentare una maggiore crescita.

Gli strumenti di copertura utilizzati nei due diversi esercizi hanno scostamenti percentuali complessivamente non di particolare rilievo. E' invece di notazione il *trend* decrescente - già a partire dall'anno 2002 - del ricorso all'indebitamento: nel 2002 il ricorso ai mutui rappresentava il 32,13% delle risorse reperite, nel 2003, il 23,57% e nel 2004, solo il 18,47%. Come già accennato, sono gli effetti della novella del 2001 che ha costituzionalizzato il divieto del ricorso all'indebitamento per le spese non di investimento. Speculare a questo fenomeno è l'aumento del ricorso alla vendita di beni che passa dal 4,41% del 2003 all'11,86% del 2004.

8.2.10 Debiti fuori bilancio. Incidenza sulla finanza locale.

E' sicuramente di interesse verificare l'incidenza percentuale del fenomeno sul dato della finanza locale per riportare, come si suole dire in dottrina, ad effettività i dati che appaiono dai documenti contabili: operazione certamente non semplice, ma sicuramente possibile nel limite che si va a chiarire. Quest'anno la Sezione riferisce, fra l'altro, sull'andamento della finanza locale dei Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti per l'anno 2003.

Si è allora ricavato, per questo campione di enti, il dato costituito dai debiti fuori bilancio riconosciuti e non impegnati al 31 dicembre 2003 più quelli riconosciuti nel corso del 2004.

Il dato così costruito rappresenta, per quegli enti, la situazione debitoria sicuramente esistente al 31 dicembre 2003²¹³ e non espressa nella contabilità di chiusura di quell'esercizio. Si è raffrontato questo dato con quello degli stessi enti relativo alle entrate correnti accertate alla fine del 2003 (prospetto n. 12).

Si sono scelte le entrate correnti per la significatività che l'impatto di queste poste debitorie avrebbe avuto sul saldo della parte corrente se, invece di essere "fuori bilancio", fossero state in bilancio.

Il dato emerso è che queste poste debitorie inesprese rappresentano l' 1,55% (1,36% l'anno precedente) delle entrate correnti accertate. Il dato, rilevato a livello nazionale, raggiunge, poi, i valori più elevati in Basilicata (9,70%), in Valle d'Aosta (4,48%), in Sicilia (4,38%), in Molise (3,98%), in Campania (3,56%) e in Abruzzo (3,16%).

Rimane su valori inferiori alla media negli enti locali delle altre Regioni, fino quasi ad annullarsi in Piemonte (0,12%).

²¹³ Non è stato possibile costruire la situazione debitoria effettivamente esistente al 31 dicembre 2004 in quanto non è conosciuto, perché si è in corso d'anno, il dato dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2005.

8.2.11 L'indebitamento a copertura dei debiti fuori bilancio e la verifica dell'utilità pubblica delle spese riconosciute legittime

Si tratta di due distinte indagini che utilizzano l'esame della stessa documentazione (quasi 300 delibere consiliari di 50 enti).

a) Per quanto riguarda la prima *–la copertura a mezzo dell'indebitamento–* un dato iniziale di rilievo è quello riassuntivo contenuto nella sub-tabellina in calce al prospetto 1/sp., che segue: l'indebitamento è stato utilizzato per la copertura di spese correnti nella misura del 14,30% mentre il restante 85,70% è servito a coprire spese aventi carattere di investimento. Il dato, confrontato con quello della stessa indagine dell'anno precedente, 76% e 24%, mostra un capovolgimento dei valori. In effetti è fisiologico che più ci si allontani dalla data di entrata in vigore della novella costituzionale, minori siano i debiti, per spese di parte corrente, maturati prima di quella data. È di interesse analizzare, ora, i dati con riferimento alle cinque diverse fattispecie previste dall'art. 194, comma 1, del TUEL.

L'utilizzo dell'indebitamento per la copertura di oneri discendenti da sentenze esecutive – lettera A – è stato pari al 49,20%. Di questo, il 9,97% è andato a coprire spese correnti e il restante 90,03% spese per investimenti. Le spese correnti hanno riguardato tanto debiti maturati fino al 7.11.2001 – che non subiscono la nuova disciplina - che spese maturate successivamente. Al riguardo, premesso che nel caso delle sentenze il requisito della maturazione del debito è stato ormai, quasi pacificamente, individuato nel deposito delle medesime, sono state riscontrate, per un importo di 2,150 milioni di euro, delibere consiliari di finanziamento di spese di natura corrente dovute per sentenze depositate in data successiva al 7/11/2001. In verità, in questi casi, è stato accertato un primo rigetto della richiesta da parte della Cassa Depositi e Prestiti e una reiterata istanza dell'ente per ottenere il finanziamento²¹⁴.

L'incidenza per gli oneri discendenti dalla copertura di disavanzi di aziende, consorzi ed istituzioni -lettera B- è stata pari al 3,41%. Così come per la fattispecie successiva. -ricapitalizzazione di società partecipate, con incidenza dell'1,56%- ricorrendo la finalità del ripiano di perdite, nell'istruttoria, non ci si è posti il problema della distinzione della natura, di investimento o corrente, dell'intervento, in quanto è lo stesso legislatore (co. 19, art. 3, l. finanziaria per il 2004) che ha posto in assoluto il divieto del ricorso all'indebitamento. L'indagine, quindi, si è limitata ad accertare se le perdite ripianate si riferissero ad esercizi fino al 2000 (non rientranti nella nuova disciplina) o successivi.

Nei casi esaminati si è trattato dell'esercizio 2001.

Anche in queste ipotesi sono state riscontrate, per complessivi 4,773 milioni di euro, delibere consiliari che dispongono l'accensione di mutui per il finanziamento di spese, che, secondo il nuovo ordinamento, devono invece avere altra copertura. Si è trattato di delibere, in alcuni casi, accompagnate dalla notizia di rigetto della Cassa Depositi e Prestiti ma, in altri casi, reiterate con invito ad altri Istituti bancari a finanziare le spese, nell'erroneo assunto che trattavasi di oneri maturati prima alla novella costituzionale. L'erroneità è stata individuata nella mancata considerazione unitaria dei fatti gestionali dell'esercizio aziendale chiuso in perdita.

L'incidenza per oneri discendenti da espropri -lettera D- è risultata del 33,44%. Questa fattispecie riguarda, per sua natura, solo spese per investimento e, quindi, sempre finanziabili con ricorso all'indebitamento.

L'incidenza per oneri discendenti dall'acquisizione di beni e servizi -lettera E- è risultata del 12,41%. Il relativo importo riguarda spese correnti maturate in data precedente la novella costituzionale n. 3/2001 per il 35,78% e spese per investimenti per il rimanente. Dai dati appena descritti e dalle brevi considerazioni che li accompagnano emerge un quadro consistente in un coacervo di situazioni debitorie riconosciute legittime dagli enti e riguardanti, perlopiù, spese maturate antecedentemente l'entrata in vigore delle nuove disposizioni o rientranti nella categoria degli investimenti, ma anche spese che erroneamente gli enti hanno ritenuto di poter finanziare con il ricorso all'indebitamento.

²¹⁴ Non si è in grado di riferire sugli esiti.

Prospetto n.1/Sp. - L'indebitamento a copertura dei debiti fuori bilancio
 N. enti : 50 COPERTURA CON INDEBITAMENTO = 96.160.223,34 euro di cui:

(importi in euro)

A) SENTENZE ESECUTIVE					B) COPERT. DIS. AZIENDE		C) RICAPITAL. NE SOC.		D) ESPROPRI	E) ACQUISIZIONE BENI E SERVIZI		
totale	spese correnti	maturato al 07/11/01	maturato dallo 08/11/01 *	spese invest.ti	totale	da eserc. 2001	totale	da eserc. 2001	totale	totale	spese correnti maturate al 7/11/2001	spese invest.ti
47.306.832,29	4.717.988,53	2.567.058,34	2.150.930,19	42.588.843,76	3.273.775,30	3.273.775,30	1.500.000,00	1.500.000,00	32.151.495,82	11.928.119,93	4.268.386,70	7.659.733,23

incid.% su tot. indeb.to	incid.% su copert. sentenze	incid.% su spese correnti	incid.% su spese correnti	incid.% su copert. sentenze	incid.% su tot. indeb.to	incid.% su cop. dis. aziende	incid.% su tot. indebit.	incid.% su ricapit. soc.	incid.% su tot. indeb.to	incid.% su tot. indeb.to	incid.% su copert. acquis.beni e serv.	incid. % su copert. acquis. beni e serv.
49,20	9,97	54,41	45,59	90,03	3,41	100,00	1,56	100,00	33,44	12,41	35,78	64,22

Totale	Spese correnti	Spese invest.
100%	14,30%	85,70%

b) In ordine alla seconda indagine – *la verifica dell'utilità delle spese riconosciute con particolare riferimento agli oneri accessori* – una prima considerazione che deve immediatamente farsi, e che ricalca quanto già rilevato nel referto dell'anno precedente, è che non in un solo caso l'Organo consiliare si è fatto carico di dare dimostrazione dell'utilità delle spese e dell'arricchimento derivato all'ente. Ciò occorre rilevare a fronte dello specifico onere, posto quantomeno per la fattispecie di cui alla lettera c) dell'art. 194, comma 1, del TUEL, gravante sul Consiglio, e dalla disposizione dell'art. 191, comma 4, la quale stabilisce che per la quota eccedente il vantaggio il rapporto obbligatorio intercorre tra fornitore e funzionario. Ci si vuole riferire all'orientamento consolidato nella giurisprudenza della Corte dei conti secondo cui costituisce danno la differenza tra la sorte capitale del debito ed il maggior esborso di valuta imputato a titolo accessorio (interessi, rivalutazione, spese legali, danni, etc.).

Il fatto che in nessun caso si sia riscontrato che l'Organo consiliare abbia avanzato dubbi in ordine alla riconoscibilità o, quando questa è comunque dovuta, all'individuazione di possibili profili di responsabilità, fa oggettivamente ritenere non operante la funzione di controllo sulla Giunta e sull'apparato che, in materia, l'ordinamento affida al Consiglio. Ciò premesso, il prospetto n. 2/sp., che segue, contiene i risultati numerici dell'indagine.

Prospetto n.2/Sp. - Gli oneri accessori nei debiti fuori bilancio
N. enti : 50 - D.F.B. RICONOSCIUTI = 155.387.913,81 euro di cui

(importi in euro)

Let. A - SENTENZE	interessi legali	riv. monetaria	spese legali	risarc. danni	Totale oneri accessori e incidenza % lett.A
IMPORTO					
64.570.493,45	8.214.973,75	2.448.432,08	1.192.790,61	7.523.337,70	19.379.534,14
41,55%	12,72%	3,79%	1,85%	11,65%	30,01%
Let. D - ESPROPRI	interessi legali	riv. monetaria	spese legali	risarc. danni	Totale oneri accessori e incidenza % lett.D
IMPORTO					
56.421.050,26	12.113.945,42	135.805,66	176.730,37	3.161.455,94	15.587.937,39
36,31%	21,47%	0,24%	0,31%	5,60%	27,63%
Let. E - ACQUISIZIONE BENI e SERVIZI	interessi legali	riv. monetaria	spese legali	risarc. danni	Totale oneri accessori e incidenza % lett.E
IMPORTO					
23.164.870,36	=	=	=	=	=
14,91%	=	=	=	=	=
TOTALE Lett. A-D-E e inc.%	totale interessi legali e incid.%	totale rivalut. monetaria e incid.%	totale spese legali e incid.%	totale risarc. danni e incid. %	totale oneri accessori e incidenza complessiva %
144.156.414,07	20.328.919,17	2.584.237,74	1.369.520,98	10.684.793,64	34.967.471,53
92,77%	14,10%	1,79%	0,95%	7,41%	24,26%

Come è immediatamente visibile, l'indagine non ha riguardato le fattispecie di cui alle lettere b) e c) dell'art. 194, comma 1, TUEL –copertura disavanzi e ricapitalizzazioni– per le quali non sono ipotizzabili oneri accessori.

Nei restanti casi, questi hanno complessivamente inciso sulla sorte capitale in misura pari al 24,26%. L'incidenza degli interessi legali è stata del 14,10%, quella della rivalutazione monetaria dell'1,79%, delle spese legali dello 0,95% e, infine, l'incidenza degli oneri per risarcimento danni, del 7,41%.

La fattispecie di cui alla lettera e) –acquisizione di beni e servizi– non espone oneri accessori che si ritrovano, quindi, esclusivamente nelle fattispecie di cui alle lettere a) e b). Nella prima, lettera a) –sentenze esecutive– gli oneri accessori hanno inciso nella misura del 30,01% di cui il 12,72% per interessi legali, il 3,79% per rivalutazione monetaria, l'1,85% per

spese legali e l'11,65% per risarcimento danni. Nella seconda, lettera d) –espropri– il totale degli oneri accessori ha inciso nella misura del 27,63% di cui il 21,47% per interessi legali, lo 0,24% per rivalutazione monetaria, lo 0,31% per spese legali e il 5,60% per risarcimento danni.

8.3 Considerazioni d'insieme

I dati emersi e le valutazioni man mano svolte in questa parte della relazione consentono qualche riflessione conclusiva. Innanzitutto può affermarsi che, nel 2004, l'importo dei debiti fuori bilancio è cresciuto (11,01%) nonostante la diminuzione degli enti coinvolti nel fenomeno che da 1.632 è passato a 1.584. La media per abitante si è elevata da euro 17,70 a euro 21,69 che diventa, rispettivamente, euro 9,29 ed euro 10,31 se ci si riferisce all'intera popolazione.

È anche mutevole l'identità degli enti coinvolti cui fa riscontro la staticità di alcuni ambiti regionali. A parere della Sezione, quanto sopra è il preciso indizio che la patologia dei debiti fuori bilancio rischia di diventare fisiologica crescente. Il legislatore, sicuramente consapevole, ha posto una disciplina sanzionatoria (art. 193, ultimo comma, TUEL) di reazione al possibile dilagare incontrollato del fenomeno, ora rafforzata dalle limitazioni all'uso dello strumento dell'indebitamento ed all'obbligo dell'invio alle Procure regionali della Corte dei conti delle delibere di riconoscimento. L'effetto di queste ultime norme, però, non ha inciso sulle dimensioni del fenomeno anche se un risultato è stato raggiunto. Infatti, si riscontra un sempre maggiore decrescere del ricorso all'indebitamento per la copertura di queste poste debitorie.

Quello che appare statico e di difficile rimedio è, poi, oltre alla rilevanza quantitativa del fenomeno, l'approccio degli Organi consiliari degli enti. Dall'esame di molte delibere osservate, si ricava la sensazione che quegli Organi abbiano una percezione di assoluta normalità del procedimento di riconoscimento di debiti, come se l'ordinamento desse la facoltà di procedere all'effettuazione delle spese, alternativamente e con libera scelta, seguendo le procedure proprie di cui all'art. 191 del TUEL, ovvero in qualsiasi altro modo poi sanabile con il riconoscimento.

E' stato anche rilevato che alcuni enti, per la verità non moltissimi, non riescono sempre a distinguere le spese finanziabili con il ricorso al debito da quelle che non lo sono.

La Cassa Depositi e Prestiti, al riguardo, ha svolto una opportuna funzione di controllo.

Come già espresso nel precedente referto sulla finanza locale, a questa Sezione appare indispensabile che l'Organo consiliare si riappropri della funzione di controllo politico che le è propria, assumendo una posizione dialettica, e abbandonando quella meramente pedissequa, nei confronti dell'operato della Giunta e dell'apparato burocratico ai quali va imputata l'insorgenza dei debiti fuori bilancio, facendo nascere negli stessi una qualche preoccupazione per il vaglio che il Consiglio è chiamato a svolgere nel momento del riconoscimento dei debiti.

Prospetto n.1 - Province e comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2003.

(in euro senza decimali)

REGIONE	Dati	Classe demografica											Comuni	Province	Totale complessivo	
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10				11
PIEMONTE	N. enti	5	8	10	3	6	7	10	10	2	1			62		62
	DFB ric.li 2003	154.035	88.962	125.995	205.867	481.326	491.354	1.031.805	3.007.980	1.526.970	1.009.381			8.123.674		8.123.674
VALLE D'AOSTA	N. enti		2	1		2								5		5
	DFB ric.li 2003		2.753	6.810		54.202								63.765		63.765
LOMBARDIA	N. enti	2	6	13	5	22	34	22	16	2	3		1	126	4	130
	DFB ric.li 2003	2.713	120.078	447.584	217.284	740.896	4.225.904	4.916.882	6.120.678	2.304.495	1.493.701		4.923.822	25.514.038	1.246.977	26.761.015
LIGURIA	N. enti			2	3	3	5	9	6				1	29	1	30
	DFB ric.li 2003			71.425	31.043	164.411	776.021	1.038.873	3.741.974				1.020.000	6.843.747	399.526	7.243.273
TRENTINO ALTO A.	N. enti	7	7	9	2	4	1	1	1		1			33		33
	DFB ric.li 2003	51.024	67.933	527.306	444.367	86.286	34.218	6.901	438.691		506.365			2.163.093		2.163.093
VENETO	N. enti		2	4	6	14	20	18	9	1				74	2	76
	DFB ric.li 2003		30.032	86.235	228.014	3.958.543	1.316.338	1.193.018	1.095.718	400.382				8.308.279	508.137	8.816.416
FRIULI V. GIULIA	N. enti		6	7	6	5	11	5	2		1			43		43
	DFB ric.li 2003		126.481	216.261	90.637	317.271	224.017	222.378	595.102		330.871			2.123.019		2.123.019
EMILIA ROMAGNA	N. enti				1	6	6	6	6	1	2			28		28
	DFB ric.li 2003				46.449	295.187	667.745	228.380	516.921	2.448	1.233.948			2.991.079		2.991.079
TOSCANA	N. enti		2	5	3	10	11	17	13	8	2	1		72		72
	DFB ric.li 2003		33.256	1.061.061	864.937	1.035.931	960.376	3.390.870	4.420.247	10.609.107	6.532.313	31.378		28.939.477		28.939.477
UMBRIA	N. enti			2	1	3	1	3	3		1			14	1	15
	DFB ric.li 2003			19.476	25.246	576.088	22.366	205.438	1.747.603		263.213			2.859.429	65.011	2.924.440
MARCHE	N. enti		2	6	3	4	6	4	9	1	1			36	2	38
	DFB ric.li 2003		201.063	265.692	150.698	129.683	459.458	697.783	2.607.848	587.759	97.491			5.197.475	181.439	5.378.914
LAZIO	N. enti	2	4	14	10	12	22	20	23	1	1		1	110	2	112
	DFB ric.li 2003	244.636	49.527	367.137	368.956	523.852	1.667.296	4.783.914	21.071.372	4.277	4.986.138		41.850.258	75.917.363	862.452	76.779.815
ABRUZZO	N. enti	3	11	13	5	6	10	9	8	1	1			67	3	70
	DFB ric.li 2003	38.382	174.716	650.546	298.797	268.022	1.236.538	1.706.442	6.202.681	1.953.208	2.988.559			15.517.890	1.223.294	16.741.184
MOLISE	N. enti		5	5	2	3	3	1	2					21		21
	DFB ric.li 2003		208.554	247.083	23.505	234.238	333.064	112.434	599.897					1.758.774		1.758.774
CAMPANIA	N. enti		9	28	20	33	44	44	41	9	1		1	230	4	234
	DFB ric.li 2003		858.047	1.498.315	450.074	3.866.855	7.582.436	14.056.678	38.619.472	18.256.502	2.275.325		19.215.365	106.679.069	6.356.399	113.035.468
PUGLIA	N. enti	1	1	10	7	9	26	39	27	6	1	1		128	3	131
	DFB ric.li 2003	11.117	353.347	317.656	599.887	676.032	4.211.410	9.562.412	23.975.198	16.564.863	2.800.780	4.464.751		63.537.453	6.222.143	69.759.596
BASILICATA	N. enti		2	7	8	5	11	8	1					42	2	44
	DFB ric.li 2003		38.222	148.687	746.422	126.182	1.721.449	3.210.758		1.755.588				7.747.308	5.557.469	13.304.777
CALABRIA	N. enti	2	7	31	29	29	23	18	4	3	1			147	4	151
	DFB ric.li 2003	23.092	331.356	1.327.878	1.898.311	2.752.337	5.189.101	4.986.528	1.200.526	5.426.895	1.957.225			25.093.248	3.963.773	29.057.020
SICILIA	N. enti	1	10	23	18	43	55	44	40	4	1		2	241	8	249
	DFB ric.li 2003	17.018	139.246	3.257.358	2.070.756	4.755.357	11.412.740	14.738.120	33.550.605	9.842.114	1.704.508	5.420.654		86.908.477	7.141.098	94.049.576
SARDEGNA	N. enti	2	8	19	10	12	12	10	8	1	2			84	4	88
	DFB ric.li 2003	5.323	206.464	520.732	546.774	473.195	1.667.362	2.926.164	3.888.819	2.198.275	5.922.705			18.355.815	1.388.782	19.744.597
Totale enti		25	92	209	142	231	308	288	228	41	20	4	4	1.592	40	1.632
Totale DFB ric.li 2003		547.340	3.030.037	11.163.236	9.308.024	21.515.894	44.199.194	69.015.778	153.401.333	71.432.884	34.102.524	9.916.784	67.009.445	494.642.472	35.116.499	529.758.971

Province e comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2003 per abitante negli enti coinvolti

(in euro senza decimali)

REGIONE	Dati												Comuni	Province		
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10			11	
PIEMONTE	N. abitanti	1.826	6.109	13.926	7.076	25.085	53.688	145.054	389.544	156.714	100.910			899.932		
	DFB ric.li 2003	154.035	88.962	125.995	205.867	481.326	491.354	1.031.805	3.007.980	1.526.970	1.009.381			8.123.674		
	Debito medio per abitante	84,36	14,56	9,05	29,09	19,19	9,15	7,11	7,72	9,74	10,00			9,03		
V.D'AOSTA	N. abitanti		1.226	1.907		7.815								10.948		
	DFB ric.li 2003		2.753	6.810		54.202								63.765		
	Debito medio per abitante		2,25	3,57		6,94								5,82		
LOMBARDIA	N. abitanti	590	4.490	19.441	11.899	90.815	249.676	299.487	503.782	149.894	420.914		1.256.211	3.007.199	2.315.834	
	DFB ric.li 2003	2.713	120.078	447.584	217.284	740.896	4.225.904	4.916.882	6.120.678	2.304.495	1.493.701		4.923.822	25.514.038	1.246.977	
	Debito medio per abitante	4,60	26,74	23,02	18,26	8,16	16,93	16,42	12,15	15,37	3,55		3,92	8,48	0,54	
LIGURIA	N. abitanti			2.658	7.131	10.324	34.112	110.810	214.505					610.307	989.847	272.528
	DFB ric.li 2003			71.425	31.043	164.411	776.021	1.038.873	3.741.974					1.020.000	6.843.747	399.526
	Debito medio per abitante			26,87	4,35	15,93	22,75	9,38	17,44					1,67	6,91	1,47
TRENTINO ALTO ADIGE	N. abitanti	2.724	5.006	11.411	5.383	14.918	5.941	14.758	33.422		104.946			198.509		
	DFB ric.li 2003	51.024	67.933	527.306	444.367	86.286	34.218	6.901	438.691		506.365			2.163.093		
	Debito medio per abitante	18,73	13,57	46,21	82,55	5,78	5,76	0,47	13,13		4,83			10,90		
VENETO	N. abitanti		1.296	6.135	13.498	56.708	144.354	247.802	305.463	80.144				855.400	1.621.846	
	DFB ric.li 2003		30.032	86.235	228.014	3.958.543	1.316.338	1.193.018	1.095.718	400.382				8.308.279	508.137	
	Debito medio per abitante		23,17	14,06	16,89	69,81	9,12	4,81	3,59	5,00				9,71	0,31	
FRIULI V. G.	N. abitanti		4.449	9.375	15.168	19.984	79.868	70.720	75.515		211.184			486.263		
	DFB ric.li 2003		126.481	216.261	90.637	317.271	224.017	222.378	595.102		330.871			2.123.019		
	Debito medio per abitante		28,43	23,07	5,98	15,88	2,80	3,14	7,88		1,57			4,37		
EMILIA ROMAGNA	N. abitanti				2.120	22.758	43.130	87.151	174.226	64.348	305.334			699.067		
	DFB ric.li 2003				46.449	295.187	667.745	228.380	516.921	2.448	1.233.948			2.991.079		
	Debito medio per abitante				21,91	12,97	15,48	2,62	2,97	0,04	4,04			4,28		
TOSCANA	N. abitanti		1.658	7.730	7.037	40.213	78.328	235.504	421.468	611.588	328.773	356.118		2.088.417		
	DFB ric.li 2003		33.256	1.061.061	864.937	1.035.931	960.376	3.390.870	4.420.247	10.609.107	6.532.313	31.378		28.939.477		
	Debito medio per abitante		20,06	137,27	122,91	25,76	12,26	14,40	10,49	17,35	19,87	0,09		13,86		
UMBRIA	N. abitanti			2.378	2.367	10.284	5.059	45.962	108.050		149.125			323.225	219.876	
	DFB ric.li 2003			19.476	25.246	576.088	22.366	205.438	1.747.603		263.213			2.859.429	65.011	
	Debito medio per abitante			8,19	10,67	56,02	4,42	4,47	16,17		1,77			8,85	0,30	
MARCHE	N. abitanti		1.949	8.763	6.725	17.356	46.517	65.959	329.979	91.086	100.507			668.841	798.687	
	DFB ric.li 2003		201.063	265.692	150.698	129.683	459.458	697.783	2.607.848	587.759	97.491			5.197.475	181.439	
	Debito medio per abitante		103,16	30,32	22,41	7,47	9,88	10,58	7,90	6,45	0,97			7,77	0,23	
LAZIO	N. abitanti	628	3.258	20.915	25.490	47.670	164.085	286.772	748.469	67.516	107.898		2.546.804	4.019.505	436.193	
	DFB ric.li 2003	244.636	49.527	367.137	368.956	523.852	1.667.296	4.783.914	21.071.372	4.277	4.986.138		41.850.258	75.917.363	862.452	
	Debito medio per abitante	389,55	15,20	17,55	14,47	10,99	10,16	16,68	28,15	0,06	46,21		16,43	18,89	1,98	

Segue=>