

Capitolo terzo

Cause del dissesto e strumenti di previsione del rischio finanziario nelle Aziende Pubbliche Locali

1. Le cause generatrici della crisi finanziaria delle APL

È possibile individuare tre fasi nel processo evolutivo nella finanza degli enti locali che, con inizio negli anni 80, ne hanno modificato l'assetto istituzionale, finanziario, organizzativo e contabile.

La prima fase, che dura fino al 1981, nella quale attraverso provvedimenti annuali, si quantifica preventivamente l'intervento dello Stato, fissandolo entro limiti stabiliti.

Una seconda fase, iniziata a partire dal 1982, caratterizzata dal fatto che, ferma la preventiva determinazione della spesa, si provvede per la prima volta a fissare un limite massimo all'intervento finanziario della Stato, obbligando gli enti comunali e provinciali a garantire il pareggio del bilancio.

La terza fase, iniziata nel 1983, che avrebbe dovuto terminare con l'entrata in vigore della legge 142/1990, caratterizzata dall'introduzione del principio secondo cui la preventiva determinazione dell'entrata degli enti locali doveva rappresentare la condizione necessaria e sufficiente per la determinazione della spesa.

Negli anni novanta si introduce nel nostro ordinamento una forma di federalismo amministrativo cosiddetto a costituzione vigente; la riforma Bassanini per intenderci, proseguita con la riforma dell'ordinamento delle Regioni e con la riforma del Titolo V del 2001 fino all'ultima spinta al processo federale, da parte del Governo Berlusconi (*"l'ipotesi di Devolution"*). Negli ultimi decenni si è, pertanto, assistito nel nostro paese

ad una vasta opera di modernizzazione della pubblica amministrazione che ha coinvolto il sistema degli enti locali a 360 gradi.

Il conferimento di nuove e più importanti funzioni agli enti locali (realizzatosi compiutamente con la riforma del Titolo V della Costituzione) attribuisce una maggiore autonomia gestionale ed amministrativa che gli enti possono esercitare soltanto se dispongono di un mix di risorse finanziarie tali da assicurare il conseguimento dei propri obiettivi di gestione. In altri termini il modello amministrativo che si è configurato (decentramento delle funzioni sulla base del principio di sussidiarietà, in base al quale deve essere riservato al livello superiore di governo solo ciò che non può essere fatto in modo ottimale al livello inferiore) presuppone non solo maggiori risorse ma soprattutto impone un complessivo ripensamento dei meccanismi di reperimento delle risorse finanziarie. Si può affermare che la gestione finanziaria è diventata cruciale per l'intera gestione dell'ente locale.

In un simile scenario la gestione finanziaria deve improntarsi su un modello di programmazione delle risorse da un lato, e su una effettiva autonomia di entrata dall'altro.

Il modello di programmazione delle risorse si realizza attraverso la pianificazione del fabbisogno finanziario dell'ente sulla base delle attività da svolgere e delle entrate programmate, quindi il reperimento delle risorse finanziarie (per mezzo del canale bancario, della leva fiscale, del ricorso al mercato dei capitali), ed infine l'utilizzo delle risorse reperite nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Per quanto riguarda l'autonomia di entrata essa deve intendersi non solo come autonomia tributaria, e quindi capacità di incrementare le entrate tributarie, ma deve interpretarsi in senso più ampio come capacità di reperire risorse attraverso nuovi strumenti¹.

¹Le entrate degli enti territoriali sono rappresentate da: tariffe, entrate patrimoniali, entrate tributarie, trasferimenti, indebitamento tradizionale (vale a dire tramite la Cassa Depositi e Prestiti, ed il canale bancario), strumenti finanziari innovativi (ovvero emissioni obbligazionarie, cartolarizzazione (trasformazione di debiti in titoli), contratti swap (scambio di opzioni su durate, o modalità o valute), project financing.

Nell'attuale contesto in cui i trasferimenti diminuiscono, l'indebitamento tradizionale è sottoposto ad una serie di vincoli, le entrate che acquisiscono importanza crescente sono quelle provenienti dalla gestione patrimoniale (sia come redditi da gestione patrimoniale connessi alla proprietà di immobili, a quella di titoli mobiliari, e alla proprietà di quote di aziende di produzione, sia proventi finanziari derivanti da

L'istituto del dissesto è stato introdotto nell'ordinamento nel 1989 con l'art. 25 del decreto legge 2 marzo 1989, n.66 convertito nella legge 24 aprile 1989, n.144 che affidava la gestione del risanamento all'ente locale che aveva dichiarato lo stato di dissesto².

È con l'art. 21 del decreto legge 18 gennaio 1993, n.8, convertito nella legge 19 marzo 1993, n.68, che si è proceduto alla separazione delle competenze tra la gestione della situazione pregressa, affidata ad un Organo Straordinario di liquidazione, e la gestione ordinaria che l'ente locale doveva impostare in modo innovativo. Tale ente, infatti, era chiamato a redigere un'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato da sottoporre all'approvazione ministeriale e provvedere alla rideterminazione della pianta organica, se eccedente rispetto alle unità spettanti, in base al rapporto tra il numero dei dipendenti e la popolazione della fascia demografica di appartenenza dell'ente.

Con il decreto del Presidente della Repubblica 24 agosto 1993, n.378 e il decreto legislativo n.77 del 1995 è stata riepilogata e riordinata tutta la normativa. Il decreto legislativo n.77 del 1995 è stato successivamente modificato da altri interventi legislativi, volti a precisare l'impianto originario, come nel caso dei decreti legislativi n.342 del 1997 e n.410 del 1998. Essi hanno esteso la possibilità di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, introdotto una procedura semplificata, trasferendo dall'ente locale dissestato al singolo creditore l'onere di provare l'esistenza del rapporto creditorio ed, infine, è stato disposto la trasmissione della delibera del dissesto alla Corte dei Conti, al fine di verificare, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, eventuali responsabilità del dissesto imputabili agli amministratori delle precedenti legislazioni³.

L'intera disciplina sul dissesto è confluita nel titolo VIII, parte II, del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali emanato con il decreto legislativo n.267 del 18 agosto 2000, per espressa citazione del quale la disciplina degli enti locali dissestati si applica solo a province e comuni, con esclusione, pertanto, delle comunità montane e delle unioni di comuni.

Sono poi intervenute, in materia procedurale, il d.l. n.13 del 22.2.2002, convertito con legge n.75 del 24 aprile 2002 e il d.l. n.50 del 31 marzo 2003 convertito con legge

operazioni inerenti comunque il proprio patrimonio, come può per esempio essere lo smobilizzo o la permuta del patrimonio) e quelle connesse all'utilizzo di strumenti finanziari innovativi.

²Spicaglia E., (2001), "Il dissesto finanziario degli enti locali", in www.mininterno.it.

³Relazione della Corte dei Conti su "La gestione finanziaria degli enti locali, anni 2002-2003"

20 maggio 2003 n.116 che hanno aggiunto all'articolo 268 del TUEL, rispettivamente, gli articoli 268 bis e 268 ter⁴.

⁴Art. 268-bis (Procedura straordinaria per fronteggiare ulteriori passività). - 1. Nel caso in cui l'organo straordinario di liquidazione non possa concludere entro i termini di legge la procedura del dissesto per l'onerosità degli adempimenti connessi alla compiuta determinazione della massa attiva e passiva dei debiti pregressi, il Ministro dell'interno, d'intesa con il sindaco dell'ente locale interessato, dispone con proprio decreto una chiusura anticipata e semplificata della procedura del dissesto con riferimento a quanto già definito entro il trentesimo giorno precedente il provvedimento. Il provvedimento fissa le modalità della chiusura, tenuto conto del parere della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali. 2. La prosecuzione della gestione è affidata ad una apposita commissione, nominata dal Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno, oltre che nei casi di cui al comma 1, anche nella fattispecie prevista dall'articolo 268 ed in quelli in cui la massa attiva sia insufficiente a coprire la massa passiva o venga accertata l'esistenza di ulteriori passività pregresse. 3. La commissione è composta da tre membri e dura in carica un anno, prorogabile per un altro anno. I componenti sono scelti fra gli iscritti nel registro dei revisori contabili con documentata esperienza nel campo degli enti locali. Uno dei componenti, avente il requisito prescritto, è proposto dal Ministro dell'interno su designazione del sindaco dell'ente locale interessato. 4. L'attività gestionale ed i poteri dell'organo previsto dal comma 2 sono regolati dalla normativa di cui al presente titolo VIII. Il compenso spettante ai commissari è definito con decreto del Ministro dell'interno ed è corrisposto con onere a carico della procedura anticipata di cui al comma 1. 5. Ai fini dei commi 1 e 2 l'ente locale dissestato accantona apposita somma, considerata spesa eccezionale a carattere straordinario, nei bilanci annuale e pluriennale. La somma è resa congrua ogni anno con apposita delibera dell'ente con accantonamenti nei bilanci stessi. I piani di impegno annuale e pluriennale sono sottoposti per il parere alla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali e sono approvati con decreto del Ministro dell'interno. Nel caso in cui i piani risultino inadeguati a soddisfare i debiti pregressi, il Ministro dell'interno con apposito decreto, su parere della predetta Commissione, dichiara la chiusura del dissesto.

Art. 268-ter (Effetti del ricorso alla procedura straordinaria di cui all'articolo 268-bis). - 1. Per gli enti i quali si avvalgono della procedura straordinaria prevista nell'articolo 268-bis vanno presi in conto, nella prosecuzione della gestione del risanamento, tutti i debiti comunque riferiti ad atti e fatti di gestione avvenuti entro il 31 dicembre dell'anno antecedente all'ipotesi di bilancio riequilibrato, anche se accertati successivamente allo svolgimento della procedura ordinaria di rilevazione della massa passiva. Questi debiti debbono comunque essere soddisfatti con i mezzi indicati nel comma 5 dello stesso articolo 268-bis, nella misura che con la stessa procedura è definita. 2. Sempre che l'ente si attenga alle disposizioni impartite ai sensi dell'articolo 268-bis, comma 5, non è consentito procedere all'assegnazione, a seguito di procedure esecutive, di ulteriori somme, maggiori per ciascun anno rispetto a quelle che risultano dall'applicazione del citato comma 5. 3. Fino alla conclusione della procedura prevista nell'articolo 268-bis, comma 5, nelle more della definizione dei provvedimenti previsti nel predetto articolo, per gli enti che si avvalgono di tale procedura o che comunque rientrano nella disciplina del comma 2 del medesimo articolo, non sono ammesse procedure di esecuzione o di espropriazione forzata, a pena di nullità, riferite a debiti risultanti da atti o fatti verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato. Il divieto vale fino al compimento della procedura di cui al comma 5 del citato articolo 268-bis e comunque entro i limiti indicati nel decreto del Ministro dell'interno di cui allo stesso articolo 268-bis, comma 5, terzo periodo. 4. È consentito in via straordinaria agli enti locali già dissestati, che non abbiano concluso la procedura di risanamento con la presentazione del rendiconto consuntivo, di accedere alla procedura di cui all'articolo 268-bis ove risulti l'insorgenza di maggiori debiti riferiti ad atti o fatti di gestione avvenuti entro il 31 dicembre dell'anno antecedente a quello del bilancio riequilibrato, tenuto conto anche di interessi, rivalutazioni e spese legali. A tal fine i consigli degli enti interessati formulano al Ministero dell'interno documentata richiesta in cui, su conforme parere del responsabile del servizio finanziario e dell'organo di revisione, è dato atto del fatto che non sussistono mezzi sufficienti a far fronte all'evenienza. Si applicano in tal caso agli enti locali, oltre alle norme di cui all'articolo 268-bis, quelle contenute nel presente articolo.

⁴Fonte Anci: Relazione su "La gestione finanziaria degli enti locali, anni 2002-2003"

A segnare, successivamente, un passo decisivo nell'evoluzione della normativa degli enti dissestati sono intervenute le leggi finanziarie degli anni 2003 e 2004.

Con la legge finanziaria per il 2003, a seguito delle modificazioni apportate al titolo V della parte seconda della Costituzione con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, sono state abrogate le disposizioni del titolo VIII della parte II del citato testo unico che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento degli enti locali dissestati, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento. Le disposizioni del testo unico continuavano ad applicarsi per il risanamento degli enti che avevano deliberato lo stato di dissesto prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n.3 del 2001.

Nella legge finanziaria per il 2004 è stata eliminata la previsione che le disposizioni pregresse del TUEL continuassero ad applicarsi per i dissesti deliberati antecedentemente alla novella costituzionale n.3/2001. Simultaneamente, "al fine di agevolare la gestione liquidatoria degli enti locali in stato di dissesto", venne stanziata in "via eccezionale", la somma annua di 600.000,00 euro per il triennio 2004-2006.

La norma era talmente grave da porre in crisi il sistema, con il decreto legge n. 80 del 29 marzo 2004 convertito in legge 28 maggio 2004, n.140 -art.5, comma 1- il legislatore è ritornato sul punto, stabilendo che, salve le gestioni straordinarie dei dissesti antecedenti alla novella costituzionale, per i nuovi dissesti non venisse più inibito il ricorso al mutuo, ma che venisse consentito all'ente senza oneri a carico dello Stato, limitatamente alle passività correlate a spese di investimento o comunque maturate in data anteriore al nuovo disposto costituzionale. Con la nuova norma è stabilita in maniera più chiara l'entità degli oneri che potranno gravare sul bilancio statale a seguito di dissesti degli enti locali: essi non saranno più determinati, pur con il limite di cui al comma 4 dell'art. 255 del TUEL, dall'entità del dissesto, ma discenderanno da decisioni programmatiche di bilancio. Rimangono, tuttavia, i dubbi relativi alla capacità degli enti dissestati di reperire le risorse per il risanamento, sebbene il precedente sistema, probabilmente, deresponsabilizzava in maniera eccessiva gli enti stessi.

Il dissesto finanziario si compie a causa di uno squilibrio tra le entrate e le spese dell'ente tale da impedire allo stesso di poter svolgere le proprie funzioni ed i propri servizi. Come precedentemente ricordato, dagli anni '80 gli enti locali non si trovano più nella situazione di dipendenza finanziaria dallo Stato per cui, mentre

precedentemente in caso di squilibri di bilancio interveniva lo Stato con i suoi finanziamenti a ripianare la situazione, ora devono sviluppare un sistema di autonomia finanziaria e divenire del tutto autosufficienti⁵.

Tutto ciò ha provocato un incremento delle spese a carico degli enti locali che non è stato supportato da un adeguato aumento delle entrate

Motivo frequente che si traduce in crisi finanziaria è il mancato rispetto della copertura minima dei costi relativi a servizi come la nettezza urbana, l'acquedotto ed altri servizi a domanda individuale, che sono quelli che più gravano sui bilanci degli enti.

Altro elemento frequente è l'iscrizione in bilancio di partite d'entrata di difficile attuazione. Spesso, infatti, alcuni enti preferiscono gonfiare le entrate dei bilanci per essere abilitati ad effettuare spese maggiori non tenendo affatto conto che in questo modo la disponibilità di spesa è apparente, con conseguenti indebitamenti sommersi, difficilmente risanabili.

In molte zone inoltre si è cercato di risolvere il problema della disoccupazione effettuando assunzioni che non tenevano conto delle piante organiche così che gli enti si sono ritrovati nel loro organico personale che, in alcuni casi, non ha fatto altro che peggiorare la situazione di per se stessa non ottimale.

Ed infine, gravissimo, per gli enti locali è il debito che si è creato per gli espropri, relativi alla realizzazione di opere pubbliche, e, generalmente eseguiti solo con l'emanazione del decreto d'occupazione d'urgenza. Ovviamente, questi dopo un certo numero di anni chiedevano agli enti le somme loro spettanti, sulle quali nel frattempo erano maturati gli interessi, gli enti non disponendo più di tale denaro in questo modo vedevano aumentare i propri debiti e quindi il proprio deficit di bilancio come conseguenza delle azioni giudiziarie intraprese dagli interessati.

Il dissesto può essere provocato da fattori interni o esterni all'azienda. Sono fattori interni di possibile pericolo per qualsiasi soggetto aziendale:

➤ la prolungata cattiva amministrazione (disavanzi di amministrazione, debiti fuori bilancio);

⁵Pollini M., Rondella A., (1995), Op. Cit.

- la fissazione degli obiettivi di gestione il cui raggiungimento appare precluso al soggetto aziendale;
- il perseguimento di obiettivi di gestione contrari al mantenimento delle condizioni di equilibrio economico-finanziario;
- il perseguimento di politiche di gestione di breve periodo;
- il perseguimento di obiettivi particolari di singoli soggetti in contrasto con le finalità del soggetto aziendale;
- la cattiva gestione dei flussi finanziari;
- l'eccessiva esposizione debitoria, con conseguente eccessivo carico oneroso sulla gestione;
- la mancanza di un efficiente sistema di controllo sulla gestione;
- l'incapacità di individuare tempestivamente cause potenziali di dissesto o l'impossibilità ad intervenire tempestivamente per la loro rimozione;
- la conduzione continuata della gestione in condizioni di non economicità e di inefficienza nella allocazione delle risorse;
- l'aumento costante ed incontrollato della finanza dal lato delle spese;
- il ritmo crescente dei disavanzi, solo in piccola parte legato alla realizzazione degli investimenti;
- il continuo incremento di alcuni tributi locali;
- la mancanza di continuità nella gestione;
- la conduzione di una gestione finanziaria, staccata da ogni logica economica;
- la mancanza di strumenti economico-aziendali a disposizione degli amministratori e dei dirigenti pubblici per il supporto della gestione e/o l'incapacità degli amministratori e dei dirigenti medesimi al loro utile impiego⁶.

Sono fattori esterni di potenziale pericolo:

- i mutamenti improvvisi della domanda;
- la concorrenza di altri soggetti aziendali;
- la contingenza di eventi negativi che coinvolgono il mercato.

⁶Garlatti A. - Pezzani F., (2000), *"I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali"*, Etas.

Il dissesto non si manifesta improvvisamente, ma è preceduto da un periodo in cui è possibile individuare talune inefficienze che, se opportunamente rilevate e contrastate, possono essere eliminate, con conseguente ripresa della normale attività di gestione⁷.

In generale, proprio per la mancanza di una manifestazione improvvisa, l'entità aziendale giunge al dissesto per negligenza, per imperizia e per dolo o colpa da parte degli organi di gestione e/o di controllo⁸.

Come si evince dalla lettura dei fattori di potenziale pericolo, le situazioni di maggior rischio per l'ente locale derivano dal proprio interno e soprattutto dalla mancanza, negli amministratori e nei dirigenti pubblici, di una visione sistematica dell'ente e di una visione economico-aziendale della gestione e dell'attività di produzione dell'ente medesimo⁹.

2. I debiti fuori bilancio

Uno degli elementi, certamente, più rilevante in tutti i dissesti finanziari è rappresentato dai debiti fuori bilancio.

Il rispetto delle regole e dei meccanismi necessari per il corretto utilizzo di fondi pubblici è elemento fondamentale della moderna contabilità pubblica. L'ordinamento vigente presuppone un obbligo di tipo giuridico, in capo agli enti, che consiste nell'impegnare le somme necessarie per sostenere un determinato costo antecedentemente alla fase di spesa. In tal modo, rispettando le quattro fasi di gestione della spesa, previste dall'art. 182 del Testo Unico degli enti locali, che sono l'impegno, la liquidazione, l'ordinazione e il pagamento, si evita che lo stesso quantitativo di denaro venga finalizzato a più fini.

Quando l'ente non rispetta il procedimento di spesa discostandosi dal modello normativo, non rispettando, quindi, i principi fondamentali ordinamentali previsti a

⁷Anselmi L., (1997), *“La ricerca economico-aziendale sulle amministrazioni pubbliche: attualità e prospettive”*, in *“Economia e diritto del terziario”*, fascicolo n.2.

⁸Gay A. - Sammartino M., (1999), *“Controllo organizzativo e controllo di gestione negli enti locali”*, Franco Angeli.

⁹Anselmi L., (2001), *“L'azienda comune”*, Maggioli.

presidio della struttura del bilancio di esercizio, l'impegno erroneamente contratto prende il nome di debito fuori bilancio¹⁰.

Sono partite non conosciute dal bilancio che costituiscono una violazione dei principi di veridicità e universalità, perché i dati del conto non registrano le passività che da queste derivano.

Pertanto, come ugualmente delineato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, i debiti fuori bilancio sono costituiti da obbligazioni pecuniarie, relative al conseguimento di un fine pubblico, valide giuridicamente ma non perfezionate contabilmente, per cui il riconoscimento della sua legittimità da parte del consiglio dell'ente fa coincidere i due aspetti giuridico e contabile in capo al soggetto che li ha riconosciuti¹¹.

La normativa riguardante i debiti fuori bilancio è strettamente connessa a quella degli equilibri di bilancio. Il legislatore, in tal modo, ha voluto garantire il rispetto degli equilibri di bilancio dell'ente, non solo nella fase di previsione, quanto in tutta la fase di gestione fino alla chiusura dell'esercizio finanziario. Per tale motivo gli enti locali sono stati obbligati ad effettuare periodicamente e comunque almeno una volta all'anno, entro il 30 settembre, la verifica degli equilibri di bilancio, in modo da poter apportare i correttivi necessari¹². L'ente che appurata la presenza di debiti fuori bilancio non provvede al loro ripiano, si trova in una posizione che è equiparata alla mancata approvazione del bilancio di previsione e, inoltre, si trova impossibilitato ad assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge, escluse le spese i cui impegni risalgono ad esercizi precedenti.

L'art. 194 del Testo Unico attribuisce all'organo consiliare dell'ente locale la capacità di riconoscere la legittimità delle fattispecie di debiti fuori bilancio e di ricondurli nell'ambito del bilancio¹³.

Le tipologie di debiti fuori bilancio riconosciute dall'art. 194, 1° comma, sono derivanti:

¹⁰Nobile R., (2004), *"I debiti fuori bilancio dei comuni e delle province ed i profili della loro riconoscibilità"*, La finanza locale, n.4, pag. 34.

¹¹Principio contabile n.2, gennaio 2004.

¹²Sciancalepore C., (2005), Op. Cit., pag.19.

¹³Cascone G. - Martino R., (2001), *"L'evoluzione normativa dei debiti fuori bilancio"*, Azienditalia, pagg.293-296.

- a) da sentenze esecutive;
- b) dalla 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) dalla 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) dalle procedure espropriative o di occupazione di urgenza per opere di pubblica utilità.

Ma, le ipotesi di debiti fuori bilancio sanabili, non sono esclusivamente quelle suddette. 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". Conseguentemente, una spesa, anche se erroneamente effettuata, purché abbia soddisfatto esigenze fondamentali dell'ente e nei limiti del valore acquisito al patrimonio, costituisce debito fuori bilancio suscettibile di riconoscimento. Ne deriva che, per la spesa non sanabile, il rapporto di obbligazione permane tra il privato fornitore e l'amministratore o dipendente dell'ente (art. 191, comma 4 Testo Unico)¹⁴.

La presenza di debiti fuori bilancio presuppone l'obbligo del riconoscimento della legittimità del debito e del suo contestuale finanziamento. La deliberazione del consiglio dell'ente locale rappresenta l'ultima parte di un processo, che è volto ad individuare la presenza di tutti gli elementi necessari al fine del riconoscimento del debito fuori bilancio e le sue cause generatrice, siano spese di investimento o spese correnti¹⁵.

Per il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti dal consiglio dell'ente locale, il terzo comma dell'art. 193 stabilisce che possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due successivi tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti

¹⁴Così in *"La gestione finanziaria degli enti locali, esercizi 2003-2004"*, a cura della Sezione Autonomie della Corte dei Conti, pagg.225-227.

¹⁵De Carlo E., (2004), *"La capacità di indebitamento degli enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione"*, La finanza locale, pagg.131-143.

dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili.

2.1 Le categorie dei debiti fuori bilancio

La prima categoria di debiti fuori bilancio prevista dall'art. 194 del Testo Unico degli enti locali è quella che deriva dall'emanazione di una sentenza esecutiva. In tal caso, quando vi sia una sentenza che riconosce l'APL debitrice nei confronti di un terzo per una determinata somma, nasce un debito fuori bilancio che si perfeziona con il deposito della sentenza. L'obbligo assegnato all'ente di far fronte al pagamento del debito fuori bilancio anche a seguito di sentenza di primo grado, pone l'indubbio e irrisolto problema che i successivi livelli di giudizio potrebbero ribaltare la sentenza, il che a fronte di un eventuale mutuo contratto dall'ente per far fronte all'obbligazione avrebbe fatto maturare interessi passivi per dei debiti fuori bilancio inesistenti.

La seconda categoria di debiti fuori bilancio è costituita dalla 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. Gli artt. 31 e 114 del Testo Unico prevedono che l'ente locale possa finanziare aziende speciali, istituzioni e consorzi, ma anche che l'ente deve provvedere ove fosse necessario, alla copertura dei costi sociali ispirati dall'utilizzo di prezzi politici e di tariffe volte a facilitare l'accesso al servizio pubblico alla maggior parte dei cittadini. Affinché tali debiti vengano riconosciuti è necessario in primo luogo che, il consorzio, l'azienda speciale o l'istituzione, abbiano rispettato il principio di pareggio del bilancio, in secondo luogo, che i debiti rientrino negli obblighi derivanti da statuto, convenzioni o atti costitutivi, ed in terzo luogo, che il disavanzo sia espressione di fatti di gestione.

La terza tipologia di debiti fuori bilancio riconosciute dall'art. 194, 1° comma, è quella della 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. Questa limitazione è prevista per le sole società di capitali, perché per espressa

disposizione civilistica solo esse devono mantenere, dalla costituzione e per tutta la durata della propria attività, un limite minimo di capitale. In tale caso, le perdite di una società di capitali a partecipazione di un ente pubblico, devono essere coperte dall'ente stesso in misura percentuale al capitale versato. Se la spesa dell'ente locale supera la percentuale massima suddetta si parla di danno erariale.

La quarta ipotesi indicata nell'art. 194 del Testo Unico fa riferimento ai debiti fuori bilancio derivanti da procedure espropriative o di occupazione di urgenza per opere di pubblica utilità. Attualmente tali previsioni sono disciplinate dal D.P.R. n.327 del 8 giugno 2001 che prevede la riconoscibilità del debito solo con l'emissione del provvedimento conclusivo dell'esproprio e, cioè quando il debito può intendersi certo, liquido ed esigibile¹⁶.

L'ultima ipotesi di debiti fuori bilancio deriva dall'acquisizione di beni e servizi in violazione di quanto previsto nei primi tre comma dell'art. 191 del Testo Unico¹⁷. Il mancato rispetto o eventuali anomalie nella procedura prevista per gli acquisti si traduce nella suddetta categoria di debiti fuori bilancio.

2.2 Il finanziamento dei debiti fuori bilancio

Il ripiano dei debiti fuori bilancio deve necessariamente compiersi con i mezzi a disposizione dell'APL al momento del loro riconoscimento. Secondo quanto disposto

¹⁶Sciancalepore C., (2005), Op. Cit., pagg.20-45.

¹⁷L'art. 191 del Testo Unico degli enti locali nei primi 3 comma dispone: 1. Gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'articolo 153, comma 5. Il responsabile del servizio, conseguita l'esecutività del provvedimento di spesa comunica al terzo interessato all'impegno e la copertura finanziaria, contestualmente all'ordinazione della prestazione, con l'avvertenza che la successiva fattura deve essere completata con gli estremi della suddetta comunicazione. Fermo restando quanto disposto al comma 4, il terzo interessato, in mancanza della comunicazione, ha facoltà di non eseguire la prestazione sino a quando i dati non gli vengano comunicati. 2. Per le spese previste dai regolamenti economici l'ordinazione fatta a terzi contiene il riferimento agli stessi regolamenti, all'intervento o capitolo di bilancio ed all'impegno. 3. Per i lavori pubblici di somma urgenza, cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile, l'ordinazione fatta a terzi è regolarizzata, a pena di decadenza, entro trenta giorni e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine. La comunicazione al terzo interessato è data contestualmente alla regolarizzazione.

dall'articolo 193, comma 3° del TUEL per la copertura dei debiti fuori bilancio 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 destinazione e di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti.

Con tale disposizione il legislatore ha voluto, evidentemente, dare ampie possibilità di risanamento all'ente locale vista soprattutto la grave patologia, del dissesto finanziario, che i debiti fuori bilancio non raramente facilita.

La disciplina ha subito delle variazioni nel corso degli anni, infatti, in precedenza in via eccezionale, in assenza di altre risorse, era consentito anche il ricorso all'indebitamento. Con l'introduzione dell'art. 119 della Costituzione, nel testo innovato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, tale disposizione è stata soggetta a variazione, per cui, è fatto divieto, agli enti locali, il ricorso all'indebitamento per spese che non siano di investimento.

La nuova disposizione costituzionale che prevede la possibilità di indebitarsi per coprire le spese derivanti da investimenti e di utilizzare le risorse proprie per tutte altre categorie di debiti ha, quindi, reso necessario modificare le norme che consentivano il ricorso all'indebitamento per la copertura indifferenziata dei debiti fuori bilancio.

Le principali modifiche introdotte riguardano:

- con l'articolo 27, comma 14, della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria 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;
- la facoltà di ricorrere a mutui (art. 41, comma 4) 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)¹⁸;
- con l'articolo 23, comma 5, della legge n.289 del 2002 (legge finanziaria 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 art. 30, comma

¹⁸Una 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).

15, sono state previste conseguenze sanzionatorie per le ipotesi di violazione del precetto costituzionale.

Infine, la legge 24 dicembre 2003, n.350 (legge finanziaria 2004)¹⁹ che nel comma 19 dell'art. 3 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 bilancio²⁰.

2.3 Il ruolo dei debiti fuori bilancio nella formazione dei dissesti

L'insorgere di debiti fuori bilancio assume una valenza differente a seconda del contesto in cui si inseriscono, che può riguardare enti in grado di far fronte all'obbligazione senza alcun problema, oppure enti che proprio in base ad essi precipitano in situazioni deficitaria o dissesto, e infine può coinvolgere enti già in una situazione di dissesto. Per la gravità e l'incidenza che tale elemento ricopre nella formazione di situazioni deficitarie, la presenza di debiti fuori bilancio per i quali non siano state reperite le fonti di finanziamento, rappresenta uno dei parametri di deficitarietà strutturale²¹. L'incidenza di tali debiti sui bilanci degli enti locali è sempre più in crescita, e il motivo fondamentale non sono le necessità derivanti dall'obbligo di equilibrio di bilancio, quanto le nuove disposizioni legislative emanate in considerazione dell'art. 119 della Costituzione, già visto in precedenza, volte a consentire il ricorso al mutuo, esclusivamente per il finanziamento di debiti fuori bilancio risultanti da spese di investimento²².

Da ciò derivano grandi quantità di debiti, che rappresentano l'elemento più presente nella formazione dei dissesti come è possibile notare dall'analisi empirica svolta nel capitolo successivo, e che di frequente non essendo sanabili attraverso il ricorso al mutuo incide notevolmente sulle capacità finanziarie dell'ente locale.

¹⁹Corte Costituzionale sentenza n.425/2004.

²⁰Relazione della Corte dei Conti su "La gestione finanziaria degli enti locali, anni 2003-2004", pagg.225-227.

²¹Per l'individuazione degli altri parametri di deficitarietà strutturale si rimanda ai paragrafi successivi.

²²Sciancalepore C., (2005), Op. Cit., pagg.79-81.

Il ruolo dei debiti fuori bilancio nella formazione dei dissesti è quindi, certamente notevole come in maniera più lampante si potrà notare dalla successiva indagine sul fenomeno, riferita all'anno 2005²³.

2.3.1 Il riconoscimento e il ripiano dei debiti fuori bilancio

Nell'anno 2005 il numero degli enti interessati al fenomeno dei debiti fuori bilancio è stato di 1.655 per un totale di debiti riconosciuti pari a 609,146 milioni di euro.

Le Regioni, maggiormente interessate dal fenomeno, sono la Sicilia - 126,530 milioni di euro e 252 enti coinvolti - la Campania - 148,157 milioni di euro e 223 enti coinvolti - il Lazio - 77,715 milioni di euro e 100 enti coinvolti.

Le Regioni con gli enti che presentano gli importi minori sono il Trentino Alto Adige (912.681 euro e 18 enti coinvolti) e la Valle d'Aosta (343.417 euro e 4 enti coinvolti).

Tra quelle indicate le Regioni con il più alto valore di debiti fuori bilancio riconosciuti, procapite, sono la Sardegna (51,39 euro), la Valle d'Aosta (50,89 euro), il Molise (37,90 euro) e la Campania (35,11 euro). Quelle con il più basso valore per abitante sono la Lombardia (7,30 euro), il Friuli Venezia Giulia (7,03 euro), il Veneto (6,25 euro) e la Liguria (5,65 euro). La media dei debiti riconosciuti ci fornisce, infine, il valore procapite per l'intera popolazione nazionale di 10,31 euro.

I debiti fuori bilancio ad oggi ripianati in base alle disposizioni di legge suddette ammontano a 599,144 milioni di euro pari al 98,36% dei riconoscimenti. La restante parte (1,002 milioni di euro, pari all'1,64%) è costituita da debiti per i quali è stata posticipata la copertura finanziaria oltre il triennio di previsione.

La suddivisione dei debiti fuori bilancio riconosciuti prevedono un costo per l'esercizio 2005 pari a 521,440 milioni di euro, l'85,60% dell'intero importo dei riconosciuti, per l'esercizio 2006 a 63,304 milioni di euro, il 10,39%, e per l'esercizio 2007 a 14,399 milioni di euro, pari al 2,36%.

²³L'indagine riportata è stata realizzata dalla Corte dei Conti nell'ambito della relazione su "La gestione finanziaria degli enti locali, anni 2004-2005", pagg.169-207.

Cause del dissesto e strumenti di previsione del rischio finanziario nelle Aziende Pubbliche Locali

Tabella n° 3.1: Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2005

REGIONE	Dati	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	TOT_COMUNI	PROVINCE	TOTALE COMPLESSIVO
PIEMONTE	N_Enti	3	9	6	3	8	10	9	9		1			58	1	59
	Dfb ric.ti 2005	74.253	402.112	105.000	101.101	514.936	2.315.909	1.271.330	974.572		296.506			6.055.720	113.557	6.169.276
VALLE D'AOSTA	N_Enti	1	2			1								4		4
	Dfb ric.ti 2005	32.930	305.547			4.940								343.417		343.417
LOMBARDIA	N_Enti	6	1	10	16	31	44	22	14	3	2		1	150	4	154
	Dfb ric.ti 2005	305.462	35.000	98.012	827.867	5.777.934	4.176.239	1.879.641	2.340.313	2.079.593	1.465.929		2.572.985	21.558.975	802.900	22.361.875
LIGURIA	N_Enti	1	2	1	3	3	3	9	4				1	27	1	28
	Dfb ric.ti 2005	5.574	58.107	150.000	116.803	47.549	134.147	3.650.637	282.053				816.572	5.261.443	3.587	5.265.029
TRENTINO ALTO ADIGE	N_Enti	4	2	4		3	2	2	1							18
	Dfb ric.ti 2005	46.090	17.154	106.240		147.224	510.976	24.070	60.928					912.681		912.681
VENETO	N_Enti	1		6	3	14	23	24	9	1	1	1		83	2	85
	Dfb ric.ti 2005	42.509		370.429	106.337	269.673	1.221.585	2.137.647	3.351.483	555.640	595.807	4.632		8.655.741	30.414	8.686.156
FRIULI V. GIULIA	N_Enti		3	4	5	4	11	6	1	1	1			36	2	38
	Dfb ric.ti 2005		18.392	209.283	15.270	275.833	629.874	825.463	200.853	771.450	903.124			3.849.542	22.973	3.872.514
EMILIA ROMAGNA	N_Enti		1	2	4	7	13	8	5	1	3			44	1	45
	Dfb ric.ti 2005		10.000	74.057	216.458	342.941	1.766.457	1.819.666	1.904.002	160.310	2.630.428			8.924.318	169.115	9.093.433
TOSCANA	N_Enti			3	2	12	15	17	12	5	2	1		69	3	72
	Dfb ric.ti 2005			72.880	87.767	1.373.265	1.202.911	8.183.979	10.998.877	4.982.398	5.839.902	58.273		32.800.252	2.627.251	35.427.503
UMBRIA	N_Enti				1		1	2	3		2			9		9
	Dfb ric.ti 2005				2.673		5.495	17.759	682.787		2.357.977			3.066.691		3.066.691
MARCHE	N_Enti		1	6	2	7	10	8	6					40	2	42
	Dfb ric.ti 2005		113.549	350.209	23.277	391.924	452.920	840.526	1.859.533					4.031.937	1.049.141	5.081.078
LAZIO	N_Enti	6	3	12	12	19	15	11	17		1		1	97	3	100
	Dfb ric.ti 2005	143.549	30.415	528.032	1.168.377	1.795.248	3.074.709	1.509.597	12.285.409		3.602.424		49.209.981	73.347.742	4.368.252	77.715.994
ABRUZZO	N_Enti	5	8	17	11	12	12	8	5	1	1			80	3	83
	Dfb ric.ti 2005	171.430	205.672	682.507	710.220	595.286	1.088.131	1.465.703	6.573.771	2.585.768	1.435.345			15.513.833	3.785.900	19.299.733
MOLISE	N_Enti	4	4	6	3	2	2	1	2					24	2	26
	Dfb ric.ti 2005	191.555	173.710	568.278	168.543	202.615	812.891	33.988	2.668.016					4.819.595	426.695	5.246.290
CAMPANIA	N_Enti	1	5	29	26	37	44	31	37	7	1		1	219	4	223
	Dfb ric.ti 2005	9.700	146.297	1.285.978	1.241.023	3.410.970	10.250.865	8.602.966	40.638.815	13.646.436	10.990.167		49.156.433	139.379.650	8.778.001	148.157.652

PUGLIA	N_Enti		1	10	4	14	33	38	25	4		1		130	4	134	
	Dfb ric.ti 2005		11.352	1.058.074	139.642	3.065.842	5.395.376	7.408.236	18.760.502	5.862.237		4.768.990		46.470.253	3.823.097	50.293.349	
BASILICATA	N_Enti		3	6	5	6	14	6	1	1				42	2	44	
	Dfb ric.ti 2005		52.932	166.791	172.337	1.273.225	4.803.609	517.039	626.372	240.638				7.852.943	338.067	8.191.010	
CALABRIA	N_Enti	1	3	24	29	38	23	13	4	3				138	4	142	
	Dfb ric.ti 2005	15.210	59.345	1.696.900	1.803.699	2.887.622	4.995.098	5.860.314	1.848.336	1.099.545				20.266.070	4.720.052	24.986.122	
SICILIA	N_Enti		15	24	21	54	51	34	38	3		2	1	243	9	252	
	Dfb ric.ti 2005		580.471	1.470.183	1.288.790	6.479.379	9.747.338	16.971.896	31.883.092	3.582.299		25.445.813	22.672.990	120.122.249	6.407.911	126.530.160	
SARDEGNA	N_Enti	6	11	14	13	15	15	10	7	1	2			94	3	97	
	Dfb ric.ti 2005	85.199	224.753	585.044	3.544.531	4.472.337	4.108.491	1.240.400	19.067.877	1.824.020	11.296.782			46.449.434	1.996.831	48.446.265	
N_enti totale			39	74	184	163	287	341	259	200	31	17	5	5	1.605	50	1.655
Totale dfb riconosciuti nel 2005			1.123.461	2.444.808	9.577.895	11.734.715	33.328.740	56.693.022	64.260.857	157.007.590	37.390.336	41.414.390	30.277.709	124.428.962	569.682.484	39.463.743	609.146.227

Fonte: Relazione della Corte dei Conti su "La gestione finanziaria degli enti locali, anni 2004-2005"

Cause del dissesto e strumenti di previsione del rischio finanziario nelle Aziende Pubbliche Locali

Tabella n° 3.2: Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2005. Debito medio 2005 per abitante negli enti coinvolti

REGIONE	Dati	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	Tot. Comuni	Province
PIEMONTE	abitanti	791	7.759	10.008	6.954	32.230	74.803	128.600	380.217		100.910			742.272	343.040
	Dfb ric.ti 2005	74.253	402.112	105.000	101.101	514.936	2.315.909	1.271.330	974.572		296.506			6.055.720	113.557
	Debito medio per abitante	93,87	51,83	10,49	14,54	15,98	30,96	9,89	2,56		2,94			8,16	0,33
VALLE D'AOSTA	abitanti	439	1.585			4.712								6.736	
	Dfb ric.ti 2005	32.930	305.547			4.940								343.417	
	Debito medio per abitante	75,01	192,77			1,05								50,98	
LOMBARDIA	abitanti	2.168	804	14.570	40.444	126.273	308.767	309.675	433.987	228.744	233.347		1.256.211	2.954.990	2.930.857,00
	Dfb ric.ti 2005	305.462	35.000	98.012	827.867	5.777.934	4.176.239	1.879.641	2.340.313	2.079.593	1.465.929		2.572.985	21.558.975	802.899,91
	Debito medio per abitante	140,90	43,53	6,73	20,47	45,76	13,53	6,07	5,39	9,09	6,28		2,05	7,30	0,27
LIGURIA	abitanti	238	1.392	1.495	7.015	11.639	21.756	109.820	167.150				610.307	930.812	272.528,00
	Dfb ric.ti 2005	5.574	58.107	150.000	116.803	47.549	134.147	3.650.637	282.053				816.572	5.261.443	3.586,58
	Debito medio per abitante	23,42	41,74	100,33	16,65	4,09	6,17	33,24	1,69				1,34	5,65	0,01
TRENTINO ALTO ADIGE	abitanti	1.440	1.717	5.779		13.436	14.256	31.412	33.422					101.462	
	Dfb ric.ti 2005	46.090	17.154	106.240		147.224	510.976	24.070	60.928					912.681	
	Debito medio per abitante	32,01	9,99	18,38		10,96	35,84	0,77	1,82					9,00	
VENETO	abitanti	243		8.983	7.798	57.189	170.705	323.247	260.390	80.144	204.870	271.073		1.384.642	1.676.439,00
	Dfb ric.ti 2005	42.509		370.429	106.337	269.673	1.221.585	2.137.647	3.351.483	555.640	595.807	4.632		8.655.741	30.414,38
	Debito medio per abitante	174,93		41,24	13,64	4,72	7,16	6,61	12,87	6,93	2,91	0,02		6,25	0,02
FRIULI V. GIULIA	abitanti		2.281	5.623	12.791	14.983	77.150	79.599	49.122	95.030	211.184			547.763	805.038,00
	Dfb ric.ti 2005		18.392	209.283	15.270	275.833	629.874	825.463	200.853	771.450	903.124			3.849.542	22.972,64
	Debito medio per abitante		8,06	37,22	1,19	18,41	8,16	10,37	4,09	8,12	4,28			7,03	0,03
EMILIA ROMAGNA	abitanti		929	3.764	9.882	28.004	97.996	123.327	124.203	64.348	439.965			892.418	358.542,00
	Dfb ric.ti 2005		10.000	74.057	216.458	342.941	1.766.457	1.819.666	1.904.002	160.310	2.630.428			8.924.318	169.114,66
	Debito medio per abitante		10,76	19,68	21,90	12,25	18,03	14,75	15,33	2,49	5,98			10,00	0,47
TOSCANA	abitanti			4.996	5.482	47.850	106.446	237.634	359.520	388.196	328.773	356.118		1.835.015	1.413.449,00
	Dfb ric.ti 2005			72.880	87.767	1.373.265	1.202.911	8.183.979	10.998.877	4.982.398	5.839.902	58.273		32.800.252	2.627.251,31
	Debito medio per abitante			14,59	16,01	28,70	11,30	34,44	30,59	12,83	17,76	0,16		17,87	1,86
UMBRIA	abitanti				2.461		5.335	30.706	120.635		254.143			413.280	
	Dfb ric.ti 2005				2.673		5.495	17.759	682.787		2.357.977			3.066.691	

	Debito medio per abitante				1,09		1,03	0,58	5,66		9,28		7,42		
MARCHE	abitanti		613	8.741	4.231	25.451	73.945	111.963	226.576				451.520	817.844,00	
	Dfb ric.ti 2005		113.549	350.209	23.277	391.924	452.920	840.526	1.859.533				4.031.937	1.049.140,87	
	Debito medio per abitante		185,23	40,07	5,50	15,40	6,13	7,51	8,21				8,93	1,28	
LAZIO	abitanti	1.673	2.114	18.007	29.705	76.385	109.538	149.024	567.863		107.898	2.546.804	3.609.011	4.136.617,00	
	Dfb ric.ti 2005	143.549	30.415	528.032	1.168.377	1.795.248	3.074.709	1.509.597	12.285.409		3.602.424	49.209.981	73.347.742	4.368.251,60	
	Debito medio per abitante	85,80	14,39	29,32	39,33	23,50	28,07	10,13	21,63		33,39	19,32	20,32	1,06	
ABRUZZO	abitanti	1.673	5.944	24.159	27.582	48.449	78.790	98.826	183.401	68.503	116.286		653.613	880.316,00	
	Dfb ric.ti 2005	171.430	205.672	682.507	710.220	595.286	1.088.131	1.465.703	6.573.771	2.585.768	1.435.345		15.513.833	3.785.900,30	
	Debito medio per abitante	102,47	34,60	28,25	25,75	12,29	13,81	14,83	35,84	37,75	12,34		23,74	4,30	
MOLISE	abitanti	1.378	3.066	9.692	7.634	7.677	14.622	11.198	71.914				127.181	320.601,00	
	Dfb ric.ti 2005	191.555	173.710	568.278	168.543	202.615	812.891	33.988	2.668.016				4.819.595	426.695,42	
	Debito medio per abitante	139,01	56,66	58,63	22,08	26,39	55,59	3,04	37,10				37,90	1,33	
CAMPANIA	abitanti	415	3.540	44.795	62.459	139.527	309.506	437.781	1.290.900	538.714	138.188	1.004.500	3.970.325	4.849.059,00	
	Dfb ric.ti 2005	9.700	146.297	1.285.978	1.241.023	3.410.970	10.250.865	8.602.966	40.638.815	13.646.436	10.990.167	49.156.433	139.379.650	8.778.001,36	
	Debito medio per abitante	23,37	41,33	28,71	19,87	24,45	33,12	19,65	31,48	25,33	79,53	48,94	35,11	1,81	
PUGLIA	abitanti		951	17.823	11.128	57.606	225.812	531.186	854.421	307.888		316.532	2.323.347	3.618.285,00	
	Dfb ric.ti 2005		11.352	1.058.074	139.642	3.065.842	5.395.376	7.408.236	18.760.502	5.862.237		4.768.990	46.470.253	3.823.096,76	
	Debito medio per abitante		11,94	59,37	12,55	53,22	23,89	13,95	21,96	19,04		15,07	20,00	1,06	
BASILICATA	abitanti		2.545	10.231	12.108	23.108	90.001	82.000	57.785	69.060			346.838	597.768,00	
	Dfb ric.ti 2005		52.932	166.791	172.337	1.273.225	4.803.609	517.039	626.372	240.638			7.852.943	338.067,01	
	Debito medio per abitante		20,80	16,30	14,23	55,10	53,37	6,31	10,84	3,48			22,64	0,57	
CALABRIA	abitanti	480	1.982	34.352	70.896	143.033	157.741	178.494	130.422	228.259			945.659	1.277.669,00	
	Dfb ric.ti 2005	15.210	59.345	1.696.900	1.803.699	2.887.622	4.995.098	5.860.314	1.848.336	1.099.545			20.266.070	4.720.051,76	
	Debito medio per abitante	31,69	29,94	49,40	25,44	20,19	31,67	32,83	14,17	4,82			21,43	3,69	
SICILIA	abitanti		12.025	35.361	52.564	205.571	355.576	439.748	1.162.873	207.568	565.136	686.722	3.723.144	4.968.991,00	
	Dfb ric.ti 2005		580.471	1.470.183	1.288.790	6.479.379	9.747.338	16.971.896	31.883.092	3.582.299	25.445.813	22.672.990	120.122.249	6.407.910,69	
	Debito medio per abitante		48,27	41,58	24,52	31,52	27,41	38,59	27,42	17,26	45,03	33,02	32,26	1,29	
SARDEGNA	abitanti	1.982	8.110	19.444	31.176	60.859	109.913	126.052	193.326	68.040	284.978		903.880	1.367.021,00	
	Dfb ric.ti 2005	85.199	224.753	585.044	3.544.531	4.472.337	4.108.491	1.240.400	19.067.877	1.824.020	11.296.782		46.449.434	1.996.830,73	
	Debito medio per abitante	42,99	27,71	30,09	113,69	73,49	37,38	9,84	98,63	26,81	39,64		51,39	1,46	
Totale dfb ric.ti nel 2005		1.123.461	2.444.808	9.577.895	11.734.715	33.328.740	56.693.022	64.260.857	157.007.590	37.390.336	41.414.390	30.277.709	124.428.962	569.682.484	39.463.743

Cause del dissesto e strumenti di previsione del rischio finanziario nelle Aziende Pubbliche Locali

Debito medio per abitante	86,96	42,62	34,47	29,17	29,65	23,60	18,15	23,55	15,95	17,11	20,07	20,38	21,21	1,29
---------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	------

Fonte: Relazione della Corte dei Conti su "La gestione finanziaria degli enti locali, anni 2004-2005"

Tabella n° 3.3: Il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2005

Regione	Dfb riconosciuti nel 2005	Ripiano 2005 (impegno cont.le)	Ripiano 2006	Ripiano 2007	Totale Ripianati	Non ripianati	
						Oltre il triennio	Nessuna copertura
PIEMONTE	6.169.276	5.889.910	154.683	124.683	6.169.276	-	-
VALLE D'AOSTA	343.417	239.256	104.161	-	343.417	-	-
LOMBARDIA	22.361.875	16.772.963	4.927.762	661.150	22.361.875	-	-
LIGURIA	5.265.029	2.157.945	3.106.300	-	5.264.244	-	785
TRENTINO ALTO ADIGE	912.681	912.681	-	-	912.681	-	-
VENETO	8.686.156	8.449.517	140.559	96.079	8.686.156	-	-
FRIULI V. GIULIA	3.872.514	3.792.514	30.000	40.000	3.862.514	-	10.000
EMILIA ROMAGNA	9.093.433	9.093.433	-	-	9.093.433	-	-
TOSCANA	35.427.503	28.279.262	3.579.288	3.032.736	34.891.286	-	536.217
UMBRIA	3.066.691	3.066.691	-	-	3.066.691	-	-
MARCHE	5.081.078	4.960.886	111.175	9.017	5.081.078	-	-
LAZIO	77.715.994	73.179.531	1.948.508	454.753	75.582.791	-	2.133.202
ABRUZZO	19.299.733	19.122.033	105.902	64.418	19.292.353	-	7.381
MOLISE	5.246.290	4.627.848	100.742	61.403	4.789.994	-	456.297
CAMPANIA	148.157.652	133.136.884	11.321.112	3.070.723	147.528.719	-	628.933
PUGLIA	50.293.349	42.748.094	6.206.628	656.422	49.611.145	124.557	557.648
BASILICATA	8.191.010	5.581.021	2.076.668	157.225	7.814.914	-	376.096
CALABRIA	24.986.122	21.920.071	2.235.716	797.507	24.953.293	26.088	6.740
SICILIA	126.530.160	94.871.533	24.509.895	3.316.514	122.697.941	458.888	3.373.331

SARDEGNA	48.446.265	42.638.779	2.644.996	1.857.032	47.140.807	-	1.305.458
Totale complessivo	609.146.227	521.440.851	63.304.094	14.399.662	599.144.607	609.533	9.392.087
Rapporto percentuale	100%	85,60%	10,39%	2,36%	98,36%	0,10%	1,54%

Fonte: Relazione della Corte dei Conti su "La gestione finanziaria degli enti locali, anni 2004-2005"

2.3.2 Le tipologie e la copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti

La tipologia di debiti fuori bilancio maggiormente riscontrata è quella originata da sentenze passate in giudicato o sentenze immediatamente esecutive e rappresentano il 65,48% del totale per un ammontare di 398,887 milioni di euro. Le Regioni in cui questa tipologia è maggiormente presente sono: la Campania (93,232 milioni), la Sicilia (79,257 milioni di euro), il Lazio (65,225 milioni), la Puglia (33,033 milioni), e la Sardegna (23,838 milioni).

Le altre categorie di debiti fuori bilancio sono meno significative, infatti, quelli derivanti dalla copertura di disavanzi dei consorzi, aziende speciali ed istituzioni, sono complessivamente 3,698 milioni di euro, con una incidenza sul totale dello 0,63%.

Per la ricapitalizzazione di società costituite per la gestione di servizi pubblici, i debiti fuori bilancio riconosciuti ammontano a 2,878 milioni di euro, pari allo 0,47% del totale.

I debiti fuori bilancio riconosciuti per procedure espropriative o di occupazione di urgenza rappresentano l'8,66% del totale, per un ammontare complessivo di 52,724 milioni di euro e si rilevano in particolar modo in Sardegna (17,545 milioni di euro), della Campania (14,528 milioni) e della Sicilia (5,199 milioni).

L'ultima tipologia relativa all'acquisizione di beni e servizi ha inciso per 146,442 milioni di euro, pari al 24,04%. Gli enti maggiormente coinvolti sono quelli della Sicilia (41,839 milioni di euro), della Campania (36,216 milioni) e della Toscana (17,579 milioni). I debiti fuori bilancio relativi a quest'ultima tipologia e quelli per sentenze esecutive rappresentano l'89,52%.

Tabella n° 3.4: Le tipologie di debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2005

Regione	Dfb ric.ti	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende	Ricapitalizzazione di società	Espropri	Aquisizione di beni e servizi
PIEMONTE	6.169.276	4.142.225	337.414	266.506	-	1.423.132
VALLE D'AOSTA	343.417	32.930	-	-	-	310.487
LOMBARDIA	22.361.875	16.257.230	587.045	271.576	1.972.022	3.274.002
LIGURIA	5.265.029	4.687.500	-	48.441	-	529.089
TRENTINO ALTO ADIGE	912.681	106.774	-	-	-	805.906

VENETO	8.686.156	7.477.941	5.789	-	240.000	962.426
FRIULI V. GIULIA	3.872.514	2.880.200	-	-	4.775	987.539
EMILIA ROMAGNA	9.093.433	7.734.217	164.586	-	50.000	1.144.630
TOSCANA	35.427.503	13.396.507	234.748	209.663	4.007.439	17.579.147
UMBRIA	3.066.691	849.564	-	109.593	6.062	2.101.472
MARCHE	5.081.078	3.071.278	114.478	-	203.340	1.691.981
LAZIO	77.715.994	65.225.510	119.568	-	2.432.201	9.938.715
ABRUZZO	19.299.733	12.232.389	100.425	-	993.367	5.973.552
MOLISE	5.246.290	3.952.522	-	-	806.254	487.514
CAMPANIA	148.157.652	93.232.999	556.664	3.623.676	14.528.259	36.216.054
PUGLIA	50.293.349	33.033.690	517.579	2.885.102	3.348.496	10.508.482
BASILICATA	8.191.010	6.925.044	-	3.665	194.337	1.067.964
CALABRIA	24.986.122	20.553.398	-	-	1.192.961	3.239.763
SICILIA	126.530.160	79.257.132	140.017	93.590	5.199.767	41.839.653
SARDEGNA	48.446.265	23.838.143	-	702.349	17.545.269	6.360.503
Totale complessivo	609.146.227	398.887.194	2.878.313	8.214.159	52.724.550	146.442.010
Rapporto percentuale	100%	65,48%	0,47%	1,35%	8,66%	24,04%

Fonte: Relazione della Corte dei Conti su "La gestione finanziaria degli enti locali, anni 2004-2005"

Per far fronte alla massiccia quantità di debiti fuori bilancio gli enti locali hanno fatto ricorso:

- alle disponibilità del bilancio di parte corrente per il 24,53%;
- al bilancio degli investimenti per l'5,30%;
- all'avanzo di amministrazione per il 32,34%;
- all'alienazione di beni per il 6,01%;
- ai mutui della Cassa DD.PP. per il 19,89%;
- ai mutui di altri Istituti bancari per il 5,78%;
- alle altre risorse specificatamente individuate per il 4,60%.

Come è facile notare, nel corso dell'anno 2005 il ricorso all'indebitamento è stato del 25,67% con un chiaro incremento rispetto all'anno passato in cui si era attestata su 19,24%.

Cause del dissesto e strumenti di previsione del rischio finanziario nelle Aziende Pubbliche Locali

Tabella n° 3.5: La copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2005

REGIONE	Dfb ric.ti	Disponibilità del bilancio di parte corrente	Disponibilità del bilancio degli investimenti	Avanzo di amm.ne	Alienazione di beni	Mutui Cassa DD.PP	Mutui altri	Altre specificità	Nessuna copertura
PIEMONTE	6.169.276	919.396	1.014.873	2.395.675	-	1.578.854	123.853	136.626	-
VALLE D'AOSTA	343.417	303.256	6.911	33.250	-	-	-	-	-
LOMBARDIA	22.361.875	4.875.281	3.109.747	7.360.657	3.978.775	1.812.023	916.482	308.911	-
LIGURIA	5.265.029	890.330	407.459	587.004	-	-	3.379.451	-	785
TRENTINO A. ADIGE	912.681	42.033	99.058	257.511	-	-	-	514.079	-
VENETO	8.686.156	1.727.840	1.683.144	3.150.495	-	1.650.770	150.000	323.907	-
FRIULI V. GIULIA	3.872.514	1.682.851	246.136	1.483.527	-	-	-	450.000	10.000
EMILIA ROMAGNA	9.093.433	1.092.899	1.202.232	3.392.035	2.729.682	-	-	676.585	-
TOSCANA	35.427.503	11.225.115	6.404.086	11.306.609	613.026	2.195.988	808.459	2.338.003	536.217
UMBRIA	3.066.691	164.130	109.593	2.192.968	-	-	600.000	-	-
MARCHE	5.081.078	2.132.944	606.522	2.069.307	58.752	160.686	52.867	-	-
LAZIO	77.715.994	10.178.132	598.086	32.797.435	4.446.940	7.149.805	19.999.151	413.242	2.133.202
ABRUZZO	19.299.733	4.186.850	1.051.824	8.149.760	3.696.217	901.879	1.247.969	57.854	7.381
MOLISE	5.246.290	876.854	-	3.192.948	4.525	504.194	-	211.473	456.297
CAMPANIA	148.157.652	53.302.165	1.619.266	38.863.511	16.600.646	31.005.329	1.365.000	4.772.801	628.933
PUGLIA	50.293.349	10.044.981	3.676.081	20.691.837	2.576.067	11.975.939	-	770.797	557.648
BASILICATA	8.191.010	1.672.091	219.152	1.279.027	137.124	2.429.929	-	2.077.591	376.096
CALABRIA	24.986.122	7.630.369	663.965	6.955.293	717.325	6.666.452	-	2.345.978	6.740
SICILIA	126.530.160	28.519.106	6.991.592	32.810.875	629.953	44.059.427	4.601.617	5.544.258	3.373.331
SARDEGNA	48.446.265	7.971.738	2.554.205	18.002.130	444.166	9.096.618	1.974.843	7.097.107	1.305.458
Totale complessivo	609.146.227	149.438.358	32.263.932	196.971.854	36.633.197	121.187.893	35.219.692	28.039.213	9.392.087
Rapporto percentuale	100%	24,53%	5,30%	32,34%	6,01%	19,89%	5,78%	4,60%	1,54%

Fonte: Relazione della Corte dei Conti su "La gestione finanziaria degli enti locali, anni 2004-2005"

2.3.3 Il raffronto dei debiti fuori bilancio riconosciuti negli anni 2004 e 2005

Nel corso dell'anno 2005 si è avuta una piccola diminuzione (3,12%) del numero degli enti coinvolti nel fenomeno dei debiti fuori bilancio (1.655 invece dei 1.709 dell'anno precedente) e dei debiti fuori bilancio riconosciuti che ammontano a 609,146 milioni di euro contro i 632,762 milioni dell'anno 2004. Il debito medio per abitante che si ricava dall'indebitamento totale, riferito ai soli Comuni coinvolti, passa dai 22,10 euro del 2004 ai 21,21 del 2005, con una diminuzione di 4,02% unità di euro.

Il dato procapite, riferito all'intera popolazione nazionale, è passato da euro 10,31 del 2004 a euro 10,68 nel 2005.

Ciò che si rileva, a parte una certa oscillazione naturale dei dati globali, è la persistenza di valori elevati sopra la media nell'area meridionale, insulare e nella Regione Lazio.

I tempi di ripiano, negli esercizi messi a confronto, si discostano di poco: nel 2004, nel triennio, vengono ripianati il 98,35% dei debiti contro il 98,36% del 2005. Anche per quanto riguarda la tipologia dei debiti, lo scostamento complessivo è contenuto: nel 2004, per sentenze esecutive ed acquisizione di beni, il dato è, rispettivamente, del 60,62% e 29,60% a fronte del 65,48% e il 24,04% del 2005; 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. È 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 19,24%. Come già accennato, sono gli effetti della nuova disposizione del 2001 che ha posto il divieto del ricorso all'indebitamento per le spese non di investimento¹³⁸. Conseguente a questo fenomeno è l'aumento del ricorso alla vendita di beni che passa dal 4,41% del 2003 all'11,86% del 2004.

¹³⁸Fonte: relazione della Corte dei Conti su "La gestione finanziaria degli enti locali, anni 2004-2005", pagg.169-207.

Cause del dissesto e strumenti di previsione del rischio finanziario nelle Aziende Pubbliche Locali

Tabella n° 3.6: Raffronto dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004 e 2005

REGIONE	2005						2004						% di scostamento 2005-2004		
	Comuni		Province		Totale enti	Totale dfb ric.ti	Comuni		Province		Totale enti	Totale dfb ric.ti	Comuni	Province	Totale
	Dfb ric.ti	enti	Dfb ric.ti	enti			Dfb ric.ti	enti	Dfb ric.ti	enti					
PIEMONTE	6.055.720	58	113.557	1	59	6.169.276	3.456.275	54	136.832	1	55	3.593.107	75,21%	-17,01%	71,70%
VALLE D'AOSTA	343.417	4			4	343.417	2.062.509	9			9	2.062.509	-83,35%		-83,35%
LOMBARDIA	21.558.975	150	802.900	4	154	22.361.875	20.459.123	137	133.962	2	139	20.593.085	5,38%	499,35%	8,59%
LIGURIA	5.261.443	27	3.587	1	28	5.265.029	7.851.067	33	89.377	1	34	7.940.445	-32,98%	-95,99%	-33,69%
TRENTINO A ADIGE	912.681	18			18	912.681	848.338	30			30	848.338	7,58%		7,58%
VENETO	8.655.741	83	30.414	2	85	8.686.156	10.847.003	75	265.045	2	77	11.112.048	-20,20%	-88,52%	-21,83%
FRIULI V. GIULIA	3.849.542	36	22.973	2	38	3.872.514	2.285.019	49	68.827	1	50	2.353.846	68,47%	-66,62%	64,52%
EMILIA ROMAGNA	8.924.318	44	169.115	1	45	9.093.433	2.716.368	38	360.000	1	39	3.076.368	228,54%	-53,02%	195,59%
TOSCANA	32.800.252	69	2.627.251	3	72	35.427.503	28.979.032	60			60	28.979.032	13,19%		22,25%
UMBRIA	3.066.691	9			9	3.066.691	1.924.449	18			18	1.924.449	59,35%		59,35%
MARCHE	4.031.937	40	1.049.141	2	42	5.081.078	3.708.186	28	271.210	1	29	3.979.396	8,73%	286,84%	27,68%
LAZIO	73.347.742	97	4.368.252	3	100	77.715.994	77.776.393	127	896.518	2	129	78.672.911	-5,69%	387,25%	-1,22%
ABRUZZO	15.513.833	80	3.785.900	3	83	19.299.733	16.922.531	71	2.175.204	3	74	19.097.735	-8,32%	74,05%	1,06%
MOLISE	4.819.595	24	426.695	2	26	5.246.290	3.700.412	29			29	3.700.412	30,24%		41,78%
CAMPANIA	139.379.650	219	8.778.001	4	223	148.157.652	131.751.551	228	22.330.931	5	233	154.082.482	5,79%	-60,69%	-3,85%
PUGLIA	46.470.253	130	3.823.097	4	134	50.293.349	59.421.675	141	6.053.741	3	144	65.475.417	-21,80%	-36,85%	-23,19%
BASILICATA	7.852.943	42	338.067	2	44	8.191.010	22.209.705	48	469.027	2	50	22.678.731	-64,64%	-27,92%	-63,88%
CALABRIA	20.266.070	138	4.720.052	4	142	24.986.122	20.648.366	165	3.190.029	3	168	23.838.395	-1,85%	47,96%	4,81%
SICILIA	120.122.249	243	6.407.911	9	252	126.530.160	145.915.346	250	6.014.533	8	258	151.929.879	-17,68%	6,54%	-16,72%
SARDEGNA	46.449.434	94	1.996.831	3	97	48.446.265	24.520.192	80	2.304.149	4	84	26.824.341	89,43%	-13,34%	80,61%
Totale complessivo	569.682.484	1.605	39.463.743	50	1.655	609.146.227	588.003.540	1.670	44.759.387	39	1.709	632.762.927	-3,12%	-11,83%	-3,73%

Fonte: Relazione della Corte dei Conti su "La gestione finanziaria degli enti locali, anni 2004-2005"

3. I disavanzi di amministrazione delle Aziende Pubbliche Locali

In base all'art. 227 del Testo Unico, le Aziende Pubbliche Locali con popolazione superiore agli 8000 abitanti e tutte quelle che presentino disavanzi o debiti fuori bilancio, devono presentare il rendiconto della gestione alla sezione delle Autonomie della Corte dei Conti.

Per quanto, quindi, come più volte sottolineato in precedenza, esista la necessità di rispettare il principio del *pareggio di bilancio*, su cui è ispirata tutta la gestione delle APL è stata, e continua ad essere una strada tortuosa in cui alcune patologie, disavanzi di amministrazione e debiti fuori bilancio, persistono. Ovviamente, non tutte queste forme patologiche di bilancio hanno la stessa gravità, che è influenzata dalla persistenza e dalla quantità dello squilibrio causato¹³⁹.

Il risultato di amministrazione è espressione del conto del bilancio, che nel corso dell'anno 2004 si è chiuso in disavanzo in 33 enti (27 nel 2003) 13 dei quali con durata biennale, 2 triennale e due quadriennale¹⁴⁰. La somma di tali deficit produce un disavanzo complessivo che, nel corso dell'anno 2004, ha raggiunto 83,402 milioni di euro a fronte dei 65,232 dell'anno precedente con una incidenza sulle entrate correnti di competenza del 2004 del 14,62%.

Tabella n° 3.7: Elenco degli enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2004

REGIONE	ENTI	PR	CLASSE DEM.	DISAVANZO 2004	Entrate Correnti competenza	Rapporto % con entrate correnti	Persistenza temporale			
LOMBARDIA	VILLANUOVA SUL CLISI	BS	04	1.022.596,32	3.240.376,91	31,56				2004
EMILIA ROMAGNA	COPPARO	FE	06	289.859,25	17.002.993,82	1,70				2004
EMILIA ROMAGNA	GORO	FE	04	220.076,65	3.011.855,46	7,31				2004
EMILIA ROMAGNA	CATTOLICA	RN	06	3.063.021,60	23.723.971,39	12,91				2004
TOSCANA	AULLA	MS	06	692.085,99	8.723.389,02	7,93				2004
TOSCANA	ZERI	MS	02	94.762,00	1.677.057,43	5,65			2003	2004
TOSCANA	STAZZEMA	LU	04	221.342,02	2.729.414,97	8,11				2004
MARCHE	CAMERINO	MC	05	30.407,66	10.405.980,80	0,29			2003	2004
LAZIO	PIGNATARO INTERAMNA	FR	03	1.042.210,79	2.291.288,53	45,49				2004
LAZIO	CASALVIERI	FR	04	293.472,70	1.730.335,38	16,96			2003	2004

¹³⁹Per maggiori informazioni sull'argomento inerente il disavanzo di amministrazione si veda quanto già detto nel corso del capitolo.

¹⁴⁰I dati fanno riferimento al 2004 anziché al 2005 perché, per quest'ultimo anno, manca ancora il dato relativo al numero di debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2006.

Cause del dissesto e strumenti di previsione del rischio finanziario nelle Aziende Pubbliche Locali

LAZIO	FONTECHIARI	FR	02	233.011,54	732.628,71	31,80			2003	2004
LAZIO	FERENTINO	FR	07	6.800.961,77	14.049.567,36	48,41				2004
LAZIO	NETTUNO	RM	07	295.379,09	27.677.417,90	1,07			2003	2004
LAZIO	SABAUDIA	LT	06	1.516.805,13	16.110.218,96	9,42		2002	2003	2004
LAZIO	APRILIA	LT	07	6.486.443,22	27.041.666,31	23,99				2004
LAZIO	PICO	FR	03	573.563,46	1.405.419,19	40,81				2004
ABRUZZO	SCANNO	AQ	03	390.705,13	1.704.220,92	22,93			2003	2004
ABRUZZO	CIVITALUPARELLA	CH	0	10.129,19	425.765,58	2,38				2004
ABRUZZO	PENNE	PE	06	1.683.593,42	7.419.509,34	22,69			2003	2004
MOLISE	PESCOENNATARO	IS	0	41.711,63	503.960,69	8,28				2004
MOLISE	CERRO AL VOLTURNO	IS	02	473.151,47	984.344,47	48,07				2004
BASILICATA	GARAGUSO	MT	02	64.395,80	1.267.219,89	5,08				2004
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	AV	02	104.530,09	1.122.137,59	9,32				2004
CALABRIA	FIUMEFREDDO BRUZIO	CS	04	343.534,00	2.530.594,00	13,58			2003	2004
CALABRIA	SANT'AGATA DI ESARO	CS	03	188.327,37	1.403.304,18	13,42				2004
CALABRIA	TORANO CASTELLO	CS	04	409.654,38	2.912.705,94	14,06		2002	2003	2004
CALABRIA	CASABONA	KR	04	42.571,51	2.032.996,42	2,09	2001	2002	2003	2004
SICILIA	ENNA	EN	07	8.099.996,52	18.019.466,95	44,95			2003	2004
SICILIA	TERME VIGLIATORE	ME	05	541.980,50	4.770.277,02	11,36			2003	2004
SICILIA	CASALVECCHIO SICULO	ME	02	98.437,69	1.440.236,99	6,83			2003	2004
SICILIA	POZZALLO	RG	06	13.594,44	15.741.996,14	0,09			2003	2004
SICILIA	CATANIA	CT	10	42.775.683,01	326.218.589,37	13,11			2003	2004
SICILIA	GIARRE	CT	07	5.244.745,53	20.276.721,20	25,87	2001	2002	2003	2004
Totale generale	N. 33 enti			83.402.740,87	570.327.628,83	14,62				

Fonte: relazione della Corte dei Conti su "La gestione finanziaria degli enti locali, anni 2004-2005"

Le regioni che presentano il maggior numero di enti con disavanzi di amministrazione sono il Lazio e la Sicilia. Indubbiamente, questo dato non è fortemente significativo, infatti, regioni come la Calabria e la Campania non sono presenti ai primissimi posti di questa rilevazione solo perché i debiti contratti nel corso degli ultimi decenni, sono stati del tutto traslati all'Organo Straordinario di Liquidazione attraverso la procedura di dissesto finanziario. Inoltre, lo stesso quantitativo di APL in disavanzo di amministrazione, irrisorio se si pensa al totale degli enti, farebbe pensare ad un fenomeno di nicchia, in realtà così non sarebbe se venisse appalesata la reale situazione dei disavanzi sommersi che i relativi squilibri di cassa pare facciano sospettare.

I dati fin qui esposti assumono maggiore significatività se sommati ai debiti fuori bilancio, e ai fondi vincolati da ricostruire, che così rappresentati indicano lo "squilibrio effettivo", pari a 100,098 milioni di euro (Tabella n° 8).

Nelle prossime tabelle sono evidenziati vari dati sul disavanzo di amministrazione e sullo squilibrio effettivo, che sono estremamente significativi, perché visti sia in rapporto alla popolazione, al fine di indicare il deficit medio per abitante, sia alle entrate correnti per misurarne l'incidenza percentuale.

Cause del dissesto e strumenti di previsione del rischio finanziario nelle Aziende Pubbliche Locali

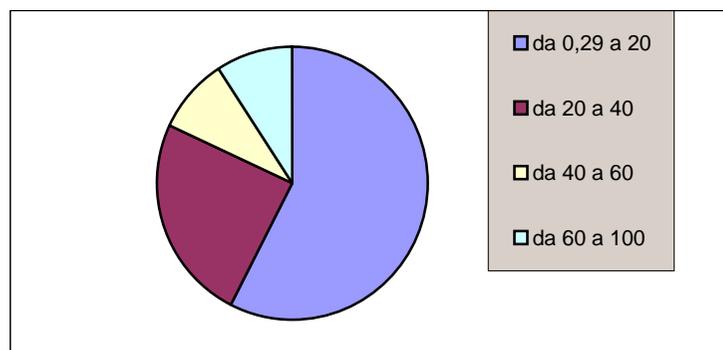
Tabella n° 3.8: Elenco degli enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2004 più debiti f. b. e fondi vincolati

REGIONE	ENTI	PR	CL. DEM.	DISAVANZO 2003	DFB *	Fondi vincolati da ricostituire	Totale squilibrio effettivo	Entrate Correnti competenza	Rapporto % con entrate correnti
LOMBARDIA	VILLANUOVA SUL CLISI	BS	04	1.022.596,32	0,00	0,00	1.022.596,32	3.240.376,91	31,56
E. ROMAGNA	COPPARO	FE	06	289.859,25	0,00	302.373,64	592.232,89	17.002.993,82	3,48
E. ROMAGNA	GORO	FE	04	220.076,65	0,00	0,00	220.076,65	3.011.855,46	7,31
E. ROMAGNA	CATTOLICA	RN	06	3.063.021,60	0,00	0,00	3.063.021,60	23.723.971,39	12,91
TOSCANA	AULLA	MS	06	692.085,99	887.952,31	79.161,44	1.659.199,74	8.723.389,02	19,02
TOSCANA	ZERI	MS	02	94.762,00	0,00	25.796,05	120.558,05	1.677.057,43	7,19
TOSCANA	STAZZEMA	LU	04	221.342,02	328.369,15	0,00	549.711,17	2.729.414,97	20,14
MARCHE	CAMERINO	MC	05	30.407,66	0,00	0,00	30.407,66	10.405.980,80	0,29
LAZIO	PIGNATARO INTERAMNA	FR	03	1.042.210,79	62.949,68	0,00	1.105.160,47	2.291.288,53	48,23
LAZIO	CASALVIERI	FR	04	293.472,70	0,00	0,00	293.472,70	1.730.335,38	16,96
LAZIO	FONTECHIARI	FR	02	233.011,54	0,00	0,00	233.011,54	732.628,71	31,80
LAZIO	FERENTINO	FR	07	6.800.961,77	2.661.712,72	0,00	9.462.674,49	14.049.567,36	67,35
LAZIO	NETTUNO	RM	07	295.379,09	186.456,20	0,00	481.835,29	27.677.417,90	1,74
LAZIO	SABAUDIA	LT	06	1.516.805,13	167.957,24	0,00	1.684.762,37	16.110.218,96	10,46
LAZIO	APRILIA	LT	07	6.486.443,22	0,00	0,00	6.486.443,22	27.041.666,31	23,99
LAZIO	PICO	FR	04	573.563,46	0,00	0,00	573.563,46	1.405.419,19	40,81
ABRUZZO	SCANNO	AQ	03	390.705,13	116.452,68	0,00	507.157,81	1.704.220,92	29,76
ABRUZZO	CIVITALUPARELLA	CH	0	10.129,19	46.911,69	0,00	57.040,88	425.765,58	13,40
ABRUZZO	PENNE	PE	06	1.683.593,42	0,00	0,00	1.683.593,42	7.419.509,34	22,69
MOLISE	PESCOPENNATARO	IS	0	41.711,63	144.035,46	0,00	185.747,09	503.960,69	36,86
MOLISE	CERRO AL VOLTURNO	IS	02	473.151,47	411.435,72	0,00	884.587,19	984.344,47	89,87
BASILICATA	GARAGUSO	MT	02	64.395,80	0,00	0,00	64.395,80	1.267.219,89	5,08
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	AV	02	104.530,09	0,00	0,00	104.530,09	1.122.137,59	9,32
CALABRIA	FIUMEFREDDO BRUZIO	CS	04	343.534,00	0,00	0,00	343.534,00	2.530.594,00	13,58

CALABRIA	SANT'AGATA DI ESARO	CS	03	188.327,37	76.405,42	0,00	264.732,79	1.403.304,18	18,86
CALABRIA	TORANO CASTELLO	CS	04	409.654,38	96.638,87	0,00	506.293,25	2.912.705,94	17,38
CALABRIA	CASABONA	KR	04	42.571,51	159.397,39	0,00	201.968,90	2.032.996,42	9,93
SICILIA	ENNA	EN	07	8.099.996,52	63.168,83	0,00	8.163.165,35	18.019.466,95	45,30
SICILIA	TERME VIGLIATORE	ME	05	541.980,50	151.001,82	4.003.671,71	4.696.654,03	4.770.277,02	98,46
SICILIA	CASALVECCHIO SICULO	ME	02	98.437,69	0,00	0,00	98.437,69	1.440.236,99	6,83
SICILIA	POZZALLO	RG	06	13.594,44	35.275,99	0,00	48.870,43	15.741.996,14	0,31
SICILIA	CATANIA	CT	10	42.775.683,01	5.988.951,34	0,00	48.764.634,35	326.218.589,37	14,95
SICILIA	GIARRE	CT	07	5.244.745,53	699.522,65	0,00	5.944.268,18	20.276.721,20	29,32
Totale gen.	N. 33 enti			83.402.740,87	12.284.595,16	4.411.002,84	100.098.338,87	570.327.628,83	17,55

*D.F.B. (debiti fuori bilancio)= riconosciuti 2004 e non impegnati + riconosciuti 2005

ambito	%	numero enti
da 0,29 a 20	57,58	19
da 20 a 40	24,24	8
da 40 a 60	9,09	3
da 60 a 100	9,09	3
totale	100,00	33



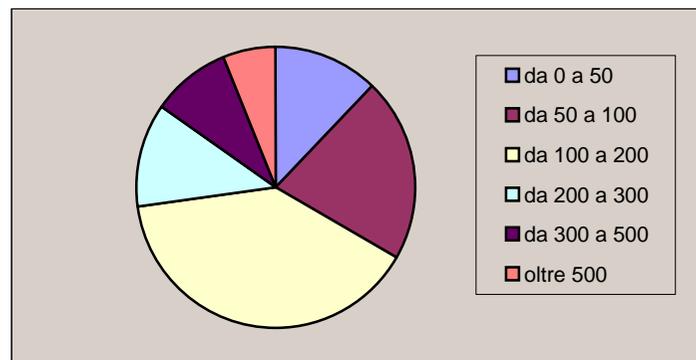
Fonte: relazione della Corte dei Conti su "La gestione finanziaria degli enti locali, anni 2004-2005"

Tabella n° 3.9: Elenco degli enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2004 rapporto squilibrio effettivo / popolazione

REGIONE	ENTI	PR	CL. DEM.	disavanzo 2003	Squilibrio effettivo	popolazione	incidenza pro-capite
LOMBARDIA	VILLANUOVA SUL CLISI	BS	04	1.022.596,32	1.022.596,32	4.762	214,74
E.ROMAGNA	COPPARO	FE	06	289.859,25	592.232,89	18.057	32,80
E.ROMAGNA	GORO	FE	04	220.076,65	220.076,65	4.092	53,78
E.ROMAGNA	CATTOLICA	RN	06	3.063.021,60	3.063.021,60	15.743	194,56
TOSCANA	AULLA	MS	06	692.085,99	1.659.199,74	10.178	163,02
TOSCANA	ZERI	MS	02	94.762,00	120.558,05	1.382	87,23
TOSCANA	STAZZEMA	LU	04	221.342,02	549.711,17	3.367	163,26
MARCHE	CAMERINO	MC	05	30.407,66	30.407,66	6.858	4,43
LAZIO	PIGNATARO INTERAMNA	FR	03	1.042.210,79	1.105.160,47	2.447	451,64
LAZIO	CASALVIERI	FR	04	293.472,70	293.472,70	3.211	91,40
LAZIO	FORTE DEI MARMI	FR	02	233.011,54	233.011,54	1.288	180,91
LAZIO	FERENTINO	FR	07	6.800.961,77	9.462.674,49	20.103	470,71
LAZIO	NETTUNO	RM	07	295.379,09	481.835,29	36.080	13,35
LAZIO	SABAUDIA	LT	06	1.516.805,13	1.684.762,37	16.229	103,81
LAZIO	APRILIA	LT	07	6.486.443,22	6.486.443,22	56.028	115,77
LAZIO	PICO	FR	04	573.563,46	573.563,46	3.123	183,66
ABRUZZO	SCANNO	AQ	03	390.705,13	507.157,81	2.133	237,77
ABRUZZO	CIVITALUPARELLA	CH	0	10.129,19	57.040,88	429	132,96
ABRUZZO	PENNE	PE	06	1.683.593,42	1.683.593,42	12.495	134,74
MOLISE	PESCOPELLO	IS	0	41.711,63	185.747,09	387	479,97
MOLISE	CERRO AL VOLTURNO	IS	02	473.151,47	884.587,19	1.440	614,30
BASILICATA	GARAGUSO	MT	02	64.395,80	64.395,80	1.193	53,98
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	AV	02	104.530,09	104.530,09	1.650	63,35
CALABRIA	FIUMEFREDDO BRUZIO	CS	04	343.534,00	343.534,00	3.363	102,15
CALABRIA	SANT'AGATA DI ESARO	CS	03	188.327,37	264.732,79	2.223	119,09
CALABRIA	TORANO CASTELLO	CS	04	409.654,38	506.293,25	4.915	103,01
CALABRIA	CASABONA	KR	04	42.571,51	201.968,90	3.160	63,91
SICILIA	ENNA	EN	07	8.099.996,52	8.163.165,35	28.983	281,65

SICILIA	TERME VIGLIATORE	ME	05	541.980,50	4.696.654,03	6.561	715,84
SICILIA	CASALVECCHIO SICULO	ME	02	98.437,69	98.437,69	1.152	85,45
SICILIA	POZZALLO	RG	06	13.594,44	48.870,43	17.936	2,72
SICILIA	CATANIA	CT	10	42.775.683,01	48.764.634,35	313.110	155,74
SICILIA	GIARRE	CT	07	5.244.745,53	5.944.268,18	26.357	225,53
Totale generale	N. 33 enti			83.402.740,87	100.098.338,87	630.435,00	158,78

ambito	%	numero enti
da 0 a 50	12,12	4
da 50 a 100	21,21	7
da 100 a 200	39,39	13
da 200 a 300	12,12	4
da 300 a 500	9,09	3
oltre 500	6,07	2
totale	100,00	33



Fonte: relazione della Corte dei Conti su "La gestione finanziaria degli enti locali, anni 2004-2005"

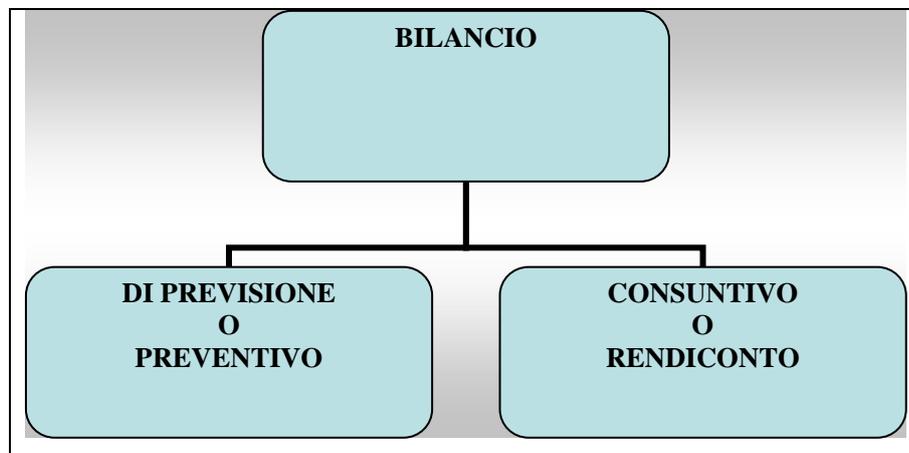
4. I bilanci delle Aziende Pubbliche Locali

Al fine di preventivare e successivamente controllare il grado di raggiungimento degli obiettivi stabiliti ogni azienda, compresa l'APL, si avvale di documenti contabili, preventivi e consuntivi che prendono il nome di bilanci.

Il bilancio, inteso come strumento di misurazione, di informazione, di comunicazione e di controllo, presenta due tipi di valori, positivi e negativi, la cui differenza individua il risultato delle operazioni alle quali si fa riferimento. Tali valori vengono indicati in base a dei criteri di valutazione, che devono riflettere in maniera fedele la situazione veritiera e reale dell'azienda, senza creare aspettative difficilmente concretizzabili²⁷.

Le quantità espresse nelle due sezioni contrapposte si portano a pareggio mediante l'iscrizione della loro differenza nella sezione del conto dove il totale è inferiore. I documenti preventivi e consuntivi possono avere natura economica, finanziaria o patrimoniale²⁸.

Tabella n° 3.10: Il Bilancio di previsione e il rendiconto



Fonte: Mussari R., (2002), "Economia dell'Azienda Pubblica Locale", Cedam

Nelle aziende di produzione la fase di previsione non assumendo rilevanza esterna non dà origine a rilevazioni vincolanti in ordine a contenuti, tempi e metodi da adottare. Nelle aziende pubbliche, invece, la fase della previsione non rappresenta esclusivamente una fase interna del processo decisionale, ma assume rilevanza esterna,

²⁷Mussari R., (2002), Op. Cit., pagg.171-173.

²⁸Mulazzani M., (2001), Op. Cit., pag.11.

perché contraddistingue le risorse a propria disposizione in base all'obiettivo che si vuole perseguire, che diviene vincolante per la gestione. La fase di previsione nelle aziende pubbliche non si limita a fissare degli indirizzi da seguire, ma stabilisce dei limiti di spesa che devono imprescindibilmente essere seguiti dall'organo che amministra. Nelle APL, la Giunta predispone e propone il bilancio di previsione all'organo volitivo dell'azienda, che è il Consiglio, che lo approva e lo affida ai responsabili dei servizi per la gestione nel periodo previsto²⁹.

Diversamente, il bilancio consuntivo è quell'atto mediante il quale il Governo dell'ente *chiarisce* al Consiglio, dal quale era stato autorizzato a gestire il bilancio, come questo sia stato realmente amministrato nel corso dell'esercizio finanziario³⁰.

Anche se il bilancio è sicuramente uno strumento utile sia di controllo preventivo che di vincolo giuridico per l'amministrazione, non è sufficiente e si completa con il controllo consuntivo. La realtà su come è avvenuta la gestione si conosce solo a consuntivo, e solo in tale contesto si comprende, la misura in cui le autorizzazioni di bilancio sono state eseguite, la solerzia o la negligenza nel curare gli accertamenti o l'esecuzione delle spese, e gli eventuali scostamenti fra ciò che si prevedeva di realizzare e ciò che in realtà è stato fatto³¹.

4.1 Il bilancio di previsione

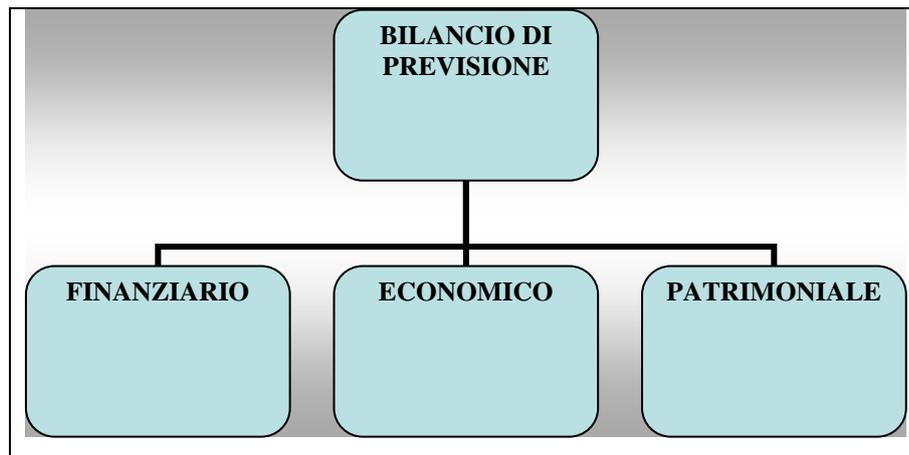
In base alla natura dell'oggetto cui si riferiscono, possiamo distinguere fra il bilancio di previsione finanziario, il bilancio di previsione economico e il bilancio di previsione patrimoniale.

²⁹Borgonovi E., (1996), "*Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*", Egea, pagg.314-315.

³⁰Per un approfondimento sulle rilevazioni consuntive si veda Terzani S., (1995), "*Introduzione al bilancio d'esercizio*", Cedam.

³¹Mulazzani M., (2001), Op. cit, pag. 205.

Tabella n° 3.11: Tipologie di bilancio



Fonte: Mussari R., (2002), "Economia dell'Azienda Pubblica Locale", Cedam

Nelle sezioni del bilancio di previsione finanziario sono previste, da una parte, le entrate intese come l'insieme delle risorse finanziarie che si prevede di avere a disposizione per il raggiungimento degli obiettivi prefissati, e dall'altra, le uscite che rappresentano gli impieghi che si attueranno con le risorse finanziarie disponibili per il perseguimento della gestione stabilita. Il rapporto che scaturisce tra entrate e uscite può dar luogo a tre ordini di risultati: previsione di un avanzo finanziario, previsione di un disavanzo finanziario o previsione di un pareggio finanziario. La situazione ottimale tra le tre è quella che prevede un pareggio di bilancio che indica, appunto, che l'ente è riuscito a rendere sufficienti, al perseguimento delle finalità pubbliche, i mezzi a propria disposizione. Diversamente avviene negli altri due casi, infatti, un bilancio preventivo che preveda un avanzo finanziario è sicuramente positivo perché presuppone, che le disponibilità non utilizzate possano essere gestite nel miglior modo negli anni futuri, ma lascia adito, comunque, a grandi critiche in quanto l'avanzo potrebbe essere interpretato come eccessiva imposizione fiscale e provocare malcontenti. Nel caso di un disavanzo finanziario, invece, le conseguenze negative sono chiare e consistono nella necessità di trovare nel corso dell'anno, mezzi finanziari capaci di coprire le maggiori uscite. Usualmente, tali mezzi finanziari vengono recuperati attraverso la contrazione di debiti e dei relativi interessi, che producono un costo aggiuntivo non produttivo, in quanto non migliorativo del tessuto economico-sociale dell'ente.

Diversamente, il bilancio di previsione patrimoniale rappresenta, in estrema sintesi, uno stato patrimoniale preventivo ed è costituito dalle attività, cioè il valore degli impieghi o investimenti che l'azienda prevede di attuare in un certo periodo di tempo, e dalle passività, cioè i finanziamenti da cui l'azienda ritiene di ricavare le risorse finanziarie necessarie. La differenza tra le attività e le passività permette di conoscere a preventivo la composizione quali-quantitativa del patrimonio e l'eventuale prospettiva di un patrimonio netto, o di un deficit patrimoniale. Inoltre, confrontando i valori che si prevede di ottenere dal patrimonio netto finale e da quello iniziale, l'azienda può individuare a priori quale effetto avranno le operazioni future sul valore contabile del patrimonio netto aziendale.

Anche questo documento preso singolarmente presenta dei limiti, infatti, non consente all'azienda di capire le ragioni economiche che porteranno a quel determinato risultato e quindi, cercare di porre gli opportuni rimedi per conseguire più elevati livelli di economicità.

Per ovviare a tali difficoltà si redige il bilancio di previsione economico che mette a confronto le risorse consumate per il perseguimento della gestione e i proventi/ricavi ricevuti, entrambi di competenza del periodo cui il bilancio fa riferimento. Il confronto algebrico delle due classi di valori può indicare un avanzo, un disavanzo o un pareggio economico. La previsione peggiore che si possa conseguire è ovviamente quella del disavanzo economico, in quanto presuppone un impoverimento del patrimonio collettivo con conseguente aggravio finanziario. Il caso di un avanzo economico non ricopre la stessa valenza di quello che potrebbe avere in una azienda privata dove i ricavi sono conseguiti con la vendita di beni. Nelle aziende pubbliche non c'è corrispondenza diretta tra costi e proventi, nel senso che derivano da operazioni autonome che non sono strettamente connesse. I proventi a differenza dei ricavi rappresentano ricchezza prelevata derivante dall'imposizione fiscale, per cui un risultato positivo, in cui i proventi sono maggiori dei costi, non indica necessariamente che la condizione di economicità complessiva sia stata soddisfatta se la gestione non è, contemporaneamente, efficace ed efficiente. Di conseguenza, potrebbe realizzarsi una situazione di equilibrio economico in cui i proventi sono uguali ai costi, ma con una soddisfazione del consumatore finale molto bassa per la carenza, o poca qualità, dei servizi ceduti. Il bilancio di previsione economica anche se, per quello che rappresenta,

non ricopre lo stesso interesse di altri documenti informativi ha comunque notevole importanza, in quanto, sottolinea la capacità dell'azienda di soddisfare i bisogni della collettività rispettando gli equilibri necessari³².

4.2 Il bilancio consuntivo

Il rendiconto costituisce un momento essenziale del processo di pianificazione/controllo sul quale si articola la gestione. Attraverso di esso si misura ciò che si è fatto per evidenziare, nei vari aspetti, come i piani e i programmi sono stati realizzati e in che misura gli obiettivi politicamente stabiliti, nei documenti di pianificazione e programmazione, siano stati conseguiti.

Il bilancio consuntivo è composto da tre documenti che come avveniva per il bilancio di previsione evidenziano i tre aspetti finanziario, economico e patrimoniale della gestione. Tali documenti sono:

1. il conto del bilancio;
2. il conto del patrimonio;
3. il conto economico.

Il conto del bilancio o rendiconto finanziario è lo strumento principale di rendicontazione delle APL, i cui elementi fondamentali sono direttamente connessi a quelli del bilancio di previsione finanziaria.

Attraverso tale documento si mettono a confronto le risultanze finanziarie previste nel bilancio di previsione e i risultati reali ottenuti a consuntivo, per evidenziare il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati e quindi facilitare il controllo del Consiglio dell'ente sull'operato della Giunta.

³²Mussari R., (2002), *Op. Cit.*, pagg.173-189.

Il conto del bilancio prevede una serie di quadri identici per tutti gli enti, in maniera da facilitare i confronti, così costituiti:

- a. un quadro riassuntivo per ciascun servizio gestito in economia che riporti le riserve e gli interventi relativi, i loro totali, la differenza;
- b. un quadro della gestione di competenza, che si conclude con l'analisi della situazione di gestione;
- c. un quadro sulla gestione finanziaria, che termina con l'analisi del risultato d'amministrazione;
- d. il riepilogo generale delle entrate (per titoli);
- e. il riepilogo generale delle spese (per titoli);
- f. il riepilogo generale di classificazione delle spese;
- g. un quadro delle spese per funzioni delegate dalla regione;
- h. un quadro delle spese finanziate con fondi comunitari ed internazionali;
- i. un quadro generale riassuntivo delle entrate;
- j. un quadro generale riassuntivo delle spese;
- k. un quadro generale riassuntivo dei risultati differenziali.

È bene precisare che prima di inserire i residui attivi e passivi nel conto del bilancio occorre provvedere al loro riaccertamento attraverso la verifica della loro giuridica esistenza ed esigibilità. Una volta compiute tutte le operazioni, dall'insieme dei documenti, che costituiscono il conto del bilancio, si ottengono il risultato contabile di gestione (quadro riassuntivo della gestione di competenza) e il risultato contabile di amministrazione (quadro riassuntivo della gestione finanziaria)³³.

Nel quadro riassuntivo della gestione di competenza (in base a quanto previsto dal d.p.r. 194/1996) è esposto il risultato contabile della gestione che si ottiene sommando alla differenza tra riscossioni e pagamenti la differenza tra residui attivi e residui passivi (saldo degli accertamenti e degli impegni di competenza).

Nel quadro riassuntivo della gestione finanziaria è esposto il risultato di amministrazione che è la somma algebrica tra fondo di cassa, residui attivi e residui

³³Farneti G., (1998), "Gestione e contabilità dell'ente locale", Maggioli, pagg.297-306.

passivi al 31 dicembre, che, poi, altro non è che il saldo finanziario di tutte le gestioni pregresse, compresa quella di riferimento.

Il risultato di amministrazione può essere positivo (avanzo), negativo (disavanzo) o in pareggio.

L'avanzo di amministrazione può utilizzarsi per le finalità e secondo le modalità previste dall'ordinamento (art. 187, d.lgs. 267/2000). Il disavanzo deve essere ripianato nei modi previsti dalla legge (art. 193, d.lgs. 267/2000). Un sano rapporto tra le entrate e le spese, cioè l'equilibrio, è, dunque, il principio fondamentale cui è ispirato il bilancio nel suo complesso e nelle parti che lo compongono. Lo squilibrio, invece, è indice di criticità e ciò ha reso necessario un assetto contabile e normativo rivolto a garantire, regole in grado di individuare condizioni di equilibrio e contenere la possibilità di indebitamento³⁴. Tali disposizioni servono ad assicurare un utilizzo corretto dell'attività dell'ente al fine di evitare anche rischi di dissesti³⁵.

Il conto del patrimonio indica, invece, la situazione patrimoniale dell'Azienda Pubblica Locale intesa come differenza fra le attività e le passività che può, a seconda dei valori presenti, generare patrimonio netto o deficit patrimoniale. Nella predisposizione di tale documento assume notevole rilevanza il ruolo degli inventari dei beni delle APL il cui scopo è rappresentare, classificare, descrivere e valutare i singoli beni, in maniera da essere a conoscenza del valore patrimoniale dei beni dell'ente in qualsiasi momento.

È possibile distinguere gli *inventari di gestione o amministrazione* dagli *inventari di consegna e riconsegna*. I primi permettono di dimostrare le variazioni avvenute nel patrimonio, confrontando la consistenza del patrimonio di un ente all'inizio ed alla fine di un determinato periodo, tipicamente annuale, mentre i secondi nascono con lo scopo di responsabilizzare quei dipendenti dell'ente, denominati consegnatari, che hanno il compito di provvedere alla conservazione del bene loro affidato.

Un'ulteriore classificazione distingue gli *inventari descrittivi* che rappresentano registri di consistenza contenenti l'indicazione sia dei caratteri fisici distintivi di ogni

³⁴I limiti fissati dalla legge nel contrarre indebitamento, previsti nell'art. 119 della Costituzione e nella legge finanziaria 2004, sono già stati trattati in precedenza.

³⁵Relazione della Corte dei Conti su "*La gestione finanziaria degli enti locali, anni 2003-2004*", pagg.208-210.

singolo bene (denominazione, ubicazione, caratteristiche e misure), sia della sua qualificazione giuridica (titolo di provenienza, amministrazione incaricata della gestione, destinazione), dagli *inventari estimativi* che consistono, invece, nella valutazione dei cespiti sulla base di parametri definiti (il costo di acquisto, la potenzialità economica del bene, il valore di mercato ecc.).

Lo schema del conto del patrimonio si compone di più parti, nelle quali, oltre, ad essere indicata la consistenza iniziale e finale di ogni cespite patrimoniale, si chiariscono le cause che hanno indotto alla variazione del valore del cespite. Per ciascun cespite, sia nell'attivo che nel passivo, sono indicate le seguenti informazioni:

1. la descrizione del cespite distinto in macroclassi, classi, voci e sottovoci;
2. gli importi parziali derivanti dalle variazioni intervenute;
3. la consistenza iniziale di ciascun elemento attivo e passivo;
4. le variazioni in aumento e in diminuzione da conto finanziario per effetto della gestione attuata, che ha riscontro nel conto del bilancio;
5. le variazioni in aumento e in diminuzione che non sono registrati in contabilità finanziaria (donazioni, ammortamento);
6. la consistenza finale al termine dell'anno.

Diversamente da quanto avveniva in passato, le Aziende Pubbliche Locali, al fine di indicare i motivi che hanno creato avanzo o perdita economica, con il corrispondente incremento o perdita di ricchezza collettiva, sono obbligate alla predisposizione della cosiddetta terza parte del rendiconto della gestione. Il conto economico è redatto con una struttura a forma scalare, in cui le voci vengono classificate secondo la loro natura e i risultati indicati sono, sia quelli intermedi, che il risultato economico finale. Attraverso tale strumento, i componenti positivi e negativi dell'attività dell'ente vengono individuati secondo criteri di competenza (art. 229 del Testo Unico degli enti locali).

Il risultato economico dell'esercizio si ottiene detraendo, prima di tutto, i costi dai proventi della gestione. Si valutano, inoltre, i proventi e gli oneri derivanti da aziende speciali e società partecipate per ottenere il risultato della gestione operativa. Infine,

dopo aver considerato anche i proventi e gli oneri finanziari e i proventi e gli oneri straordinari, si consegue il risultato economico dell'esercizio³⁶.

5. Il sistema degli indicatori

Mentre il bilancio di previsione rappresenta la programmazione delle attività che ogni amministrazione si prefigge di attuare, individuando gli obiettivi e i programmi in termini contabili e descrittivi, il consuntivo, composto dal conto del bilancio, dal conto economico e dal conto del patrimonio rappresenta il documento di sintesi della gestione aziendale. Mediante tale documento il governo dell'ente locale *chiarisce* a tutti gli interessati, come si sia realmente amministrato nel corso dell'anno.

La verità su come è realizzata la gestione si conosce solo a consuntivo, e solo in tale ambito si comprende, la misura in cui le previsioni di bilancio sono state eseguite, le capacità degli amministratori nel curare e governare la cosa pubblica e di conseguenza una serie di informazioni sulla situazione patrimoniale e finanziaria oltre che sull'andamento economico e sui flussi finanziari di un ente locale. Gli strumenti capaci di misurare tali *performance* sono chiamati indicatori e sono quozienti tra valori tratti dai documenti programmatici e consuntivi dell'ente locale, che spesso sono difficilmente elaborabili soprattutto perché manca l'indicatore *standard* rappresentato dal profitto³⁷.

I parametri sono indicatori che misurano ed analizzano i risultati delle amministrazioni pubbliche. Dalla metà degli anni '90, anche all'estero, la realizzazione di sistemi di misurazione delle attività pubbliche, costruiti su indicatori capaci di evidenziare lo stato dell'arte, è divenuta elemento essenziale di valutazione delle condizioni di efficienza ed efficacia³⁸.

Perché ciò possa realizzarsi è, quindi, necessario predisporre indicatori di efficienza e di efficacia, utilizzare schemi e ideologie uniformi che permettano di avere un complesso di informazioni comuni, incentivare un confronto spazio-temporale che

³⁶Mussari R., (2002), *Op. Cit.*, pagg.325-373.

³⁷Farneti G., (1998), *Op. Cit.*, Maggioli, pagg.310-315.

³⁸In riferimento agli enti locali, tali strumenti di misurazione sono essenziali per la descrizione del servizio prodotto, sia in riferimento alla qualità che alla quantità.

introduca logiche di confronto sugli obiettivi e sui risultati dell'attività gestionale, che i documenti di bilancio siano veritieri, ripensare con continuità ai propri sistemi di indicatori non soffermandosi a quelli standard ma ricercando quelli indicativi dei propri fattori critici³⁹.

È possibile distinguere cinque gruppi di indicatori⁴⁰:

- a) *indicatori finanziari* che permettono di esprimere la struttura dei conti evidenziando l'andamento delle entrate e delle spese in base alla loro competenza;
- b) *indicatori di equilibrio economico* che si riferiscono alla relazione tra costi e proventi permettendoci, quindi, di rilevare se in un determinato periodo di tempo, usualmente un anno solare, si siano accumulate o consumate più risorse di quelle acquisite. Tale indicatore, tuttavia, non permette di rilevare l'efficienza (economica utilizzazione delle risorse) e l'efficacia (soddisfacimento dei bisogni collettivi) e di conseguenza non ne chiarisce il rapporto, vista la mancanza di un indicatore unificante come il profitto;
- c) *indicatori patrimoniali* permettono di individuare e quantificare la struttura e la dinamica in aumento o in diminuzione del patrimonio, costituito dai beni e dai rapporti giuridici attivi e passivi;
- d) *indicatori di efficienza* che derivano dal rapporto tra input e output e, quindi, dalla capacità dell'ente di minimizzare le risorse impiegate utilizzando lo stesso output, o massimizzare il risultato dati i mezzi a propria disposizione;
- e) *indicatori di efficacia* che servono a individuare la misura in cui vengono raggiunti gli obiettivi prefissati.

Questo sistema di indicatori svolge il compito di indirizzare gli enti locali a *standard positivi* creando e introducendo processi di *benchmarking competitivo*, che permettano alle politiche del risultato di attecchire anche nei confronti dell'ente locale, introducendo delle logiche, da sempre, esclusivo appannaggio delle aziende private.

³⁹Farneti G., (1996), "Il sistema degli indicatori negli enti locali", Giappichelli, pagg.16-17.

⁴⁰Per maggiori approfondimenti sul tema si consiglia Farneti G., (1996), Op. Cit., pagg.34-38.

5.1 I parametri di deficit strutturale

Il dissesto finanziario non deriva da un occasionale disavanzo ma è legato ad uno squilibrio strutturale della finanza dell'ente⁴¹. Sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da una apposita tabella da allegare al certificato di rendiconto di gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari⁴².

L'art.242 stabilisce, inoltre, che con decreto del Ministro dell'Interno, sentita la conferenza Stato-città e autonomie locali, da emanare entro settembre e da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, sono fissati per il triennio successivo i parametri obiettivi, determinati con riferimento a un calcolo di normalità dei dati dei rendiconti dell'ultimo triennio disponibile, nonché le modalità per la compilazione della tabella di cui al comma 1.

In realtà, la forte burocratizzazione delle procedure rende utopistico la realizzazione, così come previsto nell'art.242, infatti, usualmente i parametri obiettivo vengono emanati alla fine del triennio di riferimento, anziché all'inizio come sarebbe normale e auspicabile⁴³.

L'art.228 del d.lgs. n.267/2000 prevede che al conto del bilancio venga annessa la tabella dei parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale.

Attualmente, per le province e i comuni i parametri obiettivi da considerare ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario sono i seguenti:

1. disavanzo di amministrazione complessivo superiore al 5 per cento delle spese desumibili dai titoli I e III della spesa, con esclusione del rimborso di anticipazioni di cassa. Il mancato rispetto del limite fissato da detto indicatore evidenzia, una

⁴¹Mulazzani M., (2006), Op. Cit., pag.377.

⁴²Il certificato è quello relativo al rendiconto della gestione del penultimo esercizio precedente quello di riferimento.

⁴³I parametri relativi al triennio 2001/2003 sono stati emanati solo nell'agosto del 2003, quindi in una fase successiva rispetto a quella del periodo di riferimento, nonostante tali parametri fossero identici a quelli emanati per il triennio precedente 1998/2000.

- gestione non equilibrata in cui vi è differenza tra le entrate accertate e le somme impegnate, che non possono essere compensate con avanzi derivanti da altri esercizi;
2. residui attivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza superiori al 15 per cento per le province e al 21 per cento per i comuni, delle entrate correnti, desumibili dai titoli I, II e III; nel computo dei residui attivi sono esclusi quelli relativi all'imposta comunale sugli immobili (esclusivamente per i comuni) ed ai trasferimenti erariali. Questo indicatore è capace di evidenziare l'eventuale difficoltà dell'ente di incassare le proprie entrate con esclusione di quelle che per la loro natura sono abbastanza certe (ici, trasferimenti erariali);
 3. residui passivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza delle spese correnti, desumibili dal titolo I, superiori al 27 per cento delle spese di cui al titolo I per i comuni e al 37 per cento per le province. Tale indice mostra l'eventuale presenza di debiti elevati che l'ente non riesce a liquidare in tempi rapidi;
 4. esistenza di procedimenti di esecuzione forzata nei confronti dell'ente per i quali non sia stata proposta opposizione giudiziale nelle forme consentite dalla legge. In questo caso l'indicatore non è quantificabile attraverso un rapporto, ma è necessario al fine di evidenziare la presenza di azioni esecutive nei confronti dell'ente per i quali l'ente locale non ha opposto resistenza;
 5. presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'art. 194 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, per i quali non siano state reperite le necessarie fonti di finanziamento. Anche in questo parametro, come in quello precedente, l'indicatore non è quantificabile attraverso un rapporto, ma è necessario per mostrare la consistenza di eventuali debiti non quantizzati in bilancio;
 6. volume complessivo delle entrate proprie, desumibili dai titoli I e III, rapportato al volume complessivo delle entrate correnti di cui alla lettera b), inferiore al 9 per cento per le province, inferiore al 27 per cento per i comuni sino a 2999 abitanti, inferiore al 35 per cento per i comuni da 3000 a 59999 abitanti, inferiore al 37 per cento per i comuni da 60000 a 250000 abitanti, inferiore al 32 per cento per i comuni con oltre 250000 abitanti. Questo indicatore serve ad sottolineare

- l'insufficienza delle proprie entrate rispetto alle entrate correnti complessive, e quindi la dipendenza dai trasferimenti di altri enti;
7. volume complessivo delle spese per il personale a qualunque titolo in servizio, rapportato al volume complessivo delle spese correnti desumibili dal titolo I, superiore al 45 per cento per le province, superiore al 48 per cento per i comuni sino a 2999 abitanti, superiore al 46 per cento per i comuni da 3000 a 59999 abitanti, superiore al 41 per cento per i comuni da 60000 a 250000 abitanti, superiore al 44 per cento per i comuni con oltre 250000 abitanti; non concorrono al calcolo del volume complessivo delle spese di personale quelle finanziate con entrate a specifica destinazione da parte della regione o di altri enti pubblici. Con questo indicatore si è voluto porre un limite alla possibilità di assorbire risorse correnti per finanziare la spesa per il personale, al fine di creare un eccessivo irrigidimento della spesa corrente;
 8. importo complessivo degli interessi passivi sui mutui superiore al 13 per cento per le province e al 12 per cento delle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III per i comuni. Anche quest'ultimo indicatore si pone l'obiettivo di evitare irrigidimenti della spesa corrente che si verificherebbero per esempio nel pagare gli interessi su un mutuo, con notevole incidenza sulla possibilità di compiere altre scelte.

5.2 I Parametri gestionali

Lo stesso art. 228 del Tuel prevede che al conto del bilancio debba essere allegata, anche, la tabella dei parametri gestionali, dei quali analizzeremo solo quelli più significativi, con l'evidenziazione dell'andamento triennale.

Gli indicatori finanziari ed economici generali permettono una lettura di insieme dei dati ricavabili dai documenti finanziari, economici e patrimoniali dell'ente che non sarebbe possibile realizzare con una semplice visione dei modelli formali del conto del bilancio, se non elaborati in un contesto unico. Gli indicatori finanziari ed economici evidenziano i rapporti più consueti, sui quali la pubblicistica e diversi enti hanno posto la loro attenzione accrescendo la capacità informativa del bilancio, proponendo una

rilettura dei principali macroaggregati⁴⁴. Il primo indice di *autonomia finanziaria* è calcolato dalla percentuale di entrate proprie sul totale delle entrate correnti individuando quindi, in che misura l'ente locale riesce ad avere una propria autonomia di spesa rispetto al totale dei trasferimenti che giungono dallo Stato e dalle Regioni. Questo indice ha notevole rilevanza tant'è che è presente anche nei parametri di determinazione degli enti strutturalmente deficitari e il motivo è da ricercare nella sempre maggiore autonomia e decentramento delle funzioni assegnate agli enti locali, che si è tradotta nella diminuzione dei trasferimenti e nella necessità dell'ente di contare, esclusivamente, sulle proprie risorse. Il secondo indice di autonomia (*autonomia impositiva*), invece, entra nello specifico dell'autonomia finanziaria stabilendo la capacità dell'ente di prelevare le risorse in maniera coattiva.

Tabella n° 3.12: Indicatori di autonomia

INDICATORI DI AUTONOMIA		n+1	n+2	n+3
<i>Autonomia finanziaria</i> =	$\frac{\text{Titolo I + III}}{\text{Titolo I + II + III}} \times 100$			
<i>Autonomia impositiva</i> =	$\frac{\text{Titolo I}}{\text{Titolo I + II + III}} \times 100$			

Fonte: Elaborazione propria

Altro indice individuato è quello della *pressione finanziaria* costituito dalla somma delle entrate tributarie e delle entrate extratributarie diviso la popolazione. Tale indice serve ad indicare la pressione fiscale esercitata a qualsiasi titolo, da qualsiasi organo, sulla popolazione di un determinato ente. Informazioni di maggior dettaglio sono ricavabili dall'indicatore della *pressione tributaria*, costituito dal rapporto fra le entrate tributarie e la popolazione, che segnala il prelievo dell'ente dal singolo cittadino per il finanziamento dei servizi generali. Gli ulteriori due indici di *intervento regionale ed erariale* non necessitano di notevoli spiegazioni in quanto, esclusivamente misuratori della quantità di risorse trasferite agli enti locali dalle Regioni o dal Governo centrale.

⁴⁴Farneti G., (1998), Op. Cit., pagg.308-310.

Tabella n° 3.13: Indicatori finanziari

INDICATORI FINANZIARI		n+1	n+2	n+3
<i>Pressione finanziaria =</i>	$\frac{\text{Titolo I + II}}{\text{Popolazione}}$			
<i>Pressione tributaria =</i>	$\frac{\text{Titolo I}}{\text{Popolazione}}$			
<i>Intervento erariale =</i>	$\frac{\text{Trasferimenti statali}}{\text{Popolazione}}$			
<i>Intervento regionale =</i>	$\frac{\text{Trasferimenti regionali}}{\text{Popolazione}}$			

Fonte: Elaborazione propria

Quelli che, invece, sono additati come *indicatori economici* servono a quantificare la suddivisione pro-capite alla popolazione dell'ente locale dei cosiddetti beni pubblici.

Tabella n° 3.14: Indicatori economici

INDICATORI ECONOMICI		n+1	n+2	n+3
<i>Patrimonio procapite =</i>	$\frac{\text{Valore beni patrimonio indisponibile}}{\text{Popolazione}}$			
<i>Pressione tributaria =</i>	$\frac{\text{Valore beni demaniali}}{\text{Popolazione}}$			
<i>Intervento erariale =</i>	$\frac{\text{Valore beni demaniali}}{\text{Popolazione}}$			
<i>Intervento regionale =</i>	$\frac{\text{Dipendenti}}{\text{Popolazione}}$			

Fonte: Elaborazione propria

Altro gruppo di indicatori di notevole rappresentanza fa riferimento alla *congruità delle entrate*, ponendo come rapporto ai proventi complessivi di alcune imposte, risorse

parziali o flussi di proventi con l'obiettivo di monitorare l'equità della politica fiscale adottata e la capacità accertativa dell'ente locale.

Tabella n° 3.15: Congruità dell'Ici

CONGRUITÀ DELL'ICI	n+1	n+2	n+3
<u>Proventi ICI</u> <i>n° Unità immobiliari</i>			
<u>Proventi ICI</u> <i>n° famiglie + n° imprese</i>			
<u>Proventi ICI prima abitazione</u> <i>Totale proventi ICI</i>			
<u>Proventi ICI altri fabbricati</u> <i>Totale proventi ICI</i>			
<u>Proventi ICI terreni agricoli</u> <i>Totale proventi ICI</i>			
<u>Proventi ICI aree edificabili</u> <i>Totale proventi ICI</i>			

Fonte: Elaborazione propria

La riforma del d.lgs. n.77/95 poi riportata nel Testo Unico ha introdotto dei nuovi parametri volti a misurare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa in genere e, per i servizi indispensabili, per quelli a domanda individuale e per i servizi diversi, in particolare.

Per i *servizi indispensabili e per i servizi diversi* gli indicatori previsti sono, essenzialmente, volti ad individuare il costo unitario del servizio reso, e di conseguenza l'efficacia e l'efficienza nella somministrazione di tali prestazioni.

Tabella n° 3.16: Servizi Indispensabili e diversi

AMMINISTRAZIONE GENERALE		n+1	n+2	n+3
<i>Efficacia =</i>	<u>Numero addetti</u> Numero popolazione			

<i>Efficienza =</i>	$\frac{\text{Costo totale}}{\text{Popolazione}}$			
---------------------	--	--	--	--

<i>SERVIZI CONNESSI ALL'UFFICIO TECNICO</i>		<i>n+1</i>	<i>n+2</i>	<i>n+3</i>
<i>Efficacia =</i>	$\frac{\text{Domande evase}}{\text{Domande presentate}}$			
<i>Efficienza =</i>	$\frac{\text{Costo totale}}{\text{Popolazione}}$			

<i>ISTRUZIONE PRIMARIA E SECONDARIA INFERIORE</i>		<i>n+1</i>	<i>n+2</i>	<i>n+3</i>
<i>Efficacia =</i>	$\frac{\text{Numero aule}}{\text{n° studenti frequentanti}}$			
<i>Efficienza =</i>	$\frac{\text{Costo totale}}{\text{n° studenti frequentanti}}$			

<i>ACQUEDOTTO</i>		<i>n+1</i>	<i>n+2</i>	<i>n+3</i>
<i>Efficacia =</i>	$\frac{\text{Mc acqua erogata}}{\text{n° abitanti serviti}}$			
<i>Efficienza =</i>	$\frac{\text{Costo totale}}{\text{Mc acqua erogata}}$			

<i>FOGNATURA E DEPURAZIONE</i>		<i>n+1</i>	<i>n+2</i>	<i>n+3</i>
<i>Efficacia =</i>	$\frac{\text{Unità immobiliari servite}}{\text{Totale unità immobiliari}}$			
<i>Efficienza =</i>	$\frac{\text{Costo totale}}{\text{Km rete fognatura}}$			

<i>NETTEZZA URBANA</i>		<i>n+1</i>	<i>n+2</i>	<i>n+3</i>

<i>Efficacia</i> =	$\frac{\text{Unit\`a immobiliari servite}}{\text{Totale unit\`a immobiliari}}$			
<i>Efficienza</i> =	$\frac{\text{Costo totale}}{\text{Quintali di rifiuti smaltiti}}$			

Per gli indicatori dei *servizi a domanda individuale*, invece, il legislatore ha previsto un'analisi che oltre ai livelli di efficienza e di efficacia evidenzi la remunerazione/soddisfacimento degli utenti per il servizio ricevuto.

<i>ASILI NIDO</i>		<i>n+1</i>	<i>n+2</i>	<i>n+3</i>
<i>Efficacia</i> =	$\frac{\text{Domande soddisfatte}}{\text{Domande presentate}}$			
<i>Efficienza</i> =	$\frac{\text{Costo totale}}{\text{n\`o bambini frequentanti}}$			

<i>MENSE SCOLASTICHE</i>		<i>n+1</i>	<i>n+2</i>	<i>n+3</i>
<i>Efficacia</i> =	$\frac{\text{Domande soddisfatte}}{\text{Domande presentate}}$			
<i>Efficienza</i> =	$\frac{\text{Costo totale}}{\text{n\`o di pasti offerti}}$			

Fonte: Elaborazione propria