

questione, nel prevedere le attribuzioni dell'organo straordinario di liquidazione in ordine alla rilevazione dell'indebitamento pregresso, stabilisce che debbano concorrere a formare la massa passiva anche i debiti fuori bilancio riconoscibili alla stregua delle normative all'epoca vigenti, ma non contemplati nei provvedimenti di riconoscimento adottati dall'ente locale.

Tale riferimento pone in evidenza che il fenomeno non è sfuggito all'attenzione del legislatore e che esso tende a manifestarsi in modo repentino e violento in concomitanza con l'avvio delle procedure di dissesto.

Evidentemente in talune occasioni gli organi degli enti tendono a non far emergere altrimenti la presenza di debiti non riconosciuti, e ciò avviene inevitabilmente in sede di formazione della massa passiva oppure con l'instaurazione di contenzioso. Tale prassi scorretta può, quindi, nascondere l'esistenza di oneri extrabilancio sino a che ciò sia possibile e di conseguenza rende la situazione desumibile dai documenti ufficiali non del tutto attendibile.

Appare così chiaramente l'utilità di indagini volte a raccogliere elementi sull'indebitamento sommerso che consentono di valutare più approfonditamente la situazione finanziaria degli enti e dell'intero comparto della finanza locale ponendo a raffronto i dati di bilancio con altri che ne forniscono elementi di correzione.

Oltre ai debiti in attesa di riconoscimento vanno ascritte alla figura degli oneri latenti anche quelle situazioni potenzialmente generatrici di oneri, ma non ancora definite. Esse costituiscono elementi non ancora compiutamente delineati che fanno intravedere future situazioni debitorie delle quali manca attualmente la certezza. Il caso più ricorrente di siffatti oneri è costituito dal contenzioso in atto che può condurre, in caso di soccombenza dell'ente, alla instaurazione di nuove situazioni debitorie.

I dati che verranno raccolti relativamente a tale fattispecie dovranno essere oggetto di stime prudenziali in quanto, come si è detto, essi non devono necessariamente tradursi in tutto o in parte, in ulteriori debiti. Le stime che verranno effettuate

potranno, comunque, fornire valide indicazioni sul futuro andamento dei riconoscimenti di debiti fuori bilancio e porre sin d'ora in rilievo i fenomeni più eclatanti.

8.2 Il quadro normativo

Nell'economia della presente indagine non appare necessario soffermarsi analiticamente sul quadro delle norme inerenti al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, in quanto esso è stato ampiamente esposto nella relazioni precedenti ed in particolare nell'ultimo referto generale sulle gestioni deficitarie annesso alla deliberazione n. 1 della Sezione Enti Locali del 29 gennaio 1993.

E' opportuno comunque svolgere qualche breve notazione al riguardo.

La prima norma rilevante in materia è costituita dall'art. 1^o bis della legge n.488 del 1986 che, accomunando le ipotesi del disavanzo di amministrazione e quella dei debiti fuori bilancio, impone agli organi elettivi di direzione degli enti di adottare entro il 15 ottobre dell'anno successivo a quello cui il consuntivo fa riferimento i provvedimenti necessari per riportare in equilibrio la gestione.

Tale norma ha il pregio di stabilire un collegamento tra le procedure di formazione e di approvazione del bilancio e le operazioni volte al risanamento finanziario. I debiti fuori bilancio che vengono presi in esame sono quelli insorti ed accertati nel corso dell'anno cui si riferisce il consuntivo, mentre i provvedimenti di riequilibrio devono essere adottati dopo l'approvazione del consuntivo stesso.

La norma in esame non contiene disposizioni particolari atte a limitare la pratica del riconoscimento di debiti fuori bilancio, nè formula casistiche di fattispecie ammesse, ma si limita a preoccuparsi che i debiti riconosciuti vengano tempestivamente ricondotti in bilancio e ripianati (entro i tre esercizi successivi a quello in cui essi sono insorti).

La legge n.144 del 1989 pone una disciplina più completa del risanamento finanziario e limita notevolmente la possibilità di contrarre debiti fuori bilancio, in quanto prevede che qualora il rapporto obbligatorio sia stato posto in essere al di

fuori dell'osservanza delle norme di amministrazione e contabilità esso intercorre tra il terzo ed il funzionario che ne ha determinato o consentito l'insorgere.

Viene, pertanto, introdotto il concetto della non imputabilità all'ente di obbligazioni pur assunte in suo nome da chi ne era legittimato, ma adottate senza osservare le prescritte procedure. La norma vuole evidentemente far riferimento in particolare alla materia contrattuale ed ai casi in cui l'assunzione di debiti fuori bilancio si accompagna al mancato esperimento di procedure concorsuali.

L'art.24 della legge n. 144 del 1989 ha previsto, inoltre, un riconoscimento straordinario dei debiti fuori bilancio esistenti alla data di entrata in vigore della legge stessa da effettuarsi entro 60 giorni da tale data. Vengono, quindi, stabilite disposizioni per il riequilibrio della gestione che dovrebbe avvenire nell'esercizio in corso e, ove ciò non risulti possibile, dovrà provvedersi attraverso un piano della durata massima di cinque anni finanziari, compreso quello in corso. La *ratio* della disposizione suddetta, che è volta ad introdurre procedure di riconoscimento dei debiti non limitate alle obbligazioni insorte nell'ultimo esercizio, è evidentemente quella di far emergere situazioni pregresse che erano rimaste in attesa di formalizzazione.

L'attenzione che il legislatore ha riservato al fenomeno dell'indebitamento sommerso fa comprendere che esso aveva già da allora raggiunto dimensioni notevoli.

Successivamente il termine stabilito per il riconoscimento straordinario è stato prorogato (dall' art. 14 ter della legge n. 28 del 1990) al 30 settembre 1990, correlativamente la durata del piano è stata ridotta a quattro anni. Relativamente alle opere, alle forniture di beni e servizi, alle prestazioni ordinate ed alle pendenze costituite in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990, tale termine è stato ulteriormente differito (dall'art.12 bis della legge n. 80 del 1991) al 15 luglio 1991.

Lo stesso art. 12 bis sopra citato al comma 4° ha previsto le procedure da utilizzare a regime per il riconoscimento di debiti fuori bilancio, limitando, tuttavia, tale facoltà ad ipotesi tassativamente predeterminate.

Viene così imposta una più rigida disciplina che ammette esclusivamente quattro tipologie di fonti generatrici di obbligazioni riconoscibili; si tratta: delle sentenze passate in giudicato, della copertura dei disavanzi di enti, aziende ed organismi dipendenti dall'ente locale, degli indennizzi conseguenti a procedure espropriative o d'occupazione d'urgenza, dei fatti o provvedimenti ai quali non abbiano concorso interventi o decisioni di amministratori o dipendenti dell'ente.

I debiti fuori bilancio non ascrivibili ad alcuna delle tipologie sopra elencate non potranno essere riconosciuti (dopo il 15 luglio 1991) dall'ente e, quindi, le relative obbligazioni faranno capo ai soggetti che li hanno contratti.

L' art. 12 bis costituisce, quindi, una norma di chiusura del sistema, in quanto dopo aver ancora accordato una proroga al riconoscimento straordinario, pone una disciplina a regime che consente l'imputabilità all'ente dei soli debiti sorti per cause non addebitabili agli amministratori o ai dipendenti dell'ente. Viene così definitivamente preclusa la possibilità di un ricorso discrezionale all'assunzione di obbligazioni al di fuori della normale gestione del bilancio e, quindi, non corredate del prescritto impegno contabile.

Volendo estrapolare le linee direttrici che hanno ispirato la normativa che ha posto la disciplina dei debiti fuori bilancio, si evidenzia in primo luogo il disfavore del legislatore nei confronti di tali forme di indebitamento, in quanto esse si pongono in contrasto con i principi fondamentali in materia di bilancio degli enti locali. E' noto, difatti, che oltre a collidere con il principio di universalità del bilancio, essi possono configurare una sorta di passività sommersa che può sconvolgere, allorchè viene in evidenza, gli equilibri contabili degli enti. I timori del legislatore, quindi, non solo si rivolgono agli aspetti connessi alla irregolarità contabile, ma si appuntano con maggiore intensità sui risvolti che il fenomeno può assumere nella gestione

finanziaria, specie quando esso comporti una radicale diversità tra la situazione esposta nei consuntivi, che appare non compromessa e quella effettiva che, invece, si rileva allarmante e che può emergere anche dopo il rinnovo delle cariche elettive.

L'altro elemento guida che si desume dalla normativa e che apparentemente si pone in contrasto con il precedente è quello di consentire in vari momenti la emersione dei debiti contratti ed il loro ripiano attraverso il reinserimento in bilancio.

E' evidente che tali forme di sanatoria vengono in qualche modo a legittimare il fenomeno, ma è pur vero che riescono a conoscerlo e a contenerlo.

Dopo il succedersi ondivagante di norme di chiusura e di disposizioni che accordano la facoltà di procedere a riconoscimenti straordinari i cui termini ultimi vengono di volta in volta differiti, il legislatore sembra aver dato un taglio ultimativo alla materia attraverso l'art. 12 bis della legge n. 80 del 1991.

La posizione così assunta appare rispondere alla considerazione che i debiti fuori bilancio non devono essere considerati in maniera indifferenziata e, quindi, è necessario discriminare tra i casi in cui vi si fa ricorso artatamente per eludere le prescritte procedure contabili e non patire limitazioni per l'osservanza delle norme a tutela degli equilibri di bilancio e quelli in cui essi sono il frutto di automatismi.

Da tale discriminazione deriva una nuova nozione di debiti riconoscibili senza limitazioni temporali legate a procedure straordinarie e con essa si introduce il concetto di ordinarietà del debito fuori bilancio derivante da particolari e specifiche evenienze.

La validità di tale assunto, che in linea di principio appare condivisibile, potrà essere sperimentata allorchè sarà possibile raccogliere i dati relativi all'impatto che tale normativa ha avuto nell'andamento dei riconoscimenti di debiti da parte degli enti locali.

In questa sede è possibile tuttavia esprimere qualche breve considerazione in ordine alla inidoneità di talune delle tipologie ammesse a circoscrivere adeguata-

mente il fenomeno. Si tratta delle sentenze passate in giudicato e dei fatti e provvedimenti non dovuti a decisioni di amministratori e funzionari.

Se da un lato appare opportuno che ove risulti soccombente in un giudizio l'amministrazione non trascuri di eseguire il giudicato, onde evitare ulteriori conseguenze negative, dall'altro è evidente che il giudizio può essere stato avviato relativamente a qualsivoglia tipologia di debiti e quindi anche relativamente ai casi in cui l'obbligazione sia stata assunta in dispregio delle regole contabili e senza salvaguardare gli equilibri di bilancio.

Parimenti poco definita appare l'ipotesi dei fatti non dovuti a decisioni che sembra quasi adombrare la presenza di meccanismi automatici che sovrintendono alla gestione degli enti. In realtà tale ipotesi necessita di essere adeguatamente definita attraverso la individuazione di casistiche che rispondano alle intenzioni del legislatore di riconoscere quelle situazioni per le quali si è posto per gli amministratori un obbligo di provvedere senza che sia stata loro riservata una sfera discrezionale.

In tale fattispecie possono ad esempio ben inquadrarsi le spese previste *ope legis*, quali gli aumenti derivanti dall'applicazione presso l'ente del contratto collettivo relativo al personale del comparto enti locali.

La normativa intervenuta successivamente all'anno di riferimento dell'indagine è costituita essenzialmente dall'art.37 del decreto legislativo n.77 del 1995 che reca il nuovo ordinamento contabile degli enti locali. Tale articolo è in sostanza ricognitivo della normativa in vigore, in quanto riporta le ipotesi previste dall'art.12 bis, ponendo, però, alcune specificazioni.

Vengono, difatti, meglio precisate le ipotesi in cui i disavanzi di consorzi, aziende speciali ed istituzioni possono essere considerati debiti dell'ente e previsto anche, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, il ripiano delle perdite di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali.

Per il ripiano l'ente può convenire con i creditori un piano di rateizzazione della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso e far ricorso a mutui nel caso in cui non risulti possibile provvedere al finanziamento attraverso i provvedimenti di riequilibrio del bilancio previsti dall'art.36 dello stesso D.P.R. n.77 del 1995.

Per completezza di esposizione è necessario avvertire che è in corso di emanazione un decreto legislativo recante modifiche al D.P.R. 25 febbraio 1995, n. 77, che potrebbe interessare anche gli articoli in precedenza succintamente commentati.

Da ultimo si fa presente che una recente disposizione, inserita nel decreto legge n.156 del 25 marzo 1996, recante provvedimenti urgenti per la finanza locale (art.2), ha apportato importanti novità nella materia.

E' stato, difatti, previsto che gli enti locali possono provvedere sino al 31 dicembre 1996 al riconoscimento ed al finanziamento (ai sensi dell'art. 37 del D.L. n.77 del 1995) dei debiti fuori bilancio maturati anteriormente al 13 giugno 1990, la cui conoscenza è intervenuta dopo il 15 luglio 1991.

Viene così offerta agli enti una ulteriore possibilità di riconoscere debiti maturati anteriormente alla entrata in vigore della legge n.142 del 1990 anche successivamente al termine stabilito dall'art.12 bis della legge n.80 del 1991, purchè i loro organi abbiano avuto conoscenza di tali situazioni in epoca successiva allo spirare del termine suddetto. Tale disposizione dovrebbe contribuire a far emergere e a ripianare pendenze non più recenti e destinate a rimanere sommerse che sarebbero andate a confluire nel contenzioso e, comunque, a produrre ulteriori oneri per gli enti.

E' appena il caso di far presente al riguardo che per procedere a tali riconoscimenti è necessario in primo luogo che si accerti il presupposto della tardiva conoscenza e che si verifichi la presenza dei requisiti che consentono l'imputabilità agli enti di obbligazioni assunte al di fuori della gestione del bilancio.

8.3 Le rilevazioni per l'esercizio 1994

Come accennato in precedenza, l'indagine sull'indebitamento dei comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti riferita al termine dell'esercizio 1994 trae i dati necessari dalle risposte fornite ad una questionario che è stato diramato agli enti interessati.

Si è inteso adottare tale modalità operativa, in quanto è l'unica che consente di ottenere tempestivamente i risultati che l'indagine si prefigge e cioè una situazione dello stato dell'indebitamento degli enti considerati da esaminare nel contesto della relazione sulla gestione finanziaria degli stessi.

Al riguardo deve notarsi come l'ultima relazione generale sull'indebitamento degli enti locali (che includeva, però, tutti i comuni senza distinzioni relative alla popolazione) è stata approvata con la deliberazione n.1 del 1993 e riguardava i debiti fuori bilancio indicati con riferimento ai conti consuntivi dell'esercizio 1989.

In relazione al riferimento temporale adottato dalla predetta relazione ha formato oggetto di esame la situazione dell'indebitamento in un momento in cui venivano applicate le normative sul riconoscimento straordinario e partitamente la legge n.144 del 1989. Ciò avrebbe dovuto costituire l'occasione per riportare nell'alveo del bilancio situazioni debitorie costituite in epoca anteriore e, quindi, comportare una mole di riconoscimenti superiore a quella da effettuare a regime.

E' noto che la normativa sul riconoscimento straordinario è stata più volte prorogata, sino a che con l'emanazione dell'art.12 bis della legge n.80 del 1991 si è posta una disciplina più rigida che limita il riconoscimento a determinate fattispecie.

Gli effetti che le norme che nel tempo hanno disciplinato la materia fanno presagire dovrebbero consistere, quindi, nel ridimensionamento del fenomeno dopo che esso si è manifestato vivacemente all'epoca del riconoscimento straordinario.

In particolare appare interessante fornire una prima valutazione sull'impatto della normativa più recente che avrebbe dovuto contenere il fenomeno nei termini fisiologici.

Difatti, posto che i debiti fuori bilancio sono comunque indice di mancanza di correttezza - quanto meno formale - nella gestione, è evidente che una diversa considerazione meritano quei casi in cui vi si è fatto ricorso per far fronte a delle spese "a calcolo", per le quali l'ordinazione è stata assunta a presentazione di fattura (es. pagamento bollette) rispetto a quelli in cui l'obbligazione non è stata coperta dall'impegno proprio perchè si è voluto procedere ad effettuare determinate spese anche nella consapevolezza che non vi fosse la necessaria copertura finanziaria.

La nuova normativa difatti non consente più l'assunzione discrezionale di debiti fuori bilancio e dovrebbe escludere il riproporsi di fenomeni patologici.

Ciò non significa tuttavia che si debba necessariamente assistere ad un abbattimento su livelli minimi dei riconoscimenti, in quanto le fattispecie ammesse tengono a mente fenomenologie di spesa di notevole impatto quali la soccombenza giudiziale, l'indennità di espropriazione ed i trasferimenti a ripiano dei disavanzi della gestione di enti e di aziende.

Il questionario prende, quindi, dapprima in considerazione le situazioni riconosciute a mente delle normative anteriori al ripetuto art.12 bis che dovrebbero considerare debiti costituitisi in data anteriore al 12 giugno 1990 (data di entrata in vigore della legge n.142 del 1990) per i quali è stato consentito il riconoscimento entro il 15 luglio 1991 a pena di decadenza.

In particolare si richiede di indicare esclusivamente le situazioni da qualificare con riferimento al termine dell'esercizio 1994 ancora come debiti fuori bilancio, in quanto non ricondotte nella contabilità ordinaria attraverso l'assunzione dell'impegno contabile.

Pertanto non viene richiesto di indicare tutti i debiti riconosciuti secondo tali normative, ma solamente la differenza tra i riconoscimenti ed i ripiani effettuati entro l'esercizio in esame.

Anche se la normativa in parola ha previsto la possibilità di ripianare i debiti fuori bilancio in un arco temporale esteso che raggiunge il limite massimo del quin-

quennio per i debiti riconosciuti nel 1989, al termine dell'esercizio 1994 non dovrebbero rimanere significativi importi da ripianare ove i programmi di risanamento siano stati effettivamente attuati.

Il questionario mira a raccogliere i dati relativi ai debiti rimasti tali alla fine del 1994 e ad analizzarli suddividendoli nei titoli della spesa all'interno dei quali vengono enucleate le voci che si ritengono maggiormente significative del fenomeno. Vengono, quindi, presi in esame i riconoscimenti effettuati con riferimento a situazioni costituite dopo il 12 giugno 1990 da effettuarsi secondo le nuove regole che restringono il novero delle fattispecie ammesse.

Anche in questo caso si richiede di indicare esclusivamente i debiti non ricondotti in bilancio entro l'esercizio 1994 che, in questo caso, devono essere suddivisi nelle quattro fattispecie ammesse dalla norma che a loro volta sono articolate in voci di bilancio ritenute significative.

Si passa quindi all'esame di quelle situazioni debitorie non ancora chiaramente emerse, in quanto non ancora riconosciute come debiti fuori bilancio che si è inteso qualificare come oneri latenti.

Tali oneri vengono diversamente considerati in base al loro livello di definizione, difatti vengono distintamente prese in esame le obbligazioni giuridicamente perfezionate, ma per le quali non è avvenuto il riconoscimento come debiti fuori bilancio e le situazioni potenzialmente generatrici di oneri che risultavano ancora in itinere.

Per entrambe le categorie di oneri è appena il caso di avvertire che devono essere considerate solo le situazioni che alla stregua della normativa possono essere riferite all'ente e non anche quelle in cui il rapporto obbligatorio dovrà intercorrere con l'amministratore o il funzionario che hanno agito.

Il questionario prende in esame dapprima le situazioni debitorie definite, esistenti al 31 dicembre 1994, ma non ancora riconosciute a tale data come debiti fuori bilancio. Si tratta in primo luogo di quei debiti di recente insorgenza per i quali per

ragioni temporali non si è avuto modo di procedere al riconoscimento, ma potrebbe anche verificarsi l'ipotesi in cui situazioni risalenti, per altri e diversi motivi, sono state accantonate al di fuori delle contabilità ed attendono di emergere.

Si potrebbe al riguardo ipotizzare che alla data di chiusura del riconoscimento straordinario non tutte le posizioni debitorie siano state riconosciute e che si sia formata una mole di oneri relativa a fatti non più recenti che si trascina nel tempo e non si riesce a formalizzare se non quando i creditori attivino procedure contenziose cui consegue la soccombenza degli enti. Da ultimo vengono considerati gli oneri relativi a situazioni ancora in itinere che al termine dell'esercizio in esame non erano ancora giuridicamente definite.

Si tratta in questo caso di effettuare una proiezione che dovrebbe fornire indicazioni sul futuro andamento dei debiti fuori bilancio e porre in risalto i fenomeni più significativi la cui maturazione andrà ad impattare sui futuri bilanci degli enti.

E' evidente che in questo caso i contorni dell'indagine appaiono meno delineati, in quanto non è dato conoscere l'esito dei procedimenti in corso dai quali possono derivare ulteriori oneri per la finanza locale.

Si ritiene, tuttavia, che tali proiezioni rivestano un notevole interesse in quanto consentono di avere una visione anticipata di fenomeni futuri e, quindi di operare in tempo utile l'azione correttiva sia a livello di gestione amministrativa che di intervento normativo per evitare che essi producano conseguenze nocive per le finanze degli enti e più in generale per il comparto della finanza locale.

8.4 Lo stato degli adempimenti

Le rilevazioni effettuate relativamente allo stato dell'indebitamento degli enti locali al termine dell'esercizio 1994 si fondano, come accennato in precedenza, sui dati tratti da un questionario che è stato distribuito ai 1.325 comuni con popolazione superiore agli ottomila abitanti.

Si tratta di un'indagine che presenta caratteri di novità assoluta e che richiede agli enti interpellati complesse attività di riscontro che consistono nella ricognizione dei debiti fuori bilancio riconosciuti alla stregua di diverse normative che nel tempo hanno disciplinato la materia, nonché lo scorporo di quelli impegnati entro l'esercizio 1994 ed inoltre la individuazione, forse ancor più problematica di altre poste debitorie di più incerta determinazione.

La complessità degli adempimenti richiesti, nonché la ristrettezza dei tempi entro i quali si sarebbero dovuti compiere ha comportato che i dati raccolti sono risultati piuttosto incompleti e, quindi, tali da consentire elaborazioni parziali in grado di esaminare i fenomeni posti in osservazione ma non di ricavarne andamenti complessivi.

Alla data del 31 marzo 1996 nella quale si è proceduto ad avviare le elaborazioni risultavano trasmessi dai comuni n.469 questionari a fronte di 1.325 enti interpellati, pari quindi a circa il 35,4 % di quelli attesi.

Le scarse percentuali di adempimento, che in parte si giustificano alla luce delle considerazioni sopra svolte, vengono analizzate in base alla distribuzione per regione e per classe onde verificare se le difficoltà incontrate nella compilazione del questionario siano omogenee o si possano riferire a determinate categorie di enti.

Analizzando la situazione degli adempimenti per area geografica si rilevano le seguenti percentuali:

- nord ovest 47,6 %
- nord est 48,2 %
- centro 27,1 %
- sud 29 %
- isole 17,8 %.

Fanno registrare le più alte percentuali di adempimento la Valle D'Aosta, ove l'unico ente interpellato ha adempiuto, il Piemonte 51,9 %, il Veneto 50 %, l'Emilia

Romagna 48,9 %, la Lombardia 48,7 %, il Trentino Alto Adige 46,15 % la Toscana 41,6 % e la Puglia 41,2 %.

I più bassi livelli di adempimento si rinvencono, invece, in Umbria 10,5 %, nel Lazio 12,5 %, in Sardegna 14,8 % ed in Sicilia 18,8 %. I valori delle altre regioni oscillano tra il 39,2 % del Friuli Venezia Giulia ed il 21,4 % della Campania, della Basilicata e dell'Abruzzo.

L'esame della situazione degli adempimenti per classe demografica evidenzia maggiori difficoltà a fornire la risposta al questionario nei comuni dell'8° classe (22% di adempienti), mentre i comuni della 10ª classe fanno registrare il più alto livello di adempienze (83,3 %). Ciò dimostra che anche se con il crescere delle dimensioni aumenta sensibilmente la complessità dell'attività istruttoria volta ad accertare i fatti di gestione rilevanti ai fini della presente indagine, ciò non ha eccessivamente condizionato il livello di adempimento dei comuni più grandi.

Nel complesso può osservarsi che la base di dati raccolta non appare omogenea ed è ragionevole ritenere, alla luce delle esperienze acquisite dalla Sezione nella materia che tra gli enti inadempienti siano ricompresi molti di quelli in cui i fatti gestori posti in esame si verificano con maggiore ricorrenza e raggiungono livelli ragguardevoli.

D'altra parte sono proprio gli enti che hanno esperienza del fenomeno ad incontrare le maggiori difficoltà nella redazione del questionario. Difatti i comuni non interessati al riconoscimento di debiti fuori bilancio non dovrebbero incontrare alcuna difficoltà, in quanto la risposta al questionario non potrà che essere negativa.

Queste considerazioni inducono a ritenere che i risultati dell'indagine possono essere considerati di maggiore affidabilità per quanto concerne la posizione degli enti immuni dalla patologia di gestione in esame, mentre richiedono di essere notevolmente integrati nei casi in cui essa sia presente. Per avere un'idea del divario tra le risposte che evidenziano la presenza del fenomeno attese e quelle pervenute si è presa in esame la situazione degli enti in situazione deficitaria effettiva (enti nei

quali si verifica un disavanzo di amministrazione effettivo detraendo i debiti fuori bilancio dall'avanzo di amministrazione ed enti in dissesto) relativa agli enti oggetto dell'indagine sulle situazioni deficitarie desumibili con riferimento ai conti consuntivi del 1989.

Dai dati ivi riportati risulta che la regione nella quale si dimostrava più elevata la presenza di enti in situazione deficitaria effettiva rispetto al totale degli enti ivi esistenti era la Calabria (50,97 %), seguita dall' Umbria (50,00 %) e dalla Basilicata (43,61 %). Si tratta di regioni che nel fornire la risposta al questionario hanno fatto registrare livelli di adempimento non soddisfacenti (rispettivamente 25 %, 10,5 % e 21,4 %).

L' incompletezza della base di dati su cui è fondata non può non influire sulla portata dell'indagine che non è in grado nel primo anno di svolgimento di fornire il primo dei risultati attesi e cioè la visione complessiva degli aspetti finanziari connessi all'indebitamento extra bilancio degli enti locali. Ciò tuttavia non impedisce che altri aspetti significativi del fenomeno possano venire esaminati.

Anche se non potranno essere effettuati raffronti analitici, ponendo a confronto elementi quantitativi, si potranno cogliere aspetti qualitativi in ordine tipologie di debito maggiormente ricorrenti, alle situazioni di maggiore gravità ed all'impatto delle normative succedutesi nel tempo.

La auspicata analisi complessiva degli aspetti finanziari potrà essere svolta allorchè verrà ultimata la raccolta dei dati e fornirà risultati ancora più completi se l'indagine verrà avviata a regime e potranno essere esaminati andamenti relativi a più esercizi. Un altro aspetto rilevante in ordine alla situazione generale degli adempimenti è costituito dalla presenza di un considerevole numero di risposte negative e, cioè, di enti che dichiarano di essere immuni al momento considerato per le rilevazioni da debiti fuori bilancio da ripianare e da oneri latenti.

I questionari negativi sono 250 a fronte di 459 questionari resi e, quindi, costituiscono oltre la metà delle risposte (54,46 %).

L'unico ente interpellato della Valle D'Aosta ha fornito risposta negativa, e tutte le risposte delle regioni Abruzzo e Basilicata (che presentano, però, una non elevata percentuale di adempimento) sono negative.

Le più alte percentuali di risposte negative si rinvencono in Liguria (87,5 %), nel Friuli Venezia Giulia (72,7 %) ed in Emilia Romagna (68,8 %), mentre le più basse in Toscana (15 %), in Sardegna (20 %) ed in Campania (26,6 %).

E' appena il caso di ribadire che tali dati debbono essere valutati con prudenza, in quanto acquistano pieno significato solo nel caso in cui gli adempimenti sono completati, diversamente e specie a fronte di basse percentuali di adempimento, può verificarsi che proprio gli enti maggiormente interessati al fenomeno non restituiscano il questionario.

Un dato di sicura affidabilità è costituito dalla presenza di un buon numero di enti non interessati alle rilevazioni effettuate (250); il che sta ad indicare che per quanto sia diffusa la prassi dell'indebitamento extra bilancio questa non interessa la maggior parte degli enti sottoposti all'indagine.

8.5 L'analisi dell'indebitamento alla luce delle normative sul riconoscimento anteriori all'art.12 bis della legge n. 80 del 1991

Le normative sul riconoscimento dei debiti fuori bilancio che hanno spiegato i loro effetti anteriormente alla entrata in vigore dell'art.12 bis della legge n.80 del 1991 riguardano i debiti riconosciuti entro la data del 15 luglio 1991.

Successivamente a tale data non possono più operarsi riconoscimenti di debiti fuori bilancio senza soggiacere alle limitazioni imposte dalla nuova disciplina.

Può, quindi, ritenersi che il periodo di vigenza delle normative ora in esame corrisponda alla fase del riconoscimento straordinario che era rivolto a far emergere le situazioni debitorie in essere in modo da poterle ricondurre in bilancio nel più breve tempo possibile.

Come accennato in precedenza la modalità di ripiano dei debiti che era indicata in via principale era quella dell'impegno nel corso dell'esercizio in cui avveniva il riconoscimento. E' evidente che tale modalità incontrava limitazioni nella possibilità di trovare allocazione nei bilanci in corso di somme considerevoli e, quindi, si prestava ad essere impiegata nei casi in cui l'entità dei debiti non assumeva valori allarmanti rispetto alla situazione finanziaria degli enti.

In alternativa era prevista la possibilità di procedere al ripiano attraverso l'assunzione di provvedimenti di riequilibrio della gestione che impegnassero anche esercizi successivi. Tali piani potevano avere la durata massima di un quinquennio a decorrere dall'esercizio 1989 e, quindi, avrebbero dovuto dispiegare i loro effetti entro l'esercizio 1993.

Nelle indagini sul fenomeno dell'indebitamento svolte dalla Sezione si è avuto modo di rilevare che, pur in presenza di tale limitazione temporale imposta dalla normativa generale, talune specifiche tipologie di debiti potevano essere ripianate in tempi più lunghi in quanto le norme specifiche che le riguardavano accordavano modalità di estinzione articolate su di un arco temporale più ampio.

Un esempio di ciò è costituito dalla normativa emanata da talune regioni per dilazionare i tempi di ripiano del debito dei comuni per forniture idriche.

Il fenomeno del riconoscimento straordinario dei debiti fuori bilancio ha formato l'oggetto di uno specifico referto della Sezione che ha preso in considerazione la situazione rilevabile dalle indicazioni recate all'approvazione del conto consuntivo per l'esercizio 1989 (riconoscimenti avvenuti ai sensi dell'art.24 della legge n.144 del 1989 e dell'art.14 ter della legge n.38 del 1990).

Le rilevazioni svolte, che sono state estese anche ai comuni con popolazione inferiore agli ottomila abitanti, hanno posto in evidenza la esistenza di un complesso di riconoscimenti a livello nazionale di oltre 3.360 miliardi, parte dei quali era stata impegnata nell'esercizio 1989, per cui ne rimanevano in essere quasi 2.436 miliardi.