

La esposizione di tali dati veniva accompagnata dall'avvertenza che essi devono essere intesi come dati minimi, certamente inferiori alla realtà, a causa della fatale incompletezza delle rilevazioni e dell'inadempienza da parte di taluni enti.

Vi è da aggiungere che la metodologia impiegata non ha affatto differenziato la situazione dei comuni in base alla popolazione, in quanto la norma che prevede il relativo referto accomuna gli enti in disavanzo o che rechino debiti fuori bilancio senza distinguere tra superiori ed inferiori e ciò non consente ora di analizzare diversamente il dato sopra esposto.

Interessanti sono le osservazioni svolte in ordine alla qualità dei debiti fuori bilancio ove si rileva la prevalenza dei debiti di parte corrente rispetto a quelli in conto capitale e che questi ultimi raggiungono una certa consistenza negli enti di maggiori dimensioni.

Il riconoscimento di debiti è esteso a tutti i settori di attività degli enti e tra le voci che più ricorrono vi è: la manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere pubbliche, forniture di acqua ed energia elettrica, emolumenti arretrati al personale, onorari a professionisti, interventi assistenziali, interessi di mora, lavori extracontrattuali e revisione prezzi, contributi previdenziali e forniture di beni e servizi. Tale era, quindi, la situazione che veniva rilevata in un momento in cui ancora era operativa la normativa sul riconoscimento straordinario che avrebbe prodotto effetti ancora per un altro esercizio.

Per raccordare le attuali rilevazioni con le considerazioni svolte in occasione del referto di cui si è detto è necessario far presente che l'indagine in corso si fonda su un ben più ristretto ambito di dati. Difatti non è stato richiesto agli enti di indicare i debiti riconosciuti e specificare, poi, quali di essi siano stati ripianati entro l'esercizio 1994, ma di fornire esclusivamente la differenza tra tali dati e cioè i debiti non ripianati.

Ciò più che consentire una visione complessiva della azione prodotta dagli enti in applicazione delle normative sul riconoscimento straordinario vale ad evi-

denziare le difficoltà che ciò ha prodotto in termini di mancato ripiano di debiti riconosciuti.

In effetti, come si è ripetuto, l'azione di tali normative non avrebbe dovuto lasciare traccia nell'esercizio 1994, in quanto, salvo casi particolari, i debiti riconosciuti avrebbero dovuto trovare allocazione in bilancio entro l'esercizio precedente.

Pertanto il permanere di debiti non ripianati è indice della difficoltà che taluni enti hanno incontrato nel ricondurre in bilancio i debiti riconosciuti

Dall'esame dei dati raccolti nella prima parte del quadro *A* si rileva che la presenza di debiti non ancora impegnati al termine dell'esercizio 1994 risulta del tutto marginale, difatti solo 16 enti ne dichiarano. La somma complessiva che risulta non impegnata al momento di riferimento dell'indagine è di lire 33.349 milioni.

Il primo dato che emerge dall'esame delle risposte relative ai debiti riconosciuti sulla base di normative anteriori alla legge n.80 del 1991 è, quindi, che sono sporadici i casi in cui permangono somme da ripianare al termine dell'esercizio 1994. Tale osservazione, il cui valore deve essere temperato alla luce della incompletezza delle risposte acquisite, dimostra che la normativa sul riconoscimento straordinario ha sostanzialmente ottenuto l'effetto di ricondurre in bilancio la mole di situazioni debitorie che hanno formato oggetto di riconoscimento all'epoca della sua vigenza. Difatti sui 469 comuni che hanno risposto al questionario solo 16 ha indicato la presenza di debiti del tipo in esame per i quali non è stato assunto l'impegno in bilancio al termine dell'esercizio 1994.

Il complesso dei debiti non ripianati rilevato dai questionari (che ammonta a lire 33.349 milioni) si compone prevalentemente di spese di parte corrente (20.907 milioni) costituite in gran parte dai disavanzi di enti, aziende ed organismi dipendenti dall'ente locale (16.850 milioni, dovuti quasi esclusivamente ad un comune di 9^a classe).

Gli importi da ripianare per spese in conto capitale ammontano a lire 12.441 milioni di cui 11.636 sono costituiti da indennità di espropriazione.

Venendo più specificamente all'esame delle tipologie di spesa per le quali è mancato il ripiano si rileva che l'ipotesi più ricorrente è costituita dall'indennità di espropriazione (10 casi) seguita dall'acquisto di beni e servizi (7 casi), dai disavanzi di aziende (4 casi) e dalla spesa per il personale (1 caso).

E' da evidenziare, inoltre, che non appaiono rilevanti gli importi realativi all'acquisto di beni e servizi (1.679 milioni) e del tutto trascurabile è quello relativo alla spesa per il personale (9 milioni).

Non appare opportuno operare un raffronto delle situazioni regionali per via della esiguità degli enti interessati a questa rilevazione sia perchè, come si è precisato in precedenza, il livello degli adempimenti non è stato omogeneo.

Nel complesso si rileva che il debito residuo relativo ai riconoscimenti effettuati nel regime anteriore a quello introdotto dall'art.12 bis della legge n.80 del 1991 non appare assumere dimensioni rilevanti come, peraltro ci si attendeva per via del fatto che secondo le scadenze previste dalla normativa per il ripiano questo avrebbe dovuto concludersi entro l'esercizio 1993. Dall'analisi svolta si rileva, altresì, che talune tipologie di debiti tendono ad assumere valori più elevati per cui si dimostra più difficile il loro ripiano; si tratta dei disavanzi delle aziende e dell'indennità di espropriazione.

Si osserva, infine, che mentre la prima delle tipologie suddette è relativamente diffusa, interessando gli enti di medie e di grandi dimensioni, l'altra si riscontra a prescindere dalle dimensioni degli enti.

8.6 L'azione correttiva della legge n.80 del 1991

Come accennato in precedenza, la legge n.80 del 1991 costituisce un punto di svolta nella evoluzione della normativa sui debiti fuori bilancio, in quanto ne modifica la stessa configurazione concettuale ponendo la distinzione tra quelli consapevoli e quelli non derivanti da scelte discrezionali.

Il criterio della volontarietà viene quindi posto come discriminante per cui vengono considerati quali debiti fuori bilancio esclusivamente quelli involontari che la norma ascrive a quattro specifiche tipologie.

I debiti non rientranti in alcuna delle tipologie suddette non possono essere imputati all'ente ma devono essere riferiti, a norma dell'art.23 della legge n.144 del 1989, agli amministratori o ai funzionari che li hanno contratti.

La norma pone, quindi, un criterio rigoroso nel limitare a fattispecie circoscritte accomunate dal tratto della ineluttabilità la facoltà per gli enti di procedere al riconoscimento di debiti fuori bilancio, mentre non considera tali ed imputa a coloro che hanno agito tutte le altre obbligazioni non sorrette dall'impegno contabile.

Tale impostazione può trovare una ragione nel fatto che qualora vengano posti in essere comportamenti in violazione delle regole poste dalla normativa questa può prevedere il venir meno del rapporto di immedesimazione organica tra l'amministratore ed il funzionario e l'ente. E' evidente che la nuova regolamentazione pone modalità più rigide per il riconoscimento ed espone i soggetti agenti a rispondere con il proprio patrimonio personale di obbligazioni contratte al di fuori delle regole stabilite.

Tanto dovrebbe provocare un ridimensionamento del fenomeno.

Venendo ad un breve esame delle fattispecie ammesse si osserva che le sentenze passate in giudicato che qui rilevano sono quelle che condannano l'ente al pagamento di somme non previste o superiori a quelle iscritte in bilancio. Alle sentenze vanno equiparati, per via dell'identità degli effetti i decreti ingiuntivi esecutivi.

Relativamente a tale prima tipologia si rileva che il contenzioso dal quale essa si origina può avere i contenuti più disparati che risultano tuttavia indifferenti ai fini della ammissibilità del riconoscimento. Il legislatore ha, infatti, ritenuto che procedere alla esecuzione del giudicato sia un fatto ineludibile per l'ente, e procrastinare tale adempimento significherebbe solo subirne ancor più gravi effetti. Tuttavia il fatto che i debiti prodotti dalle sentenze di condanna possano essere sempre imputati

agli enti non vale certamente ad escludere eventuali responsabilità di amministratori e funzionari che hanno causato la lite.

La copertura di disavanzi di enti, aziende ed organismi dipendenti dall'ente è una categoria di debiti che risponde a fattori estranei alla gestione dell'ente che ne subisce gli effetti e può comportare riconoscimenti significativi nei comuni di maggiori dimensioni che impiegano più ricorrentemente tali forme di gestione dei servizi pubblici.

Altra fonte generatrice di debiti fuori bilancio è costituita dalle indennità da corrispondere a seguito dell'esperimento di procedure espropriative o d'occupazione d'urgenza. Ciò si verifica in quanto, essendo evoluti nel tempo i criteri per la quantificazione delle indennità in esame, si verifica in molti casi che le somme impegnate non sono sufficienti a far fronte alle maggiori somme derivanti dai correnti canoni di liquidazione.

Tale fenomeno ha raggiunto dimensioni consistenti tanto che il legislatore ha emanato una normativa (la legge 27 ottobre 1988, n.458) che ha autorizzato la Cassa Depositi e Prestiti a concedere mutui con ammortamento a carico dello Stato, destinati al finanziamento dei maggiori oneri di esproprio patiti dai comuni e dalle province.

Anche se generalmente la via seguita dai soggetti espropriati per ottenere le maggiori indennità è quella giudiziaria, in questa ipotesi il riconoscimento di debiti fuori bilancio è ammesso anche al di fuori della presenza di una sentenza di condanna ed in particolare a seguito di diverse modalità di composizione della controversia. D'altra parte è evidente che se la norma avesse inteso circoscrivere il riconoscimento delle maggiori indennità ai soli casi in cui queste derivano da sentenze di condanna, non sarebbe stato necessario farne una categoria a sè.

L'ultima delle categorie previste è quella dei fatti e provvedimenti ai quali non hanno concorso, in alcuna fase, interventi o decisioni di amministratori o dipendenti dell'ente. Si tratta di una categoria a carattere residuale che comprende

tutti i debiti fuori bilancio per i quali non vi è responsabilità del soggetto agente e quindi sono imputabili all'ente e riconoscibili.

Tale caratteristica comporta che la categoria in esame non è idonea a descrivere una tipologia di debiti, in quanto il tratto discriminante non ha riguardo ad elementi oggettivi dell'obbligazione, ma alla discrezionalità della condotta del soggetto che la ha contratta.

Sono, quindi ammessi i debiti dovuti a cause di forza maggiore che generano la necessità di adozione di atti vincolati da parte degli organi dell'ente; si tratta quindi di debiti che possono assumere la più ampia gamma di contenuti.

In relazione a tali caratteristiche ed al carattere residuale della figura si è portati a ritenere che tale categoria si presti ad essere utilizzata per riconoscere debiti non più ammissibili sotto l'imperio della nuova normativa.

Per avere un'idea delle fattispecie ammesse se ne può fornire qualche esemplificazione: debiti dovuti a meri fatti produttori di danno, ricostruzioni di carriera, revisioni prezzi (ove consentite), pagamento di somme derivanti da contratti di durata la cui quantificazione avviene a consuntivo.

Passando all'esame dei dati raccolti dagli enti è necessario avvertire che anche in questo caso vengono prese in considerazione esclusivamente gli importi dei debiti riconosciuti e non ripianati. Occorre, altresì, far presente che essendo la normativa applicabile a regime rientra assolutamente nella fisiologia il fatto che al termine dell'esercizio 1994 rimanessero somme da ricondurre in bilancio. Può essere interessante al riguardo notare a quale delle casistiche ammesse siano ascrivibili i maggiori importi di debiti da ripianare.

Il primo spunto di osservazione dei dati relativi ai riconoscimenti operati a norma dell'art. 12 bis è costituito dal confronto con quelli ricadenti sotto l'imperio della normativa precedente.

Al riguardo si segnala che gli enti che dichiarano la presenza di debiti da ripianare al termine dell'esercizio 1994 sono 32 contro i 16 rilevati nel paragrafo precedente.

L'ammontare complessivo dei debiti per i quali non è stato assunto l'impegno in bilancio entro il 1994 è di lire 263.598 milioni a fronte di lire 33.349 milioni.

Al riguardo è opportuno evidenziare che l'ipotesi che permangano somme da ripianare al termine dell'esercizio 1994 è del tutto fisiologica nell'applicazione dell'art.12 bis che in tale esercizio è a regime e può comportare il ripiano in tre esercizi compreso quello in corso. D'altra parte, avendo la normativa limitato i debiti riconoscibili a talune specifiche fattispecie, ci si attende che essi non dovrebbero raggiungere dimensioni paragonabili a quelle accumulatisi in passato ed il loro riassorbimento non dovrebbe richiedere tempi lunghi.

Pertanto se nel paragrafo precedente si è posta in osservazione la fase del riconoscimento straordinario nel momento in cui se ne possono cogliere gli effetti conclusivi e non le sue manifestazioni più eclatanti, l'azione dell'art.12 bis viene rilevata nella sua piena vigenza e, quindi, allorché si dimostra la sua reale portata.

Tanto precisato si può rilevare anche dal confronto effettuato che i dati relativi ai debiti riconosciuti ai sensi dell'art.12 bis e rimasti da ripianare al termine dell'esercizio 1994 non sembrano assumere toni allarmanti.

Si rileva in primo luogo che la gran parte degli enti che ha fornito la risposta al questionario (437 pari al 93%) dichiara di non avere debiti da ripianare e quindi ciò indica che molti enti sono estranei al fenomeno, non procedendo ad effettuare riconoscimenti o quantomeno che sono in grado di ripianare i debiti riconosciuti nell'esercizio in corso.

Venendo all'esame delle tipologie di debiti prevalenti si rileva anche in questo caso che la spesa per la copertura dei disavanzi di enti ed aziende è al primo posto con lire 193.222 milioni dovuti agli importi segnalati da sei enti ed in gran parte attribuibili ad un comune del nord dell'11ª classe.

Seguono le sentenze passate in giudicato con lire 53.250 milioni dichiarati da 15 enti. Un ente del sud della 9ª classe dichiara di dover provvedere all'esecuzione di sentenze per un importo di 38.399 milioni, ma di non essere in grado di specificare a quali aspetti della gestione si riferiscano.

Con esclusione di tale somma non ripartita si rileva che gli importi più rilevanti di debiti da ripianare a causa della soccombenza in giudizio sono dovuti all'acquisto di beni e servizi (6.564 milioni) seguito dalla spesa in conto capitale (6.493 milioni), che si compone largamente della indennità di espropriazione (4.592 milioni).

Continuando l'analisi dei dati secondo le fattispecie ammesse dall'art. 12 bis si rileva che al terzo posto si colloca quella relativa alle maggiori indennità dovute per procedure espropriative, per la quale gli importi rilevati (dichiarati da 7 enti) ammontano a lire 12.378 milioni.

L'ultima delle fattispecie considerate è costituita dai fatti e provvedimenti non dovuti a decisioni degli amministratori e dei dipendenti per la quale si registrano complessivamente lire 4.725 milioni di debiti da ripianare. Tale importo è dovuto principalmente all'acquisto di beni e servizi (3.603 milioni), seguito dalla spesa in conto capitale e da quella per il personale.

Nel complesso si rileva dai dati esaminati che la normativa introdotta dalla legge n.80 del 1991 sembra essere riuscita a contenere il fenomeno in quanto si appalesa tutt'altro che frequente l'ipotesi che gli enti abbiano situazioni debitorie non ripianate al termine dell'esercizio 1994, ipotesi che come si è detto, stante la durata triennale dei programmi di ripiano, può ritenersi non patologica.

Oltre a tale considerazione va osservato che dall'esame dei dati forniti dagli enti al riguardo non si rilevano elementi particolari, in quanto se si eccettua il fenomeno dei disavanzi di gestione delle aziende che nelle grandi città possono assumere dimensioni di notevole rilievo e quello degli oneri dovuti per indennità di espropriazione le altre fattispecie non appaiono di grande significatività.

Per quanto riguarda l'indennità di espropriazione si nota da ultimo che sommando gli importi delle relative sentenze di condanna con quelli relativi ai casi in cui essa è dovuta non per via giudiziaria si ottiene l'importo complessivo di lire 16.970 milioni che comunque non appare di notevole rilievo.

8.7 Gli oneri latenti: analisi dei fenomeni piu' rilevanti

L'indagine volta alla rilevazione delle situazioni debitorie in attesa di emergenza, in quanto non hanno formato oggetto di provvedimenti di riconoscimento entro l'esercizio preso in esame, ha un carattere innovativo ed è rivolta a porre in evidenza situazioni altrimenti non rilevabili.

Gli oneri latenti costituiscono, difatti, situazioni in attesa di definizione che non sono formalmente perfezionate e, quindi, non vengono considerate nella contabilità degli enti e neppure negli atti di rilievo contabile collegati al bilancio quali le deliberazioni di riconoscimento dei debiti extra bilancio.

Tuttavia tali oneri possono possedere livelli di definizione più o meno avanzati e, quindi, una diversa attitudine a trasformarsi nel breve periodo in debiti fuori bilancio o anche a non trasformarsi affatto. Per rendere più concreto il discorso si possono esemplificare due casi. Costituiscono oneri latenti gli importi stabiliti in una sentenza esecutiva di condanna emessa nei confronti dell'ente nel caso in cui non si sia provveduto ancora (anche per semplici motivi temporali) al riconoscimento. Devono essere considerati anche oneri latenti le somme per le quali sussista un contenzioso in atto.

E' evidente il diverso rilievo che deve essere attribuito ai due casi esemplificato e la diversa influenza che ne deriva sul bilancio dell'ente.

Nel primo caso, difatti, si pone in maniera imminente la necessità del riconoscimento e con esso quella del ripiano. Gli oneri in questione vanno ad incidere, quindi, negli equilibri di bilancio e per affrontarne l'impatto può essere necessario rivedere la programmazione dell'attività dell'ente.

Nel secondo caso, invece, non è dato predeverare il momento in cui gli oneri dovranno essere inseriti nel bilancio, nè il loro ammontare e neppure se essi continueranno a sussistere in quanto nel giudizio potrebbero prevalere le ragioni dell'ente.

Ciò non significa, tuttavia, che siffatti oneri non debbano essere considerati nella gestione dell'ente. Essi costituiscono una minaccia che può repentinamente concretizzarsi e provocare un notevole impatto negli equilibri di gestione. Per tale ragione si è inteso raccogliere dati che consentano una prima conoscenza di tale fenomeno, in modo da verificarne la consistenza complessiva e se le dimensioni che esso assume possano costituire un motivo di allarme.

Al di là delle risultanze della presente indagine deve osservarsi che la conoscenza della presenza di oneri latenti deve essere costantemente curata dagli enti, i quali possiedono elementi idonei per valutarne il grado di realizzabilità ed i tempi in cui essi possono venire a maturazione. Costituisce, quindi, un principio di buona gestione tener conto nei momenti di programmazione dell'attività dell'impatto che può derivare sui bilanci dalla definizione di situazioni debitorie in attesa di emersione.

Per poter dare conto nelle scritture dell'ente delle situazioni debitorie in esame esse potrebbero essere considerate quali passività nel conto del patrimonio e, quindi, nel conto economico introdotto dal decreto legislativo n 77 del 1995, iscrivendo per intero le poste che hanno acquisito i necessari requisiti di certezza *nell'an, nel quantum* e nella imputabilità all'ente e secondo stime prudenziali le altre. Venendo all'esame dei dati acquisiti si rileva che devono essere considerati disgiuntamente quelli relativi alle situazioni debitorie definite contemplate al primo punto del quadro B del questionario, rispetto a quelli relativi alle situazioni che presentano maggiori caratteri di incertezza.

Per quanto concerne i primi che consistono essenzialmente in debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento si rileva che in linea di principio non ci si dovreb-

be attendere di rilevare fenomeni eclatanti, in quanto nella norma tali situazioni dovrebbero essere di breve durata e legate ai tempi di svolgimento delle procedure di riconoscimento.

Difatti, una volta che il debito è definito nel quantum e risulta chiara la sua imputabilità all'ente non c'è altro da fare che riconoscerlo non appena se ne presenti l'occasione. Potrebbe tuttavia verificarsi che gli enti, pur in presenza di tali condizioni non vi procedano per diverse ragioni, quali ad esempio la difficoltà a provvedere al suo ripiano. Tali comportamenti sono da censurare in quanto non consentono il reinserimento nella gestione del bilancio di obbligazioni esigibili di certa imputabilità all'ente e procrastinano l'ineluttabile ripiano, potendo produrre la creazione di oneri ulteriori.

Nel procedere all'esame dei dati è necessario preliminarmente far presente che taluni enti hanno reso il questionario incompleto, rassegnando i dati relativi ai debiti fuori bilancio e facendo riserva di trasmettere successivamente quelli sugli oneri latenti che presentano maggiori difficoltà istruttorie. Pertanto relativamente a tale rilevazione il numero degli enti adempienti passa da 469 a 458.

Venendo all'esame delle risultanze dei dati raccolti relativamente alle situazioni debitorie definite nell'importo, ma non ancora riconosciute come debiti fuori bilancio si rileva che il fenomeno assume maggiori dimensioni rispetto a quelli presi in esame nei paragrafi precedenti; difatti ne risultano interessati 70 enti per un importo complessivo di 357.121 milioni.

Anche in questo caso la tipologia di debito che assume le maggiori dimensioni è quella dovuta ai disavanzi di enti ed aziende che interessa 15 enti per un importo complessivo di lire 307.061 milioni. Di tale importo 278.654 milioni sono costituiti dai disavanzi dell'Azienda Tranvie Municipali per gli esercizi 1987-1993 di una grande città del nord, non ancora ripianati in attesa della concessione dei finanziamenti previsti dal decreto legge recante "interventi urgenti in materia di trasporto", convertito nella legge n. 539 del 1995.

Detraendo tale importo (che deriva da una fattispecie certamente non ricorrente) dal totale degli oneri per disavanzi, questo si ridimensiona notevolmente attestandosi a lire 28.407 milioni, con un valore medio di lire 2.029 milioni.

Anche operando la depurazione suddetta si rileva che comunque tale categoria di oneri assume dimensioni ed importi medi non trascurabili.

La seconda tipologia di oneri in ordine di grandezza è costituita dalla indennità di espropriazione che interessa 28 enti per un importo complessivo di lire 30.727 milioni (importo medio 1.097 milioni).

Si rileva, quindi, la maggiore diffusione di tale tipologia, anche se i valori medi che essa assume sono meno elevati.

Ancor più frequente è la presenza di oneri relativi all'acquisto di beni e servizi che si riscontra in 35 enti per un importo complessivo di lire 8.732 milioni ed un importo medio di circa 250 milioni. Gli oneri relativi alla spesa per il personale assommano a 829 milioni e riguardano tre soli enti.

Nel complesso si rileva che allontanandosi dall'alveo del riconoscimento formale si configurano situazioni debitorie in attesa di emersione che fanno intravedere la presenza di fenomeni di maggior rilievo rispetto a quelli che si evidenziano per acta.

Tuttavia, anche tenendo conto della parzialità dei dati raccolti, si rileva che le risultanze dell'esame, pur non ponendo in luce fenomeni eclatanti (escludendo l'ingente disavanzo di un'azienda municipalizzata di cui si è detto in precedenza) fanno emergere l'esistenza di situazioni debitorie extrabilancio in attesa di riconoscimento nel complesso non trascurabili ed in particolare la presenza di settori a rischio (disavanzi ed espropri). Venendo all'esame dell'ultimo quadro del questionario, e coè quello relativo alla stima degli oneri latenti che potrebbero derivare da situazioni non ancora giuridicamente non definite nell'esercizio 1994, è opportuno ribadire ancora che i dati raccolti non riguardando fattispecie compiute ed hanno il solo scopo di avere un approccio precoce con problematiche che potranno interessa-

re in futuro la gestione degli enti; pertanto i valori rilevati devono essere considerati quali elementi di stima di fatti di gestione in divenire.

Per avere un concreto esempio di quanto sopra, basti pensare al fatto che viene preso in esame l'importo complessivo del contenzioso in atto presso gli enti anche se non è affatto scontato che esso debba risolversi tutto con la soccombenza degli stessi.

Il primo elemento che si coglie dall'esame dei dati è costituito dal fatto che ben più imponente è il numero di enti che si dimostra interessato a quanto oggetto di rilevazione rispetto alle altre parti del questionario, difatti sono 227 gli enti che dichiarano oneri del tipo di quelli in esame con diffusione estesa a tutte le zone geografiche.

In realtà tale dato non deve essere di per sé considerato allarmante in quanto rientra nella norma che sussistano delle situazioni in atto che possono evolvere nella emersione di oneri per gli enti, ma è importante che si abbia tempestiva consapevolezza di tali situazioni. Difatti, conoscendo gli oneri incombenti sarà possibile adeguare la programmazione degli enti per consentire la previsione di finanziamenti in grado di fronteggiarli utilizzando le risorse in bilancio o quantomeno predisponendo strumenti per un loro tempestivo riconoscimento e reinserimento in bilancio.

Per meglio chiarire tale concetto basti pensare al caso del contenzioso. E' difficile ipotizzare che vi siano enti che non abbiano contenzioso in atto (e ciò spiega anche il gran numero di risposte al questionario) ed è probabile che una parte di tale contenzioso sfoci in decisioni sfavorevoli all'ente, eppure sono molto ricorrenti i casi in cui debiti extrabilancio derivano da tale ipotesi e a volte l'escuzione di giudicati avviene attraverso pignoramenti presso il tesoriere.

Tutto ciò sta a significare che in molti casi gli enti non tengono sotto controllo il contenzioso e le altre cause di formazione di oneri, per cui si trovano impreparati ad affrontare situazioni che non sarebbero state affatto imprevedibili.

A riprova di ciò si pongono le difficoltà che si sono rilevate nel dare risposta al questionario, difatti se fossero stati noti gli oneri in formazione (e quantomeno l'ammontare e la composizione del contenzioso) sarebbe stato facile esaudire le richieste della Sezione.

Venendo all'esame dei dati raccolti si rileva che la prima causa generatrice di oneri in attesa di definizione è costituita dal contenzioso in atto per il quale si rilevano nel complesso lire 565.025 milioni di oneri; ciò interessa la quasi totalità degli enti che hanno compilato il quadro in esame.

Deve ancora ribadirsi che la presenza di un contenzioso in atto è un fenomeno del tutto fisiologico, in quanto rientra nella norma che una parte della gran mole dei rapporti giuridici intrattenuti dagli enti dia luogo a controversie. Sarebbe interessante al riguardo verificare il peso del contenzioso rispetto ad altre grandezze di bilancio per elaborare un indice di litigiosità che potrebbe dare la misura della correttezza dei comportamenti dell'ente. Difatti, mentre parte del contenzioso si fonda sulla effettiva sussistenza di situazioni giuridicamente controverse, un'altra è dovuta a comportamenti dilatori degli enti a dar luogo a pagamenti dovuti.

E' quindi interessante notare la composizione del contenzioso in atto:

- indennità di espropriazione	53,7 %
- acquisto di beni e servizi	15,4 %
- personale e oneri sociali a carico diretto	4,8 %
- altro	25,2 %.

E' possibile pertanto evidenziare la presenza di una causa preponderante nel contenzioso degli enti costituita, appunto, dalla indennità di espropriazione per la quale si rilevano giudizi in corso per un ammontare di 303.198 milioni. La presenza di una tale mole di questioni controverse non è dovuta tuttavia a comportamenti degli enti, ma alla introduzione in via giurisprudenziale di criteri di quantificazione dell'indennità più favorevoli ai soggetti espropriati.

Non sembrano dar luogo a notevoli controversie le altre spese in conto capitale per le quali si rileva un ammontare di lire 1.770 milioni.

Le cause in corso relative all'acquisto di beni e servizi riguardano un ammontare di lire 87.345 milioni.

Dopo il contenzioso la seconda causa generatrice di oneri è costituita dai procedimenti espropriativi in itinere per i quali si prevede di dover corrispondere maggiori indennità rispetto ai fondi stanziati in bilancio per lire 121.686 milioni.

Sommando tale importo con quello relativo al contenzioso in atto relativo a tale indennità si raggiunge la somma di lire 424.884 milioni.

Gli oneri che vengono dichiarati in ordine a disavanzi di enti ed aziende dipendenti dai comuni, non ancora formalmente definiti nell'esercizio 1994, assommano a lire 97.417 milioni. Si assiste, quindi, ad un ridimensionamento di tale categoria che nei quadri precedenti risultava preponderante, dovuta probabilmente al fatto che i tempi per la definizione dei bilanci degli organismi suddetti non si protraggono eccessivamente e che quindi l'area delle situazioni non definite è ristretta; diversamente la durata notevole delle procedure espropriative e del connesso contenzioso alimenta la formazione di oneri in via di definizione.

Dall'analisi effettuata si desume, quindi, che la tipologia di oneri che assume le maggiori dimensioni è costituita dalle indennità da corrispondere a seguito dell'esperimento di procedure espropriative o d'occupazione d'urgenza.

La formazione di oneri di gran lunga superiori agli importi stanziati in bilancio si è prodotta nel tempo per via dell'affermarsi di una giurisprudenza della Corte costituzionale che ha ritenuto che l'indennità dovesse costituire un "equo ristoro" da commisurare non più al valore agricolo del terreno, ma a quello di mercato.

Gli enti che avevano in corso procedure espropriative si sono, quindi, trovati, per fatti a loro non imputabili, a dover corrispondere agli espropriati somme di gran lunga superiori a quelle previste in bilancio, con la inevitabile formazione di oneri extrabilancio.

Tale fenomeno di dimensioni non trascurabili per il complesso degli enti locali non è sfuggito all'attenzione del legislatore, che con la legge n.458 del 1988 e successive norme di rifinanziamento ha autorizzato la Cassa Depositi e Prestiti a concedere finanziamenti agevolati per i maggiori oneri di esproprio posti a carico degli enti locali.

Da dati della Cassa Depositi e Prestiti risulta, nell'arco temporale compreso tra il 1989 (primo anno di operatività della legge) ed il 1995, la seguente situazione in ordine al totale dei mutui concessi:

1989	11.444.895.000
1990	13.402.117.000
1991	213.778.877.000
1992	88.170.666.448
1993	-----
1994	404.918.009.846
1995	13.905.214.628

Si rileva, pertanto, che appaiono commisurati alla dimensione del fenomeno in esame i soli importi delle concessioni relative agli esercizi 1991, 1992 e 1994, mentre negli altri i mutui concessi raggiungono importi poco significativi.

Un ulteriore intervento legislativo è stato finalizzato ad alleviare gli oneri derivanti dalle procedure espropriative: si tratta dell'art. 5 bis della legge 8 agosto 1992, n. 359, che converte il decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica.

Tale articolo detta criteri per la determinazione della indennità di espropriazione, in attesa di un'organica disciplina per le espropriazioni preordinate alla realizzazione di opere ed interventi pubblici.