



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

DIREZIONE CENTRALE PIANIFICAZIONE
TERRITORIALE, AUTONOMIE LOCALI E SICUREZZA
SEDE DI UDINE

L'INDEBITAMENTO NEGLI ENTI LOCALI DEL FRIULI VENEZIA GIULIA

Analisi del trend storico e per classi di comuni

**a cura del
Servizio finanza locale**

febbraio 2010

SOMMARIO

1. INTRODUZIONE

- SCOPO DELLO STUDIO
- METODOLOGIA UTILIZZATA

2. ANALISI ANDAMENTO STORICO

- STOCK DI DEBITO
- RAPPORTO DEBITO/PIL

3. ANALISI SITUAZIONE NELL'ANNO 2007

- STOCK DI DEBITO
- RESIDUO DEBITO PER ABITANTE
- SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO

4. CONCLUSIONI

Direzione centrale pianificazione territoriale, autonomie locali e sicurezza

Servizio finanza locale

Via Sabbadini, 31 – UDINE

Direttore Salvatore Campo

Studio a cura di Alessandra Mossenta e Laura Zuliani

1. INTRODUZIONE

SCOPO DELLO STUDIO

L'obiettivo principale dello studio è quello di rappresentare la situazione debitoria degli enti locali della Regione Friuli Venezia Giulia, sia prendendo a riferimento un trend storico, sia attraverso il confronto tra diverse classi demografiche nonchè tra enti assoggettati o meno al patto di stabilità interno regionale.

Le elaborazioni effettuate consentono:

- di valutare l'andamento dello stock di debito e del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo (pil) degli enti locali della Regione nel corso degli anni;
- di confrontare l'andamento dei due dati sia in riferimento agli enti che sono soggetti al patto di stabilità interno, sia in riferimento a diverse classi demografiche;
- di valutare la consistenza del debito di ciascuna classe demografica nell'anno 2007, per quanto attiene all'ammontare dello stock, alla sostenibilità del debito ed al residuo debito per abitante.

Si intende, quindi, effettuare una valutazione complessiva della situazione debitoria degli enti locali in un contesto storico, mettendo in rilievo in quale misura ciascuna tipologia di ente contribuisce alla quantificazione complessiva del debito.

METODOLOGIA UTILIZZATA

Preventivamente è stata operata una divisione dei comuni tra enti soggetti e non soggetti al patto di stabilità. Sono state prese in considerazione tre categorie di enti: province, comuni con popolazione uguale o superiore a 5.000 abitanti e comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Per comprendere meglio la situazione complessiva è stata effettuata anche una divisione dei comuni sulla scorta di aggregati demografici omogenei, per permettere di confrontare quale sia l'incidenza di ciascuna classe sul debito complessivo del sistema enti locali del Friuli Venezia Giulia.

Le dimensioni demografiche e la classificazione sono quelle abitualmente utilizzate anche a fini della determinazione di compensi e/o spettanze da parte della Regione: ciò rende ancor più significativa la lettura degli indicatori.

L'esame dell'andamento per classi demografiche è stato effettuato solo per l'anno 2007.

La popolazione presa a riferimento per tutti e tre gli anni è quella definitiva al 31/12/2007. Il totale dei comuni analizzati è di 219; non è stata presa in considerazione la fusione tra Campolongo e Tapogliano intervenuta il 1° gennaio 2009.

Per i comuni sono state, quindi, costruite sei fasce demografiche:

– comuni con popolazione superiore a 15.000	9 enti
– comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 15.000 abitanti	14 enti
– comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 10.000 abitanti	37 enti
– comuni con popolazione compresa tra 3.001 e 5.000 abitanti	28 enti
– comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 3.000	83 enti
– comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti	48 enti

Per l'elaborazione dei grafici e degli indicatori sono stati utilizzati i dati ufficiali dei rendiconti degli enti locali, ed in particolare quanto indicato nei "Certificati del conto di bilancio", che annualmente gli enti compilano sulla base di uno schema approvato dal Ministero dell'Interno: accertamenti ed impegni certi e definitivi che si riferiscono alla gestione conclusa.

Per completezza di informazione si evidenzia che, pur essendo dati ufficiali, sono possibili degli errori di compilazione da parte degli enti. Non sono state apportate correzioni ai dati ufficiali, ad

eccezione del dato riguardante l'ammontare dello stock di debito di un comune dell'anno 2007, in quanto l'importo, inserito in corrispondenza del codice di certificato utilizzato per le elaborazioni, risultava negativo.

Per l'anno 2007 è stato preso a riferimento il codice "8 215 – debiti di finanziamento", inserito nel quadro 8 quater "Conto del patrimonio passivo" del certificato del conto di bilancio: tale codice indica l'ammontare finale complessivo dei debiti di finanziamento di ciascun ente locale.

Per gli anni precedenti, dal 2002 al 2006, è stato invece utilizzato il codice "8 060 – debiti di finanziamento" inserito nel quadro 8 bis "consistenza dei debiti".

Nell'anno 2007 è stato necessario utilizzare il codice "8 215", in quanto il codice "8 060" è stato eliminato dal certificato di conto del bilancio: si è ritenuto di fare riferimento al codice che riportava la stessa voce descrittiva degli anni precedenti.

I valori del prodotto interno lordo (pil) sono stati desunti dal sito ufficiale dell'Istat; sono valori definitivi fino all'anno 2005, i valori successivi possono subire delle modifiche a seguito di successivi conteggi.

Per costruire l'andamento dello stock di debito e del rapporto debito/pil, si è preso a riferimento l'arco temporale di 6 anni (dal 2002 al 2007): ciò consente di avere a disposizione un trend di valori che risulta maggiormente rappresentativo rispetto all'analisi condotta su un singolo anno.

L'analisi per aggregati demografici omogenei è stata effettuata solo in riferimento all'anno 2007.

2. ANALISI ANDAMENTO STORICO

STOCK DI DEBITO

Indica l'ammontare dei mutui e prestiti in ammortamento: rappresenta il livello di indebitamento di ciascun ente locale.

L'ammontare di tale stock aumenta di anno in anno di un importo pari ai nuovi mutui e prestiti assunti e si riduce dell'ammontare relativo alle restituzioni di quote capitale di mutui e prestiti già in essere.

Il dato preso a riferimento è determinato dalle entrate derivanti da accensioni di prestiti, iscritte al Titolo V dell'entrata, depurate dalle quote di rimborso dei mutui e prestiti, che sono iscritte al Titolo III della spesa.

Si può fare un breve cenno a quelli che sono i vincoli imposti agli enti locali dalla legislazione per quanto riguarda l'indebitamento.

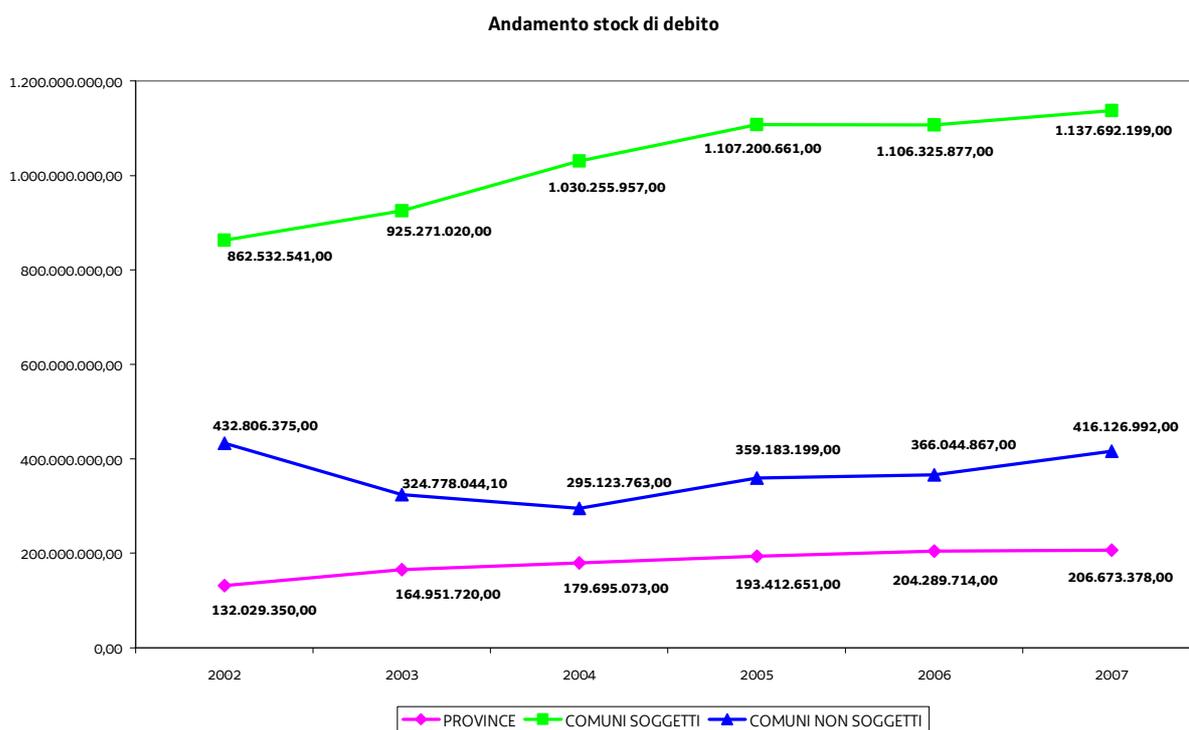
Di fondamentale importanza è l'articolo 119 della Costituzione il quale prevede che i comuni, le province, le città metropolitane possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento.

L'articolo 204 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 prevede che l'ente locale possa assumere nuovi mutui o accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate ed a quello derivante da garanzie prestate, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 15% delle entrate relative ai primi tre titoli del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui.

Le informazioni sullo stock di debito possono fornire utili elementi per valutare l'ammontare dell'indebitamento nelle diverse realtà presenti sul territorio, per formulare ipotesi sulla sostenibilità degli impegni assunti e sulle condizioni di equilibrio e disequilibrio finanziario e, quindi, sulla reale capacità degli enti locali di poter ridurre il proprio debito e provvedere alla copertura delle spese di investimento con finanziamenti propri.

La questione dell'indebitamento, inoltre, è destinata ad assumere particolare rilevanza nella prospettiva di un assetto più marcatamente federalista, ove sarà sempre più essenziale la capacità degli enti decentrati di costruire, organizzare e gestire le proprie risorse economico – finanziarie.

Nel grafico che segue viene indicato l'andamento dello stock di debito degli enti locali del Friuli Venezia Giulia, divisi in base all'adesione al patto di stabilità.



Nei comuni soggetti al patto l'andamento dello stock di debito è aumentato in maniera rilevante dall'anno 2002 al 2005; nel 2006 si è registrata una inversione di tendenza con una lieve ripresa nel 2007.

Nei comuni non soggetti al patto l'andamento è stato decrescente fino al 2004, per aumentare negli anni 2005, 2006 e 2007.

Il debito delle Province ha avuto un andamento costante in aumento.

RAPPORTO TRA DEBITO E PIL

Tale rapporto mette a confronto l'ammontare dello stock di debito al 31 dicembre di ciascun anno con il prodotto interno lordo nazionale (pil).

Per prodotto interno lordo (pil) si intende "il valore della produzione di beni e servizi finali effettuata durante un certo periodo di tempo all'interno di un determinato Paese": rappresenta il valore della produzione complessiva effettuata in Italia ogni anno.

Il valore del pil si modifica chiaramente ogni anno. I dati desunti dal sito dell'Istat indicano che il pil dal 2002 al 2007 è in costante aumento.

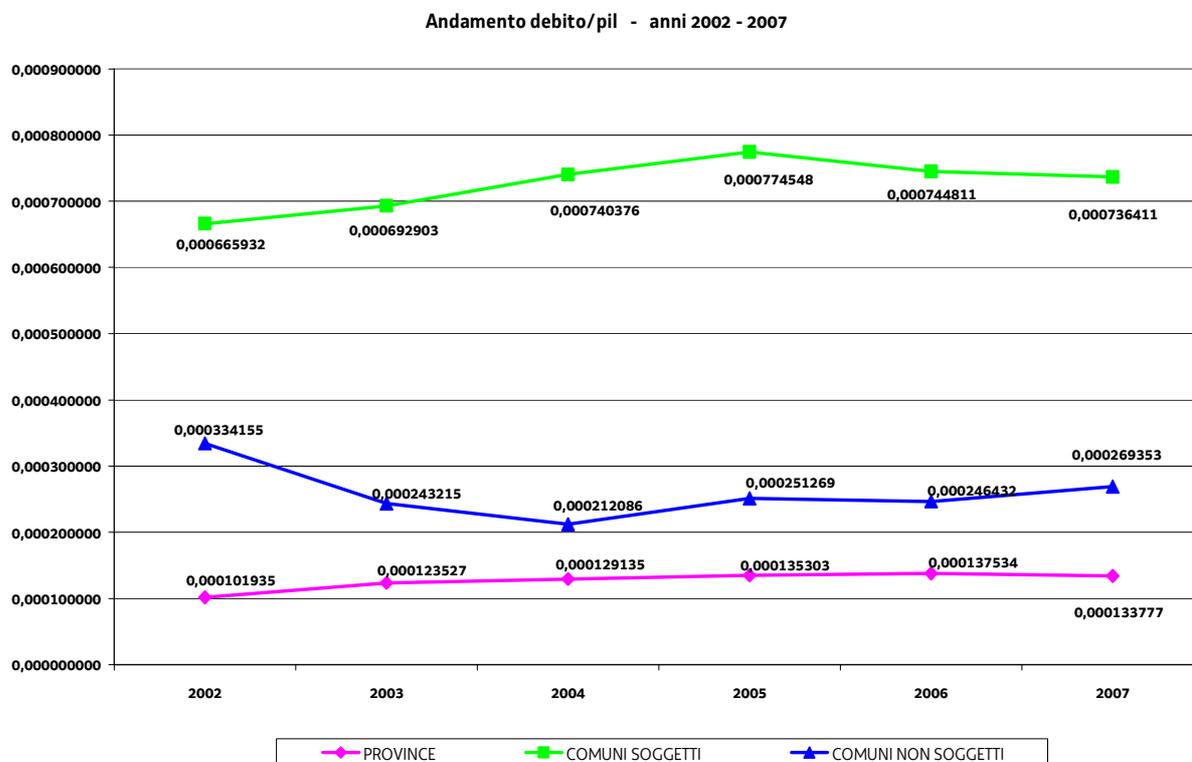
La necessità di calcolo del rapporto nasce già nel Trattato di Maastricht che, tra le regole imposte ai fini del perseguimento degli obiettivi del Patto di stabilità e crescita, prevede la convergenza delle economie degli Stati membri dell'Unione europea verso parametri comuni: indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni/pil inferiore al 3% e rapporto tra debito pubblico/pil convergente verso il 60%.

A livello nazionale la legge n. 488/1988 (legge finanziaria per l'anno 1999) ha introdotto il principio su cui si basa il patto di stabilità interno, chiedendo anche agli enti locali, per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, di impegnarsi a:

- ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese;
- ridurre il proprio rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo.

Nella Regione Friuli Venezia Giulia, in armonia con gli obiettivi posti a livello comunitario, dall'anno 2007 le norme sul patto di stabilità, impongono agli enti locali un vincolo specifico di riduzione del rapporto tra il debito dell'ente ed il prodotto interno lordo nazionale. In particolare per l'anno 2009, l'obiettivo è stato dettato dalla legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17 (legge finanziaria regionale 2009), all'articolo 12, comma 6.

Nel grafico sottostante viene rappresentato l'andamento del rapporto, in riferimento a ciascuna categoria di enti.

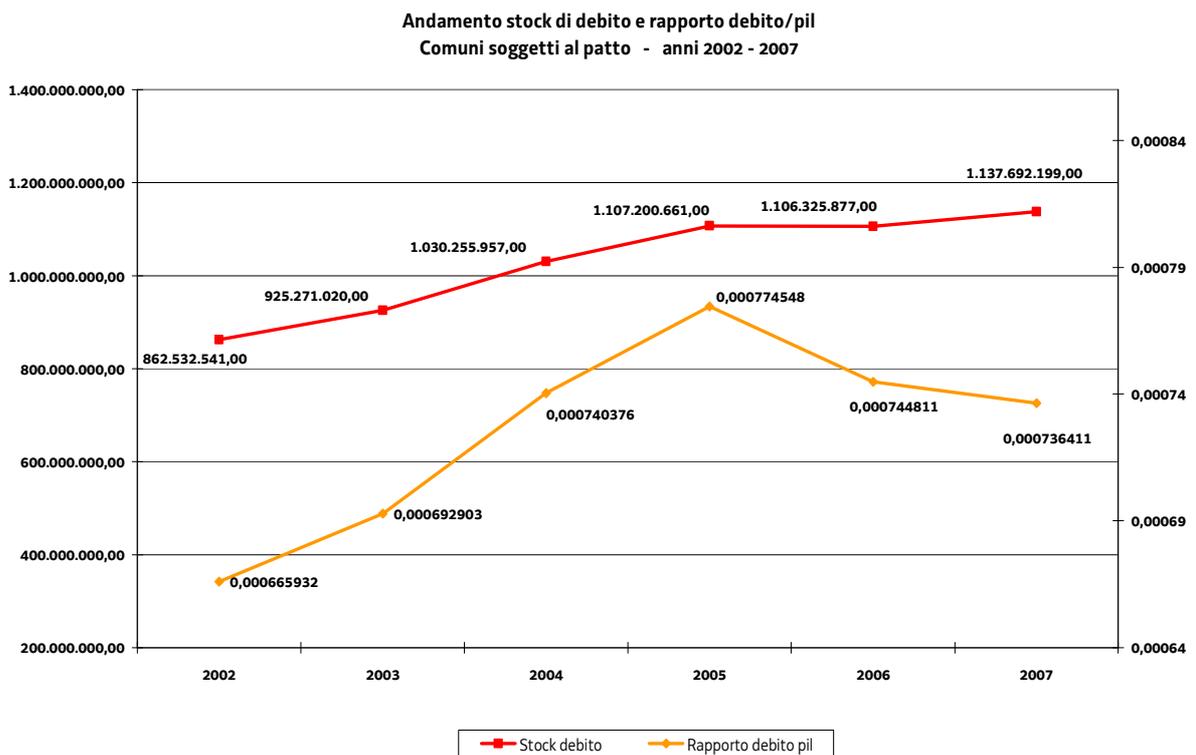
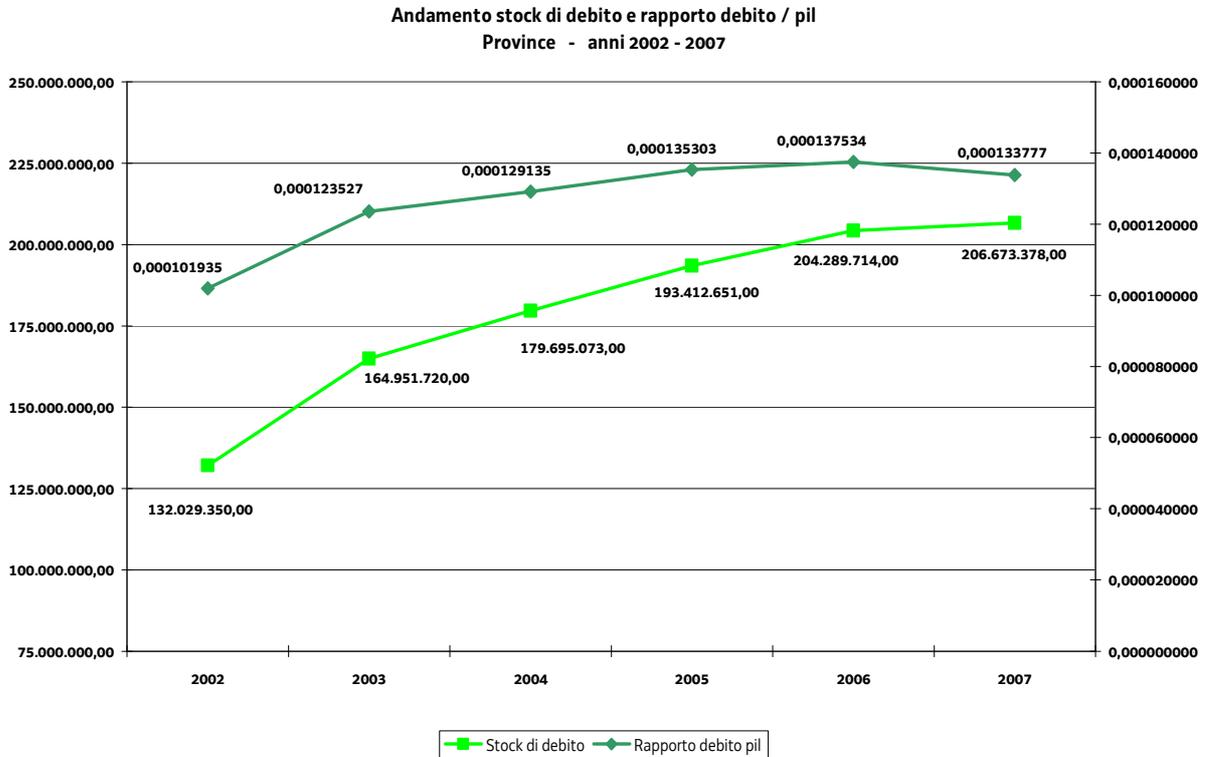


I comuni soggetti al patto di stabilità registrano un andamento in aumento fino al 2005, successivamente il dato è in flessione.

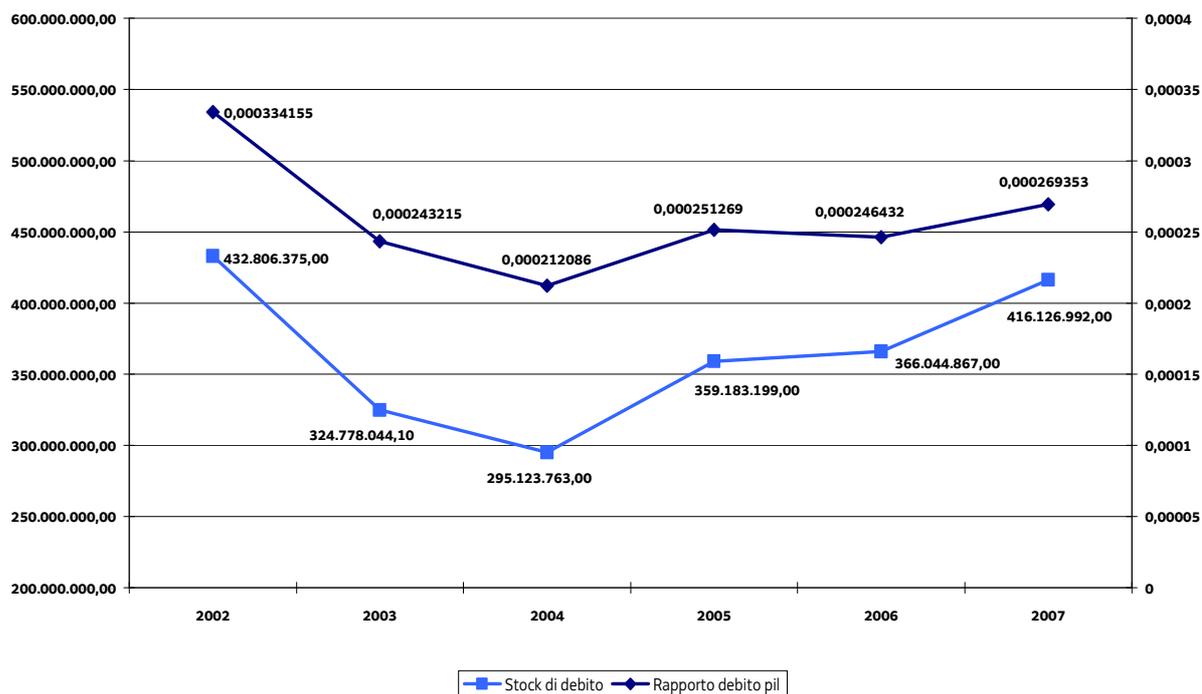
I comuni non soggetti al patto fanno registrare una notevole diminuzione del rapporto dal 2002 al 2004; il dato è in leggero aumento negli anni successivi.

Le Province hanno un andamento di leggero aumento negli anni dal 2002 al 2006; nel 2007 si registra una diminuzione.

I grafici che seguono rappresentano l'andamento dello stock di debito e del rapporto debito/pil per ogni singola categoria di enti, nell'intervallo temporale preso in considerazione.



Andamento stock di debito e rapporto debito/pilb
Comuni non soggetti al patto - anni 2002 - 2007



3. ANALISI SITUAZIONE NELL'ANNO 2007

STOCK DI DEBITO

I grafici successivi mettono in evidenza il livello di indebitamento degli enti locali della Regione Friuli Venezia Giulia al 31 dicembre 2007 in riferimento, oltre che alle categorie di enti prese in considerazione nelle elaborazioni sul trend storico precedente, anche a classi demografiche omogenee.

In primis viene rappresentato l'ammontare dello stock di debito e la percentuale di ciascuna classe sul totale complessivo del debito prodotto dagli enti locali della Regione.

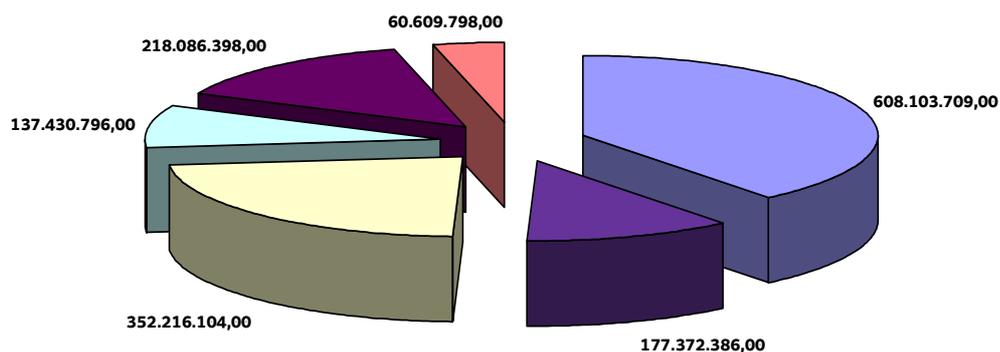
La tabella che segue riassume i valori e le percentuali di incidenza.

Classi di comuni	Importo stock di debito al 31/12/2007	Percentuale sul totale
sopra 15.000 abitanti	608.103.709,00	39,1%
tra 10.00 e 15.000 abitanti	177.372.386,00	11,5%
tra 5.001 a 10.000 abitanti	352.216.104,00	22,7%
tra 3.001 e 5.000 abitanti	137.430.796,00	8,8%
tra 1.001 e 3.000 abitanti	218.086.398,00	14,0%
fino a 1.000 abitanti	60.609.798,00	3,9%
Totale FVG	1.553.819.191,00	100%

La classe demografica che maggiormente incide sull'ammontare dello stock di debito complessivo è quella dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti; a seguire la classe dei comuni con popolazione tra 5.001 e 10.000 abitanti.

Nel grafico che segue vengono rappresentati i valori dello stock di debito di ciascuna classe demografica.

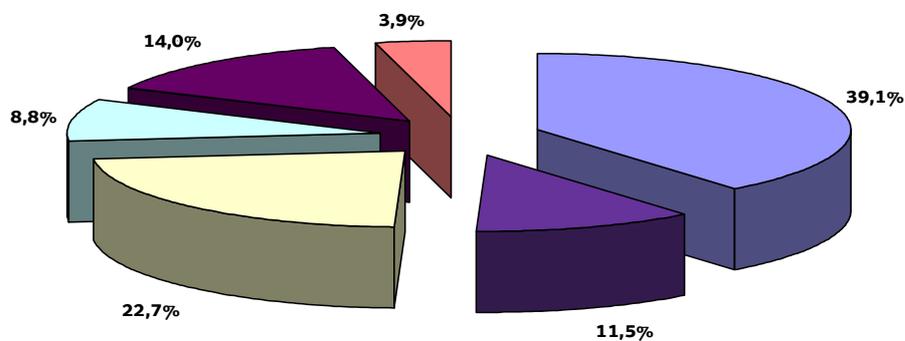
Stock di debito comuni - 2007
Ammontare per classe demografica



■ sopra 15.000 abitanti ■ tra 10.000 e 15.000 abitanti ■ tra 5.001 a 10.000 abitanti ■ tra 3.001 e 5.000 abitanti ■ tra 1.001 e 3.000 abitanti ■ fino a 1.000 abitanti

Il grafico sottostante mette in evidenza la percentuale di incidenza dello stock di debito di ciascuna classe sul totale complessivo.

Stock di debito comuni - anno 2007
Percentuale di incidenza per ciascuna classe

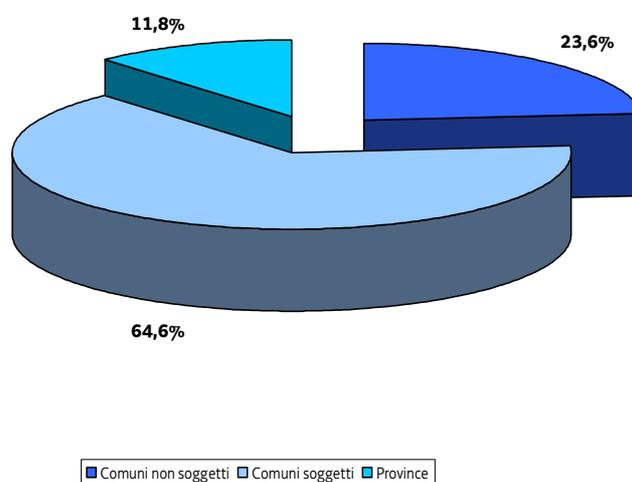


■ sopra 15.000 abitanti ■ tra 10.000 e 15.000 abitanti ■ tra 5.001 a 10.000 abitanti ■ tra 3.001 e 5.000 abitanti ■ tra 1.001 e 3.000 abitanti ■ fino a 1.000 abitanti

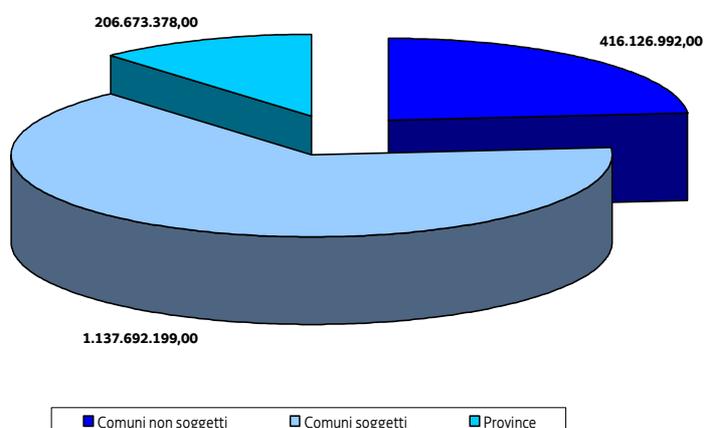
I grafici successivi indicano l'ammontare dello stock di debito e l'incidenza sul debito complessivo degli enti locali, in riferimento a tre categorie di enti, suddivise tra province e comuni in base all'adesione o meno al patto di stabilità

I comuni soggetti al patto di stabilità sono gli enti che maggiormente influenzano l'andamento del debito complessivo.

Stock di debito enti locali - anno 2007
Percentuale di incidenza per tipologia di ente



Stock di debito enti locali - anno 2007
Ammontare per tipologia di ente

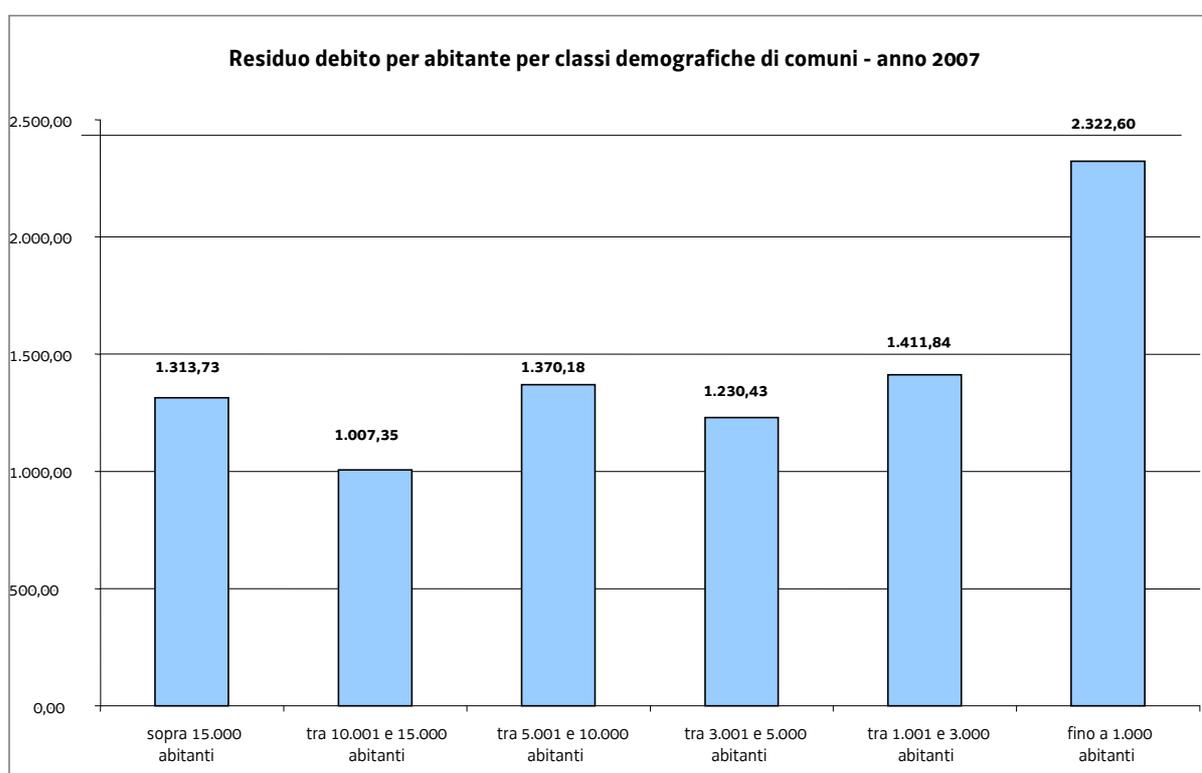


RESIDUO DEBITO PER ABITANTE

Uno degli indicatori di bilancio utile al fine di valutare l'impatto del debito sugli enti locali è il residuo debito per abitante, che risulta dal seguente rapporto:

$$\frac{\text{Debito finale}}{\text{Popolazione residente}}$$

E' un indicatore importante per valutare la situazione debitoria ma anche economica degli enti, perché mette in rilievo la quota di debito posta a carico di ciascun cittadino. Tale indicatore è stato sviluppato esclusivamente per i comuni poiché non avrebbe significatività per le province.



Classi di comuni	Media residuo debito per abitante
f) sopra 15.000 abitanti	1.313,73
e) tra 10.001 e 15.000 abitanti	1.007,35
d) tra 5.001 a 10.000 abitanti	1.370,18
c) tra 3.001 e 5.000 abitanti	1.230,43
b) tra 1.001 e 3.000 abitanti	1.411,84
a) fino a 1.000 abitanti	2.322,60
Media FVG	1.442,69

Dal grafico e tabella si evince che il debito residuo per ciascun abitante risulta essere più elevato, in media, nella classe demografica dei comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, la media più bassa riguarda invece i comuni con popolazione tra 10.000 e 15.000 abitanti.

SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO

Un altro indicatore di bilancio utile per la valutazione dell'andamento del debito è la sostenibilità del debito, che risulta dal seguente rapporto:

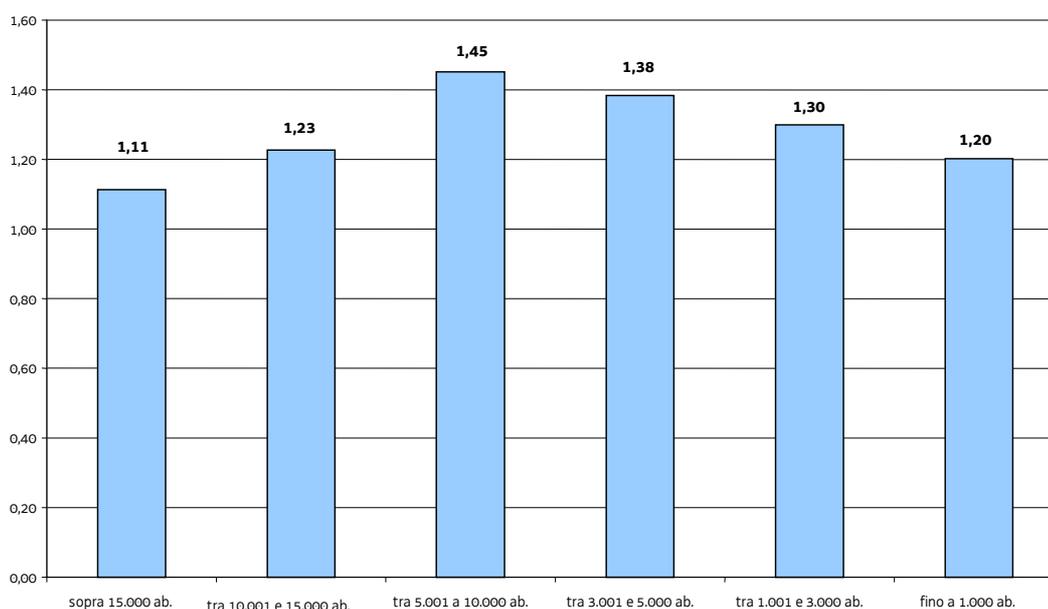
$$\frac{\text{Debito finale}}{\text{Entrate correnti}}$$

Questo indicatore consente di valutare quale sia la sostenibilità del debito di ciascun ente, evidenziando se l'amministrazione dispone di ulteriori possibilità di ricorrere all'indebitamento e mette in risalto il grado di sostenibilità dello stock di debito tenuto conto dell'ammontare delle entrate correnti annue.

Se la capacità di indebitamento infatti indica la capacità di sostenere ulteriori oneri finanziari sui prestiti assunti e da assumere, la sostenibilità del debito si riferisce alla possibilità di procedere a pagamenti della parte capitale dei prestiti stessi, che vanno anch'essi coperti con le entrate correnti degli enti locali.

Anche tale indicatore è stato esaminato per i soli comuni, differenziandoli in classi demografiche.

Sostenibilità del debito per classi demografiche di comuni - anno 2007



Classi di comuni	Media sostenibilità del debito
f) sopra 15.000 abitanti	1,11
e) tra 10.001 e 15.000 abitanti	1,23
d) tra 5.001 a 10.000 abitanti	1,45
c) tra 3.001 e 5.000 abitanti	1,38
b) tra 1.001 e 3.000 abitanti	1,30
a) fino a 1.000 abitanti	1,20
Media FVG	1,28

Il grafico e la tabella indicano che nel caso di sostenibilità del debito, sono i comuni con popolazione tra 5.001 e 10.000 abitanti che hanno maggior difficoltà ad affrontare il pagamento di oneri per prestiti; la classe demografica che ha una migliore sostenibilità del debito è quella dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, seguita dai comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti.

4. CONCLUSIONI

Ciò che emerge dalla lettura dei grafici e delle tabelle presentate è, innanzitutto, il cambiamento di tendenza del rapporto tra debito dell'ente e prodotto interno lordo iniziato nel 2007, anno in cui le regole sul patto di stabilità hanno inserito un esplicito obiettivo di riduzione del rapporto debito/pil.

Se tale tendenza continuerà progressivamente nel 2008 e 2009 potrà dare conferma della capacità dell'obiettivo posto a livello del patto di stabilità di raggiungere un importante risultato, pienamente in linea con gli obiettivi posti a livello europeo, finalizzati alla riduzione progressiva del debito delle pubbliche amministrazioni.

Un'altra osservazione, che può apparire scontata ma non è di secondaria importanza, è che la maggior parte dello stock di debito è prodotto dai comuni soggetti obbligatoriamente al patto di stabilità (64,6% dello stock globale).

Per questo motivo per i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti che hanno aderito volontariamente alle regole del patto per il triennio 2007 – 2009, è stato posto l'obiettivo di riduzione del rapporto debito/pil come solo consigliato.

I soli comuni al di sopra dei 15.000 abitanti (9 enti), con una popolazione totale di 486.600 unità su un totale regionale di 1.222.061, producono un debito di 608.103.709 euro, pari al 39,1% del debito complessivo.

Per contro i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti (159 enti), con un popolazione complessiva di 302.128 unità, producono un debito di 416.126.992 euro, pari 26,7% del debito complessivo. Tali comuni sono anche quelli che registrano il debito maggiore per abitante: questo aspetto è verosimilmente determinato dal fatto che presentano una densità abitativa molto più bassa e nel contempo devono porre in essere interventi su territori estesi (in particolare nei comuni montani).

Risulta pertanto evidente come pochi enti, ma con una grande rappresentatività in termini di numero di abitanti, incidono profondamente sull'andamento dell'indebitamento nella nostra Regione; nel contempo sono anche quelli che maggiormente sono in grado di sostenere il proprio indebitamento.