

quale i risultati sono ottenuti con un forte ridimensionamento della spesa in conto capitale alla quale fa riscontro una espansione di quella corrente superiore alla variazione del PIL nominale, in un periodo nel quale si è risentito limitatamente degli effetti dei rinnovi contrattuali.

La situazione di competenza di parte corrente, che viene sostenuta anche con l'apporto di entrate straordinarie genera un saldo positivo; tuttavia il profilo dei pagamenti in conto capitale è rimasto particolarmente basso.

Dai dati del rendiconto 2009 (ultimi dati di competenza disponibili) emerge che gli impegni del titolo II al netto delle concessioni crediti non riportano un andamento soddisfacente, mentre l'esclusione dai vincoli del patto avrebbe dovuto consentire una ripresa in termini di competenza degli impegni in conto capitale, piuttosto che la flessione alla quale si è assistito; la situazione di debolezza di tale settore si protrae da anni.

Dal complesso di questi fattori può ritenersi che la ridotta erogazione di spesa per investimenti non sempre è una conseguenza diretta delle misure del patto, ma potrebbe a volte derivare dalla ridotta sostenibilità delle nuove iniziative e dalla disponibilità di cassa; infatti, il surplus della parte corrente si fonda su entrate accertate, ma non riscosse.

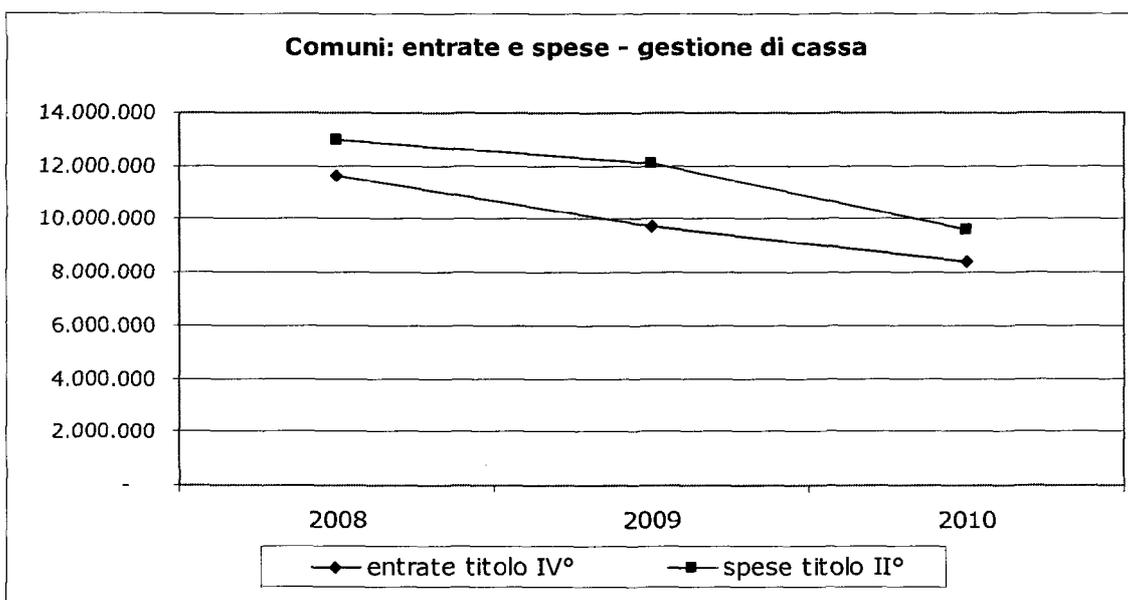
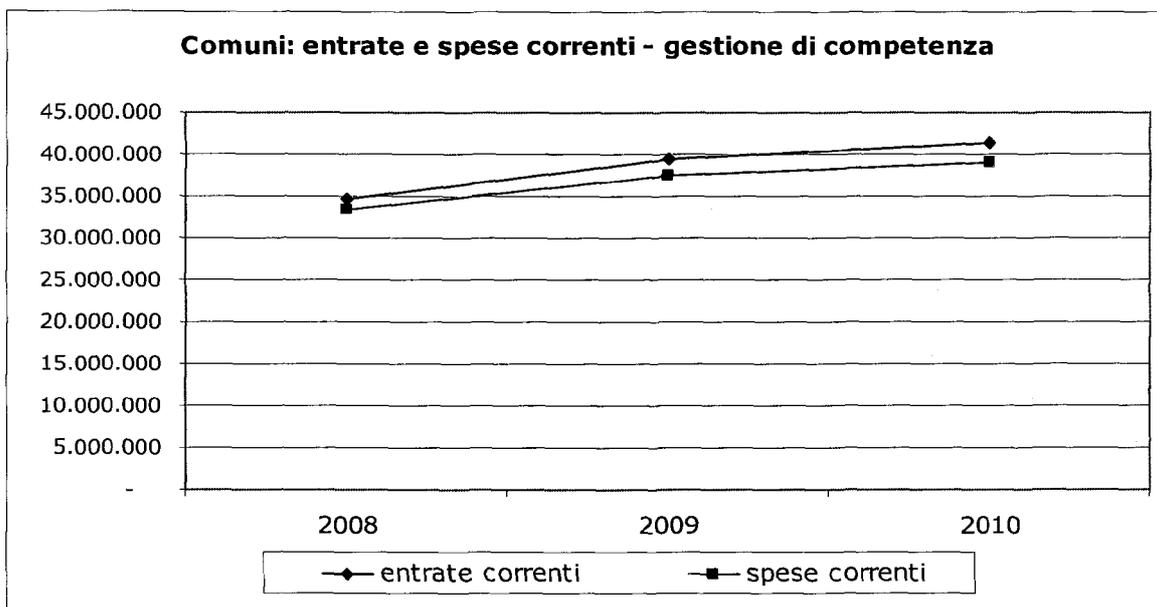
Come si è detto, nel 2010 si genera un differenziale positivo delle partite di competenza di parte corrente che è destinato a sostenere i pagamenti del titolo II. Tuttavia, la situazione suddetta, apparentemente positiva, non è in grado di impedire la caduta della spesa per investimenti, probabilmente da imputare a difficoltà della gestione di cassa che vanno oltre quelle derivanti dai limiti fissati dal patto.

Anche a fronte di risultati del patto positivi e nonostante l'ampliamento dei margini di autonomia finanziaria, permangono le criticità che riguardano la finanza dei comuni a fronte di un indebolimento del contesto economico interno.

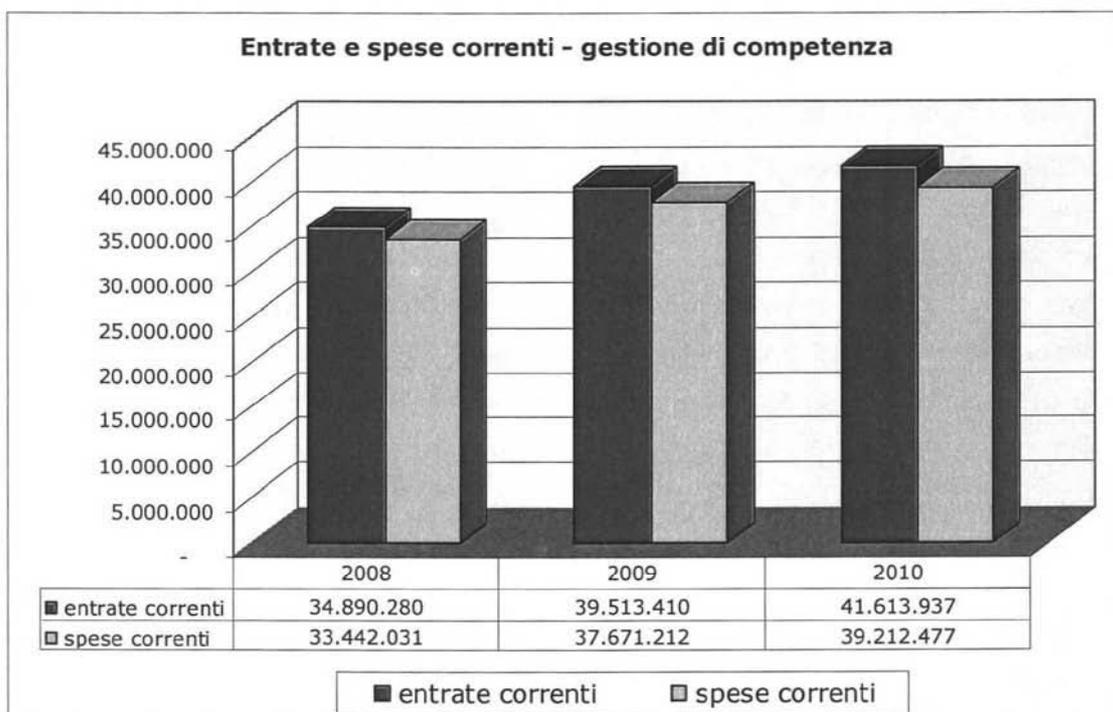
Nel 2010, quindi, si ripropongono gli effetti sfavorevoli indotti dalla disciplina del patto, in quanto il sistema non è riuscito a produrre una riqualificazione della spesa a favore degli investimenti e dello sviluppo locale.

Nel quadro attuale delle entrate comunali è ancora assegnato un ruolo molto significativo ai trasferimenti dello Stato, mentre le entrate proprie risultano relativamente sensibili agli effetti della crisi; tuttavia, **questi ultimi** possono generare tensioni sulla spesa per le funzioni di competenza comunale come la spesa sociale.

Una maggiore flessibilità delle misure che, tenendo conto delle caratteristiche di un variegato universo di enti, riesca ad assicurare il contributo ai saldi di finanza pubblica senza provocare un più spinto rallentamento della spesa in conto capitale, potrebbe in parte essere realizzata attraverso il ruolo di governo delle regole affidato alle regioni, ampliando lo spazio del sistema di compensazioni.



Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati RGS.



Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati RGS.

### **Il patto di stabilità nelle Regioni a statuto speciale**

Gli enti locali di alcune regioni a statuto speciale, nonché delle province autonome di Trento e Bolzano non sono stati considerati nell'analisi che precede, in quanto per essi la disciplina del patto di stabilità interno è stata regolata, sulla base di accordi con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, secondo disposizioni particolari in deroga alla normativa nazionale<sup>154</sup>.

Le linee generali delle normative regionali sul patto di stabilità interno sono state già tracciate nelle precedenti relazioni alle quali si rimanda; nell'ultimo anno, sul piano della disciplina particolare, si registrano limitate innovazioni che contengono elementi specifici e si discostano dalla disciplina generale.

La Valle d'Aosta e le due Province autonome hanno sostanzialmente confermato le discipline precedenti, con qualche adattamento.

<sup>154</sup> Le province autonome di Trento e Bolzano, e alcune regioni a statuto speciale, in virtù della competenza legislativa primaria in materia di finanza locale ed in base ad accordi siglati con il Ministero dell'economia, hanno provveduto a disciplinare in maniera autonoma il patto di stabilità interno per i propri enti locali derogando alla normativa nazionale. A tutt'oggi le regioni che hanno dettato una normativa particolare per il patto sono la Valle d'Aosta ed il Friuli Venezia Giulia, oltre le due province autonome. Per la Sardegna una particolare disciplina del patto nel 2009 è stata stabilita dall'art. 1 comma 28 della legge finanziaria regionale, n. 1/2009. Con tale norma è stata prevista una deroga a quella nazionale con particolare riferimento ad una ulteriore ipotesi di esclusione dal saldo di spese in conto capitale, riguardante quelle effettuate a seguito di trasferimenti regionali. Tuttavia la successiva legge regionale n. 3, all'art. 21 co. 10, ha abrogato tali disposizioni per cui le deroghe al Patto non hanno avuto operatività.

Nel Friuli Venezia Giulia<sup>155</sup>, dall'esercizio 2007 è stata introdotta una disciplina particolare del patto che considera due obiettivi diversi da quelli fissati nella normativa nazionale, ritenuti più coerenti con quelli previsti a livello europeo. Si tratta del conseguimento dell'equilibrio economico di parte corrente e della riduzione del rapporto tra il debito dell'ente e il prodotto interno lordo nazionale<sup>156</sup>; nel 2009, sono stati obbligatoriamente soggetti al patto i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, le province e le comunità montane, mentre è stata data facoltà di aderire ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Anche per il 2010, sono assoggettati al patto le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, mentre i comuni con popolazione inferiore o uguale a 5.000 abitanti possono deliberare, attraverso il Consiglio, l'eventuale esclusione dai vincoli del patto di stabilità entro la data prevista per l'approvazione del bilancio (e comunque non oltre il 28 febbraio 2010)<sup>157</sup>. Queste disposizioni si applicano anche alle comunità montane

La Valle d'Aosta ha stabilito la disciplina di base del Patto di stabilità per gli enti locali con l'art. 8 della legge regionale 19.12.2005, n. 34. La deliberazione della Giunta regionale del 30.12.2010 n. 3746 ha previsto, secondo un disegno di continuità come obiettivo per il 2010, il miglioramento del saldo finanziario per i comuni, rispetto alla media di progressi esercizi, un semplice monitoraggio finanziario per le comunità montane e la riduzione del debito per ambedue le tipologie di enti<sup>158</sup>.

<sup>155</sup> Le regole relative al patto di stabilità sono stabilite attraverso un iter che prevede un parere di merito sul Regolamento, approvato in via preliminare dalla Giunta regionale, del Consiglio delle Autonomie locali, cui segue l'approvazione giuntale definitiva. Nella fattispecie il regolamento, che detta criteri e modalità di adesione al patto, è stato approvato con D.P.Reg. n. 064/2007 (coordinato con le modifiche apportate nel 2008 dai D.P.Reg. n.82/2008 e n.102/2008). Con l'articolo 12 della legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17 le regole che definiscono il concorso delle autonomie locali della Regione al raggiungimento degli obiettivi posti a livello comunitario, sulla base dei principi di coordinamento della finanza pubblica, sono state inserite nel contesto delle leggi finanziarie regionali per l'anno 2009 e per il 2010.

<sup>156</sup> Il secondo obiettivo (riduzione del rapporto debito/Prodotto interno lordo nazionale), dovrà essere raggiunto dalle province e dai comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti alla fine del triennio (quindi il 31/12/2012 rispetto al rapporto esistente al 31/12/2009); è solo consigliato - infine - per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

<sup>157</sup> La scelta rimane vincolante per l'intero triennio ed è comunicata, entro quindici giorni, anche in via informatica, alla struttura regionale competente in materia di autonomie locali. La decisione di esclusione dai vincoli del patto può essere revocata per gli anni 2011 e 2012 con atto consiliare che deve pervenire alla struttura regionale competente in materia di autonomie locali entro e non oltre il 28 febbraio di ciascun anno. Nel 2010 hanno optato per tale scelta 27 comuni con meno di 5.000 abitanti.

<sup>158</sup> Si noti che la l.r. n. 34/2007 (art.2, comma 1) ha definitivamente trasfuso nell'art. 2bis della l.r. n. 48/1995 il contenuto dell'art. 8 della l.r. n. 34/2005. Specificamente per gli anni 2009 e 2010, sono state adottate dalla Giunta regionale le delibere n. 3822 del 30/12/2009, con la quale sono state approvate delle integrazioni alla Disciplina del Patto per l'anno 2009 e n. 3823 del 30/12/2009, che approva la Disciplina del Patto per l'esercizio 2010. Per il medesimo anno, il provvedimento Giuntale n. 3821 del 30 dicembre 2009 ha definito le azioni volte a favorire il rispetto degli obiettivi del Patto per i comuni: in relazione ai risultati della media dei saldi finanziari 2002-2003-2004-2005-2006 depurati (dalle entrate e spese straordinarie) e rivalutati e il saldo 2008 direttamente depurato (sempre dalle entrate e spese straordinarie).

Per la Provincia Autonoma di Trento, anche per il biennio 2009-2010 sono state confermate le disposizioni già in vigore negli esercizi precedenti<sup>159</sup>.

La Provincia Autonoma di Bolzano ha confermato per il 2010 - sulla base dell'accordo precedente<sup>160</sup>- l'assetto e le modalità di calcolo del patto di stabilità, fondato sul criterio del saldo per tutti i comuni senza distinzione di popolazione.

Le risultanze relative al Patto di stabilità interno di seguito riportate sono state comunicate dagli Uffici regionali o provinciali deputati al monitoraggio degli enti locali con dati definitivi per il 2009, insieme a qualche prima *risultanza relativamente all'esercizio 2010* resa sulla base dei dati previsionali o di consuntivo non ancora approvati. Tali risultanze dimostrano nel complesso come nell'esercizio 2009 la situazione di adempienza da parte degli enti assoggettati a discipline particolari si presenti nell'insieme meno ampia, evidenziandosi qualche maggiore difficoltà per adeguarsi alle regole del patto.

Nella Regione Friuli Venezia Giulia, nel 2009, un solo comune con popolazione superiore ai 5.000 ab. non ha rispettato entrambi gli obiettivi, mentre un comune (con popolazione inferiore a 5.000 ab.) non ha rispettato l'obiettivo dell'equilibrio economico in termini di sola cassa. Per il 2010, da un primo esame dei dati previsionali, risulta che non hanno rispettato l'obiettivo dell'equilibrio economico tre comuni, mentre la valutazione per il rispetto del secondo obiettivo (rapporto debito/pil) potrà essere fatta solo al termine del triennio 2010-2012.

Per la Valle d'Aosta, nella quale il Patto è applicato a tutti i comuni, compresi quelli di ridotte dimensioni demografiche, il dato finanziario aggregato risulta coerente con l'obiettivo del saldo programmatico. Per il 2009, i singoli enti che non hanno rispettato l'obiettivo del saldo finanziario raggiungono una percentuale di circa il 15%, dato questo in forte aumento rispetto all'esercizio precedente, nel quale la percentuale degli enti inadempienti era ridotta. Non sono disponibili i dati relativi al 2010 in quanto la verifica dei saldi inizierà solo successivamente al 30 giugno 2011, data finale di approvazione dei consuntivi.

<sup>159</sup> Si prevede l'impegno al contenimento dell'andamento tendenziale del saldo finanziario di parte corrente entro il tasso annuo del 2% rispetto alla media dei saldi degli esercizi finanziari 2003-2005. Questo a prescindere dalla dimensione demografica dei singoli Enti locali. Per gli enti inadempienti le misure di rientro potranno definirsi in termini di limite all'utilizzo in parte corrente del Fondo per gli investimenti programmati dei Comuni. Sono tuttavia esclusi dall'applicazione delle misure di rientro gli Enti con spesa corrente netta inferiore al parametro di spesa standard stimato dal modello di perequazione e quelli con popolazione inferiore ai mille abitanti che hanno rispettato l'obiettivo del saldo nel 2006 e 2007. Il Protocollo d'Intesa per il 2010 ha confermato le misure di rientro in vigore aggiungendo ulteriori limiti. In via generale, gli Enti locali non possono procedere ad assunzione di personale, mentre il contenimento del livello di indebitamento è un obiettivo solo consigliato.

<sup>160</sup> Si prevede il confronto dei dati del conto consuntivo 2009 con quelli del 2010. L'accordo prevede che i saldi tra entrate e spese possano diminuire, nei Comuni con più di 5.000 abitanti, del tasso di inflazione stabilito dall'Ufficio Provinciale di Statistica (ASTAT), che nel periodo di riferimento è pari allo 0,8 per cento. Nei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti è ammissibile una diminuzione del 4 per cento. Nell'accordo per la finanza locale per il 2009, stipulato il 12 dicembre 2008, viene rivista la sanzione del trattenimento della terza e quarta rata pro-capite, nella misura in cui il Comune presenti un adeguato piano di risanamento. Si prescinde comunque dalla sanzione se viene rispettato il saldo per il triennio 2006-2009, per favorire gli enti virtuosi fin dall'origine. Altra novità è la previsione di miglioramento dei saldi in modo che i Comuni raggiungano nel periodo 2006-2009 un risparmio annuo di non meno di 5,8 milioni di euro (tale obiettivo è stato già raggiunto con un anno di anticipo).

Nella provincia autonoma di Trento nel 2009 l'obiettivo di miglioramento tendenziale del saldo finanziario è stato conseguito a livello aggregato. Inoltre, il 91,6% dei 214 Enti sottoposti alla disciplina del Patto di stabilità provinciale ha raggiunto l'obiettivo di contenimento tendenziale del saldo finanziario 2009 entro il limite previsto. Per quel che concerne il contenimento del livello di indebitamento-obiettivo, definito sulla base del rapporto tra debito residuo in quota capitale a fine anno e valore aggiunto provinciale, l'esame dei dati riferiti agli enti sottoposti a monitoraggio evidenzia una complessiva riduzione del debito residuo nel corso del 2009. Nonostante che tale obiettivo fosse solamente consigliato e non vincolante, gli enti vi si sono adeguati essendosi osservato un miglioramento del rapporto tra debito residuo e valore aggiunto provinciale<sup>161</sup>.

Il 94,8% degli enti sottoposti al monitoraggio del Patto di stabilità provinciale ha raggiunto l'obiettivo di contenimento tendenziale del saldo finanziario 2010. Tale risultato è stato calcolato sui dati di previsione entro il limite del saldo-obiettivo; nell'aggregato è stato così conseguito l'obiettivo di miglioramento tendenziale finanziario<sup>162</sup>.

Nella Provincia Autonoma di Bolzano dei 19 comuni con più di 5.000 abitanti, cinque, tra i quali il capoluogo, non hanno raggiunto gli obiettivi del patto 2009; uno solo di tali enti è tenuto alla presentazione di un piano di risanamento ai sensi dell'accordo sulla finanza locale per l'anno 2008. Dei 97 comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, solo 80 hanno raggiunto gli obiettivi del patto di stabilità 2009, tra quelli che non sono riusciti a rientrare nei parametri uno solo ha dovuto presentare un piano di risanamento, ai sensi dell'accordo per la finanza locale<sup>163</sup>.

Anche se i risultati in termini di adempimento sono stati meno soddisfacenti rispetto al passato l'impatto finanziario complessivo delle misure ha comportato un miglioramento complessivo dei saldi. Per l'esercizio 2010 è emersa, sulla base dei dati provvisori, una situazione complessiva di adempimento inferiore a quella rilevata nel precedente esercizio, che riguarda maggiormente i comuni di ridotte dimensioni e fa registrare un lieve peggioramento tendenziale<sup>164</sup>.

<sup>161</sup> Limitando l'analisi agli Enti con oltre 20 mila abitanti, che in Provincia di Trento sono solo due, nel 2009, per il miglioramento tendenziale del saldo finanziario, uno solo ha rispettato l'obiettivo. Si registra tuttavia un miglioramento complessivo del saldo rispetto all'obiettivo.

<sup>162</sup> I dati relativi all'esercizio 2010 sono previsionali, in attesa dell'approvazione del Rendiconto al bilancio 2010.

<sup>163</sup> Il saldo medio di tutti i 116 Comuni della Provincia di Bolzano ha dimostrato un miglioramento nel periodo 2007 - 2008, sulla base dei dati definitivi desunti dai rispettivi conti consuntivi, che si colloca intorno al 7,25 per cento, dato che supera ampiamente i parametri previsti dall'accordo sulla finanza locale 2008.

<sup>164</sup> È stato altresì previsto che ai fini del monitoraggio del patto di stabilità i Comuni entro il 31 gennaio 2010 trasmettano all'ufficio vigilanza della Provincia un prospetto con i dati provvisori inerenti il patto di stabilità 2008/2009. Complessivamente, hanno rispettato i parametri 84 Comuni su un totale di 116. Bolzano ha raggiunto gli obiettivi fissati dal patto di stabilità provinciale, facendo registrare un miglioramento del saldo pari all'1,52 per cento. Degli enti inadempienti, 8 Comuni hanno più di 5.000 abitanti e 24 meno di 5.000 abitanti.

### 3.4 Conclusioni

Nel 2010 il livello di adeguamento agli obiettivi del patto risulta particolarmente elevato se si considera il numero degli enti adempienti; infatti, una sola delle province è inadempiente ed il numero di comuni che non rispettano l'obiettivo è ridotto drasticamente. L'obiettivo viene conseguito anche nella prospettiva dei risultati degli enti aggregati nel loro insieme e vengono ancora realizzati scarti positivi rispetto alla correzione richiesta, ma di misura inferiore a quelli del 2009.

La riduzione dello scarto positivo indica che gli enti si avvicinano di più all'erogazione del massimo di spesa consentito, sfruttando maggiormente le potenzialità che residuano dall'applicazione del patto; segno questo di una più accurata programmazione che potrebbe essere in parte attribuita all'intervento delle regioni nella redistribuzione dei limiti.

Nell'analisi regionale emerge che, solo nella Lombardia, le province considerate cumulativamente non riescono a rispettare l'obiettivo. Negli aggregati regionali relativi ai comuni non risultano inadempienze.

I risultati del patto devono essere valutati tenendo conto che le regole del 2010 si sono rivelate più incisive rispetto a quelle del precedente esercizio, nel quale erano state attenuate da interventi a sostegno degli investimenti.

Va anche considerato che nel 2010 sono stati attuati interventi da parte delle regioni al fine di stabilire adattamenti alla disciplina generale per razionalizzare l'applicazione dei limiti, tenendo conto della situazione particolare degli enti locali presenti nel territorio di competenza. È stata infatti prorogata per un anno la facoltà da parte delle regioni di cedere una quota della propria capacità spesa a vantaggio degli enti locali per effettuare pagamenti in conto capitale (c.d. flessibilità verticale). È stato così confermato un ruolo di coordinamento finanziario delle regioni nei confronti degli enti locali attraverso la cessione quote di spesa ad essa assegnate nei limiti del patto.

Resta, inoltre, di perdurante vigenza la facoltà assegnata alle regioni di adattare le regole poste dalla disciplina nazionale nei confronti degli enti locali, purché non venga travalicato l'obiettivo per essi complessivamente determinato.

Circa la metà dei comuni si è avvantaggiata delle disposizioni che hanno sbloccato quote di pagamenti per investimenti e le correzioni conseguenti a queste misure hanno consentito in molti casi (732 comuni) di riportare il saldo nel limite dell'obiettivo previsto, ma non sono state idonee a favorire la ripresa degli investimenti.

Nei risultati aggregati emerge che queste misure hanno concorso efficacemente al raggiungimento dell'obiettivo complessivo; tuttavia, nell'analisi delle inadempienze, emerge come la loro distribuzione ottimale avrebbe potuto ulteriormente ridimensionarle. Anche il

carattere di maggiore flessibilità delle misure derivante dagli adattamenti da parte delle regioni non ha raggiunto pienamente l'obiettivo. La distribuzione delle quota di spesa aggiuntiva secondo criteri di massima razionalità avrebbe potuto consentire ad un maggior numero di enti il rispetto del patto.

Nel 2010 la disciplina del patto è apparsa idonea ad ottenere l'obiettivo di finanza pubblica, migliorando il risultato di indebitamento del comparto e consentendo un livello di adempimento molto esteso, ma non è stata in grado di risolvere i problemi di fondo che da sempre vi si connettono. Nell'intento di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, le possibilità di spesa produttiva sono state limitate in base a criteri che non sempre si rivelano razionali.

La disciplina del patto ha stabilito vincoli che nel tempo sono stati impostati in maniera diversa ed ora, in base al nuovo quadro normativo del coordinamento finanziario, dovrebbero essere decisi nell'ambito di un complesso di programmazione che prevede momenti di concertazione. Tuttavia è sempre risultato problematico perseguire efficacemente gli obiettivi di finanza pubblica senza produrre contestualmente un rallentamento della spesa in conto capitale.

Permane la necessità di individuare procedimenti che possano distribuire in modo più meditato le limitazioni di spesa, individuando l'obiettivo di fondo a regime in base a direttive stabili tali da assicurare l'equilibrio di parte corrente e ammettere una quota di debito in base a predeterminati parametri di sostenibilità.

Le misure per incentivare la spesa di investimento non hanno risposto adeguatamente agli obiettivi di ottenere il rispetto del patto da un maggior numero di enti e la ripresa della spesa per investimenti.

La situazione finanziaria complessiva dei comuni che si può desumere dai dati utilizzati per il monitoraggio del patto evidenzia, sul fronte delle entrate correnti, una lieve ripresa del livello di autonomia: infatti, nel rapporto di composizione in termini di competenza, riprendono terreno le entrate tributarie, mentre la spesa corrente cresce meno velocemente. Nell'ultimo esercizio l'andamento della spesa corrente in termini di competenza, pur elevato, risulta inferiore alla crescita delle correlative entrate, sospinta dai tributi. I dati di cassa dimostrano una situazione analoga con qualche differenza nella misura degli andamenti. Per il comparto corrente si nota, quindi, un certo allineamento tra il dato di cassa e quello di competenza, cui si connette una ridotta efficacia delle misure del patto per il controllo della spesa corrente, nonostante il limitato impatto dei nuovi oneri derivanti dalla contrattazione collettiva che ha riguardato il solo personale dirigente.

Anche il saldo tra le entrate e le spese correnti di competenza, rilevato dai dati del patto, dimostra un lieve miglioramento, tuttavia è da considerare che il saldo qui esposto

non si allinea con quello previsto nella contabilità degli enti locali, nel quale viene portato in detrazione anche l'importo delle quote interessi dei mutui in ammortamento. Per cui, considerando tale detrazione e non tenendo conto di entrate correnti straordinarie, che sono incluse nel saldo, tale risultato potrebbe ribaltarsi.

La condizione della finanza locale permane complessivamente problematica e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica hanno imposto per il 2011 una manovra onerosa per gli enti locali, la cui attuazione prescrive un arduo sentiero di correzione. Le azioni degli enti dovranno ancora rivolgersi essenzialmente alla riduzione di spesa, in quanto il livello raggiunto dalla pressione fiscale non sembra consentire significativi aumenti delle entrate proprie e la crisi della finanza nazionale costringe alla continua riduzione dell'intervento pubblico. Il ritardo infrastrutturale e la situazione demografica e sociale, che sostengono la domanda di servizi alla persona, costituiscono fattori di pressione sulla spesa, in quanto rendono necessari interventi anche da parte degli enti locali.

L'attuazione del "federalismo fiscale" potrebbe comportare nuove opportunità sul fronte delle entrate, attuando meccanismi che incideranno sulla composizione delle risorse, mentre la spesa sarà governata secondo nuovi criteri specie con riguardo alle funzioni fondamentali. Le regole del patto dovranno essere inserite in un contesto di programmazione della finanza pubblica che sappia confrontarsi con questo nuovo modello, dovendo coniugare le esigenze di rigore con interventi per riqualificare la spesa a favore di quella produttiva.

Resta quindi imprescindibile la necessità, che in parte può essere affidata all'intervento regionale, di stabilire una disciplina che consenta margini di recupero alla spesa di investimento, concentrando maggiormente le misure a carico della parte corrente dei bilanci.

## **4 Analisi particolari**

### **4.1 Strumenti di finanza derivata. Ricadute sulla finanza di Comuni e Province**

**Cons. Andrea Liotta**

#### **Premessa**

Il titolo di questa parte della relazione, e della sottostante indagine, svela il suo oggetto che non è tanto l'analisi finanziaria o normativa dei contratti di finanza derivata, piuttosto la rilevazione degli effetti già prodottisi e di quelli che, presumibilmente, si produrranno sulla finanza di Comuni e Province per effetto del loro utilizzo.

Il Parlamento, d'altra parte, è stato destinatario di non poche audizioni e relazioni di Istituzioni esperte come Banca d'Italia, Consob ed altre.

Questa stessa Corte dei conti – Sezioni Riunite in sede di Controllo – in data non lontana (18 febbraio 2009), in occasione dell'audizione del suo Presidente presso la Commissione Finanze e Tesoro del Senato, ha redatto un'apposita relazione sugli strumenti di finanza pubblica derivata.

Il presente lavoro, quindi, pur non trascurando di ricordare la vigente legislazione sull'argomento, ha il proposito di aggiornare e rendere esaustiva (sono stati contattati tutti gli 8.100 enti comunali e le 104 Province vigenti nel 2009) la conoscenza delle ricadute finanziarie che l'utilizzo di questi strumenti contrattuali ha determinato, e presumibilmente determinerà, sui conti di Comuni e Province.

Si darà conto, infine, dei più significativi rilievi mossi, su questa attività contrattuale degli enti locali, dalle Sezioni Regionali di controllo di questa Corte.

#### **4.1.1 Le più recenti norme in materia e l'intervento della Corte Costituzionale**

*Art. 62, comma 2, D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in L. 6 agosto 2008, n.133 nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 3 della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (finanziaria 2009).*

Con l'indicata disposizione della finanziaria 2009, che sostituisce l'art. 62 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, il legislatore puntualizza innanzitutto che "le disposizioni che seguono costituiscono principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica ed hanno il fine di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica ai sensi degli artt. 117, co. 2°, lettera e) e co. 3°, 119, co. 2°, e 120 della Costituzione".

Viene disposto (ribadito) il divieto assoluto, con eccezione delle operazioni di adeguamento al debito sottostante, per gli Enti dell'autonomia (Regioni, Province, Comuni) di stipulare nuovi contratti derivati fino alla emanazione di un regolamento del Ministro

dell'Economia e delle Finanze che dovrà individuare le tipologie degli strumenti finanziari derivati che potranno essere stipulati dagli Enti. Il regolamento detterà anche le clausole e individuerà le informazioni che i contratti dovranno necessariamente contenere. I contratti non conformi saranno nulli e la nullità potrà essere fatta valere solo dall'Ente pubblico.

Vengono ribaditi gli obblighi informativi al Ministero dell'Economia e le competenze della Corte dei conti. Si conferma l'obbligo di accompagnare il bilancio ed il rendiconto con una nota informativa sugli oneri ed i rischi conseguenti ai contratti derivati in essere.

L'eventuale *up front* viene considerato indebitamento e soggetto ai vincoli di destinazione di cui all'art. 119, ultimo comma, della Costituzione.

Viene anche ribadito il divieto per gli Enti territoriali di emettere titoli obbligazionari con il rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza.

Si dispone, ancora, l'abrogazione espressa dei commi da 381 a 384 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria del 2008) e, dalla data di entrata in vigore del regolamento, di tutte "le disposizioni relative all'utilizzo degli strumenti derivati da parte degli Enti territoriali emanate in attuazione dell'art. 41, co. 1°, ultimo periodo, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria del 2002)".

In buona sostanza, la norma vuole programmare la rivisitazione dell'intera disciplina che aveva consentito agli Enti locali l'accesso al mercato degli strumenti di finanza derivata ed allora emanata con le migliori intenzioni di realizzare una riduzione del costo finale del debito degli Enti e una minore loro esposizione ai rischi di movimento al rialzo dei tassi di interesse ma che, in concreto, ha poi determinato, per moltissimi Enti, l'esposizione a ingenti perdite attuali e prospettiche.

Il Legislatore, insomma, ha preso atto che, almeno per la gran parte degli Enti locali, vi è stata una oggettiva difficoltà a comprendere il funzionamento e gli effetti di strutture finanziarie ben più complesse di quelle di finanziamento tradizionali.

Al momento il previsto regolamento non risulta ancora emanato, pur essendo stato sottoposto a pubblica consultazione uno schema datato 22 settembre 2009.

Si ricorda, infine, che nei confronti delle disposizioni citate, sostitutive di quelle contenute nell'art. 62, commi 1, 2 e 3 del D.L. n. 112/2008, era stata sollevata da alcune Regioni questione di legittimità Costituzionale sull'assunto che con norme di dettaglio venivano disciplinate le condizioni e i limiti di accesso al mercato finanziario degli Enti territoriali, in violazione della competenza legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui al III comma dell'art. 117 della Costituzione, nonché per la previsione di un regolamento statale in materia di competenza legislativa concorrente, in violazione del comma 6 del citato art. 117 della Costituzione.

Il Giudice delle leggi, con sentenza n. 52/2010, ha dichiarato la questione non fondata ritenendo che, per l'oggetto disciplinato e le finalità perseguite dal legislatore ordinario, l'ambito della materia è quello di competenza esclusiva dello Stato per la "tutela del risparmio e mercati finanziari" di cui alla lettera c) del II comma dell'art. 117 della Costituzione.

#### **4.1.2 L'istruttoria della Sezione**

Con la deliberazione n. 8/2010 di questa Sezione con cui si indicavano agli Enti le modalità, i tempi e i criteri per la trasmissione in forma telematica dei loro rendiconti della gestione 2009, si prescriveva agli stessi di inviare, anche in forma cartacea, la nota sugli oneri e rischi di cui all'art. 3 della citata legge n. 203/2008 relativa all'attività contrattuale di finanza derivata, con obbligo di segnalazione anche delle ipotesi negative.

A fronte di un adempimento davvero irrisorio (appena il 15%) e con dati e notizie i più disparati non riconducibili ad unità, il magistrato incaricato dell'istruttoria disponeva una specifica segnalazione, via telematica, ad ogni singolo ente, richiamando all'adempimento dell'obbligo normativo ed allegando, con invito alla compilazione e restituzione, un questionario in formato excel.

Il questionario predisposto dalla Sezione ha ad oggetto i contratti di finanza derivata di *Interest Rate Swap* con o senza opzioni, in essere al 31/12/2009, e contiene i quesiti che, di massima, sono quelli individuati nello schema di regolamento che il Ministero dell'Economia e della Finanza ha sottoposto a pubblica consultazione.

Con lo speciale impegno del servizio di supporto, l'istruttoria ha consentito di avere risposta sostanzialmente da tutti gli enti.

### Gli esiti dell'Istruttoria

#### Tavola n. 1 C – Comuni

Regione	N° Enti	N° Enti con derivati	N° contratti	Incidenza %	Giurisdizione straniera	Advisor
	<b>a</b>	<b>b</b>		<b>b/a</b>		
Piemonte	1.206	13	43	1,08	25	4
Valle d'Aosta	74	0	0	0,00	-	-
Lombardia	1.546	66	75	4,27	7	9
Liguria	235	10	24	4,26	4	2
Trentino A.A.	333	4	5	1,20	-	2
Veneto	581	49	70	8,43	5	4
Friuli V.G.	218	15	16	6,88	-	1
Emilia Romagna	348	27	48	7,76	5	-
Toscana	287	53	83	18,47	15	20
Umbria	92	29	48	31,52	6	2
Marche	239	33	54	13,81	-	2
Lazio	378	55	92	14,55	3	3
Abruzzo	305	22	34	7,21	-	13
Molise	136	2	2	1,47	-	1
Campania	551	66	91	11,98	2	21
Puglia	258	72	92	27,91	1	4
Basilicata	131	9	11	6,87	-	2
Calabria	409	44	66	10,76	4	11
Sicilia	390	66	84	16,92	3	10
Sardegna	377	20	27	5,31	2	2
<b>Totale complessivo</b>	<b>8.094</b>	<b>655</b>	<b>965</b>	<b>8,09</b>	<b>82</b>	<b>113</b>

Dalla Tavola che precede si rileva che, a fine 2009, i Comuni che avevano in essere contratti di finanza derivata di *Interest Rate Swap* erano 655 con 965 contratti stipulati.

Il tasso medio di coinvolgimento è dell'8,09%.

La Regione con il maggior numero di enti è la Puglia (72 enti e 92 contratti) ma anche la Lombardia, la Campania e la Sicilia sono interessate con più di 60 enti ciascuna.

Sono assenti dal fenomeno i Comuni della Valle d'Aosta. Il Trentino Alto Adige ed il Molise sono presenti con soli, rispettivamente, 4 e 2 enti.

In proporzione al numero di enti della regione, l'Umbria è quella con il maggior tasso di presenza (31,52%).

A fronte dei 965 contratti complessivi, per 113 di essi vi è stato l'intervento di un *advisor* indipendente, in alcun modo collegato all'intermediario finanziario.

Sono 82 i contratti che prevedono la sottoposizione ad una giurisdizione non italiana (8,50%)

**Tavola a) fasce demografiche - Comuni**

Fascia	N. Enti	N° Enti con derivati	N° contratti	Incidenza %
	<b>a</b>	<b>b</b>		<b>(b/a)</b>
<b>1</b>	5.694	216	239	3,79
<b>2</b>	1.888	275	349	14,57
<b>3</b>	467	140	249	29,98
<b>4</b>	45	24	128	53,33
<b>Totale complessivo</b>	<b>8.094</b>	<b>655</b>	<b>965</b>	<b>8,09</b>

Legenda: fascia demografica n. 1: da 0 a 4.999; fascia demografica n. 2: da 5.000 a 19.999; fascia demografica n. 3: da 20.000 a 99.999; fascia demografica n. 4: oltre 100.000.

La Tavola vuole distinguere i Comuni con strumenti derivati secondo quattro fasce demografiche.

Quella che contiene il maggior numero di Enti coinvolti è la 2<sup>a</sup> (da 5.000 a 20.000 abitanti) con 275 Enti e 349 contratti.

È la fascia di Enti con oltre 100.000 abitanti che mostra, però, in proporzione alla propria consistenza, la maggiore presenza di Enti con derivati (53,33%).

**Tavola n. 1 P – Province**

Regione	N° Enti	N° Enti con derivati	N° contratti	Incidenza %	Giurisdizione straniera	Advisor
	<b>a</b>	<b>b</b>		<b>b/a</b>		
Piemonte	8	3	12	37,50	8	3
Lombardia	11	5	18	45,45	9	-
Liguria	4	3	7	75,00	1	1
Veneto	7	6	21	85,71	6	-
Friuli V.G.	4	4	6	100,00	4	1
E. Romagna	9	3	6	33,33	-	-
Toscana	10	2	4	20,00	-	-
Umbria	2	2	5	100,00	3	2
Marche	4	2	3	50,00	3	-
Lazio	5	2	2	40,00	-	1
Abruzzo	4	3	9	75,00	4	1
Molise	2	-	-	0,00	-	-
Campania	5	2	9	40,00	4	-
Puglia	5	4	8	80,00	-	-
Basilicata	2	-	-	0,00	-	-
Calabria	5	3	9	60,00	-	3
Sicilia	9	1	1	11,11	-	-
Sardegna	8	1	1	12,50	1	-
<b>Totale complessivo</b>	<b>104</b>	<b>46</b>	<b>121</b>	<b>44,23</b>	<b>43</b>	<b>12</b>

La Tavola, costruita come quella per il Comuni, si riferisce alle Province aggregate per ambiti regionali.

Gli Enti con derivati sono 46 su 104 (44,23%) con 121 contratti. Veneto e Lombardia sono gli ambiti con il maggior numero di Province coinvolte e di contratti.

Le Province del Molise e della Basilicata sono assenti nel fenomeno.

Per 12 contratti su 121 gli Enti si sono avvalsi di un *advisor* indipendente. I contratti sottoposti a giurisdizione straniera sono 43 (35,50%).

**Tavola 2 C – Comuni - Saldi finanziari complessivi**

(in euro)

Regione	N° contratti	Valore nozionale	Up front	Saldo flussi finanziari 2009	Saldo flussi finanziari complessivi fino al 31/12/2009
Piemonte	43	1.534.619.373	126.395	4.281.843	-16.327.175
Lombardia	75	2.141.763.279	1.692.056	-8.625.884	27.870.270
Liguria	24	435.369.336	9.500	39.065	-4.837.819
Trentino A.A.	5	54.196.320	22.000	-153.830	-281.729
Veneto	70	901.104.376	910.596	-3.886.126	17.646.287
Friuli V.G.	16	125.150.087	20.000	120.343	-453.919
E. Romagna	48	462.219.854	2.354.978	-3.255.487	-4.816.083
Toscana	83	1.043.120.782	1.560.730	-6.272.825	-12.681.505
Umbria	48	463.932.140	1.697.493	-2.360	3.661.660
Marche	54	375.200.483	1.799.620	-654.766	-1.953.579
Lazio	92	3.894.820.143	5.745.580	-12.901.938	-12.672.468
Abruzzo	34	260.582.462	2.565.600	-322.420	-245.700
Molise	2	4.693.898	100.000	34.867	137.185
Campania	91	1.890.920.030	5.563.083	10.117.668	34.098.573
Puglia	92	648.392.467	4.204.402	509.135	5.958.256
Basilicata	11	48.416.843	364.300	-127	-4.252.120
Calabria	66	615.470.009	4.223.216	-510.719	-3.243.225
Sicilia	84	1.205.197.908	11.728.904	1.368.933	4.144.516
Sardegna	27	187.715.183	605.061	73.801	850.399
<b>Totale complessivo</b>	<b>965</b>	<b>16.292.884.973</b>	<b>45.293.514</b>	<b>-20.040.829</b>	<b>32.601.823</b>

La Tavola, relativa agli Enti comunali, contiene le più significative informazioni sui contratti derivati:

a) *Valore nozionale*

È il debito dell'Ente a cui è collegato il contratto di *Swap*. Il suo importo è di 16,292 miliardi di euro e rappresenta il 25,73% dello *stock* del debito finanziario dei Comuni<sup>165</sup>.

In buona sostanza, su 1/4 del debito sono stati accesi contratti di *Interest Rate Swap*.

La Regione con il maggior importo è il Lazio (3,894 miliardi di euro) seguita dalla Lombardia (2,141 miliardi di euro);

b) *Up front*

è una anticipazione di somme dovute dalla controparte all'Ente in previsione di futuri flussi positivi. Non è previsto in tutti i contratti e non può avere valore superiore all'1% del nozionale.

<sup>165</sup> Questo risulta stimato in 63,308 miliardi di euro. Vedasi Capitolo relativo a "Il debito finanziario di Comuni e Province".

La Tabella ne indica l'importo in 45,293 milioni di euro. È presente nei contratti di Enti di tutte le Regioni con la maggiore incidenza nell'area Sicilia;

*c) Saldo flussi finanziari anno 2009*

Il dato indica, per Regione, il saldo positivo o negativo dei flussi finanziari limitatamente all'anno 2009. Esso è nel complesso negativo e misura 20,040 milioni di euro.

È di rilievo, a fronte di una generalizzata negatività, il dato positivo per 10,117 milioni di euro dell'ambito Campania;

*d) Saldo dei flussi finanziari complessivi fino al 31 dicembre 2009*

Il dato dà la misura degli effetti dei contratti derivati a partire dalla stipula fino a tutto l'esercizio 2009. Esso è positivo per 32,601 milioni di euro ed è il saldo delle posizioni positive e negative le più disparate.

Di rilievo per la loro dimensione i saldi positivi della Campania (34,098 milioni di euro), della Lombardia (27,870 milioni di euro) e del Veneto (17,646 milioni di euro) e quelli negativi di Piemonte (16,327 milioni di euro), Toscana (12,681 milioni di euro) e Lazio (12,672 milioni di euro).

**Tavola 2 C1 – Comuni - Saldi finanziari complessivi distinti in positivi e negativi**

(in euro)

Regione	N. contratti	Valore nozionale	Saldi positivi	Saldi negativi	Saldo flussi finanziari complessivi fino al 31/12/2009
Piemonte	43	1.534.619.373	45.346.205	-61.673.380	-16.327.175
Lombardia	75	2.141.763.279	51.439.011	-23.568.741	27.870.270
Liguria	24	435.369.336	7.130.465	-11.968.284	-4.837.819
Trentino A.A.	5	54.196.320	24.285	-306.014	-281.729
Veneto	70	901.104.376	24.548.578	-6.902.291	17.646.287
Friuli V.G.	16	125.150.087	45.722	-499.640	-453.919
E. Romagna	48	462.219.854	3.197.235	-8.013.318	-4.816.083
Toscana	83	1.043.120.782	9.321.799	-22.003.304	-12.681.505
Umbria	48	463.932.140	5.659.578	-1.997.918	3.661.660
Marche	54	375.200.483	1.934.966	-3.888.545	-1.953.579
Lazio	92	3.894.820.143	42.679.774	-55.352.242	-12.672.468
Abruzzo	34	260.582.462	1.771.087	-2.016.787	-245.700
Molise	2	4.693.898	137.185	-	137.185
Campania	91	1.890.920.030	49.575.139	-15.476.566	34.098.573
Puglia	92	648.392.467	7.480.207	-1.521.952	5.958.256
Basilicata	11	48.416.843	203.365	-4.455.485	-4.252.120
Calabria	66	615.470.009	4.055.231	-7.298.456	-3.243.225
Sicilia	84	1.205.197.908	10.083.748	-5.939.232	4.144.516
Sardegna	27	187.715.183	1.405.131	-554.733	850.399
<b>Totale complessivo</b>	<b>965</b>	<b>16.292.884.973</b>	<b>266.038.709</b>	<b>-233.436.886</b>	<b>32.601.823</b>

I dati della Tavola rendono esplicita la composizione (positiva e negativa) dei saldi dei flussi finanziari complessivi fino al 31 dicembre 2009.