

Il valore complessivo è la risultante di 266,038 milioni di euro di segno positivo e di 233,436 milioni di segno opposto.

Tavola 2 P – Province - 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	12	314.409.325	442.406	-643.050	-302.365
Lombardia	18	1.173.140.895	741.885	-1.442.578	-8.299.235
Liguria	7	37.078.848	51.000	-254.049	229.033
Veneto	21	327.872.657	0	-4.444.970	-4.802.495
Friuli V.G.	6	127.762.213	0	-145.391	2.398.375
Emilia Romagna	6	84.064.099	0	-574.800	236.660
Toscana	4	203.938.360	0	-2.683.740	-1.041.002
Umbria	5	123.985.475	0	-445.571	-175.320
Marche	3	66.548.949	0	-767.197	-1.381.775
Lazio	2	27.521.443	0	-229.601	-318.879
Abruzzo	9	203.018.410	0	-3.390.249	-4.682.251
Campania	9	294.510.288	0	234.569	279.980
Puglia	8	219.112.491	800.000	-559.409	1.746.486
Calabria	9	372.288.335	540.000	6.938.590	20.342.706
Sicilia	1	22.201.568	780.000	41.260	1.037.048
Sardegna	1	37.703.172	0	-4.915	149.266
Totale complessivo	121	3.635.156.530	3.355.291	-8.371.101	5.416.230

Per le Province, nella Tavola si rilevano i corrispondenti dati già visti per gli Enti comunali.

Così, risulta un valore nozionale pari a 3,635 miliardi di euro corrispondente al 31,06% dello *stock* del debito finanziario di questa tipologia di enti locali¹⁶⁶.

L'*Up front* è pari a 3,355 milioni di euro ed è presente in sole sei Regioni.

Il saldo dei flussi finanziari relativi all'anno 2009 è negativo per 8,371 milioni di euro.

Di rilievo il dato della Calabria, positivo per 6,938 milioni di euro fra dati quasi tutti negativi.

Il saldo dei flussi complessivi, dalla stipula dei contratti a tutto il 2009, è positivo per 5,416 milioni di euro.

È di rilievo il dato della Calabria, positivo per 20,342 milioni di euro, anche in questo caso a fronte di dati perlopiù negativi.

¹⁶⁶ Il dato stimato dello *stock* del debito delle Province è di 11,701 miliardi di euro. Vedasi nota precedente.

Tavola 2 P1 – Province - 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	12	314.409.325	1.725.635	-2.027.999	-302.365
Lombardia	18	1.173.140.895	19.020.379	-27.319.614	-8.299.235
Liguria	7	37.078.848	497.334	-268.301	229.033
Veneto	21	327.872.657	404.672	-5.207.167	-4.802.495
Friuli V.G.	6	127.762.213	3.133.659	-735.283	2.398.375
Emilia Romagna	6	84.064.099	880.939	-644.279	236.660
Toscana	4	203.938.360	2.009.026	-3.050.028	-1.041.002
Umbria	5	123.985.475	107.434	-282.754	-175.320
Marche	3	66.548.949	-	-1.381.775	-1.381.775
Lazio	2	27.521.443	-	-318.879	-318.879
Abruzzo	9	203.018.410	110.922	-4.793.173	-4.682.251
Campania	9	294.510.288	644.607	-364.627	279.980
Puglia	8	219.112.491	2.113.541	-367.055	1.746.486
Calabria	9	372.288.335	20.445.112	-102.406	20.342.706
Sicilia	1	22.201.568	1.037.048	-	1.037.048
Sardegna	1	37.703.172	149.266	-	149.266
Totale complessivo	121	3.635.156.530	52.279.571	-46.863.341	5.416.230

I dati della Tavola danno per le Province la composizione (positiva e negativa) del saldo dei flussi finanziari complessivi fino al 31 dicembre 2009.

Questo è la risultante di 52,279 milioni di euro di segno positivo e di 46,863 milioni di segno opposto.

Tavola 3 C – Comuni - Valore Mark to market e valore complessivo finale

(in euro)

Regione	N° contratti	Valore nozionale	Saldo flussi finanziari complessivi fino al 31/12/2009	Mark to Market	Valore complessivo finale	Estinzione anticipata nel 2010
Piemonte	43	1.534.619.373	-16.327.175	-140.128.172	-156.455.347	8
Lombardia	75	2.141.763.279	27.870.270	-41.572.818	-13.702.547	26
Liguria	24	435.369.336	-4.837.819	-20.774.334	-25.612.153	3
Trentino A.A.	5	54.196.320	-281.729	-152.721	-434.450	2
Veneto	70	901.104.376	17.646.287	-14.655.978	2.990.309	22
Friuli V.G.	16	125.150.087	-453.919	-2.602.960	-3.056.878	11
Emilia Romagna	48	462.219.854	-4.816.083	-17.307.510	-22.123.593	7
Toscana	83	1.043.120.782	-12.681.505	-66.585.495	-79.266.999	32
Umbria	48	463.932.140	3.661.660	-19.467.334	-15.805.674	11
Marche	54	375.200.483	-1.953.579	-10.340.398	-12.293.977	16
Lazio	92	3.894.820.143	-12.672.468	-98.918.155	-111.590.623	32
Abruzzo	34	260.582.462	-245.700	-11.695.563	-11.941.263	11
Molise	2	4.693.898	137.185	-45.770	91.415	2
Campania	91	1.890.920.030	34.098.573	-226.211.579	-192.113.007	28
Puglia	92	648.392.467	5.958.256	-8.453.388	-2.495.132	33
Basilicata	11	48.416.843	-4.252.120	-510.559	-4.762.680	2
Calabria	66	615.470.009	-3.243.225	-16.835.990	-20.079.215	18
Sicilia	84	1.205.197.908	4.144.516	-33.950.032	-29.805.517	22
Sardegna	27	187.715.183	850.399	-2.452.981	-1.602.582	10
Totale complessivo	965	16.292.884.973	32.601.823	-732.661.737	-700.059.913	296

I dati della Tavola forniscono ulteriori elementi conoscitivi sui contratti di finanza derivata dei Comuni :

- a) **Mark to market:** è il valore atteso del contratto ad una certa data. Esso è determinato sulla base delle previsioni degli andamenti dei tassi di interesse con riferimento alla struttura contrattuale. Il calcolo, ovviamente, ha elevati margini di aleatorietà. Il saldo complessivo al 31 dicembre 2009 risulta essere negativo per gli Enti nel valore di 732,661 milioni di euro. La negatività riguarda tutti gli ambiti regionali;
- b) **Il valore complessivo finale:** come è ovvio, è un valore ipotetico in quanto è determinato dalla somma algebrica di due componenti (saldo complessivo flussi finanziari - *mark to market*) di cui uno, *mark to market*, è un valore solo atteso. Esso vuole dare la misura della ricaduta complessiva sulla finanza locale, nella specie dei Comuni, dell'utilizzo degli strumenti di finanza derivata *Interest Rate Swap*: è negativo per 700,059 milioni di euro con negatività assolutamente generalizzata. Fanno eccezione, con valori poco significativi, i due contratti dell'ambito Molise;
- c) **Estinzione anticipata:** I contratti normalmente includono una clausola che consente agli enti l'estinzione anticipata del rapporto previo pagamento di una somma corrispondente al *Mark to market*. I contratti estinti nel 2010, come da comunicazione degli enti in corso di istruttoria, sono stati 296, pari al 30,67% di quelli in essere nel 2009.

Tavola 3 C1 – Comuni - Valori Mark to market distinti in positivi e negativi

(in euro)

Regione	N° contratti positivi	N° contratti negativi	N° contratti a pareggio	Saldi positivi	Saldi negativi	Saldo valore Mark to Market
Piemonte	7	32	4	2.508.279	-142.636.451	-140.128.172
Lombardia	26	43	6	52.075.202	-93.648.020	-41.572.818
Liguria	2	22	-	207.992	-20.982.325	-20.774.334
Trentino A.A.	2	3	-	59.900	-212.621	-152.721
Veneto	18	48	4	31.693.512	-46.349.491	-14.655.978
Friuli V.G.	1	15	-	22.700	-2.625.660	-2.602.960
E. Romagna	5	41	2	532.125	-17.839.635	-17.307.510
Toscana	22	61	-	9.421.887	-76.007.381	-66.585.495
Umbria	9	38	1	2.635.662	-22.102.996	-19.467.334
Marche	7	45	2	90.253	-10.430.651	-10.340.398
Lazio	33	53	6	39.229.036	-138.147.191	-98.918.155
Abruzzo	5	28	1	138.510	-11.834.073	-11.695.563
Molise	-	2	-	-	-45.770	-45.770
Campania	23	67	1	2.020.543	-228.232.123	-226.211.579
Puglia	20	67	5	1.206.546	-9.659.934	-8.453.388
Basilicata	4	7	-	144.909	-655.468	-510.559
Calabria	19	45	2	820.709	-17.656.699	-16.835.990
Sicilia	28	50	6	3.910.308	-37.860.341	-33.950.032
Sardegna	6	21	-	3.892.385	-6.345.367	-2.452.981
Totale complessivo	237	688	40	150.610.460	-883.272.197	-732.661.737

I dati della Tavola consentono di apprezzare con maggiore analisi il valore (saldo) del *Mark to market* dei Comuni.

Questo è la risultante delle due componenti positiva e negativa, rispettivamente, di 150,610 milioni di euro e 883,272 milioni.

Il numero dei contratti con valore positivo è di 237. Quelli con segno negativo sono 688. I contratti con valore uguale a zero sono 40.

I negativi, rispetto al totale, sono il 71,29%.

Tavola 3 P – Province - Valore Mark to market e valore complessivo finale

(in euro)

Regione	N° contratti	Valore nozionale	Saldo flussi finanziari complessivi fino al 31/12/2009	Mark to Market	Valore complessivo finale	Estinzione anticipata nel 2010
Piemonte	12	314.409.325	-302.365	-22.739.259	-23.041.623	-
Lombardia	18	1.173.140.895	-8.299.235	-76.095.223	-84.394.458	3
Liguria	7	37.078.848	229.033	-2.457.275	-2.228.242	-
Veneto	21	327.872.657	-4.802.495	-16.393.832	-21.196.327	2
Friuli V.G.	6	127.762.213	2.398.375	-1.233.367	1.165.008	2
Emilia Romagna	6	84.064.099	236.660	-2.218.952	-1.982.292	1
Toscana	4	203.938.360	-1.041.002	-11.618.785	-12.659.787	1
Umbria	5	123.985.475	-175.320	-3.536.818	-3.712.138	1
Marche	3	66.548.949	-1.381.775	-2.595.190	-3.976.965	-
Lazio	2	27.521.443	-318.879	-1.977.767	-2.296.646	-
Abruzzo	9	203.018.410	-4.682.251	31.221	-4.651.031	-
Campania	9	294.510.288	279.980	-16.640.048	-16.360.068	5
Puglia	8	219.112.491	1.746.486	-3.798.136	-2.051.650	2
Calabria	9	372.288.335	20.342.706	-29.532.430	-9.189.724	1
Sicilia	1	22.201.568	1.037.048	-110.356	926.692	-
Sardegna	1	37.703.172	149.266	130.343	279.609	-
Totale complessivo	121	3.635.156.530	5.416.230	-190.785.873	-185.369.643	18

I dati della Tavola consentono di conoscere per le Province quanto già rilevato con la Tavola 3C per il Comuni.

Così, il *mark to market* ha valore negativo per 190,785 milioni di euro con negatività in tutti gli ambiti regionali ad eccezione della Sardegna e dell'Abruzzo, peraltro con valori poco significativi.

Di rilievo il dato fortemente negativo, pari a 76,095 milioni di euro, delle Province della Lombardia.

Anche il valore complessivo finale è negativo per 185,369 milioni di euro, con negatività generalizzata che trova l'apice, appunto, negli Enti della Lombardia.

Le Province che nel 2010 hanno proceduto all'estinzione anticipata del rapporto risultano essere 18, quasi il 15% dei contratti in essere.

Tavola 3 P1 - Province - Valori Mark to market distinti in positivi e negativi

(in euro)

Regione	N° contratti positivi	N° contratti negativi	N° contratti a pareggio	Saldi positivi	Saldi negativi	Saldo valore Mark to Market
Piemonte	2	10	-	67.540	-22.806.799	-22.739.259
Lombardia	1	17	-	9.525.143	-85.620.366	-76.095.223
Liguria	-	7	-	-	-2.457.275	-2.457.275
Veneto	6	14	1	2.571.635	-18.965.467	-16.393.832
Friuli V.G.	2	4	-	485.518	-1.718.885	-1.233.367
E. Romagna	1	5	-	43.911	-2.262.863	-2.218.952
Toscana	-	3	1	-	-11.618.785	-11.618.785
Umbria	2	3	-	396.780	-3.933.598	-3.536.818
Marche	1	2	-	363.855	-2.959.045	-2.595.190
Lazio	-	2	-	-	-1.977.767	-1.977.767
Abruzzo	2	7	-	4.942.273	-4.911.052	31.221
Campania	-	8	1	-	-16.640.048	-16.640.048
Puglia	3	5	-	270.413	-4.068.549	-3.798.136
Calabria	-	9	-	-	-29.532.430	-29.532.430
Sicilia	-	1	-	-	-110.356	-110.356
Sardegna	1	-	-	130.343	-	130.343
Totale complessivo	21	97	3	18.797.411	-209.583.284	-190.785.873

Così come già visto per gli enti comunali, la Tavola rivela per le Province la composizione, positiva e negativa, del valore complessivo del dato (saldo) del *mark to market*.

Questo risulta determinato dal valore positivo di 18,797 milioni di euro e dal valore di segno opposto pari a 209,583 milioni.

Il numero dei contratti con valore positivo è di 21. Quelli con valore di segno opposto sono 97. I contratti con valore *mark to market* uguale a zero sono 3.

I negativi, rispetto al totale, sono l'80,16%.

Tavola 4 C - Comuni - Incidenza % dei derivati sul debito collegato

(in euro)

Regione	N° contratti	Valore nozionale	Valore Complessivo finale	Inc. % valore derivato/nozionale
Piemonte	43	1.534.619.373	-156.455.347	-10,20
Lombardia	75	2.141.763.279	-13.702.547	-0,64
Liguria	24	435.369.336	-25.612.153	-5,88
Trentino A.A.	5	54.196.320	-434.450	-0,80
Veneto	70	901.104.376	2.990.309	0,33
Friuli V.G.	16	125.150.087	-3.056.878	-2,44
Emilia Romagna	48	462.219.854	-22.123.593	-4,79
Toscana	83	1.043.120.782	-79.266.999	-7,60
Umbria	48	463.932.140	-15.805.674	-3,41
Marche	54	375.200.483	-12.293.977	-3,28
Lazio	92	3.894.820.143	-111.590.623	-2,87
Abruzzo	34	260.582.462	-11.941.263	-4,58
Molise	2	4.693.898	91.415	1,95
Campania	91	1.890.920.030	-192.113.007	-10,16
Puglia	92	648.392.467	-2.495.132	-0,38
Basilicata	11	48.416.843	-4.762.680	-9,84
Calabria	66	615.470.009	-20.079.215	-3,26
Sicilia	84	1.205.197.908	-29.805.517	-2,47
Sardegna	27	185.715.183	-1.602.582	-0,85
Totale complessivo	965	16.292.884.973	-700.059.913	-4,30

Il dato ulteriore che la Tavola consente di apprezzare dà risposta alla domanda di fondo: lo strumento derivato costruito sul debito ha realizzato, o meno, la finalità della riduzione finale del costo del debito e, in ogni caso, in che misura?

I dati espressi nella Tavola sono eloquenti: il risultato voluto, nella generalità dei casi, non è stato raggiunto. Il costo medio aggiuntivo che va a gravare sulla finanza dei Comuni è pari al 4,30% del valore nominale del debito sottostante. In alcuni ambiti regionali questo valore si impenna, come nella Regione Piemonte (10,20%), Campania (10,16%), Basilicata (9,84%), Toscana (7,60%), Liguria (5,88%), e così via fino agli enti della Regione Lombardia dove il valore negativo misura appena lo 0,64%.

Gli unici enti con valore positivo sono quelli della Regione Veneto con lo 0,33% e della Regione Molise con l'1,95%.

Tavola 4 P – Incidenza % dei derivati sul debito collegato

(in euro)

Regione	N° contratti	Valore nozionale	Valore Complessivo finale	Inc. % valore derivato/nozionale
Piemonte	12	314.409.325	-23.041.623	-7,33
Lombardia	18	1.173.140.895	-84.394.458	-7,19
Liguria	7	37.078.848	-2.228.242	-6,01
Veneto	21	327.872.657	-21.196.327	-6,46
Friuli V.G.	6	127.762.213	1.165.008	0,91
Emilia Romagna	6	84.064.099	-1.982.292	-2,36
Toscana	4	203.938.360	-12.659.787	-6,21
Umbria	5	123.985.475	-3.712.138	-2,99
Marche	3	66.548.949	-3.976.965	-5,98
Lazio	2	27.521.443	-2.296.646	-8,34
Abruzzo	9	203.018.410	-4.651.031	-2,29
Campania	9	294.510.288	-16.360.068	-5,56
Puglia	8	219.112.491	-2.051.650	-0,94
Calabria	9	372.288.335	-9.198.724	-2,47
Sicilia	1	22.201.568	926.692	4,17
Sardegna	1	37.703.172	279.609	0,74
Totale complessivo	121	3.635.156.530	-185.369.643	-5,10

Quanto appena rilevato nella precedente Tavola per i Comuni è qui indicato per le Province. Anche per questi Enti il risultato finale è negativo ed assume un valore medio ancora più elevato (5,10%).

Gli ambiti regionali in cui l'incidenza negativa del valore finale del derivato, rispetto al valore del nozionale, è più forte sono quelli del Lazio (8,34%), del Piemonte (7,33%), della Lombardia (7,19%), e così via fino all'ambito Puglia (0,94%).

Il valore dell'incidenza è invece positivo per le Province del Friuli Venezia Giulia (0,91%), della Sardegna (0,74%) e della Sicilia (4,17%).

Tavola b) fasce demografiche Comuni

(in euro)

Fascia	N Enti	Enti con derivati	N° Contratti	Inc. %	Valore nozionale	Saldo flussi fin.compl. fino al 31/12/2009	Mark to market	Valore complessivo finale
	(a)	(b)		(b/a)				
1	5.694	216	239	3,79	677.823.197	2.924.202	1.024.855	3.949.057
2	1.888	275	349	14,57	1.762.287.471	10.508.152	-28.211.861	-17.703.709
3	467	140	249	29,98	3.786.249.159	34.907.235	-157.789.261	-122.882.026
4	45	24	128	53,33	10.066.525.146	-15.737.765	-547.685.470	-563.423.235
Totale compl.	8.094	655	965	8,09	16.292.884.973	32.601.823	-732.661.737	-700.059.913

Tavola b 1) fasce demografiche Comuni

Fascia	Estinzione anticipata 2010	N° contatti estinti /N° contratti %	Inc. % valore der./noz
1	102	42,68	0,58
2	127	36,39	-1,00
3	61	24,50	-3,25
4	6	4,69	-5,60
Totale complessivo	296	30,67	-4,30

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.

Nella Tavola a) fasce demografiche, si era già guardato ai Comuni con contratti derivati e al numero dei contratti stessi, raggruppandoli in quattro fasce per numero di abitanti.

La Tavola b) ora in commento consente, dopo le rilevazioni fatte per ambiti regionali, di tornare a guardare le stesse secondo la indicata aggregazione per rilevanza demografica.

Così, risulta che il 61,78% del nozionale (debito coinvolto) appartiene ai soli 24 enti (su 655) della fascia con popolazione oltre i 100.000 abitanti; che solo agli stessi Enti compete un saldo dei flussi finanziari complessivi maturato a tutto il 2009 di valore negativo e che il valore negativo atteso del *mark to market* li riguarda per il 74,75% dello stesso, così come l'80,48% del valore complessivo finale, anch'esso negativo.

L'incremento del costo del debito per questi ultimi Enti è risultato il più elevato, pari al 5,60% del nozionale.

Sono, invece, gli Enti demograficamente inferiori, quelli fino a 5.000 abitanti che mostrano la maggior voglia di venir fuori dalla finanza derivata. Infatti, la percentuale di contratti estinti anticipatamente da questi piccoli Comuni nel 2010, è pari al 42,68% di quelli in essere.

Questo valore, poi, è decrescente man mano che sale la dimensione demografica dell'Ente.

4.1.3 Dati e considerazioni d'insieme

L'8,09% dei Comuni, con punte del 53,33% per quelli con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, ed il 44,23% delle Province, a fine 2009 avevano vigenti contratti di Interest Rate Swap.

Già nel 2010, il 30,67% dei contratti degli Enti comunali ed il 14,87% di quelli delle Province sono stati estinti con anticipo sulla scadenza.

Il 12,50% dei contratti dei Comuni ed il 41,34% di quelli delle Province prevedono la sottoposizione ad una giurisdizione straniera.

Considerati insieme Comuni e Province, il debito finanziario su cui sono stati accesi i contratti derivati ammonta a 19,928 miliardi di euro, pari al 26,56% dello *stock* del loro debito.

A fine 2009, il saldo dei flussi finanziari complessivi che le parti si erano scambiati era positivo per gli Enti locali e ammontava a 38,017 milioni di euro.

A quella stessa data, il valore atteso dei contratti, *mark to market*, era stimato per un valore negativo per gli Enti locali pari a 923,447 milioni di euro.

La somma (algebraica) dei due indicati valori, uno certo e l'altro atteso (variabile), dà un esito, definibile complessivo finale, di segno negativo per gli Enti del valore di 885,430 milioni di euro, pari al 4,44% del nozionale.

Quest'ultimo dato può indicarsi quale valore stimato della ricaduta negativa dell'utilizzo degli strumenti derivati sulla finanza di Comuni e Province.

I numeri parlano di per sé.

Ciò che questa Sezione delle Autonomie, invece, avendo avuto modo di accertarlo nel corso dell'istruttoria, deve ora riferire – sono stati sentiti numerosissimi responsabili degli uffici finanziari degli Enti Locali – è che questi contratti, almeno per la gran parte di essi, sono stati quasi subito dagli uffici finanziari degli Enti, i cui responsabili oggi si augurano solo di poterli chiudere quanto prima con il minor danno possibile.

4.1.4 L'attività di controllo delle Sezioni Regionali

Già con l'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, veniva intestata alle Sezioni regionali di controllo la competenza a verificare che la gestione degli enti locali rispondesse a criteri di regolarità contabile e di sana gestione finanziaria al fine di segnalazione all'Organo elettivo dell'ente di profili di criticità perché questi, nell'ambito della propria autonomia, vi potesse rimedio.

In questo contesto le Sezioni regionali erano già chiamate a conoscere anche l'attività contrattuale di finanza derivata posta in essere dagli enti.

Con la legge finanziaria del 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296 art. 1, comma 737) è stata prevista, poi, una specifica competenza delle Sezioni per la valutazione della regolarità delle operazioni concluse dagli enti con l'utilizzo di strumenti finanziari derivati attivata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in ipotesi di riscontrate gravi irregolarità.

È con le citate norme della manovra finanziaria del 2009 (D.L. 112/2008 e legge n.203/2008) che si rafforza ulteriormente la funzione di controllo delle Sezioni regionali laddove è previsto che il Ministero dell'Economia e delle Finanze trasmette mensilmente alla Corte dei conti copia della documentazione ricevuta dagli enti che hanno concluso operazioni di finanza derivata.

Ciò ricordato, prima di passare all'elencazione dei principali problemi esaminati e delle censure avanzate dalle diverse Sezioni regionali, è bene segnalare che sembra potersi cogliere dalle numerose deliberazioni un dato comune, a volte anche non esplicitato, ma sempre individuabile fra le righe, consistente nella denuncia di un immotivato forte sbilanciamento nei contratti a favore dell'intermediario finanziario controparte del rapporto.

Ciò premesso, un primo comune elemento che si rinviene nella rassegna è l'assunto per cui la stipula di strumenti derivati non sfugge alle regole generali che disciplinano l'azione delle Pubbliche Amministrazioni.

Da ciò si fa discendere, vista anche la natura e la durata dei contratti di finanza derivata, che impegnano il bilancio degli enti per molti anni, l'implicazione che la decisione della loro stipula costituisce atto di indirizzo politico-amministrativo di competenza del Consiglio e che, per la loro concreta attuazione, anche a prescindere dalla normativa sui contratti pubblici, che ha regole inerenti il diritto comunitario, si applica la disciplina di contabilità che impone la scelta di qualsivoglia contraente per il tramite di procedure selettive di natura concorsuale. Viene fatto presente poi che, posta la sicura qualificazione professionale dell'intermediario finanziario, la posizione dell'*advisor* deve essere sempre nettamente distinta, anche al fine di evitare possibili conflitti di interesse e che, quindi,

l'advisor che studi e predisponga uno specifico intervento non può essere incaricato della sua realizzazione.

L'attenzione delle Sezioni si è poi rivolta alle dichiarazioni, rese dai funzionari in sede di stipula contrattuale, di avere specifica competenza in materia finanziaria potendosi, così, considerare operatori professionali.

Da ciò, come dispone il Testo Unico Finanza (D. Lgs. n. 58/98) discendono diversi livelli di obbligo di informazione e cautele a carico dell'operatore finanziario.

Le Sezioni regionali non hanno avuto dubbio nell'affermare che non possa in alcun modo essere attribuito ai funzionari degli enti locali la qualifica di operatori professionali, in special modo negli enti di modesta dimensione.

Altro oggetto di censura è stata la clausola con la quale l'ente concede, a garanzia di adempimento, "delegazione di pagamento".

L'istituto, disciplinato dall'art. 206 del TUEL per ipotesi tassative nelle quali è stato ritenuto non possano rientrare le obbligazioni da contratti di finanza derivata, determina l'obbligo del Tesoriere al pagamento prioritario. Clausola, quindi, da ritenersi nulla perché contraria a norme imperative.

Non sono mancati, anche, alcuni casi in cui le Sezioni hanno sindacato che il rapporto contrattuale potesse essere regolato da una legge e da una giurisdizione non nazionale, e ciò perché, a parte problemi di diritto internazionale privato e l'oggettiva difficoltà di conoscenza della legislazione e giurisprudenza di un paese straniero, nell'eventualità di un contenzioso l'ente dovrebbe accollarsi maggiori oneri e rischi e questo, certamente, non risponde a principi di sana amministrazione.

4.2 Controlli interni 2009 – 2010

Cons. Carmela Iamele

La verifica del funzionamento dei controlli interni agli enti locali, esercitata dalle Sezioni regionali della Corte dei conti ai sensi dell'art.7, comma 7 della L.131/2003, è stata negli ultimi anni oggetto di comparazione delle esperienze e di valutazione complessiva da parte della Sezione delle autonomie che ha riferito più volte al Parlamento gli esiti dei riscontri effettuati sulla generalità degli enti inseriti dalle Sezioni locali della Corte nei propri programmi d'indagine. Sono così emerse contestualmente le disfunzioni e le criticità del sistema ed è stato possibile, grazie alla vastità dello scenario, considerare il fenomeno nel suo insieme e svolgere utili comparazioni.

Il perdurante interesse del legislatore per la materia nasce dalla considerazione che dal miglioramento dei controlli interni e, in particolare, di quello di gestione si avvantaggerebbe principalmente l'efficienza degli apparati, agevolando anche, in qualche modo, l'avvento del federalismo. Al contempo le novità introdotte dal legislatore con il D.lgs.150/2009, in tema di misurazione e valutazione della performance, fanno la loro parte nell'indurre l'interprete a confidare più concretamente nell'importanza della valutazione della dirigenza.

Nella nuova impostazione, in cui gli organi d'indirizzo politico dovranno avvalersi maggiormente delle risultanze del controllo di gestione, quest'ultimo dovrebbe diventare più che in passato il presupposto per l'esercizio della valutazione dei dirigenti. La posizione di centralità e la valenza di questo tipo di controllo andrebbe dunque incrementata e valorizzata. Pur rinviando a un apposito capitolo l'esame delle risultanze della prima, concreta applicazione del D.lgs. 150/2009, in cui potranno emergere riflessioni più approfondite sulla validità della riforma, si può comunque apprezzare anche in questa sede, e quindi a livello teorico, la modernità del provvedimento normativo che, nei processi di valutazione e premiazione dei responsabili, ambisce a far prevalere il soddisfacimento degli interessi dei destinatari dei servizi e degli interventi. Esso, inoltre, rafforza il principio dell'adozione delle misure correttive, che divengono la principale finalità della misurazione e valutazione della performance, ogni qualvolta vi sia uno scostamento tra obiettivi e risultati. L'ulteriore modernità della riforma risiede nell'accentuato riferimento agli indicatori e nel raffronto con i risultati di enti comparabili, secondo una logica di *benchmarking*.

Il nuovo assetto che i controlli interni verranno presumibilmente ad assumere richiede agli organi deputati un maggior livello di coinvolgimento, tanto che gli organismi indipendenti di valutazione (OIV) non devono svolgere solo una funzione di monitoraggio, ma anche di comunicazione tempestiva agli organi interni ed esterni delle singole criticità riscontrate.

Visto che la riforma spiega pienamente i suoi effetti solo dal 2011 e che le prime modifiche si limitano a incrementare i compiti e le responsabilità degli ex nuclei di valutazione, ne discende che nel biennio 2009/2010 le fattispecie di funzionamento dei controlli interni siano ancora da esaminare principalmente sotto l'egida della preesistente normativa, riservando, come accennato, ad un separato capitolo l'acquisizione delle risultanze della prima applicazione del D.lgs. 150/2009. Esso prenderà le mosse dai dati acquisiti con la diramazione agli enti di un apposito questionario.

Benché la dottrina e gli operatori abbiano spesso segnalato la relativa effettività dei controlli interni, se non addirittura messo in discussione l'utilità, il legislatore ha, viceversa, manifestato la sua perdurante fiducia nell'istituto, che servirebbe all'organo politico per conoscere le performance dei dirigenti e a questi ultimi per sapere con precisione quali siano gli obiettivi verso cui orientare i programmi. Questo interesse si è tradotto anche in svariate proposte di modifica che sono, al momento, ancora in discussione e si rinvergono tanto nel d.d.l. A. C. 3118/2010, altrimenti detto "Codice delle autonomie", per ora approvato alla Camera dei deputati il 30.06.2010 e il d.d.l. A.S. 2156/2010 che reca prevalentemente norme in tema di lotta alla corruzione (c.d. provvedimento "anticorruzione") .

Il primo dei disegni di legge integra la disciplina dei diversi strumenti di controllo interno previsti dall'art.147 del D.lgs.267/2000, rafforzando sia quelli diretti alla funzione di controllo-verifica che quelli finalizzati a un controllo guida per il perseguimento di obiettivi gestionali e strategici. L'intero capo IX, dedicato alla riforma dei controlli interni, dimostra particolare attenzione per la tenuta degli equilibri di bilancio, prevede in via obbligatoria la tenuta di un bilancio consolidato e configura il nuovo istituto della verifica della qualità dei servizi che contribuirebbe ad assicurare la soddisfazione dell'utenza. L'antico controllo di regolarità amministrativa e contabile è, inaspettatamente, rafforzato onde garantire una rinnovata legittimità, regolarità e correttezza amministrativa e, pur facendo un passo indietro rispetto all'ottica gestionale, vorrebbe soddisfare la necessità sempre più avvertita di realizzare processi trasparenti.

Dall'altra parte, l'ulteriore e rinnovata autonomia organizzativa riconosciuta agli enti, definisce più in dettaglio la competenza a definire i tradizionali contenuti e metodi del controllo strategico e di gestione.

Risulta, soprattutto, potenziato il ruolo della Corte dei conti, deputata a trasmettere all'organo di revisione i rilievi e le decisioni assunti a tutela della sana gestione finanziaria dell'ente locale¹⁶⁷. Se un assetto così concertato divenisse legge, contribuirebbe a fare della Corte l'unico organismo veramente idoneo ad assicurare la qualità dell'azione amministrativa e la corretta gestione delle risorse in tutti gli enti locali.

¹⁶⁷ Art. 30, comma 3, lett. d .

Il disegno di legge in argomento, approvato il 30.06.2010, da una delle Camere, reca un testo che, se in vigore, vi andrebbe in maniera parziale, perché superato in alcune disposizioni del dal d.l. 78/2010, convertito nella L.122/2010 (art.14, c. da 28 a 31), in cui si dispone che le funzioni fondamentali dei comuni inferiori ai 5.000 abitanti siano esercitate in convenzione o con ricorso a Unioni di comuni e che la medesima funzione non possa essere svolta da più di una forma associata¹⁶⁸. Ci si chiede, al riguardo, perché il tema dei piccoli comuni sia stato affrontato con un distinto e diverso provvedimento, quando aveva collocazione organica nel disegno di legge appropriato.

Il d.d.l. A.S. 2156/2010, provvedimento per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella p.a., contiene, al capo II, numerose norme sui controlli interni, in particolare di riforma dell'art. 147 del TUEL. Anche in esso si enfatizza il ruolo del Collegio dei revisori, già deputato ad operare in base all'esaminato d.d.l. 3118, in una posizione di più stretto collegamento con la Corte dei conti.

La trasposizione di numerose delle disposizioni del d.d.l. A. C. 3118/2010 nel disegno di legge 2156/2010, c.d. "anticorruzione", non è una scelta appropriata sia perché esse sono estranee al contesto, sia perché attengono alla sfera organizzativa di enti provvisti di prerogative di autonomia costituzionalmente garantite, che avrebbero trovato collocazione più idonea nell'ambito delle regole che attengono all'ordinamento degli enti locali. Inoltre, la reintroduzione di una forma di controllo preventivo esercitato dal responsabile del servizio con un parere di congruità e un altro di regolarità contabile reso dal responsabile finanziario, costituiscono più appesantimenti burocratici che strumenti di legalità. L'altra nota negativa è che il d.d.l. A.S. 2156/2010, all'art.24, c.5 modifica il comma 5 dell'art.147 del TUEL, stabilendo che il capo dell'amministrazione locale trasmette annualmente alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, un referto sull'efficacia e adeguatezza del sistema di controlli, adottato seguendo gli indirizzi emanati in merito dalla Sezione delle autonomie. Il d.d.l. A.C. 3118/2010 non conteneva questo adempimento, per cui, almeno in quella sede, sfumava la possibilità che i riscontri sul funzionamento dei controlli interni avvenissero secondo le comuni direttive della Corte, secondo criteri univoci, idonei a comparare la varietà delle esperienze. A un precedente scenario parziale ed eventuale, si andrebbe dunque sostituendo uno completo e necessario.

Gli appesantimenti del d.d.l. A.S. 2156/2010 denunciano anche una carenza di collegamento con le statuizioni ben più dinamiche della più ampia riforma introdotta dall'ormai vigente D.lgs.150/2009, ispirato ai criteri dell'incentivazione e della premialità. Il

¹⁶⁸ Spetta a un DPCM la fissazione del termine per l'applicazione delle citate norme e del limite demografico minimo per l'obbligo d'esercizio delle funzioni in forma associata.

disegno di legge promuove, in effetti, un sistema barocco di controlli che non sono certo idonei ad arginare la corruzione e l'illegalità, solo perché numerosi e più articolati.

Si ha l'impressione che il legislatore, anziché preoccuparsi di assicurare l'indipendenza e l'efficiente funzionamento degli organi di controllo, effettui continue ed estemporanee incursioni nelle norme sugli ordinamenti degli enti locali, non solo riproducendo inutilmente disposizioni identiche, ma mettendo anche, qualche volta, a repentaglio la coerenza del sistema. Il d.d.l. A. C. 3118/2010 affida ai Consigli la nomina degli Organismi indipendenti di valutazione, quando il D.lgs.150/2009 aveva appena statuito che tale compito fosse della Giunta. Pur condividendo la maggiore neutralità della scelta più recente, si sottolineano le incertezze del Legislatore.

Il disegno di legge A.S. 2259 /2010 ripercorre le disposizioni di A.C. 3118, nella versione approvata alla Camera il 30.06.2010. L'ultimo testo in discussione al Senato ripropone, in tema di controlli interni, la disposizione appena esaminata di cui all'art.24, c.5 del d.d.l. A.S.2156/2010. Essa, come appena accennato, è di grande importanza per la Sezione delle autonomie che verrebbe ad esercitare compiti di orientamento e raccordo per la generalità dei controlli interni. Come già osservato a proposito del d.d.l. 2156/2010, la norma consentirebbe alla Corte dei conti di valutare il sistema dei controlli interni della generalità delle autonomie, con il vantaggio di applicare a tutti criteri e parametri univoci, nonché di comparare le esperienze, pervenendo a valutazioni sostanzialmente non lontane da autentiche certificazioni di attendibilità ed efficacia delle verifiche compiute.

Nonostante le permanenti disfunzioni del settore non consentano di effettuare una panoramica completa dell'esperienza dei controlli (solo alcune Sezioni inseriscono nel programma annuale la verifica del loro funzionamento e comunque essa avviene, generalmente, solo su alcuni di essi), la Sezione delle autonomie ha inteso egualmente riferire quanto ancora sporadicamente acquisito sul fenomeno delle verifiche interne agli enti locali. Come in passato, essa si è ancora basata sui programmi di lavoro elaborati dalle Sezioni e comprendenti un certo numero di enti indagati, soprattutto ai fini della sana gestione. Nel corso dell'ultimo periodo queste verifiche che, diversamente da quelle di regolarità contabile ex art.1, comma 166 della L.266/2005, rivestono i caratteri dell'eventualità e della disomogeneità, si sono un po' ridotte di numero sia per le perplessità scaturenti dall'impossibilità di applicare criteri univoci alle differenziate esperienze locali, sia per le attese derivanti dall'entrata in vigore dell'ultima riforma, alla cui prossima applicazione finiva con l'essere inevitabilmente rinviata ogni ulteriore considerazione. Al riguardo, la scrivente Sezione si permette di sottolineare il particolare interesse rivestito dal successivo capitolo d'indagine sulla prima applicazione del D.lgs.150/2009. In effetti, il ripetersi di talune riflessioni svolte negli scorsi anni a commento del sistema dei controlli, la novità delle

prospettive introdotte dalle nuove norme e lo spirito federalista delle riforme ancora all'esame hanno un po' allontanato l'interprete dalle rilevazioni fattuali sul funzionamento del sistema tradizionale dei controlli.

A fronte delle nove o dieci sezioni regionali coinvolte negli scorsi anni in analisi comprendenti il funzionamento dei controlli interni, nel biennio trascorso solo sei Sezioni hanno rinnovato questo tipo di analisi e quattro di esse (Trentino Alto Adige, Umbria, Abruzzo e Calabria) hanno limitato il proprio esame ad un circoscritto numero di enti. La Sezione regionale per la Toscana ha svolto un lavoro accurato su ben sette province, mentre la Sezione per la Lombardia, non solo ha rinnovato le indagini tradizionali su tre enti, ma ha anche affrontato un'interessantissima rilevazione su tutti i comuni capoluoghi, le corrispondenti province e svariati enti più popolosi, per verificare l'effettiva applicazione e il grado di efficacia del controllo di gestione.

LOMBARDIA

Le Delibere di sana gestione finanziaria della Sezione di controllo per la Lombardia che, nel 2009, hanno preso in esame i controlli interni riguardano la provincia di Bergamo e il comune di Adro. L'indagine concernente la prima Delibera¹⁶⁹ rileva l'esistenza di un apposito ufficio di controllo di gestione che si avvale di due figure professionali e utilizza appropriatamente programmi informatici¹⁷⁰, oltre a rilevare, grazie agli indicatori, lo scostamento tra obiettivi pianificati e risultati conseguiti, informando contestualmente i responsabili per l'adozione delle conseguenti misure correttive. Il primo apprezzamento positivo riguarda dunque lo stretto collegamento tra controllo di gestione e valutazione, tanto che il monitoraggio sulla realizzazione degli obiettivi è realizzato dialogando in rete con ciascun dirigente. L'altro apprezzamento, addirittura lusinghiero, riguarda il Nucleo di valutazione che si compone, oltre che del Direttore generale, di due esperti esterni, definisce i livelli di prestazione dei dirigenti e assicura la coerenza di piani, iniziative ed attività con i target stabiliti dall'amministrazione. I parametri di valutazione sono stati la rilevanza della collocazione nella struttura, la complessità organizzativa e la responsabilità gestionale. Il Nucleo verifica che ad ogni obiettivo di PEG corrispondano azioni programmate e scadenze da rispettare e su di esse riferisce alla Giunta. La Sezione regionale di controllo della Corte ne ha ritenuto avanzato il ruolo direzionale. Non è stata data applicazione al controllo strategico.

La relazione concernente il comune di Adro¹⁷¹ attesta che il controllo di gestione è esercitato dall'ufficio Ragioneria che effettua il monitoraggio degli obiettivi di PEG, grazie all'analisi periodica dei dati e alle informazioni attinte dai servizi. La valutazione dei dirigenti

¹⁶⁹ N.133 del 23.04.2009.

¹⁷⁰ Obiettivi di PEG, lavori pubblici, acquisti autonomi e parco auto.

¹⁷¹ cfr. Delibera n. 67 del 3.04.2009.

prevede, invece, un Nucleo formato da esperti esterni, i cui parametri di valutazione sono il grado di partecipazione alla programmazione e di attuazione degli obiettivi, l'efficienza dei settori, la qualità dei servizi e la capacità di coordinamento tra le aree. Il controllo strategico ha ricevuto una prima applicazione sperimentale e prevede l'attivazione di un ufficio apposito. Rispetto a precedenti riscontri la Corte ha rilevato un miglioramento nella programmazione degli obiettivi che appaiono più definiti e misurabili.

L'unica Delibera emanata sulla sana gestione nel corso del 2010 ha riguardato la provincia di Mantova¹⁷². Su di essa la Sezione di controllo si è espressa favorevolmente, atteso che le sue verifiche di gestione sono state ritenute idonee all'adozione di interventi migliorativi. Il relativo servizio, a composizione interna, ha svolto il ruolo trasversale di "sistemizzare" i dati raccolti ed elaborati dai vari servizi e ha messo in luce come l'ente, pur in assenza di un PDO, abbia adottato una contabilità analitica integrata, redatto un PEG, utilizzato un sistema di indicatori di efficacia e di efficienza e redatto report corredati da un crono programma e indicatori di risultato.

La valutazione della dirigenza è coordinata dal Segretario generale, coadiuvato da un dirigente di altro ente locale e da un esperto di comprovata esperienza. Il Nucleo, oltre a giudicare l'operato dei responsabili, monitora la gestione delle risorse secondo correttezza, economicità, imparzialità e buon andamento, predisponendo annualmente una relazione per la Giunta, contenente la rendicontazione delle attività e lo stato di attuazione dei programmi e riferisce su specifiche indagini affidate dal Presidente della Provincia. La valutazione vera e propria si articola nella fasi dell'esame delle schede di autovalutazione, del giudizio sui risultati ottenuti dalle varie unità organizzative, del colloquio con ciascun dirigente preposto e del rapporto finale per il capo della Provincia. I parametri di valutazione sono la trasparenza, la correttezza, il confronto e l'orientamento alla condivisione.

Il controllo strategico non è stato ancora attivato, anche se l'amministrazione ha più volte sottolineato come, tanto la relazione previsionale e programmatica quanto il P. E. G. contengano programmi politici che vengono periodicamente valutati.

A fine 2010 la Sezione per la Lombardia aveva adottato la Delibera n.1051 del 13.12.2010, con cui ha approvato le risultanze di un'indagine sul funzionamento dei controlli interni dei comuni superiori ai 5.000 abitanti, svolta precedentemente¹⁷³. Nel corso dello scorso anno la Corte dei conti ha affrontato il diverso problema del grado di efficienza del controllo di gestione, ma la valutazione di effettività si è limitata a un campione più ristretto, ancorché altamente significativo di enti più importanti, che comprende undici province, dodici comuni capoluogo e dodici località con popolazione superiore ai 40.000 abitanti. I risultati

¹⁷² Delibera n. 973 del 29.10.2010 .

¹⁷³ Delibera n.1091 del 11.12.2009, su cui si è relazionato nel referto sulla finanza locale della Sezione delle autonomie del 2010, a pag.135 e s.s..