

artt. 117 e 119 Cost., secondo cui le operazioni di gestione attiva del debito tramite strumenti derivati devono essere improntate alla riduzione del costo finale del debito e alla riduzione dell'esposizione ai rischi di mercato⁷⁹.

5.6.1 Normativa pregressa e introduzione del coordinamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze

L'art. 41, co. 2, l. n. 448/2001, nel testo originario, prevedeva che gli Enti potessero emettere titoli obbligazionari con rimborso in unica soluzione alla scadenza (obbligazioni *bullet*), ai quali doveva essere obbligatoriamente associata la costituzione di un fondo di ammortamento del debito (*sinking fund*) oppure la sottoscrizione di uno *swap* di ammortamento⁸⁰.

La norma di cui all'art. 41, co. 2, l. n. 448/2001, aveva, altresì, introdotto il coordinamento del Ministero dell'economia e delle finanze in ordine all'accesso al mercato dei capitali da parte degli Enti territoriali (tra cui le Regioni), previa comunicazione, da parte dei predetti enti, della propria situazione finanziaria⁸¹. Il contenuto e le modalità del coordinamento sono stati esplicitati, a distanza di un anno dalla norma autorizzativa, dal decreto 1° dicembre 2003, n. 389, in vigore dal febbraio 2004, con il quale il Ministro dell'economia e delle finanze ha approvato anche le norme relative all'ammortamento del debito e all'utilizzo degli strumenti derivati da parte dei succitati enti. In particolare, sono state specificate le operazioni in derivati attivabili dagli Enti territoriali, che sono: gli *swap* di tasso di cambio, che tutelano l'ente dal rischio di cambio in caso di indebitamento in valuta, gli *swap* sui tassi d'interesse (IRS con la clausola "cap" o "collar") e i *forward rate agreement*⁸². L'intervallo temporale tra la norma che consentiva le operazioni in derivati e il

⁷⁹ Ciò vale a dire che gli Enti possono concludere tali operazioni solo in corrispondenza di passività effettivamente dovute, avendo riguardo al contenimento dei rischi di credito assunti, e che il ricorso ai derivati non può avere altro scopo che quello della gestione attiva del debito, in assenza del quale resterebbe solo una scommessa, meramente speculativa, sulla variabilità dei tassi.

⁸⁰ L'art. 41, co. 2, l. n. 448/2001, attualmente dispone: "Fermo restando quanto previsto nelle relative pattuizioni contrattuali, gli enti possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31 dicembre 1996, anche mediante il collocamento di titoli obbligazionari di nuova emissione o rinegoziazioni, anche con altri istituti, dei mutui, in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi, al netto delle commissioni e dell'eventuale retrocessione del gettito dell'imposta sostitutiva di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 1° aprile 1996, n. 239, e successive modificazioni". (Comma così modificato prima dell'art. 1, co. 70, l. n. 311/2004, e poi dall'art. 62, co. 10, d.l. n. 112/2008, come sostituito dall'art. 3, co. 1, l. 22 dicembre 2008, n. 203 (legge finanziaria 2009), che ha ridisciplinato la materia.

⁸¹ La Corte Costituzionale, con sentenza 30 dicembre 2004, n. 376, si è pronunciata nel senso dell'infondatezza delle questioni di incostituzionalità prospettate, fissando taluni importanti principi interpretativi della materia, tra cui l'inerenza all'ambito del "coordinamento della finanza pubblica" della disciplina delle condizioni e dei limiti dell'accesso degli Enti territoriali al mercato dei capitali; l'affermazione che il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo; la configurazione dei limiti dei poteri del Ministro che devono essere esercitati in modo consono all'esistenza di sfere di autonomia costituzionalmente garantite.

⁸² Al riguardo, si rammenta che i contratti a termine *futures* prevedono che le parti si scambino, a un prezzo predefinito e a una data futura, valute, valori mobiliari o beni, mentre, con i contratti a termine *forward*, le parti si accordano per ricevere (pagare) alla scadenza la differenza tra il valore calcolato applicando all'ammontare dell'operazione un tasso di interesse predeterminato e il valore ottenuto sulla base del livello assunto da un tasso di riferimento prescelto dalle parti.

decreto per la regolazione e il monitoraggio di tali attività è stato decisivo per il proliferare di operazioni scarsamente utili (o francamente rischiose) per la finanza pubblica, la cui patologia ha formato oggetto di diffuse e penetranti indagini da parte della Corte dei conti, in sede di controllo e giurisdizionale, nonché da parte della magistratura ordinaria⁸³.

È seguita, in data 27 maggio 2004, la circolare esplicativa del Ministero dell'economia e delle finanze, mediante la quale è stato ritenuto che gli Enti, ai fini del calcolo dello *stock* di indebitamento, considerino il costo totale dell'emissione obbligazionaria sia nella forma del rimborso unico a scadenza del capitale sia nella forma dell'*amortizing*, tenendo conto del fatto che le emissioni *bullet*, ancorché associate ad uno *swap* di ammortamento, pesano per l'intero ammontare fino alla scadenza ai fini delle rilevazioni Eurostat.

Allo scopo di evitare operazioni volte puramente a soddisfare esigenze di liquidità, la richiamata circolare ha vietato le operazioni di *IRS* in cui i valori attuali dei pagamenti futuri abbiano un profilo progressivamente crescente (ossia in base alle quali l'ente, nel periodo iniziale del contratto, incasserà un flusso netto di risorse, mentre negli anni successivi risulterà un pagatore netto)⁸⁴. Pertanto, si prevede che l'*up front* (sintomatico di una posizione iniziale di svantaggio per l'Ente che lo riceve) non possa essere superiore all'1% del capitale nozionale. In ogni caso, la previsione di un premio iniziale assolve, di per sé, alla funzione di indebitamento come, appunto, previsto dall'art. 3, co. 17, l. n. 350/2003 (v. par. 5.2).

Tra gli *swap*, l'*interest rate swap* (*IRS*) è la tipologia di derivato più diffusa presso le amministrazioni territoriali. L'*interest rate swap* è un contratto bilaterale con cui le parti, al fine di gestire il rischio di tasso di interesse o di ridurre il costo finale del debito, prevedono di scambiarsi, per tutta la durata del contratto, flussi periodici di interessi calcolati su una determinata somma di denaro presa a riferimento (denominata capitale nozionale di riferimento): una parte riceve un flusso di interesse a tasso fisso e corrisponde alla controparte un importo periodico di interessi a tasso variabile, indicizzato e incrementato di uno *spread*. L'ente territoriale che corrisponde il tasso variabile, trasforma una passività a tasso fisso (come è, prevalentemente, il caso del debito degli enti locali) in una a tasso variabile, al fine di sfruttare un ribasso dei tassi di mercato e realizzare, pertanto, una operazione volta a minimizzare il costo del debito; viceversa, nel caso sia l'Ente a pagare il tasso fisso, si trasforma una passività a tasso variabile in una a tasso fisso: scopo principale dell'operazione, in questo caso, sarà la riduzione dell'esposizione ai rischi di mercato derivanti da un rialzo dei tassi di interesse.

A questa forma contrattuale base, denominata anche *Plain vanilla*, possono essere aggiunte ulteriori termini, tra cui il *collar*, ovvero la clausola che limita le oscillazioni del tasso d'interesse variabile all'interno di un valore minimo (*floor*) o massimo (*cap*), mentre non sono ammesse le opzioni "digitali", ovvero le ulteriori condizioni contrattuali che, al verificarsi di determinati eventi, moltiplicano il valore dei flussi finanziari che una parte deve corrispondere all'altra.

⁸³ Il quadro complessivo delle problematiche legate alla patologica diffusione del fenomeno, confortato da ampie citazioni della giurisprudenza del giudice ordinario, per le responsabilità correlate all'utilizzo dei prodotti derivati da parte degli Enti locali, nonché dal richiamo al consolidato orientamento delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che, puntualmente, hanno portato l'attenzione degli enti controllati sulla rischiosità dei prodotti e sulla necessità di idonee garanzie, è esaustivamente tracciato nella recente sentenza della C. conti, sez. III, 18 maggio 2012, n. 364/12. Tale sentenza, peraltro, è stata chiamata a pronunciarsi sugli effetti dannosi di delibere assunte dall'ente locale nel primo periodo di operatività delle norme in esame (nelle more dell'emanazione del succitato decreto MEF).

⁸⁴ Il pagamento di una somma di denaro, denominata *up front*, al momento della stipula del contratto è condizione presente in molti derivati sottoscritti da enti territoriali, pur essendo inusuale in questa tipologia contrattuale. Di norma, il valore di mercato dei contratti, al momento della stipula, è nullo (*par*), assumendo che il valore dei flussi che le parti decidono di scambiarsi sia reciprocamente allineato al livello dei tassi di interesse correnti, mentre i contratti con un valore non nullo (*non par*) segnalano una posizione di svantaggio iniziale per uno dei contraenti, generalmente "compensata" con il pagamento di una somma (*up front*), pari al valore di mercato negativo del contratto.

Il coordinamento delle operazioni di accesso al mercato dei capitali è stato reso maggiormente effettivo con l'art. 41, co. 2-*bis*, primo periodo, l. n. 448/2001, aggiunto dall'art. 1, co. 737, l. n. 296/2006, che pone l'obbligo, per gli Enti territoriali, di trasmettere preventivamente al Dipartimento del Tesoro i contratti che prevedano operazioni di ammortamento del debito con rimborso unico a scadenza o operazioni con strumenti derivati. Tale trasmissione, che deve avvenire prima della sottoscrizione dei contratti medesimi, è elemento costitutivo dell'efficacia degli stessi⁸⁵.

5.7 La normativa attuale sugli strumenti di gestione attiva del debito

La regolamentazione attuale degli strumenti di finanza derivata contenuta nell'art. 62, d.l. n. 112/2008, come sostituito dall'art. 3, co. 1, l. n. 203/2008, che ha previsto, dal 1° gennaio 2009, ulteriori disposizioni per le Regioni e gli enti locali. Ad essi, infatti, è fatto divieto di emettere titoli obbligazionari o altre passività che prevedano il rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza (prestito obbligazionario di tipo *bullet*)⁸⁶. Per tali enti, la durata di una singola operazione di indebitamento, anche se consistente nella rinegoziazione di una passività esistente, non può essere superiore a trenta né inferiore a cinque anni.

Ai sensi dell'art. 62, co. 3, d.l. n. 112/2008, la stipulazione, da parte degli Enti, di nuovi contratti relativi agli strumenti finanziari derivati è condizionata all'emanazione di un regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite la Banca d'Italia e la Commissione nazionale per le società e la borsa, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, volto ad individuare la tipologia dei contratti che gli Enti possono concludere e ad indicare le componenti derivate, implicite o esplicite, che gli stessi enti hanno facoltà di prevedere nei contratti di finanziamento.

In ogni caso, resta ferma la possibilità di ristrutturare il contratto derivato a seguito di modifica della passività alla quale il medesimo contratto derivato è riferito, con la finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura⁸⁷.

⁸⁵ Ai sensi dell'art. 41, co. 2-ter, l. n. 448/2001, aggiunto dall'art. 1, co. 737, l. n. 296/2006 "Delle operazioni di cui al comma precedente che risultino in violazione alla vigente normativa, viene data comunicazione alla Corte dei conti per l'adozione dei provvedimenti di sua competenza".

⁸⁶ Conseguentemente, viene posto il divieto assoluto per i contratti che, in precedenza, ai sensi dell'art. 41, co. 2, l. n. 448/2001, erano soggetti a particolari cautele (v. par. 5.6.1).

⁸⁷ Anteriormente, la l. n. 311/2004 aveva previsto, all'art. 1, co. 71, che le Regioni e gli Enti locali fossero tenuti alla conversione di tali mutui in titoli obbligazionari di nuova emissione o alla rinegoziazione dei mutui stessi, qualora le condizioni di rifinanziamento consentissero una riduzione del valore finanziario delle passività totali. Ai sensi dell'art. 1, co. 71-*bis*, l. n. 311/2004, introdotto dalla l. n. 266/2005, per valutare la convenienza dell'operazione di conversione o di rinegoziazione, bisogna considerare sia il costo delle commissioni, sia l'incremento di valore nominale delle nuove passività, che non deve superare di 5 punti percentuali il valore nominale di quello preesistente; in difetto di tale ultima condizione l'operazione di rinegoziazione è vietata.

Gli oneri di trasparenza sono stati rafforzati dal d.l. n. 112/2008. Al riguardo, rimane in vigore il richiamato obbligo di trasmissione al Ministero dell'economia e delle finanze di ogni operazione relativa agli strumenti di finanza derivata, da parte degli enti contraenti, ai sensi dell'art. 41, co. 2-*bis*, primo periodo, l. n. 448/2001, aggiunto dall'art. 1, co. 737, l. n. 296/2006. In più, l'art. 62, co. 7, d.l. n. 112/2008, ha intestato al MEF l'obbligo di trasmettere mensilmente alla Corte dei conti copia della documentazione ricevuta in relazione ai nuovi contratti stipulati (a norma dell'emanando regolamento).

Inoltre, l'art. 62, co. 8, d.l. n. 112/2008, impone agli Enti contraenti di allegare al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzi gli oneri e gli impegni finanziari, dipendenti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati (con riferimento alla rinegoziazione dei contratti in essere e all'operatività di quelli in corso). La Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 70/2012, ha precisato che la norma "non si limita a richiedere un'indicazione sommaria e sintetica dei derivati stipulati dall'ente pubblico, ma pretende l'analitica definizione degli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenuti sulla base delle clausole matematiche in concreto adottate con riferimento all'andamento dei mercati finanziari". In applicazione di tali principi, la Corte ha dichiarato illegittimi gli artt. 5 e 10, l. Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5, in quanto "la redazione della nota in termini sintetici ed incompleti e la mancata indicazione analitica delle unità previsionali di base e dei capitoli, sui quali ricade materialmente la gestione dei contratti, appaiono pregiudizievoli degli equilibri dell'esercizio in corso e di quelli futuri, nella misura in cui non determinano le modalità di copertura degli oneri nascenti dallo sviluppo attuativo dei contratti derivati stipulati e non forniscono appropriate informazioni per adottare coerenti opzioni contrattuali ed efficaci procedure di verifica"⁸⁸.

5.8 I referti delle Sezioni regionali di controllo

Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, nelle relazioni sui rendiconti generali delle Regioni, hanno verificato il rispetto dei limiti quantitativi di indebitamento, ai sensi dell'art. 10, l. n. 281/1970, come modificato dall'art. 23, co. 1, d.lgs. n. 76/2000, nonché l'osservanza dell'onere di allegazione previsto dall'art. 62, co. 8, d.l. n. 112/2008 (nota informativa diretta ad evidenziare gli oneri e gli impegni finanziari dipendenti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati).

⁸⁸ Il Giudice delle leggi, con sentenza 18 febbraio 2010, n. 52, aveva rimarcato che l'art. 62, d.l. n. 112/2008, è diretto a garantire che le modalità di accesso ai contratti derivati da parte delle Regioni e degli Enti locali siano accompagnate da cautele in grado di prevenire l'accollo da parte degli enti pubblici di oneri impropri e non prevedibili all'atto della stipulazione. Ciò in considerazione della natura di questa tipologia di contratti, aventi caratteristiche fortemente aleatorie, tanto più per le finanze di un'amministrazione pubblica. Per questo motivo è stato affermato trattarsi di una disciplina "che, tutelando il mercato e il risparmio, assicura anche la tutela del patrimonio dei soggetti pubblici".

5.8.1 La verifica dei limiti di indebitamento

Il limite quantitativo del 25%, previsto dall'art. 10, l. n. 281/1970 (calcolato sulle entrate tributarie non vincolate), è stato rispettato dalla maggior parte delle Regioni⁸⁹.

Un'importante eccezione è costituita dalla Regione Campania. La Sezione regionale di controllo, con deliberazione n. 321/2012/FRG, espone un indice pari al pari a 111,60 %⁹⁰.

Talune Regioni a statuto speciale, nell'ambito dell'autonomia statutaria loro riconosciuta, hanno stabilito limiti diversi da quelli previsti dalla normativa statale. Tra queste, la Regione Friuli Venezia Giulia, con l'art. 24, co. 2, l.r. n. 21/2007, come modificato dall'art. 15, co. 1, lett. b), l.r. n. 17/2008, si è dotata di limiti assai più stringenti di quelli vigenti in ambito nazionale, disponendo che l'importo complessivo annuale delle rate di ammortamento per capitale ed interessi derivante da ricorso al mercato finanziario, non possa superare il 10% dell'ammontare complessivo delle entrate provenienti da tributi propri e dalle partecipazioni nette ai tributi erariali previsto in ciascuno degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale⁹¹. Anche la Regione Siciliana ha stabilito in modo autonomo i limiti all'indebitamento, sia pure pervenendo a conclusioni coerenti con la normativa

⁸⁹ Cfr. Sezione di controllo per la Regione Abruzzo, deliberazione n. 18/2013/FRG (e.f. 2009-2011); id., Regione Basilicata, deliberazione n. 3/2013/FRG (e.f. 2011); id., Regione Emilia-Romagna, deliberazione n. 456/2012/FRG (e.f. 2011); id., Regione Lazio, deliberazione n. 92/2012/FRG (e.f. 2010); id., Regione Marche, deliberazione n. 155/2012/FRG (e.f. 2011); id., Regione Molise, deliberazione n. 137/2012/FRG (e.f. 2010-2011); id., Regione Piemonte, deliberazione n. 286/2012/FRG (e.f. 2011); id., Regione Puglia, deliberazione n. 80/2013/FRG (e.f. 2011); id., Regione Toscana, deliberazione n. 187/2012/FRG (e.f. 2011); id., Regione Umbria, deliberazione n. 124/2012/FRG (e.f. 2011); id., Regione Veneto, deliberazione n.37/2013/FRG (e.f. 2011); id., Regione Lombardia deliberazione n. 31/2013/FRG (e.f. 2011).

La Sezione di controllo per la Regione Liguria, con deliberazione n. 112/2012/PRS (e.f. 2010- 2011), si limita a riportare, nella tabella a n. 33 a p. 54, la situazione debitoria complessiva al 31/12 senza alcun riferimento al calcolo del limite di indebitamento.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, nell'ambito dell'attività consultiva, si è espressa in materia di limiti di indebitamento, con deliberazione n. 473/2012/PAR, affermando che: "Ai fini contabili, nei limiti fissati dalla legge all'indebitamento delle regioni, al fine di contenerne il costo e garantirne, quindi, la sostenibilità (art. 10 L. n. 281/1970 e s.m.i.) devono essere ricondotte, a parere della Sezione, non soltanto le somme erogate direttamente ai creditori per l'ammortamento del debito e il pagamento dei relativi interessi, ma anche quelle che hanno la medesima finalità e che, in quanto collegate funzionalmente al debito, hanno in questo il necessario presupposto giuridico e ne seguono l'evoluzione. In particolare, il saldo negativo annuale fra flussi in entrata e in uscita, generato dall'attivazione degli strumenti finanziari derivati, attiene al costo del debito, poiché assimilabile ai relativi oneri per interessi, e va computato nei detti limiti".

⁹⁰ Peraltro, la Sezione regionale di controllo Campania, con la citata deliberazione n. 321/2012/FRG, a pag. 45, evidenzia quanto segue: "Nonostante nell'anno 2010 la Regione Campania non abbia posto in essere nuovi mutui, il debito cumulato, negli anni passati, ha raggiunto livelli molto elevati, tanto da far superare i parametri che sarebbero richiesti da una sana gestione finanziaria e tali da mettere a rischio la sussistenza delle condizioni di effettiva sostenibilità di medio periodo. Il rapporto tra la consistenza complessiva del debito al 31 dicembre 2010 (pari a 7.821,84 Meuro ed il totale delle entrate correnti accertate nello stesso anno, (pari a 11.346,29 Meuro), si attesta su una percentuale del 68,9%, evidenziando da se tutta la sua problematicità. Altrettanto grave appare il valore raggiunto, nel 2010, dall'indice di indebitamento, dato dal rapporto tra il complesso delle annualità di ammortamento per capitale ed interessi dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio (pari a 541,78 Meuro), e le entrate tributarie "non vincolate" accertate (485,45 Meuro), pari a 111,60 %, di gran lunga superiore al tetto di spesa del 25%, stabilito dalla normativa di principio (cd. legge cornice) all'art. 23, comma 1, del d. lgs. 28 marzo 2000, n. 76. Il superamento di detta soglia, come già rappresentato nella relazione relativa all'esercizio precedente, in disparte ogni considerazione in merito alla sussistenza delle condizioni di effettiva sostenibilità finanziaria di medio periodo, impedisce alla regione di contrarre nuovo indebitamento fino a quando gli oneri di ammortamento dovessero rimanere al di sopra di detta percentuale".

⁹¹ Detto limite risulta rispettato per gli esercizi finanziari 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013 (questi ultimi due, peraltro, in base ai dati del pluriennale 2011-2013) (Sezione di controllo per la Regione Friuli Venezia Giulia, n. 84/2012/PARI).

nazionale⁹². Del tutto autonomo è il metodo di determinazione del limite da parte della Regione Sardegna (art. 30, co. 4, l.r. n. 11/2006), secondo cui "Le rate d'ammortamento di ciascun finanziamento o prestito da autorizzare, sommate alle rate d'ammortamento dei finanziamenti e dei prestiti non ancora estinti, non possono annualmente superare l'ammontare delle entrate tributarie ed extratributarie previste nel bilancio dell'anno in corso alla data di approvazione della legge di autorizzazione dell'indebitamento che abbiano natura permanente e non abbiano destinazione vincolata, al netto di quelle destinate alla copertura delle spese a carattere obbligatorio". Per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, l'art. 74, co. 1, t.u. delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, come modificato dall'art. 2, co. 106 e 107, l. 23 dicembre 2009, n. 191), ha disposto che "La regione e le province possono ricorrere all'indebitamento solo per il finanziamento di spese di investimento, per una cifra non superiore alle entrate correnti"⁹³.

Benché la Corte costituzionale, fra l'altro, con la citata sentenza n. 70/2012, abbia ribadito la natura di norme di coordinamento della finanza pubblica delle regole statali in materia di indebitamento, alcune Regioni a statuto ordinario hanno derogato, con legge regionale, alla normativa statale.

⁹² Con l'art. 18, co. 1-bis e 1-ter, l.r. Sicilia n. 47/1977 (aggiunto dall'art. 15, l.r. n. 11/2010), è stato previsto che l'importo complessivo delle quote di ammortamento, per capitale e interesse, dei mutui e delle altre forme di indebitamento, in scadenza nell'esercizio, non può comunque superare il 25% delle entrate tributarie non vincolate della Regione. Il predetto limite è stato rispettato per l'esercizio finanziario 2011. A pag. 91, si evidenzia quanto segue: "Dai dati esposti si evince che l'incidenza percentuale del debito sulle entrate tributarie non vincolate si colloca al di sotto del limite previsto dalla legge ma ciò va posto in relazione all'elevato volume delle risorse della Regione siciliana che dispone di entrate proprie in misura maggiore rispetto alle altre Regioni". (SS.RR. per la Regione Siciliana in sede di controllo, deliberazione n. 2/2012/SS.RR./PARI).

⁹³ Anteriormente, il limite era stato previsto nella misura del 20% da parte della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (art. 39, co. 2, l.r. n. 3/2009). In conformità al predetto limite, la Provincia autonoma di Trento, con l'art. 31, co. 5, l.p., n. 7/1979, aveva disposto che "In ciascun esercizio non può essere autorizzata la contrazione di mutui o di altre forme di indebitamento in misura tale che l'importo delle relative rate di ammortamento, comprese quelle derivanti da operazioni di indebitamento già contratte o autorizzate, superi il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate iscritte nell'area omogenea "tributi propri", nonché nell'area omogenea "quote fisse di tributi erariali", ad esclusione di quelle di pertinenza di esercizi pregressi, sempreché gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale". Analogamente aveva disposto la Provincia autonoma di Bolzano, con l'art. 28, co. 3, l.p. n. 1/2002.

Con riferimento alla Regione, la Corte dei conti, SS.RR., con deliberazione n. 36/2011/CONTR (preceduta dalla deliberazione della Sezione regionale di controllo Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 15/2011/FRG, rendiconto Regione e.f. 2010), pag. 18, ha rilevato che le risorse per investimenti non derivano da indebitamento, ma dal risparmio corrente.

Con riguardo alla Provincia autonoma di Trento, la Corte dei conti, SS.RR., con deliberazione n. 37/2011/CONTR (preceduta dalla deliberazione della Sezione regionale di controllo Trentino-Alto Adige/Südtirol, n. 16/2011/FRG, rendiconto Trento, e.f. 2010), pag. 40, ha osservato che la Provincia, nell'ultimo triennio non è ricorsa ad operazioni di indebitamento neppure a carico di altre amministrazioni.

Con riguardo alla Provincia autonoma di Bolzano, la Corte dei conti, SS.RR., con deliberazione n. 38/2011/CONTR (preceduta dalla deliberazione della Sezione regionale di controllo Trentino-Alto Adige/Südtirol, n. 2/2011/FRG, rendiconto Bolzano, e.f. 2010), pag. 14, ha osservato che il vincolo di legge risulta rispettato, in quanto l'incidenza annuale dell'ammortamento dei mutui, nel 2010, è stata pari allo 0,74% del complesso delle entrate iscritte nel Titolo I.

Per completezza, si aggiunge che, a partire dal 2011, le somme derivanti dalla compartecipazione a tributi erariali non saranno più acquisite prima al bilancio Stato e poi riversate sui rispettivi conti correnti di tesoreria centrale, ma saranno accreditate direttamente agli enti destinatari (art. 2, co. 108, l. n. 191/2009).

La Regione Puglia, con l'art. 71, co. 2, l.r. n. 28/2001, aveva stabilito che il limite di indebitamento fosse calcolato sull'ammontare complessivo delle entrate del Titolo I, anziché essere circoscritto alle entrate tributarie non vincolate ma, con la l.r. n. 38 del 30 dicembre 2011, la Regione ha recepito la riduzione del limite percentuale dal 25 al 20%, stabilendo, al contempo, che il tetto fosse calcolato sull'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione⁹⁴.

La Regione Campania con l'art. 9, co. 2, l.r. Campania, n. 7/2002, stabilisce che il limite di indebitamento sia calcolato sull'ammontare complessivo delle entrate tributarie della Regione, anziché essere circoscritto alle entrate tributarie non vincolate. La Sezione regionale di controllo ha rilevato lo scostamento dalla normativa statale e sollecitato una modifica della normativa regionale⁹⁵. Analogamente la Regione Abruzzo, in palese contrasto con l'art. 23, faceva riferimento direttamente alle entrate tributarie complessivamente iscritte al titolo I (art. 23, co. 4, l.r. 3/2002); ma con l.r. 10 gennaio 2011, n. 1 (art. 14, co. 2), la Regione, ha provveduto a correggere la precedente norma, uniformando, quindi, la propria normativa a quella nazionale⁹⁶.

Al riguardo, è utile riportarsi alla motivazione della citata sent. cost. n. 309/2012, ove si richiama la funzione essenziale della previsione di parametri standardizzati per il calcolo percentuale dell'indebitamento, allo scopo di consolidare, sotto il profilo contabile, le risultanze di tutti i conti regionali, il che fornisce gli indispensabili strumenti conoscitivi per un efficace coordinamento della finanza pubblica e, più in generale, per la funzione statale di monitoraggio e vigilanza sul rispetto dei complessivi obiettivi di finanza pubblica, cui le stesse Regioni sono tenute a concorrere.

5.8.2 La nota informativa sui prodotti derivati

La presenza della nota informativa allegata al bilancio (preventivo e consuntivo)⁹⁷, diretta ad evidenziare gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti,

⁹⁴ Cfr. Sezione di controllo per la Regione Puglia deliberazione n. 80/2013/FRG, pag. 42.

⁹⁵ La Sezione di controllo per la Regione Campania, deliberazione n. 20/FRG/2012, in sede di relazione annuale sul rendiconto regionale, nelle "Considerazioni conclusive" p. 117, dopo aver sollecitato una modifica normativa, ha osservato che "non può mancare di evidenziare come l'indice di indebitamento regionale (la cui soglia limite si attesta al 25%) abbia raggiunto il 55,3%, se rapportato alle entrate tributarie "non vincolate", ed appena il 7,2%, se rapportato al totale delle entrate accertate del Titolo I". Le stesse valutazioni sono contenute nella deliberazione della Sezione Campania n. 245/FRG/2011, "Considerazioni conclusive" p. 134. La Sezione campana, con deliberazione n. 321/2012/FRG, continua ad evidenziare la situazione debitoria fortemente critica della Regione, il cui indice di indebitamento, pari al 68,9%, dimostra, in sé tutta la sua problematicità.

⁹⁶ Cfr. Sezione di controllo per la Regione Abruzzo deliberazione n. 18/2013/FRG, pag. 188.

⁹⁷ La questione dell'assenza della nota informativa, in una legge di approvazione del rendiconto regionale, è stata prospettata con riferimento all'art. 2, l. Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 23, ove la Presidenza del Consiglio si doleva "dell'assenza della nota informativa che evidenziava gli oneri degli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati e da contratti di finanziamento che includono una componente derivata". La questione di legittimità costituzionale è stata ritenuta inammissibile da C. cost., 13 giugno 2013, n. 138, depositata il 16 giugno 2013, in quanto l'organo remittente ha invocato, a sostegno della questione, la normativa in materia di strumenti derivati (art. 3, co. 8, l. n. 203/2008, in tema di strumenti derivati, e l'art. 29 co. 1, d.lgs. n. 76/2000, in materia di termini di approvazione del rendiconto), "senza tuttavia svolgere alcun

relativi a contratti di finanziamento che includono una componente derivata, è espressamente indicata da alcune Sezioni regionali di controllo⁹⁸.

Altre Sezioni regionali, pur omettendo di riferire sul rispetto dell'onere di allegazione previsto dall'art. 62, co. 8, d.l. n. 112/2008, hanno fornito utili elementi di indagine del fenomeno considerato⁹⁹.

La Sezione regionale di controllo della Regione Puglia, per effetto della nota informativa allegata alla legge regionale di approvazione del rendiconto regionale imposta dal novellato art. 62 co. 8, d.l. n. 112/2008, ha rilevato particolari criticità legate ai contratti di finanza derivata ed in particolare si è soffermata sulla sussistenza della c.d. opzione digitale¹⁰⁰.

percorso argomentativo in grado di collegare dette disposizioni alle censure, formulate, peraltro, in modo assolutamente generico".

A tal proposito la Sezione di controllo per la Regione Molise, con deliberazione n. 137/2012/FRG, aveva evidenziato tale problematica, affermando a pag. 46: "Tuttavia, in ossequio al comma 8 del medesimo articolo, la Regione avrebbe dovuto provvedere ad allegare al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenziasse gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata. Con nota n. 0010060/12 acquisita al protocollo della Sezione al n. 999-25/05/2012, ha comunicato di non aver provveduto all'adempimento richiesto dalla normativa. Tuttavia, in sede di adunanza pubblica, la Regione ha fornito assicurazioni in merito all'allegazione del previsto documento a partire dal bilancio di previsione 2013".

⁹⁸ Cfr. Sezione di controllo per la Regione Abruzzo, n. 18/2013/FRG (e.f. 2009-2011), pag. 198; id., Regione Basilicata, deliberazione n. 3/2013/FRG (e.f. 2011), pag. 59; id., Regione Calabria, deliberazione n. 8/2011/FRG (e.f. 2009); id., Regione Campania, deliberazione n. 321/2012/FRG (e.f. 2010); id., Regione Lazio, deliberazione n. 92/2012/FRG (e.f. 2010), pag. 63; id., Regione Marche, deliberazione n. 155/2012/FRG (e.f. 2011), pag. 49; id., Regione Puglia, deliberazione n. 80/2013/FRG (e.f. 2011), pag. 46; id., Regione Toscana, deliberazione n. 187/2012/FRG (e.f. 2011), pag. 60; id., Regione Veneto, deliberazione n. 37/2013/FRG (e.f. 2011), pag. 102.

Talune Sezioni regionali non riferiscono sulla presenza della predetta nota informativa. Cfr. Sezione di controllo per la Regione Piemonte, deliberazione n. 286/2012/FRG; id., Regione Lombardia, deliberazione n. 31/2013/FRG (e.f. 2011); id., Regione Sardegna, deliberazione n. 1/2012/SS.RR./PARI (e.f. 2011).

⁹⁹ Le Sezioni riunite per la Regione Siciliana in sede di controllo, con deliberazione n. 2/2012/SS.RR./PARI (e.f. 2011) pag.101, riferiscono: "La Corte, nel ritenere insufficienti le assicurazioni fornite dall'Amministrazione regionale, osserva che le operazioni in derivati presentano profili di spiccata aleatorietà in grado di pregiudicare le risorse finanziarie pubbliche utilizzabili per finalità di interesse generale. Appare pertanto non ulteriormente differibile da parte della Regione Siciliana l'adozione di efficaci ed immediate misure di protezione volte a salvaguardare le finanze regionali dai potenziali effetti negativi dei contratti swap".

La Sezione di controllo per la Regione Umbria, con deliberazione n. 124/2012/FRG (e.f. 2011), giudica non idonea la nota informativa, poiché offre un quadro limitato al bilancio annuale, e non anche a quello pluriennale, dal momento che sono indicati solo i flussi differenziali e non il *mark to market* (nelle controdeduzioni, la Regione respinge i rilievi), pag. 155-156.

¹⁰⁰ Cfr. Sezione di controllo per la Regione Puglia, deliberazione n. 65/2012/FRG, pag. 44; La Regione Puglia ha sottoscritto in data 23 gennaio 2003 ed in data 6 febbraio 2004, un contratto di *amortizing interest rate swap* con *sinking fund* avente capitale nozionale di 870 milioni di euro; il contratto di finanza derivata si prefiggeva, al fine di ridurre l'esposizione a rischio dell'Ente, di trasformare le emissioni obbligazionarie da tasso variabile a tasso fisso (salvo tornare al tasso variabile nel caso di superamento della soglia del 5,15% del tasso Euribor a sei mesi) ed il rimborso del capitale dalla modalità *bullet* in unica soluzione a scadenza in *amortizing* mediante restituzione della quota capitale mediante rate costanti. La Sezione ha ribadito le criticità rilevate in sede di referto dell'esercizio precedente ed in particolare si è soffermata sulla sussistenza dell'opzione digitale che si realizza nel momento in cui il tasso d'interesse, superata la soglia del 5,15% (o del 5,45%), "salta" direttamente almeno al 5,5% (o al 5,8%) con una maggiorazione minima pari allo 0,41% (o 0,71%) rispetto alla corresponsione del tasso fisso (5,09%) nell'ipotesi di non superamento della soglia. Tale circostanza, precisa la Sezione Puglia, si è già realizzata al pagamento della dodicesima rata (agosto 2008 - febbraio 2009) quando il tasso Euribor 6 mesi, oltrepassando la soglia fissata al 5,15%, ha determinato il pagamento di interessi da parte della Regione al tasso del 5,513% anziché a quello del 5,09%. La Sezione ha, pertanto, sottolineato che, anche all'esito degli accordi transattivi conclusi dall'Ente e che hanno consentito l'eliminazione dal *sinking fund* di titoli implicanti un grave rischio, permangono perplessità in relazione ai seguenti aspetti: gli squilibri contrattuali rilevati nel contratto di *interest rate swap con sinking fund* ed in particolare per la presenza di un'opzione digitale; la limitazione della giurisdizione italiana, peraltro assegnata in via esclusiva al tribunale di Milano, soltanto per le controversie attinenti l'accordo transattivo ed

5.9 L'andamento del debito complessivo e degli strumenti di finanza derivata

5.9.1 La premessa metodologica e l'oggetto di indagine

In ottemperanza al d.l. n. 174/2012, la Sezione delle Autonomie con deliberazione del 22 febbraio 2013, n. 6/SEZAUT/2013/INPR, ha redatto le Linee guida per le relazioni dei revisori dei conti delle regioni sui bilanci di previsione per il 2013 e sui rendiconti per il 2012, secondo le procedure di cui all'art. 1, co. 166 e ss., l. 23 dicembre 2005, n. 266. Di conseguenza, il prospetto "Indebitamento" allegato alla Sezione III - DATI CONTABILI del questionario-relazione sul rendiconto 2012 (unitamente ai prospetti relativi a Entrate generali, Entrate tributarie, Spese, Organismi partecipati ed Enti del servizio sanitario), forma parte integrante delle Linee guida rispondendo alla duplice esigenze di fornire elementi conoscitivi per i referti sulla finanza regionale curati dalle Sezioni regionali di controllo e di alimentare le informazioni utili al referto al Parlamento, nel quale si iscrive la presente indagine.

Ciò in conformità alla programmazione delle attività della Sezione delle autonomie, approvata con deliberazione n. 3/SEZAUT/2013/INPR, depositata il 21 gennaio 2013, con il quale è stato stabilito che il referto sulla finanza regionale muove da una ricognizione dei risultati finanziari del comparto regionale elaborati sulla base degli ultimi rendiconti approvati (relativi all'esercizio 2011) e dei dati contabili provvisori disponibili per l'anno 2012, nell'idea che la richiesta di dati alle Regioni da parte della Corte dei conti, ai diversi fini previsti dalla legge, deve essere coordinata e inserita all'interno delle procedure già attivate, promuovendo, di fatto, una proficua sinergia tra la Sezione delle Autonomie e le Sezioni Regionali di Controllo¹⁰¹.

Le analisi dei dati aggregati sono state svolte sulla base delle informazioni pervenute¹⁰².

assoggettamento alla giurisdizione inglese per il contratto di *amortizing interest rate swap* con *sinking fund*; la prevalenza del testo inglese del predetto contratto in caso di discrepanze con il testo italiano.

¹⁰¹ Nell'ottica del coordinamento dei tempi e delle procedure e al fine di semplificare le richieste di dati alle Regioni della Corte dei conti, le Sezioni regionali hanno provveduto ad inoltrare i questionari-relazione e i relativi allegati ai Collegi dei revisori/Uffici di bilancio regionali, prima della loro pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (S.O. 4 aprile 2013, n. 79) previa trasmissione dei medesimi da parte della Sezione delle autonomie (nota protocollo 20 marzo 2013, n. 4073). Per continuità con la serie storica, le Regioni sono state invitate a compilarli con i dati provvisori del consuntivo 2012 e eventualmente indicare i dati del 2011 solo se diversi da quelli comunicati per il referto del 2010. L'unica modifica apportata, rispetto alle precedenti indagini, sul prospetto "Indebitamento" riguarda la tabella relativa agli strumenti di finanza derivata. Per esigenze conoscitive sono stati richiesti in modo disaggregato i dati relativi alla tipologia dei contratti derivati (*IRS swap*, *currency swap*, *sinking fund* o fondo ammortamento), posti in essere anche sul medesimo prodotto principale (obbligazione).

¹⁰² Non è pervenuto il questionario della Regione Sardegna. Dall'analisi dei dati forniti dalla Regione Liguria, oltre il termine stabilito per la chiusura delle elaborazioni, emerge che il debito complessivo a carico della Regione ammontava nel 2012 a 680.042 milioni di euro, evidenziando una tendenza in diminuzione rispetto al dato comunicato per l'anno 2011, rispecchiando il *trend* rilevato per quasi tutte le altre Regioni. Lo stesso andamento si riscontra anche nella riduzione dello stock del debito a carico dello Stato, che passa da un valore pari a 334.719 milioni di euro nel 2011 a 275.545 milioni di euro a fine 2012. Anche gli strumenti di finanza derivata sono in diminuzione rispetto agli anni passati, in linea con il dato nazionale (tabelle 1-4/IND/REGIONE, in Vol. II, Allegati).

L'attuale situazione debitoria delle Regioni e delle Province autonome emerge dall'analisi delle tabelle 1/IND e 2/IND, relative allo *stock* di debito per gli anni 2011 e 2012, dalle variazioni percentuali nel biennio e dai rapporti di incidenza tra le varie componenti del debito. Le informazioni elaborate da ciascun Ente, sono, invece, riportate nelle tabelle di sintesi comprensive dei soggetti creditori, della tipologia dei tassi, nonché dell'utilizzo degli strumenti di finanza derivata, con i pertinenti flussi in entrata e in uscita (tabelle 4/IND/REGIONE, in Vol. II, Allegati).

Le tabelle danno anche conto della componente di indebitamento connessa con il settore della sanità, nonché della parte di debito gravante sulla Regione rispetto a quella a carico dello Stato. Al riguardo, si rammenta che, in applicazione della speciale disciplina dei rapporti intercorrenti tra Stato, Regioni ed enti locali nelle operazioni di finanziamento, posta dall'art. 1, co. 75 e 76, l. n. 311/2004, il mutuo viene riepilogato nel bilancio dell'ente che provvede al pagamento degli interessi per cui, a rigore, il debito a carico dello Stato non dovrebbe essere considerato in questo capitolo, dedicato all'indebitamento regionale¹⁰³. Tuttavia, si è ritenuto opportuno censire anche questa posta di debito per evidenziare, nel "totale debito", la globalità dell'esposizione debitoria destinata a soddisfare le esigenze della Regione¹⁰⁴.

5.9.2 L'analisi dei dati sul debito complessivo

Dall'esame dei dati comunicati dalle Regioni ed esposti nelle citate tabelle 1/IND e 2/IND, emerge una generalizzata tendenza alla contrazione del debito totale (Regioni e Stato), con una variazione, nel 2012 rispetto al 2011, pari a circa -3,5%, secondo il *trend* riduttivo già in atto nel biennio precedente. Il debito totale delle Regioni passa da 48.533 milioni di euro, nel 2011, a 46.820 milioni di euro, nel 2012¹⁰⁵.

¹⁰³ Tenendo conto della richiamata disciplina di cui all'art. 1, co. 75 e 76, l. n. 311/2004 (sulla quale cfr. C. conti, Sezione autonomie, 11 maggio 2012, n. 5/2012), i mutui erogati dal Ministero dell'economia e delle finanze nell'ambito dei Piani di rientro per la copertura dei disavanzi sanitari sono indicati tra i debiti a carico della Regione (v. tabella 1/IND/LAZIO e 1/IND CAMPANIA, in Vol. II, Allegati).

¹⁰⁴ Per una corretta lettura delle tabelle relative alle singole Regioni (tabelle 1-4/IND/REGIONE, in Vol. II, Allegati), sul debito complessivo, si segnala che:

- per le Regioni soggette a Piani di rientro, è stato chiesto ai compilatori di inserire le eventuali somme ricevute dal MEF per ripianare debiti sanitari, tra i "mutui" nella tabella relativa agli *stock* di debito e di considerarli come mutui contratti con la cassa DD.PP. e altri Istituti pubblici equiparati. Ogni dettaglio ritenuto utile alla migliore comprensione è stato inserito dalle Regioni nell'apposito spazio "note";
- per i mutui a carico di Stato e Regione (anche se contratti da Enti locali), è stato chiesto di indicare separatamente la rispettiva quota in base alla percentuale di concorso al finanziamento delle annualità di ammortamento, specificando in nota eventuali rideterminazioni intervenute negli anni;
- i mutui contratti con istituti quali BEI, sono riepilogati nella colonna "CASSA DD.PP. e altri ISTITUTI PUBBLICI EQUIPARATI";
- nella colonna dei "Flussi in uscita" è stato chiesto di inserire gli importi che la Regione paga (denominazione anche usata per tali somme: "con derivato") e nella colonna "Flussi in entrata" gli importi che la Regione riceve (denominazione anche usata per tali somme: "senza derivato").

¹⁰⁵ Il "debito totale" delle Regioni tiene conto sia del debito a carico delle Regioni sia a di quello a carico dello Stato. L'andamento decrescente del debito totale nel 2011 sul 2010 è stato evidenziato in C. conti, Sez. aut., 2 agosto 2012, n. 14/SEZAUT/2012/FRG, pag. 55.

Il debito complessivo a carico delle Regioni a statuto ordinario ammonta a 33.506 milioni di euro a fine 2012, mentre il debito a carico delle Regioni a statuto speciale ammonta a 6.890 milioni di euro. Anche il debito sanitario subisce una contrazione nel biennio considerato passando da 15.095 milioni di euro nel 2011 a 14.580 milioni di euro nel 2012 (-3,4%).

In controtendenza, cresce la percentuale di indebitamento di Toscana, Marche, Campania, Basilicata e Sicilia. In disparte la situazione peculiare della Regione Lazio¹⁰⁶, è degno di particolare attenzione il dato fornito dalla Regione Campania, trattandosi di una Regione che presenta livelli di debito elevati in termini assoluti. Infatti, nel 2012 si riscontra un aumento del debito a carico della Regione pari all'1% a fronte di un azzeramento totale del debito a carico dello Stato. Inoltre, è da evidenziare la crescita del debito sanitario che varia di +6% nel 2012 rispetto all'anno precedente; dato in controtendenza rispetto a tutte le altre Regioni che presentano una riduzione dell'ammontare del debito per sanità¹⁰⁷.

Molte Regioni mostrano una riduzione del debito sanitario, nonostante la presenza di un incremento dell'indebitamento totale. Nello specifico, in Toscana l'autorizzazione all'indebitamento, al netto del debito per la sanità, continua a crescere in modo vistoso (+4% il debito a carico della Regione)¹⁰⁸. In particolare, a fronte di un maggior debito totale (+1%), nel 2012 rispetto all'anno precedente, il debito sanitario toscano presenta una flessione (-6%); lo stesso vale per le Marche che a fronte di un aumento del debito totale (+4%) mostra una riduzione del debito per sanità (-3%); inoltre, occorre rilevare come l'incidenza del debito a carico dello Stato rappresenti, nelle Marche, una esigua parte del debito

¹⁰⁶ Con riferimento alla tabella 1/IND, occorre precisare che la sostanza debitoria della Regione Lazio ammonta complessivamente, per il 2011 ad euro 12.209.306.266 e a fine 2012 ad euro 11.741.449.489, importi superiori rispetto a quelli indicati nella citata tabella, dovuti alla presenza di tipologie di debito non annoverabili fra le forme tipiche di indebitamento, ma che, nella sostanza, vanno ad incrementare lo *stock* debitorio della Regione, così come ampiamente argomentato dalla Sezione regionale di controllo della Regione Lazio, deliberazione n. 123/2013/FRG, (esercizio finanziario 2011), pag. 97, nella quale si afferma che: "costituiscono ulteriore indebitamento a carico della Regione, non contabilizzati sotto la voce di indebitamento nel rendiconto 2011 e di cui sarà data evidenza nel rendiconto 2012:

- il valore dell'operazione SAN.IM.;
- il rimborso della ricapitalizzazione delle ASL e delle Aziende Ospedaliere;
- i mutui Cassa DDPP contratti dai comuni;
- il debito sanitario transatto.

Dall'Osservatorio del debito (*Rating Book*) al 31 dicembre 2011 risulta un valore pari a 11.720.576 migliaia di euro, comprendente l'operazione San.Im. (pari a 1.095.079 migliaia di euro) ed il debito sanitario transatto (pari a 18 milioni di euro), mentre non risultano le rimanenti forme di indebitamento sopra elencate (rimborso della ricapitalizzazione delle ASL e delle Aziende Ospedaliere; mutui Cassa DDPP contratti dai comuni)".

Evidentemente, i dati esposti nella tabella 1/IND, e le conseguenti incidenze e variazioni esposte nella tabella 2/IND si riferiscono alle informazioni comunicate dalla Regione Lazio, per il tramite della Sezione di controllo (ove la sostanza debitoria, comprensiva delle sopra indicate operazioni, diverse dai mutui e dalle obbligazioni è stata riconosciuta mediante apposita nota al prospetto Indebitamento, come evidenziato nel Vol. II, allegati).

Nella citata delibera n. 123/2013 si fa riferimento, a pag. 97, alla nota del direttore della Direzione regionale programmazione economica, bilancio, demanio e patrimonio prot. n. 3652 del 21.05.2013; nota del direttore del Dipartimento programmazione economica e sociale prot. n. 3876 del 31.05.2013.

¹⁰⁷ Il debito in materia di sanità è quasi sempre un debito a carico delle Regioni, ad eccezione di quanto rilevato per le Regioni Veneto e Calabria (tabella 1/IND).

¹⁰⁸ Cfr. Sezione di controllo per la Regione Toscana del. 187/2012/FRG pag. 57. Il debito sanitario è totalmente sostenuto dalla Regione stessa. Complessivamente il debito i cui oneri sono sostenuti dallo Stato rappresenta circa il 15% del complessivo debito totale e il dato è in discesa nel biennio.

totale, che è in netta diminuzione (-16%) rispetto agli anni precedenti¹⁰⁹. Una consistente incidenza del debito sanitario su quello complessivo, nel 2012 rispetto al 2011, si registra in Emilia Romagna (75%), in Veneto (34%), nelle Marche (34%), nel Lazio (56%), in Campania (28%), in Puglia (38%), in Calabria (53%), ossia in Regioni che, in prevalenza, presentano valori in discesa sul debito totale, anche sanitario (tabella 2/IND)¹¹⁰.

La Regione Umbria rappresenta un'importante eccezione rispetto agli altri Enti (accanto alle RSS, e in particolare alla Provincia autonoma di Trento), con un debito a carico dello Stato maggiore, in termini assoluti, rispetto a quello sostenuto dalla Regione. Infatti l'incidenza del debito totale sul debito a carico dello Stato, nel 2012, si attesta su un valore pari all'84%, seppure in diminuzione rispetto all'anno precedente.

5.9.3 L'analisi dei dati sulla finanza derivata

Con riferimento agli strumenti di finanza derivata, dall'analisi della tabella 3/IND emerge che il loro utilizzo è episodico per quanto riguarda i mutui (coinvolgendo soltanto sei RSO e una RSS), oltre a presentare valori in forte discesa, nel 2012 rispetto al 2011¹¹¹. Ciò si riflette sull'esiguità degli importi, rispetto all'ammontare dello *stock* dei mutui¹¹².

Il ricorso ai prodotti finanziari con componente derivata è, invece, generalizzato con riferimento alle obbligazioni¹¹³, con un andamento sostanzialmente stabile nel tempo, anche se in leggero ribasso. Spiccano i dati del Piemonte, con un sostanziale azzeramento dell'utilizzo degli strumenti di finanza derivata (-100%)¹¹⁴, del Friuli Venezia Giulia che registra un decremento pari al 40% nell'utilizzo di tali strumenti, ma anche della Toscana e delle Marche che segnano una riduzione pari, rispettivamente, al 10 e al 13%.

L'utilizzo dei derivati per gli Enti territoriali, viene consentito solo in relazione alla gestione di passività effettive e pertanto solo con finalità di copertura dei rischi e non con finalità speculative.

Per quanto concerne le informazioni raccolte relative ai "flussi in uscita" e ai "flussi in entrata" generati dagli strumenti di finanza derivata, si precisa che i primi comprendono gli oneri dovuti dalla Regione in relazione alla stipulazione del contratto di finanza derivata e che sono addebitati alla Regione, mentre i "flussi in entrata" corrispondono agli importi che l'ente

¹⁰⁹ I dati forniti dalla Regione, presentati analiticamente in Vol. II, Allegati, si discostano, per il 2011, da quelli presentati nella delibera n. 155/2012/FRG della Sezione di controllo per la Regione Marche.

¹¹⁰ Fanno eccezione, la Regione Marche, che ha visto aumentare il debito totale di +4% e la Campania, che riporta un aumento del debito sanitario pari a +6%.

¹¹¹ Le variazioni più ampie si registrano nella Regione Marche (-12%) e in Umbria (-33%) che, peraltro, presentano percentuali di flessione anche nell'impiego di derivati correlati ad obbligazioni (tabella 3/IND).

¹¹² Nel 2012, gli strumenti di finanza derivata raggiungono la cifra di 1.497 milioni di euro, a fronte di mutui a carico delle Regioni per 23.451 milioni di euro.

¹¹³ La fattispecie non ricorre in Emilia Romagna, Basilicata e Calabria mentre, tra le RSS di cui sono disponibili i dati, risulta il ricorso alla finanza derivata per Valle d'Aosta, la Sicilia ed il Friuli Venezia Giulia.

¹¹⁴ Come riferito dalla Regione Piemonte, ciò è avvenuto in conseguenza di una procedura di autotutela con la quale la Regione ha autonomamente annullato tutti i contratti di finanza derivata (vedi note, tabelle 1-4/IND/REGIONE, Piemonte, in Vol. II, Allegati).

avrebbe dovuto sostenere in assenza di derivato e che restano a carico dell'intermediario finanziario. Quest'ultimo, infatti, con la sottoscrizione del contratto derivato, si accolla il rischio connesso al contratto principale (mutuo, obbligazioni) sul quale il derivato stesso è emesso¹¹⁵.

Tali valori, esposti in modo disaggregato per ciascuna Regione (cfr. tabelle 4/IND/REGIONE, in Vol. II, Allegati), vanno intesi come la descrizione delle posizioni contabili determinate dai singoli accordi contrattuali sottostanti agli strumenti di finanza derivata in essere per ciascuna Regione e non come il risultato effettivo dell'operazione in derivati. L'obiettivo dell'indagine è, infatti, quello di evidenziare e di confrontare gli andamenti degli oneri finanziari ricollegabili alla presenza o meno degli strumenti di finanza derivata.

Fermo restando l'utilità della tabella in esame, per l'espressione dell'andamento in diminuzione del fenomeno, i singoli dati forniti dalle Regioni non sono sempre paragonabili tra loro, sia in relazione alle singolarità dei contratti stipulati e sia per le differenti modalità di compilazione dei prospetti allegati alle citate Linee guida. In ogni caso, tali peculiarità sono ampiamente giustificate nelle note poste in calce alle schede riferite alle singole Regioni (tabella 4/IND/REGIONE, in Vol. II, Allegati), dalla cui lettura si trae una visione complessiva del fenomeno.

¹¹⁵ In estrema sintesi, nella tabella 4/IND/REGIONE (Volume II, Allegati), i "flussi in entrata" corrispondono a ciò che "la Regione riceve" (importo corrispondente agli oneri assunti dall'intermediario finanziario), mentre i "flussi in uscita" indicano ciò che "la Regione paga" (a seguito del contratto derivato); se i saldi (*netting*) sono diversi da quelli ottenibili dai flussi in uscita ed in entrata, è stato chiesto alle Regioni di fornire il dato nella nota motivandone la differenza.

Tab. 1/IND - TOTALE INDEBITAMENTO DELLE REGIONI - Anni 2011-2012

(valori in migliaia in euro)

REGIONI	A carico Regioni				A carico Stato				TOTALE DEBITO (a carico Regioni e Stato)		Totale debito SANITA'	
			di cui sanità				di cui sanità					
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Piemonte	6.445.341	6.215.729	83.058	75.507	694.650	573.813	0	0	7.139.991	6.789.541	83.058	75.507
Lombardia	2.367.633	2.227.680	310.391	212.588	840.340	817.758	0	0	3.207.973	3.045.438	310.391	212.588
Veneto	1.414.664	1.339.887	254.619	241.105	1.007.539	910.098	531.962	520.905	2.422.202	2.249.985	786.581	762.010
Liguria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E. Romagna	854.699	856.855	854.699	794.058	309.941	198.454	0	0	1.164.640	1.055.309	854.699	794.058
Toscana	1.180.549	1.231.403	173.245	162.934	243.279	209.246	0	0	1.423.828	1.440.649	173.245	162.934
Marche	1.013.262	1.083.667	434.861	421.778	130.984	110.075	0	0	1.144.246	1.193.742	434.861	421.778
Umbria	372.984	360.378	15.585	13.170	2.103.973	1.843.934	0	0	2.476.956	2.204.312	15.585	13.170
Lazio*	10.120.211	9.820.022	5.891.999	5.747.234	505.286	482.505	0	0	10.625.497	10.302.527	5.891.999	5.747.234
Abruzzo	1.511.899	1.420.288	659.408	588.692	38.192	30.388	0	0	1.550.091	1.450.676	659.408	588.692
Molise	393.862	384.518	98.802	95.943	9.358	7.237	0	0	403.220	391.755	98.802	95.943
Campania	5.673.874	5.712.993	1.512.203	1.602.935	173.518	0	0	0	5.847.393	5.712.993	1.512.203	1.602.935
Puglia	1.988.145	1.871.282	744.206	741.456	95.687	77.998	0	0	2.083.832	1.949.280	744.206	741.456
Basilicata	261.044	305.182	7.330	6.850	171.663	149.507	0	0	432.707	454.689	7.330	6.850
Calabria	740.100	676.660	345.353	319.665	533.894	517.026	325.204	318.606	1.273.994	1.193.686	670.557	638.271
TOTALE RSO	34.338.267	33.506.543	11.385.760	11.023.917	6.858.304	5.928.039	857.166	839.511	41.196.571	39.434.583	12.242.926	11.863.428
Pr. Aut. di Bolzano	90.847	69.487	0	0	19.607	16.696	0	0	110.454	86.183	0	0
Pr. Aut. di Trento	0	0	0	0	26.196	22.046	0	0	26.196	22.046	0	0
Friuli V. G.	1.017.510	832.285	201.930	144.058	132.561	110.265	0	0	1.150.071	942.551	201.930	144.058
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	5.304.533	5.384.636	2.502.530	2.452.563	344.456	298.809	147.152	120.794	5.648.989	5.683.445	2.649.682	2.573.357
Trentino A.A.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle D'Aosta	342.477	603.594	783	0	58.300	47.255	0	0	400.778	650.849	783	0
Totale RSS esaminate	6.755.367	6.890.002	2.705.243	2.596.621	581.121	495.071	147.152	120.794	7.336.488	7.385.073	2.852.395	2.717.415
Totale RSO+RSS	41.093.634	40.396.546	14.091.002	13.620.538	7.439.425	6.423.111	1.004.318	960.305	48.533.059	46.819.656	15.095.321	14.580.843

* Dati forniti dalla Sezione regionale di controllo per la Regione Lazio.

L'importo totale mutui a carico Regioni non tiene conto dell'apposita annotazione in calce all'allegato relativo alla Regione Lazio, da cui risulta che la sostanza debitoria complessiva al 31.12.2011 ammonta ad euro **12.209.306.266** e, al 31.12.2012, ad euro **11.741.449.489**, tenendo conto delle operazioni che, pur essendo qualificabili come indebitamento regionale, non possono essere considerate "mutui" o "obbligazione".

Tab. 2/IND - INDEBITAMENTO TOTALE REGIONI - INCIDENZE E VARIAZIONI - Anni 2011-2012

REGIONI	Incidenza % debito Regioni su TOTALE DEBITO		Incidenza % debito Stato su TOTALE DEBITO		Incidenza % debito SANITA' su TOTALE DEBITO		Variazioni % totale debito a carico Regioni	Variazioni % totale debito a carico Stato	Variazioni % totale debito SANITA'	Variazioni % TOTALE DEBITO
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2012/2011	2012/2011	2012/2011	2012/2011
Piemonte	90%	92%	10%	8%	1%	1%	-4%	-17%	-9%	-5%
Lombardia	74%	73%	26%	27%	10%	7%	-6%	-3%	-32%	-5%
Veneto	58%	60%	42%	40%	32%	34%	-5%	-10%	-3%	-7%
Liguria	np	np	np	np	np	np	np	np	np	np
E. Romagna	73%	81%	27%	19%	73%	75%	0%	-36%	-7%	-9%
Toscana	83%	85%	17%	15%	12%	11%	4%	-14%	-6%	1%
Marche	89%	91%	11%	9%	38%	35%	7%	-16%	-3%	4%
Umbria	15%	16%	85%	84%	1%	1%	-3%	-12%	-15%	-11%
Lazio	95%	95%	5%	5%	55%	56%	-3%	-5%	-2%	-3%
Abruzzo	98%	98%	2%	2%	43%	41%	-6%	-20%	-11%	-6%
Molise	98%	98%	2%	2%	25%	24%	-2%	-23%	-3%	-3%
Campania	97%	100%	3%	0%	26%	28%	1%	-100%	6%	-2%
Puglia	95%	96%	5%	4%	36%	38%	-6%	-18%	0%	-6%
Basilicata	60%	67%	40%	33%	2%	2%	17%	-13%	-7%	5%
Calabria	58%	57%	42%	43%	53%	53%	-9%	-3%	-5%	-6%
Totale RSO esaminate	72%	74%	21%	19%	27%	27%	-1%	-19%	-6%	-4%
Prov. Aut. di Bolzano	82%	81%	18%	19%	0%	0%	-24%	-15%	0%	-22%
Prov. Aut. di Trento	0%	0%	100%	100%	0%	0%	0%	-16%	0%	-16%
Friuli Venezia Giulia	88%	88%	12%	12%	18%	15%	-18%	-17%	-29%	-18%
Sardegna	np	np	np	np	np	np	np	np	np	np
Sicilia	94%	95%	6%	5%	47%	45%	2%	-13%	-3%	1%
Trentino Alto-Adige	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Valle d'Aosta	85%	93%	15%	7%	0%	0%	76%	-19%	-100%	62%
Totale RSS esaminate	50%	51%	21%	21%	9%	9%	5%	-11%	-19%	1%

Tab. 3/IND INDEBITAMENTO A CARICO DELLE REGIONI - STRUMENTI DI FINANZA DERIVATA - Anni 2011-2012

(valori in migliaia in euro)

REGIONI	Mutui a carico Regione		Strumenti di finanza derivata		Variaz. % 2012-2011	Obbligazioni a carico Regione		Strumenti di finanza derivata		Variaz. % 2012-2011
	2011	2012	2011	2012		2011	2012	2011	2012	
Piemonte	4.337.731	4.141.552	0	0	-	2.107.611	2.074.177	1.786.243	0	-100%
Lombardia	2.079.534	1.939.581	0	0	-	288.099	288.099	864.297	864.297	0%
Veneto	558.001	519.206	0	0	-	856.663	820.682	304.963	290.332	-5%
Liguria	np	np	np	np	np	np	np	np	np	np
E. Romagna	759.108	771.883	352.912	335.697	-5%	95.592	84.972	0	0	-
Toscana	731.853	810.114	139.792	133.967	-4%	448.696	421.289	260.696	236.189	-10%
Marche	456.262	526.667	114.888	101.413	-12%	557.000	557.000	66.725	58.875	-13%
Umbria	54.715	45.297	6.569	4.379	-33%	318.269	315.081	298.246	296.726	-1%
Lazio	8.979.829	8.770.707	0	0	-	1.525.769	1.494.627	2.193.148	2.158.130	-2%
Abruzzo	0	0	0	0	-	804.243	789.417	804.243	789.417	-2%
Molise	139.587	132.431	0	0	-	254.274	252.087	254.274	252.087	-1%
Campania	3.783.874	3.822.993	629.029	587.381	-7%	1.890.000	1.890.000	4.580.000	4.580.000	0%
Puglia	1.118.145	1.001.282	0	0	-	870.000	870.000	1.740.000	1.740.000	0%
Basilicata	246.913	292.758	0	0	-	14.131	12.424	0	0	-
Calabria	740.100	676.660	351.680	334.251	-5%	0	0	0	0	-
Totale RSO esaminate	23.985.651	23.451.130	1.594.871	1.497.089	-6%	10.030.346	9.869.855	13.152.834	11.488.802	-17%
Prov. Aut. di Bolzano	0	0	0	0	-	0	0	0	0	-
Prov. Aut. di Trento	0	0	0	0	-	0	0	0	0	-
Friuli Venezia Giulia	36.777	0	0	0	-	980.733	832.285	191.087	136.771	-40%
Sardegna	np	np	np	np	np	np	np	np	np	np
Sicilia	5.079.689	5.210.433	733.369	666.230	-9%	224.844	174.203	568.000	568.000	0%
Trentino Alto-Adige	0	0	0	0	-	0	0	0	0	-
Valle d'Aosta	11.971	8.624	0	0	-	330.506	594.970	412.509	543.170	24%
Totale RSS esaminate	5.128.437	5.219.057	733.369	666.230	-9%	1.536.083	1.601.458	1.171.596	1.247.941	6%