

Le prospettive extrafiscali della finanza territoriale, con particolare riferimento alle forme associative fra comuni, in tema di reperimento di risorse finanziarie.

Michelangelo Nigro

Premessa

Riforma costituzionale, federalismo e autonomia finanziaria, sono questi i temi portanti della rivoluzione del sistema di funzionamento e finanziamento delle autonomie locali.

Temi decisamente interessanti, ma spesso troppo lontani dalla realtà della pubblica amministrazione locale italiana.

Quante volte abbiamo sentito parlare di sussidiarietà verticale ?

Quante volte abbiamo “sperato” che con la maggiore autonomia concessa agli enti locali, avremmo avuto una più alta probabilità di far decollare la crescita economica, partendo dal basso, ossia dai comuni ?

Quante volte è stato detto che le autonomie locali devono essere al servizio dei cittadini e delle imprese ?

Quante “poche” volte, però, si è tenuto conto degli oltre 5.600 comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti (oltre il 75% degli 8.100 comuni) ?

È da questo presupposto che bisogna ripartire e reimpostare i modelli di sviluppo economico locale. Non si può pensare ad un sistema in cui tutto è delegabile verso il basso, senza però garantire risorse umane, professionali, strumentali e finanziarie.

La risposta a tutto ciò potrebbe essere “*l’associazionismo*”, ma con una seria riflessione: se da un lato esistono gli strumenti per favorire le diverse forme organizzative (anche se spesso complessi da attivare e gestire), dall’altro, spesso si riscontra l’assenza della cultura del “*cooperare per crescere*”. Pur tuttavia, i “*Campanili*” stanno iniziando un lento percorso di reciproco avvicinamento.

L’autonomia finanziaria, ancora un’illusione

In questi ultimi anni gli enti locali hanno dovuto, faticosamente, adeguarsi alle radicali trasformazioni ed evoluzioni dei modelli di organizzazione, dei sistemi di gestione, dei meccanismi di finanziamento.

Era il lontano 1990 quando la Legge Quadro n.142 dell'8 giugno introdusse i principi di riforma delle autonomie locali. Da quel momento si sono susseguite leggi, decreti, regolamenti che hanno inciso profondamente sulla cultura dell'amministrazione pubblica. Tali profonde modifiche a livello nazionale, sono state parallelamente accompagnate da un ruolo sempre più crescente dell'Unione Europea con i suoi stimoli e impulsi sul monitoraggio delle politiche economiche e di bilancio attraverso il Patto di Stabilità e di Crescita.

In tutto ciò, hanno avuto un ruolo determinante sia la riforma del Titolo V della Costituzione (L.3/2001), sia le varie Leggi Finanziarie che hanno inciso sui bilanci degli enti locali e sui modelli organizzativi dei servizi pubblici locali.

In sintesi, oggi, ci ritroviamo a parlare di decentramento amministrativo, relativamente al trasferimento di funzioni e competenze, e di decentramento finanziario, impropriamente denominato federalismo, caratterizzato dal trasferimento del potere impositivo agli enti territoriali.

Ma possiamo davvero definire i nostri enti locali soggetti autonomi finanziariamente ?

È vero, rispetto a quanto definito dalla Costituzione, emerge una certa flessibilità degli enti territoriali nella gestione delle entrate proprie; ma non basta. La Costituzione, all'articolo 119¹, recita che, comuni, province, città metropolitane e regioni possono “*Stabilire e applicare tributi ed entrate propri*”, ma possono farlo compatibilmente con quanto stabilito dal sistema tributario e

¹ *I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.*

comunque “*secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica*”. Sarà vitale capire fino a che punto gli enti territoriali potranno realmente incidere sul tessuto sociale, economico e produttivo con la definizione di imposte proprie. Oggi non è ancora chiaro quali siano i principi di coordinamento della finanza pubblica, anche se vengono individuati nell’ambito della Legge Finanziaria 2005 (L.311/2004). Inoltre, non sono ancora chiari i meccanismi di funzionamento del fondo perequativo, messo a disposizione dallo Stato, con finalità di intervenire nei confronti dei territori con minore capacità fiscale.

In altri termini, è ancora poco trasparente la ripartizione tra il potere impositivo dello Stato e quello delle amministrazioni locali. Il più delle volte si rileva l’inadeguatezza delle risorse economico-finanziarie per far fronte alle innumerevoli funzioni attribuite; e laddove si registra una sufficiente autonomia finanziaria, spesso, si creano forti sperequazioni nella distribuzione del carico fiscale tributario e tariffario a discapito di cittadini e imprese, violando il fondamentale principio dell’efficiente allocazione delle risorse.

Le forme associative in campo finanziario

La difficile applicazione dell’autonomia finanziaria e i continui tagli ai trasferimenti erariali, hanno spinto gli enti locali a dover intervenire sempre più sulla leva del debito. Nel corso degli ultimi quattro anni, il debito delle amministrazioni locali si è triplicato, passando da circa 30 miliardi di euro del 2000, a ben oltre 100 miliardi di euro nel 2004. Il ricorso al debito, difatti, è l’unico strumento per poter finanziare lo sviluppo economico del proprio territorio. Ed è proprio in tale ambito che si è registrata un’altra distorsione: non tutti gli enti locali sono riusciti a stare al passo con la rapida evoluzione dei mercati e dei prodotti finanziari; e le maggiori difficoltà le hanno dovute subire gli enti di piccole dimensioni.

Il tutto è iniziato nel 1996 con l’introduzione dei prestiti obbligazionari (L.724/1994, art.35 e 37; DMT 420/1996 – regolamento di attuazione); parallelamente la Cassa depositi e prestiti (Cdp), per non perdere competitività, ha dovuto adeguarsi, innovandosi profondamente. Per quasi un secolo e mezzo la Cassa ha rappresentato l’unico punto di riferimento degli enti locali. La quasi totalità del debito locale vedeva come unica controparte la Cdp.

Qui di seguito vengono sintetizzate le principali innovazioni che hanno interessato l'istituto, oggi paragonabile ad una vera banca d'affari:

1. Al tasso fisso ventennale si sono aggiunti i tassi fissi differenziati per scadenza, con durate anche fino a trenta anni, e i tassi variabili ancorati all'Euribor (tasso interbancario).
2. Sulle modalità di definizione dei tassi di interesse, si è passati da un sistema in cui il costo del denaro veniva stabilito con decreto del Ministero del Tesoro su proposta del Direttore Generale della Cassa, ad un meccanismo automatico di rilevazioni, dapprima mensili, e successivamente settimanali. In particolare, dal gennaio 2003 al gennaio 2005, i tassi di interesse venivano definiti una volta al mese e applicati ai mutui concessi dal Consiglio di Amministrazione della Cdp, il quale si riuniva alla fine di ogni mese. Con la Circolare 1255 del gennaio 2005, si è arrivati a rilevazioni settimanali, comunicate attraverso il sito internet della stessa Cassa (www.cassaddpp.it) e il Sole 24 Ore. Con questa profonda innovazione, la Cassa si è allineata ai mercati finanziari.
3. Oltre all'introduzione di nuovi prodotti finanziari, la Cdp ha proposto negli ultimi anni, operazioni di gestione del debito attraverso le rinegoziazioni dell'esistente. Ossia, l'obiettivo di tali operazioni è quello di rimodulare tassi e scadenze delle varie posizioni di mutui, al fine di adeguarne il costo allineandolo al mercato, e, nel contempo, alleggerire l'impatto delle rate sul bilancio.
4. Ma la vera novità, quella più importante, è stata la trasformazione della Cassa in Società per Azioni. Nel 2003, il capitale della Cassa è passato al Ministero dell'Economia per il 70% e alle fondazioni bancarie per il restante 30%. Non solo, la Cassa ha subito una radicale trasformazione anche in termini organizzativi. Infatti, all'atto della trasformazione, la Cassa ha acquistato partecipazioni azionarie di società quali l'ENI, l'ENEL e le Poste Italiane S.p.A.; ha costituito al suo interno una società denominata Infrastrutture S.p.A. (controllata al 100%), con l'obiettivo di finanziare i privati che partecipassero alla realizzazione di operazioni in Project Financing; infine, si è giunti ad una scorporazione tra una gestione ordinaria, destinata al finanziamento di soggetti privati, e una gestione separata, destinata al finanziamento degli enti territoriali.

Nel frattempo è aumentato sempre più il numero degli enti territoriali che hanno preferito rivolgersi ai mercati finanziari attraverso l'emissione di titoli obbligazionari. Lo strumento delle obbligazioni consente di raccogliere capitale direttamente dai mercati, mettendo in competizione il sistema bancario.

In Italia sono numerosi gli enti che hanno fatto ricorso a tale forma di indebitamento, ma si tratta per lo più di realtà medio grandi. È possibile sintetizzare i principali vantaggi di tale strumento, che si concretizzano nel recupero del 50% dell'imposta sostitutiva del 12,50% applicata sulle cedole di interessi, e nel rendimento delle giacenze rivenienti dall'assunzione del debito, infatti, i prestiti obbligazionari non transitano attraverso il sistema della Tesoreria Unica.

A tal proposito è opportuno ricordare che non esiste un importo minimo di titoli da collocare sul mercato, affinché l'operazione risulti conveniente sul piano economico e finanziario e di impatto sul bilancio. Ne tanto meno esiste una soglia demografica al di sotto della quale non è consentito emettere obbligazioni. Il vero limite per gli enti di piccole dimensioni è rappresentato dalla scarsa appetibilità che operazioni di piccolo calibro possano riscontrare sui mercati finanziari. Ed è proprio partendo da queste brevi riflessioni che si sottolinea la necessità di stimolare i piccoli enti alle aggregazioni e all'associazionismo anche e soprattutto in campo finanziario.

Non esistono vincoli di nessun tipo nella predisposizione di operazioni in pool tra più enti, che attraverso una convenzione gestita ad esempio dalla città capoluogo o addirittura dalla provincia, rendono l'operazione interessante per i mercati. In tal caso, ciascun ente avrebbe il proprio piano di ammortamento e le proprie rate da pagare, ma le condizioni del prestito sarebbero fissate su importi rilevanti, negoziati sui mercati con un potere contrattuale ben più alto rispetto a quello dei singoli enti, con il risultato di un beneficio in termini di tasso di interesse.

Si sviluppa in tale ambito il concetto di "rete" tra enti locali. L'Emilia Romagna ha fatto da apripista, infatti, già a partire dal 2000 sono state costruite le prime operazioni in cui oltre 50 comuni, con una sola emissione raccoglievano capitale a tassi decisamente competitivi. Lo stesso comune di Ciampino, insieme ad altri 12 comuni di piccole e medie dimensioni, hanno raccolto 50 milioni di euro per finanziare ciascuno le proprie spese di investimento.

Sono solo due esempi di best practice, che però possono costituire una base di partenza per numerosi enti.

L'associazionismo tra comuni di piccole dimensioni sta diventando una strada obbligata, infatti la complessità del sistema di reperimento di risorse e di gestione del debito, presuppone una conoscenza sempre più approfondita dei meccanismi di funzionamento dei mercati finanziari. Basti

pensare agli strumenti derivati (più noti come swap)², all'applicazione della rinegoziazione ai sensi dell'articolo 41 della Finanziaria 2002³, alle stesse rinegoziazioni proposte dalla Cassa depositi e prestiti, incomprensibili per certi aspetti, fino ad arrivare alla stessa operazione disciplinata dall'articolo 1, comma 71 e seguenti della Finanziaria 2005⁴, la quale pone in capo agli enti locali l'attivazione della procedura di rinegoziazione dei mutui con oneri parziali e/o totali a carico dello Stato. È questo un classico esempio in cui l'onere delle operazioni (onere organizzativo e procedurale) spetta ai comuni, i vantaggi (riduzione del costo del debito) ricadono sul bilancio dello Stato.

Tutte queste operazioni, sommariamente indicate, spesso presuppongono competenze specifiche che nella gran parte degli enti è difficile trovare. La logica della “rete” diventa uno strumento fondamentale per crescere, cooperando, e per sfruttare economie di conoscenza, che si riflettono in termini economici e finanziari.

² Gli swap sono stati utilizzati dagli enti locali italiani a partire dal 2000. Ma solo nel 2003 lo strumento è stato regolamentato. I riferimenti sono il DME 389/2003 e la Circolare esplicativa del maggio 2004.

³ Con l'articolo 41 della Finanziaria 2002, si stabilisce la possibilità di estinguere anticipatamente il proprio debito (purché contratto dopo il 31 dicembre 1996), attraverso l'emissione di titoli obbligazionari. Il valore finanziario della nuova passività dovrà risultare più basso rispetto alla vecchia struttura del debito.

⁴ Si veda anche la circolare esplicativa del Ministero dell'Economia del 28 giugno 2005.