

## Commenti

---

Per discutere del problema del ricorso ai nuovi strumenti finanziari da parte dei Comuni e degli Enti locali, a cui è dedicato questo numero monografico di *Prisma*, è necessario comprendere l'origine politica di questo fenomeno. La situazione che si è creata in questi ultimi anni deriva infatti dall'esigenza per gli Enti locali di ridurre il costo del debito a fronte di una riduzione delle entrate unita all'impossibilità di aumentare la leva fiscale. Tutti si sono quindi dovuti ingegnare nel fare "finanza creativa", per necessità, non perché gli amministratori locali si siano improvvisamente trasformati in finanziari d'assalto. A questa "domanda" è corrisposto un vero e proprio assalto da parte delle banche nei confronti delle amministrazioni, con un'offerta massiccia di servizi e consulenze tecniche che in alcuni casi hanno "raggirato" le strutture comunali. Oggi dopo la catastrofe della crisi della finanza globale alcuni hanno deciso di denunciare le banche creatrici di questi strumenti, tra cui i derivati, ed il caso più famoso è quello del Comune di Milano. È bene ricordare però che con questi strumenti sono stati realizzati degli investimenti pubblici, non bisogna generalizzare. Ricordare l'origine di cui dicevo è importante anche per inquadrare nei termini corretti la questione del cosiddetto federalismo fiscale, l'altro tema trattato in questo numero di *Prisma*. L'essenza del federalismo fiscale consiste infatti nella richiesta da parte dei Comuni e degli Enti locali di poter avere a disposizione delle entrate più consistenti. Queste entrate possono derivare da un aumento dell'Irpef o dell'Iva, oppure dallo stabilimento di una filiera di tassazione a completa disposizione dell'ente locale, ad esempio quella della casa. Accanto a questo, pensando alla legge attualmente in discussione, vanno approntati dei criteri di perequazione tra gli enti locali, sia tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale, sia tra le stesse Regioni a statuto ordinario. Bisogna mettere mano al dislivello tra Regioni, perché oggi i principali finanziatori sono Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna.

*Massimo Cacciari*

## Commenti

---

Questo bel numero di *Prisma* non poteva uscire in un momento più propizio. Se vogliamo capire l'esito delle elezioni amministrative del 6 e 7 giugno 2009 dobbiamo entrare dentro alla cultura dominante che sta segnando la vita di comuni, province e regioni. Perché si fa presto a dire federalismo, si fa presto ad evocare il federalismo come una formula magica capace di ottimizzare il sistema istituzionale del paese, moltiplicare le classi dirigenti, creare un circuito virtuoso fra governanti e governati fatto di autonomia e responsabilità. Il punto da chiarire, il lato oscuro della luna, rimane: quale cultura sottende, indirizza, plasma il federalismo. La vittoria del centro destra e della Lega Nord ci dà una risposta che può non piacere ma è una risposta chiara. Di conseguenza una cultura autonomista nobile e storica rischia di essere spazzata via sotto la spinta di fenomeni che in tutta Europa stanno alterando quel saper fare comunità che da oltre un secolo è l'anima della cultura autonomista. Il tema non è da parte di questo centro destra creare le condizioni per un secessionismo istituzionale che spacchi il paese, ma, come è proprio di una cultura populista ed egoista, ossificare una secessione che c'è già nei fatti tante e tali sono le differenze sostanziali fra le diverse aree del paese; chiudere le comunità locali in se stesse e trarre dalle loro paure reali o evocate tutti i vantaggi elettorali possibili. Il voto del 6 e 7 giugno come mai è avvenuto prima va a squassare alle fondamenta la cultura dell'autonomismo storico. Se facciamo un passo indietro questa cultura ha poggiato per più di un secolo sul riformismo di matrice cattolico popolare e su quello di matrice socialista. Le differenze fra questi erano significative la prima *ministerial-municipalista* puntava ad un carattere dello stato attento ai campanili criticando in questo una impostazione liberale verticistica e centralista propria del risorgimento vincente; la seconda puntava a far valere l'autonomia locale come strumento di emancipazione sociale delle classi subalterne e in questo si poneva in polemica con uno stato liberale inadeguato a far fronte a questo obiettivo sociale in una fase di industrialismo crescente. Entrambe però convergevano con maggiori o minori successi sullo strumento del governo locale come costruttore di comunità e in parallelo hanno dato vita a pagine bellissime della storia d'Italia vista dai territori, dai diritti dei cittadini. Realizzazioni concrete che ancora oggi rendono migliore la vita di milioni di italiani. Quello che sta accadendo oggi è molto diverso e non è l'evoluzione di quelle culture ma la conseguenza del fatto che quelle culture non sono mai potute diventare maggioranza egemone nella politica nazionale, nei partiti di riferimento e non hanno mai saputo o potuto evolversi capace di imporre una nuova forma di Repubblica, non hanno mai saputo farsi radicale

riforma delle istituzioni, del modello di governo del paese. Così quando il federalismo è diventato un progetto impellente, ineludibile anche in paesi storicamente centralisti, sotto la spinta della crisi dello stato nazionale, della crescita del ruolo dell'Europa, della globalizzazione economica, delle migrazioni di uomini e capitali, esso è stato interpretato per primo e in modo più radicale dalla Lega Nord in Italia e da altre forze simili in Europa. Gli anni '90 del secolo scorso si possono anche leggere come una affannosa rincorsa delle forze autonomiste storiche a recuperare il ritardo, una rincorsa che non è bastata a strappare al leghismo il primato su questo progetto ma che è servito comunque ad aggiornare la cultura autonomista e a rafforzarla dentro i progetti di tutti i partiti. Quello sforzo che vide un momento altissimo nella "Bicamerale" D'Alema e poi nella approvazione da parte del centro sinistra del nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione sembrava ormai destinato ad essere coronato dal successo. Ma i ritardi della politica, dei partiti, il loro ondeggiare su una questione così dirimente unitamente all'incalzare di fenomeni oggettivamente difficili da gestire, hanno fatto sì che oggi questa grande riforma porti l'imprinting culturale della destra che tiene insieme federalismo predicato e centralismo praticato, prefetti e ronde. È difficile pensare che ne possa uscire qualcosa di buono per il paese e per la gente. La vicenda emblematica dell'ICI ricordata anche in alcuni testi pubblicati in questo numero di *Prisma* è lì a dimostrarlo. Ma la sfida non si può che accettare. Bisogna saper saldare quella antica e nobile storia con la scelta federalista e con tutte le conseguenze che si porta dietro una scelta di questo tipo, perché è solo così che il federalismo può essere una vera risorsa per il paese. Non si tratta di demonizzare la Lega ma di batterla culturalmente ancor prima che politicamente. Questo significa coraggio sulle riforme dal federalismo fiscale al nuovo codice delle autonomie locali, al senato federale. Significa soprattutto innovazione nelle politiche concrete, alcune delle quali trattate in *Prisma*, di organizzazione dei servizi, superamento della frammentazione gestionale delle funzioni, costruzione di un welfare locale efficace, organizzazione e innovazione della pubblica amministrazione, politiche di sicurezza urbana e di pianificazione territoriale. Se le forze riformiste a volte appaiono conservatrici è perché a volte lo sono state e lo sono.

Oriano Giovannelli

## Commenti

---

La rigorosa convergenza verso i criteri di stabilità economica sanciti dal Trattato di Maastricht ha apportato significative ripercussioni sulla gestione della finanza pubblica nel nostro paese. Le conseguenze di tale politica economica si sono inevitabilmente estese sugli assetti contabili degli enti pubblici territoriali ed in particolare degli enti locali, divenuti protagonisti del così detto “patto di stabilità interno”. Gli enti locali, nell’attuale contesto economico, stanno attraversando un momento particolarmente delicato: la progressiva diminuzione del ruolo dello Stato centrale nel trasferimento di risorse ed il limite fisiologico dell’accrescimento della pressione fiscale sono gli elementi chiave di questo processo di trasformazione e rappresentano il presupposto e lo stimolo verso una crescente autonomia finanziaria.

Come intuibile conseguenza, gli amministratori di tali enti si trovano a dover realizzare politiche di bilancio innovative sul lato della programmazione della spesa, ma anche e soprattutto sulla scelta ottimale dei mezzi di finanziamento.

Dal lato della spesa l’impostazione logica da seguire non può più essere di tipo storico-incrementale, ma piuttosto di responsabilizzazione di ogni centro di costo e di valutazione degli interventi da realizzare, della loro necessità e convenienza.

Sul versante dei mezzi di finanziamento, la progressiva riduzione dei trasferimenti erariali e la conversione ad un sistema incentrato sull’imposizione di tributi propri (ma con l’aggravante di intromissioni dal centro riguardanti l’abolizione, prima parziale e poi totale, dell’ICI) ha comportato l’esigenza di un monitoraggio continuo legato alla evoluzione del costo dell’indebitamento: la gestione attiva e manageriale dello stock di debito ha come obiettivo non solo la riduzione del conseguente onere ma anche la gestione dei *cash flow* ed il contenimento dei rischi.

A tale ultimo riguardo, vanno distinti gli interventi che possono essere proposti per la trasformazione di un rapporto già esistente tra l’ente locale e l’erogatore del finanziamento da quelli che non producono effetti giuridici sui contratti esistenti; alla prima categoria appartengono le rinegoziazioni e le estinzioni anticipate, la devoluzione, i mutui con diritto di estinzione anticipata, il fondo rotativo per la progettualità; nella seconda vanno invece inclusi gli strumenti di finanza derivata, in particolare gli swap e le opzioni sui tassi di interesse.

La legislazione e l’ingegneria finanziaria hanno cercato di andare incontro alle “nuove” difficoltà gestionali degli enti locali: la prima, consentendo l’accesso al mercato finanziario, l’utilizzo di strumenti di debito adeguati alle caratteristiche delle spese e la facoltà di utilizzare strumenti di finanza derivata; la seconda ha

contribuito ad affinare gli strumenti stessi al fine di renderli maggiormente adeguati alle esigenze dei comuni.

Ed è da tale duplice intervento che gli strumenti finanziari quali gli swap e le opzioni sui tassi di interessi hanno assunto un'importanza sempre crescente.

È noto che ogni operazione avente ad oggetto prodotti derivati presenta un duplice aspetto, uno di natura propriamente speculativa (*trading*) e l'altro di gestione del rischio e di copertura dall'andamento inverso della variabile sottostante (*hedging*). Pertanto, l'accesso al mercato di tali strumenti avrebbe richiesto agli amministratori pubblici un'attenta valutazione della corrispondenza tra costi e benefici dell'operazione, nonché della sua idoneità a perseguire la finalità di copertura del rischio, dimenticando qualsiasi tentazione di carattere meramente speculativo. L'andamento sfavorevole dei tassi di interesse, ma anche l'azzardata o mal consigliata gestione di tali strumenti, ha moltiplicato le critiche all'utilizzo della finanza derivata da parte degli enti locali.

Ma non si deve dimenticare che le operazioni in derivati, se correttamente valutate sulla base delle condizioni di mercato, sono – all'atto della stipula – finanziariamente neutre.

In realtà la curva dei tassi dopo la stipula si muoverà in modo diverso rispetto alle attese e lo swap potrà assumere per l'ente un valore positivo o negativo: esiste comunque la possibilità di limitare l'esposizione ad un eventuale andamento negativo dei tassi attraverso opportune operazioni di copertura quali l'acquisto di un cap oppure, tenuto conto dei risparmi iniziali derivanti da un contratto di swap che possono divenire perdite finali, destinare i differenziali positivi alla costituzione di un fondo rischi con cui far fronte a tali perdite.

Risulta pertanto difficile offrire una valutazione univoca di tali strumenti, valutazione che risulta condizionata dagli obiettivi che l'ente intende conseguire ma anche da un'offerta di strumenti finanziari coerente con tali obiettivi.

In sintesi, tra i vantaggi, vanno ricordati:

- la possibilità di trasformare le caratteristiche dell'indebitamento utilizzando le particolari condizioni ed opportunità di volta in volta presenti sul mercato che rendono possibile la realizzazione di minori oneri finanziari;
- la ristrutturazione del debito che può avvenire in tempi rapidi e per tutti i mutui, non occorrendo l'assenso dell'istituto mutuante;
- la loro flessibilità con contratti che, non essendo standardizzati, presentano una elevata capacità di adattamento alle singole esigenze;
- la particolare funzionalità di tali operazioni per enti che non dispongono di risorse economiche per l'estinzione dei mutui; l'uso dei derivati, infatti, non richiede ingenti mezzi.

Di contro, tra gli svantaggi:

- il rischio della stipula di swap a scopo puramente speculativo;
- il rischio di controparte, legato ad una sua eventuale insolvenza;

- l'eventuale non adeguata competenza tecnica da parte di amministratori di enti di ridotta dimensione, superabile da convenzioni tra comuni per negoziazioni unitarie;
- l'andamento sfavorevole dei mercati.

Concludendo, il beneficio dall'utilizzo di tali strumenti può aversi solamente perseguendo da un lato la corretta finalità della copertura del rischio e dall'altro monitorandone costantemente l'andamento, con l'ausilio dell'intermediario finanziario.

Solo così il vero scopo dei derivati potrà essere conseguito.

*Corrado Mariotti*

## Commenti

---

Con l'approvazione definitiva della legge sul federalismo fiscale, i timori che le differenze territoriali nell'accesso e nell'offerta dei servizi e delle prestazioni sociali aumentino piuttosto che diminuiscano, paiono piuttosto fondati.

Non solo perché ancora non è chiaro quali saranno i costi effettivi dell'operazione e chi dovrà pagarli (e di questi tempi, non è cosa secondaria) ma soprattutto perché la legge si cala in un quadro complessivo di iniziative (o di omissioni) del Governo che desta più di una preoccupazione. Basti pensare al recente "Libro bianco sul futuro del modello sociale", laddove si propugna l'idea di un nuovo modello sociale, basato sul concetto di stato minimo e diversificato per settori e realtà territoriali, sull'individualismo e su un ruolo sbagliato di una bilateralità unicamente sostitutiva dell'intervento pubblico e del ruolo contrattuale del sindacato: un progetto in cui i più deboli sono destinati a diventare ancor più indifesi e si sostituisce il welfare universale con un modello neocorporativo.

Ancor più preoccupa la perdurante assenza di determinazione dei livelli essenziali (si badi, non "minimi") di assistenza e delle prestazioni sociali, che – a seguito di modifica in Parlamento – la legge sul Federalismo fiscale pone ancora, fortunatamente, in capo allo Stato, ma di cui a tutt'oggi non v'è traccia.

È evidente che senza tale definizione il Federalismo fiscale rischia di essere monco della parte della solidarietà, venendo meno la concreta esigibilità su tutto il territorio nazionale di diritti costituzionalmente garantiti. E la funzione del Fondo perequativo nazionale previsto dalla legge sarebbe di fatto depotenziata, in assenza di un fabbisogno che non potesse far riferimento a livelli di prestazioni definiti appunto come "essenziali".

Tutto ciò apre interrogativi seri sulla bontà dell'operazione "federalismo fiscale" ma al contempo spalanca le porte su di un possibile (e auspicabile) terreno di iniziativa politico-sociale quale quello dell'attuazione della L. 328/2000 alla luce della Riforma costituzionale.

Partire (o ripartire) da qui per una riforma vera del welfare che non dimentichi la sua ispirazione originaria, invece che mascherare il proprio progressivo ridimensionamento, è dunque occasione straordinaria da cogliere per dare corpo ad una idea di società e di Stato autenticamente solidali, attraverso un nuovo Patto politico-finanziario tra le Istituzioni che compongono la Repubblica, dallo Stato centrale ai Comuni.

*Gabriele Paolucci*