

Commenti, chiarimenti e controdeduzioni alla
“Relazione sulla situazione finanziaria del Comune di Roma”
elaborata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del MEF¹

a cura di Marco Causi²

¹ A cura del Dr. Cimbolini e del Dr. Vallante, Ispettorato Generale di Finanza, Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica, Settore V.

² Professore in discipline economiche presso l'Università degli Studi Roma Tre (in aspettativa), Deputato al Parlamento della Repubblica, Assessore alle politiche economiche, finanziarie e di bilancio del Comune di Roma fra giugno 2001 e febbraio 2008.

Indice

<i>1. Premessa</i>	3
<i>2. Ricostruzione storica del bilancio comunale</i>	4
<i>3. Le questioni strutturali</i>	4
<i>4. I nuovi fattori di difficoltà emersi nel 2007 e nel 2008</i>	6
<i>5. Il deficit di liquidità</i>	7
<i>6. Le cause del deficit di liquidità</i>	8
<i>7. Il debito: oggi</i>	9
<i>8. Il debito: ieri</i>	11
<i>9. Il debito: domani</i>	12
<i>10. Oneri finanziari e sostenibilità del debito</i>	13
<i>11. Gestione del debito</i>	15
<i>12. Operazioni di finanza derivata</i>	16
<i>13. Rinegoziazione del prestito obbligazionario</i>	18
<i>14. Esercizio di competenza</i>	19
<i>15. Debiti fuori bilancio</i>	21
<i>16. Contenzioso urbanistico</i>	22
<i>17. Realizzazione della nuova edilizia sociale e agevolata</i>	22
<i>18. Altri debiti fuori bilancio</i>	23
<i>19. Debiti verso le società del gruppo Comune di Roma</i>	23
<i>20. Tirando le somme</i>	25
<i>21. Approfondimento su Ama</i>	25
<i>22. Conclusioni</i>	27

1. Premessa

Il 26 maggio 2008 il Sindaco del Comune di Roma ha chiesto alla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) un'analisi congiunta in merito alle problematiche inerenti la situazione economico-finanziaria dell'Ente. Tale relazione è stata resa pubblica dal Sindaco di Roma in data 19 giugno 2008, con illustrazione in Consiglio Comunale. Essa è alla base di provvedimenti normativi che il Governo ha sottoposto al Parlamento con l'obiettivo di superare le criticità esistenti.

Nel presente documento è mia intenzione fornire puntuali commenti, chiarimenti e controdeduzioni alla relazione in oggetto. Ritengo doveroso fornire questo contributo, che viene contestualmente inviato al Sindaco di Roma, al Ragioniere Generale dello Stato, al Collegio dei Revisori dei Conti del Comune e alla Sezione regionale di controllo per il Lazio della Corte dei Conti, per almeno tre motivi.

Uno attiene al passato, e cioè alla responsabilità politico-amministrativa che ho rivestito per sette anni in qualità di assessore al bilancio del Comune di Roma. Durante questo periodo ho acquisito numerose informazioni e conoscenze utili a comprendere i fattori strutturali e di fondo sottostanti le criticità del bilancio del Campidoglio. Criticità, peraltro, che sono state tante volte oggetto di discussione pubblica e di proposte normative e operative anche negli anni passati, durante i quali sono stati realizzati numerosi interventi e correzioni. Tali informazioni e conoscenze sottopongo oggi alla discussione e alla valutazione, ed esse comprendono non solo temi di cui vi è pure traccia nella relazione della RGS, ma anche problematiche che in essa non trovano spazio.

Il secondo motivo attiene invece al presente e al futuro. Poiché i problemi del bilancio del Comune di Roma sono diventati, con ogni evidenza, uno dei temi politici del giorno, e la loro soluzione contempla specifici interventi normativi, ritengo necessario che tutti gli organi competenti, e la stessa opinione pubblica nazionale e cittadina, debbano essere informati sulle azioni che sono state realizzate in passato per gestire e superare tali difficoltà e sulle strade alternative possibili per oggi e per domani.

Il terzo motivo è di tipo procedimentale. Infatti, le procedure con cui la relazione della RGS è stata elaborata sono anomale. In particolare, non è stato garantito – al pari di quanto previsto in qualsiasi procedimento ispettivo – il necessario contraddittorio con i dirigenti responsabili di importanti atti del periodo sottoposto a valutazione. E ciò perché alcuni di questi dirigenti non lavorano più al Comune, o perché andati recentemente in pensione ovvero perché il loro mandato al Comune è cessato. La RGS ha quindi interloquito con l'attuale dirigenza del Comune, e la mia impressione è che su alcuni punti specifici questa interlocuzione sia stata insufficiente per la stessa RGS ai fini di una effettiva valutazione. Non è un caso che, in alcune parti della relazione citata, e soprattutto in quella relativa ai presunti debiti fuori bilancio, gli ispettori della RGS descrivano le informazioni assunte come “meramente indicative” (pag. 23), ovvero che facciano cautelativamente uso del condizionale, ovvero ancora che, a fronte delle richieste di risorse aggiuntive a valere sul bilancio comunale, affermino con prudenza che “allo stato attuale risulta difficile valutare la fondatezza o meno delle molteplici richieste di risorse” (pag. 25).

Naturalmente, in questo documento mi avvalgo di un livello informativo che, per quanto riguarda il Comune dall'interno, finisce al mese di febbraio del 2008, mentre per quanto riguarda i mesi successivi, è parziale e non necessariamente completo.

2. Ricostruzione storica del bilancio comunale

L'esame svolto dagli ispettori e oggetto della relazione inizia con i dati di bilancio relativi ai conti consuntivi degli anni 2002-2006, preconsuntivo 2007 e dati previsionali del bilancio 2008. In particolare vengono evidenziati nelle varie tabelle i dati delle previsioni, i dati della gestione di competenza, i confronti fra preventivi e consuntivi, l'andamento della situazione di cassa sia complessiva che al netto delle entrate e spese straordinarie.

I prospetti in argomento, corredati da una quantità di grafici e tabelle che occupano le prime quattordici pagine della relazione, sono costruiti con i dati dei conti consuntivi fino a tutto il 2006. Tali conti consuntivi sono stati regolarmente approvati dal Consiglio Comunale e i documenti connessi ampiamente pubblicizzati. Si ricorda, in proposito, che i conti consuntivi, una volta approvati, sono trasmessi alla Corte dei Conti.

3. Le questioni strutturali

La relazione in oggetto, tuttavia, non contiene, accanto all'analisi descrittiva, un'analisi di tipo interpretativo. Proverò a suggerire nei prossimi due paragrafi alcune linee interpretative, anche fornendo dati statistici di scenario che sono rilevanti per comprendere i fattori che fanno da sfondo all'evoluzione della domanda di infrastrutture e di servizi di prossimità a Roma.

Il punto di partenza è che la finanza comunale è legata a un tributo "fisso", come l'Ici, che non varia di anno in anno in linea con l'andamento dell'inflazione o dei redditi o della produzione. I servizi che il Comune eroga, invece, evolvono almeno in linea con il tasso d'inflazione. A Roma anche di più, in conseguenza della forte attrattività della città nei confronti della popolazione non residente, essendo Roma città Capitale e città turistica, oltre che città che si è fortemente sviluppata negli ultimi anni, passando dal 23° al 6° posto nella classifica nazionale dei redditi pro-capite fra il 1995 e il 2007.

Il solo distretto turistico romano, ad esempio, ha aumentato la sua attività di circa il 40% dopo il 2002 e produce imposte per l'erario statale per un miliardo e mezzo di euro (stime dell'Università "La Sapienza"), ma nulla ritorna all'ente comunale, che deve provvedere alla pulizia, al decoro, alla sicurezza delle ampie zone della città che sopportano l'elevato impatto antropico dei flussi turistici.

Tante proposte di riforma sono state avanzate negli ultimi anni (compartecipazione all'Iva o all'Irpef, contributo di soggiorno, devoluzione ai Comuni delle imposte di registro sulle compravendite immobiliari, ecc.), ma nulla è stato fatto per eliminare questi elementi di squilibrio strutturale della finanza comunale in Italia, che mordono sempre di più non solo a Roma ma in tutti i Comuni italiani, e soprattutto in quelli che hanno dimensione metropolitana.

Si tenga poi conto che la popolazione di Roma, stimata nel 2001 al livello di 2,5 milioni, è stata aggiornata dall'Istat nel corso del 2007 e rivalutata a oltre 2,7 milioni. Circa 200 mila residenti sfuggiti alla rilevazione censuaria del 2001, e che determinano un drammatico aumento di tutti i parametri di riferimento per il calcolo dell'offerta di servizi. La finanza comunale non è determinata su contributi capitari, e cioè su un "quantum" di contributo statale per ciascun cittadino residente. Con il metodo capitario, invece, vengono distribuite le risorse per la sanità, di competenza delle Regioni. Il nuovo livello ufficiale della popolazione romana – che poi cresce nel tempo per effetto di saldi positivi non solo di tipo migratorio ma anche di tipo naturale – candida in via diretta la Regione Lazio a pretendere maggiori risorse dallo Stato. Ma anche il Comune, seppure non in via automatica, ha buoni motivi politici e di fatto per chiedere finanziamenti aggiuntivi.

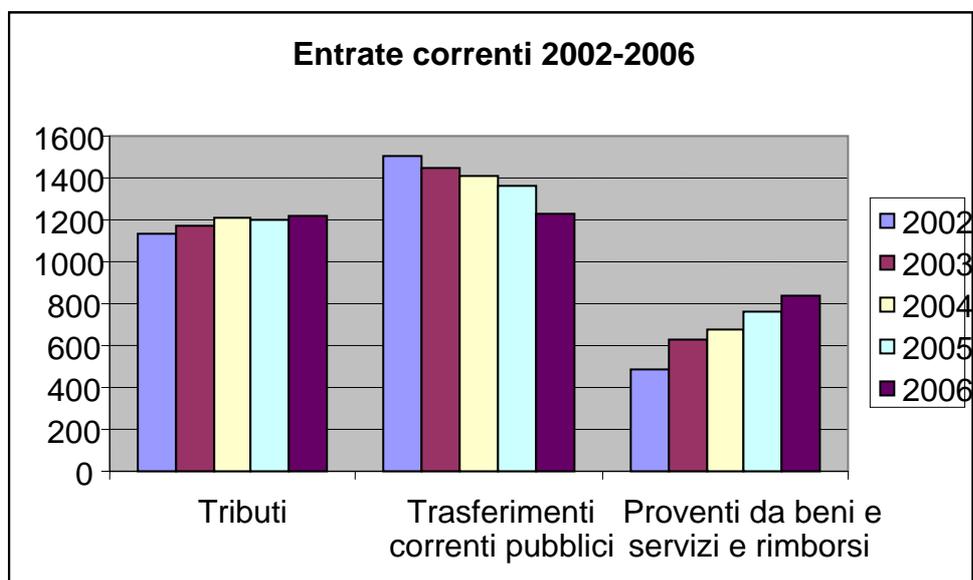
A ciò si aggiunga:

- la storica sperequazione a svantaggio di Roma nei trasferimenti erariali correnti procapite (286 euro per abitante contro 321 a Milano nel 2006) e nei trasferimenti regionali per il trasporto pubblico locale (1,6 euro per vettura-chilometro contro 2,2 a Milano);
- la contrazione dei trasferimenti dallo Stato e dalla Regione, scesi da 1.260 milioni nel 2002 a 990 nel 2007;
- il fardello di uno stock di debito molto elevato, che origina dagli anni '70, per effetto del ripiano con mutui delle perdite annuali delle aziende del trasporto pubblico. L'amministrazione di cui ho fatto parte ha ereditato uno stock di debito di poco superiore a 6 miliardi, aumentato fino a 6,85 nel 2007: un aumento inferiore a quello del debito pubblico nazionale e inferiore a quello dell'inflazione. E interamente destinato, a differenza del passato, a investimenti: infatti, i costi del trasporto pubblico locale non coperti dai contributi regionali sono stati posti, a partire dal 2002, a carico del bilancio comunale corrente.

E' questo il motivo per cui le entrate correnti del Comune di Roma si sono evolute, negli ultimi quindici anni, per "gradini". In assenza di entrate ordinarie provviste di una dinamica in linea con quella delle spese, gli amministratori del Comune hanno sempre dovuto, ogni due-tre anni, trovare risorse aggiuntive e permanenti per "inseguire" l'evoluzione delle spese: nel 1996 un primo "gradino" derivò dall'adeguamento dei fondi correnti per Roma Capitale, reiterato nel 1999, e poi ancora nel 2002 e nel 2007.

In questi ultimi due casi, all'aumento dei fondi statali ha corrisposto anche un aumento di quello che si chiama lo "sforzo fiscale locale", tramite l'addizionale Irpef. Nel '99 il contributo specifico del Comune, mentre lo Stato sosteneva Roma sulle risorse correnti, fu di collocare in borsa il 49% delle azioni di Acea e di destinare una parte di questi proventi alla riduzione dello stock del debito.

Si noti comunque, e non è un caso, che in tre circostanze su quattro il "gradino" ha coinciso con l'apertura di una nuova legislatura, nazionale e comunale insieme. E che sempre, accanto al contributo statale, è stato presente anche un contributo specifico del Comune. Il grafico seguente, che riporta le entrate correnti 2002-2006 (fonte: Rendiconto 2006), mostra il grande sforzo compiuto dall'amministrazione negli anni in esame per sostituire ai trasferimenti declinanti nuove entrate proprie, sia tributarie che extra-tributarie (contrasto all'elusione ed evasione, "manutenzione" e riforma della riscossione degli extra-tributi, ecc.).



Allo stesso tempo, è fondamentale per il Comune l'apporto da parte di Stato e Regione sotto forma di contributi in conto capitale per il finanziamento delle infrastrutture. Tale apporto, nel corso degli anni, è venuto dallo Stato con le leggi per il cofinanziamento delle metropolitane (L. 211 e legge obiettivo) e con il rifinanziamento della L. 396 per Roma Capitale per il triennio 2007-2009. Va però ricordato che nel caso delle metropolitane si tratta di cofinanziamenti parziali, e resta sempre a carico del Comune il completamento del piano finanziario, in generale per il 40% del costo totale delle opere. E nel caso dell'emergenza traffico, mentre lo Stato ha conferito al Sindaco di Roma nel dicembre 2006 poteri speciali che velocizzano gli adempimenti, non ha trasferito per questi interventi alcuna risorsa aggiuntiva.

4. I nuovi fattori di difficoltà emersi nel 2007 e nel 2008

Oggi sembrano essersi create tutte le condizioni per un nuovo "gradino", da chiedere allo Stato come "anticipazione" della futura auspicata riforma della finanza locale, che potrebbe restituire a Roma una maggiore autonomia finanziaria, a partire dalle vaste basi imponibili riferibili alla città.

A questo "gradino" andrebbe affiancato un rifinanziamento in conto capitale interamente dedicato al trasporto su ferro dell'area romana (metropolitane e opere per l'emergenza traffico). E una congrua partecipazione della Regione, con risorse Fondi Strutturali e FAS sul periodo 2007-2013, agli investimenti sulle metropolitane, nell'ambito della priorità "sistemi urbani" della nuova programmazione.

La necessità di un "gradino", e cioè di una particolare attenzione ai fabbisogni di servizio e di investimento della Città Capitale della Repubblica, dipende non solo dai fattori strutturali già richiamati, ma anche dal fatto che l'amministrazione comunale fronteggia quattro fattori aggiuntivi di difficoltà, tre dei quali emersi già da oltre un anno:

1. la crisi finanziaria della Regione Lazio e gli enormi ritardi con cui vengono trasferiti al Comune o alle aziende esercenti i contributi regionali dovuti per tanti settori d'intervento, a partire dai trasporti. Il Campidoglio ha anticipato per cassa, negli ultimi due anni, più di un miliardo. Complessivamente deve ricevere dalla Regione 1,7 miliardi, e ormai ha esaurito ogni possibilità di ulteriore anticipazione finanziaria;
2. il nuovo ciclo al rialzo dei tassi d'interesse, che colpisce il Comune – peraltro già da un anno e mezzo - in quanto soggetto fortemente indebitato, mentre negli anni fra il 2002 e il 2006 la discesa dei tassi aveva al contrario creato consistenti vantaggi in termini di oneri finanziari. A ciò va aggiunto che la ristrutturazione del bond trentennale effettuata nel dicembre del 2007 ha generato importanti risparmi, che hanno consentito di chiudere il bilancio del 2008, ma che non si riflettono negli esercizi successivi (non si tratta, però, di un'"entrata aggiuntiva una tantum", bensì di un'"uscita inferiore una tantum");
3. l'abolizione dell'Ici prima casa, che non solo toglie al Comune un gettito autonomo e direttamente riscosso di quasi 400 milioni annui, sostituendolo con trasferimenti il cui ammontare e la cui data di incasso sono incerti, ma inoltre sterilizza e annulla gli effetti positivi previsti nel bilancio 2008 dall'operazione di adeguamento delle rendite catastali, con una perdita potenziale di circa 30 milioni;
4. l'ingente piano investimenti in corso di attuazione, impegnato sui cantieri delle metropolitane e sulle opere collegate ai poteri speciali del Sindaco per l'emergenza traffico.

I fattori sub (2) e (4) erano stati correttamente previsti e valutati fin dai DPF degli ultimi due anni (consultabili, come tutti i documenti di bilancio del Comune di Roma, sul sito www.romaeconomia.it alla sezione "bilancio"). Nel DPF 2008-2010, approvato dal Consiglio

Comunale nel mese di settembre 2007 è contenuto un grafico (pag. 113) che mostra l'evoluzione verso l'alto degli oneri finanziari che avverrebbe a partire dal 2009 nell'ipotesi di finanziare interamente con ulteriore debito il fabbisogno di risorse comunali necessarie a coprire il piano investimenti triennale. Si tratta di 1,8 miliardi di euro che il Comune deve reperire, di cui 1,3 destinati a metropolitane e opere per l'emergenza traffico. Il DPF dava poi l'indirizzo alla Giunta di considerare come priorità quella di realizzare entrate proprie diverse dal debito per coprire almeno in parte questo fabbisogno. E' in base a questo indirizzo che la Giunta varò il progetto di valorizzazione e vendita dell'area pubblica di Collatino-Togliatti. E' chiaro che la fine anticipata, e imprevista, della consiliatura comunale, la gestione commissariale e la fase elettorale hanno di molto rallentato questo lavoro di recupero di risorse diverse dal debito. Ma è chiaro anche che si tratta di un lavoro che dovrebbe immediatamente riprendere.

Il fattore sub (1), legato alla parallela crisi finanziaria della Regione, è stato al centro di un'intensa attività della passata amministrazione, di cui esistono numerosi riscontri non solo negli atti amministrativi ma anche nella stampa e nelle discussioni politiche locali durante la seconda metà del 2007 e la prima parte del 2008. Lo "smottamento" dell'Ici, invece, non era stato previsto nel DPF del settembre 2007, poiché è derivato da provvedimenti inseriti nella Legge Finanziaria per il 2008 e dalle ulteriori decisioni in apertura della nuova legislatura.

La crisi di liquidità, derivante dalla crisi finanziaria della Regione Lazio, è quella che più sembra preoccupare, a breve, gli ispettori della RGS e gli amministratori del Comune. Posso testimoniare che anche chi li ha preceduti ha vissuto momenti simili di angoscia, soprattutto durante gli ultimi mesi del 2007, fino a quando la cassa non fu finalmente rimpinguata dall'arrivo della rata Ici di dicembre. Un analogo, ma parziale, sollievo arriverà adesso, con la rata di giugno, ma decurtato del 40%.

Durante i mesi finali del 2007 il Sindaco di Roma svolse una forte azione a tutti i livelli affinché venisse sbloccato il negoziato fra Governo e Regione Lazio per il trasferimento dei fondi relativi al ripiano dei deficit sanitari anteriori al 2005. E il Governo rispose, all'inizio, positivamente: l'apposito decreto interministeriale, che avrebbe trasferito circa 2 miliardi al Lazio chiudendo la partita ante 2005, è stato predisposto e firmato dai Ministri della sanità e delle politiche regionali. E' stato il Ministro dell'Economia a bloccare l'attuazione, pur sollecitato in tal senso più e più volte, in base alla preoccupazione che il piano di rientro a cui la Regione era impegnata non stesse dando i risultati sperati.

5. Il deficit di liquidità

Torniamo alla relazione della RGS. La prima criticità rilevata, come già ricordato, riguarda la situazione di liquidità, in altre parole la situazione di cassa del Comune che non consente di procedere al pagamento di quanto iscritto in bilancio.

In base alle informazioni a me disponibili, alla data del 28 maggio la situazione evidenziata dal Tesoriere risulta essere la seguente:

Fondo Cassa	€ 885,66 mln
Somme pignorate	€ 121,45 mln
Somme con vincolo di destinazione.....	€1.515, 82 mln
Differenza	€ (751,62) mln
Limite teorico dell'anticipazione	€ 868,43 mln
Possibilità residua di ricorre all'anticipazione	€ 116,82 mln

Successivamente a tale data, sembra essere stata integralmente utilizzata la possibilità residua di ricorrere all'anticipazione e che sia stato superato, con i pagamenti successivi a tale data, il limite dell'anticipazione stessa quantificata in €868,43 mln. Ciò è quanto espongono gli ispettori della RGS (pag. 15), riferendosi però a date che non collimano con le informazioni evidenziate dal Tesoriere. Il punto rilevante, tuttavia, non è questo, ma è di capire le motivazioni che hanno condotto a questa situazione, su cui mi soffermerò fra poco.

Le immediate esigenze di liquidità dovrebbero riguardare il pagamento delle rate di ammortamento (circa 211 mln) ed il pagamento delle spese di personale per i mesi di giugno e luglio (190 mln). In concreto entro il mese di luglio serve una liquidità minima di circa 400 milioni di euro per procedere al pagamento di spese indilazionabili.

A fronte di tali pagamenti, nello stesso periodo, si verificheranno i seguenti incassi:

ICI – prima rata al netto della prima casa per €310 mln
Trasferimenti regionali per €98 mln
Svincolo di somme pignorate per €56 mln

Quindi a fronte di pagamenti per complessivi circa 400 mln ci sono incassi per circa 450 mln.

Resterebbero fuori tutti gli altri pagamenti, che potrebbero essere attivati non appena venisse regolarizzato il flusso di cassa, e soprattutto quello da parte della Regione Lazio e da altre riscossioni in conto residui. L'anticipazione di cassa consentita dal Governo da parte della Cassa Depositi e Prestiti ha la finalità di fare da "ponte" rispetto ai tempi di tali regolarizzazioni.

6. Le cause del deficit di liquidità

Perché per l'Amministrazione comunale si è creata una tale situazione? Lo dicono gli stessi ispettori della RGS nelle pagg. 20-22 della loro relazione. Mancano alla cassa del Comune le riscossioni dei crediti (residui attivi) che il Comune di Roma vanta nei confronti di Enti pubblici (Regione Lazio) e nei confronti delle proprie aziende per anticipazioni concesse:

- a) Nei confronti della Regione il Comune di Roma vanta crediti per un ammontare di circa € 268 mln a titolo di competenza e residui per interventi soprattutto nel settore sociale finanziati con fondi regionali;
- b) Crediti nei confronti delle aziende di trasporto per anticipazioni concesse alle stesse aziende in sostituzione dei trasferimenti regionali dovuti e non erogati. Si tratta, come rilevano gli ispettori, di 738 mln che il Comune ha dovuto anticipare a fronte di mancati trasferimenti regionali alle aziende del trasporto pari a 765 mln.

Come si evince dalle cifre sopra riportate, gioca un fattore rilevante la situazione critica della Regione Lazio, che da oltre due anni non eroga direttamente né alle aziende di trasporto né al Comune quanto dovuto per legge per il finanziamento dei servizi minimi del trasporto pubblico locale e per gli altri servizi su cui ha competenza.

In buona sostanza, per evitare il blocco del trasporto pubblico il Comune di Roma si è assunta la, peraltro doverosa, responsabilità di concedere anticipazioni alle aziende, da recuperare all'atto dei pagamenti regionali. Se non fosse stato attivato l'istituto delle anticipazioni il sistema del trasporto si sarebbe paralizzato con gravi ripercussioni sui cittadini e sulla vita quotidiana della città.

Anche lo Stato ha la sua parte di responsabilità, poiché il Comune ancora attende di riscuotere 257 mln di contributi statali (pag. 20 della relazione).

L'altra esposizione, in termine di anticipazione (28 mln), riguarda Roma Metropolitane (società interamente posseduta dal Comune di Roma e incaricata della realizzazione delle nuove metropolitane). L'anticipazione è stata attivata per poter garantire, entro i termini fissati, il pagamento degli stati di avanzamento lavori fatturati dal General Contractor, senza interessi di mora, perché l'iter per le somministrazioni da parte degli altri Enti finanziatori delle linee metropolitane è superiore al termine fissato per pagare gli stati di avanzamento lavori (30 giorni dall'emissione del certificato).

Risulta, infine, un'anticipazione nei confronti di Gemma spa che dovrà essere regolarizzata all'atto del conferimento del ramo di azienda a Roma Entrate spa. Il valore di quest'ultima anticipazione è di circa 2,5 mln.

Occorre evidenziare che nella massa dei crediti in sofferenza c'è anche il mancato pagamento dell'ICI da parte di Ater (ex Iacp) per un valore che sfiora i 600 mln e per i quali esistono già sentenze esecutive a fronte di ricorsi di Ater. Per definire tale contenzioso sono anni che l'Amministrazione comunale ha preso contatti con i rappresentanti regionali, senza purtroppo pervenire ad alcuna conclusione. Il contenzioso con l'Ater, per il quale il concessionario delle imposte ha già imboccato la strada delle procedure esecutive, sarebbe facilmente risolvibile se solo la Regione garantisse la stessa Ater per un'operazione finanziaria da "spalmare" a lungo termine. Il Comune ha più volte proposto questa soluzione.

In conclusione, per aiutare il Comune di Roma a superare le sue attuali difficoltà di cassa, sarebbe sufficiente che il Governo sbloccasse il pagamento alla Regione Lazio di quanto per essa previsto in relazione al contributo per il ripiano dei deficit sanitari. Si tratta di risorse già stanziare e definite nell'ambito dell'accordo raggiunto alcuni mesi fa in Conferenza Stato-Regioni. Il deficit di liquidità del Comune di Roma dipende da quello della Regione Lazio. Risolvere il secondo equivale a risolvere il primo.

7. Il debito: oggi

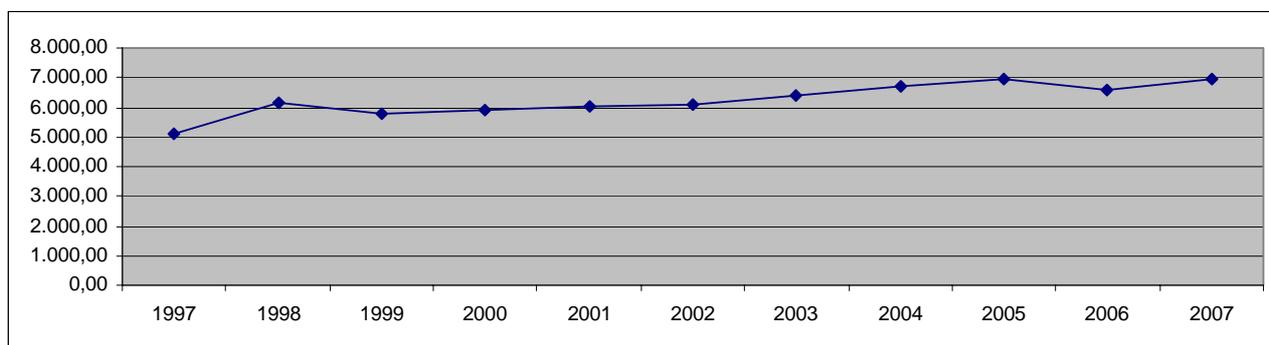
Il secondo argomento trattato con attenzione dagli ispettori della RGS è quello del debito del Comune. La relazione contiene un'analisi sull'oggi e una valutazione prospettica sul futuro.

Per quanto riguarda il dato consolidato alla fine del 2007, come si evince dalle tabelle della relazione RGS (pag.18), l'ammontare del debito effettivamente contratto dal Comune, e cioè di quello in ammortamento, è pari a 6,874 mld di euro. La sua variazione di anno in anno è data dal differenziale tra le quote capitali rimborsate ed i nuovi mutui contratti. E' facile riscontrare come l'aumento nominale dello stock del debito del Comune di Roma fra il 2001 e il 2007 (+14,2%) sia risultato inferiore a quello del debito dell'intera Pubblica Amministrazione (+17,6%), a quello del tasso d'inflazione, nonché a quello di enti comunali paragonabili, come Milano.

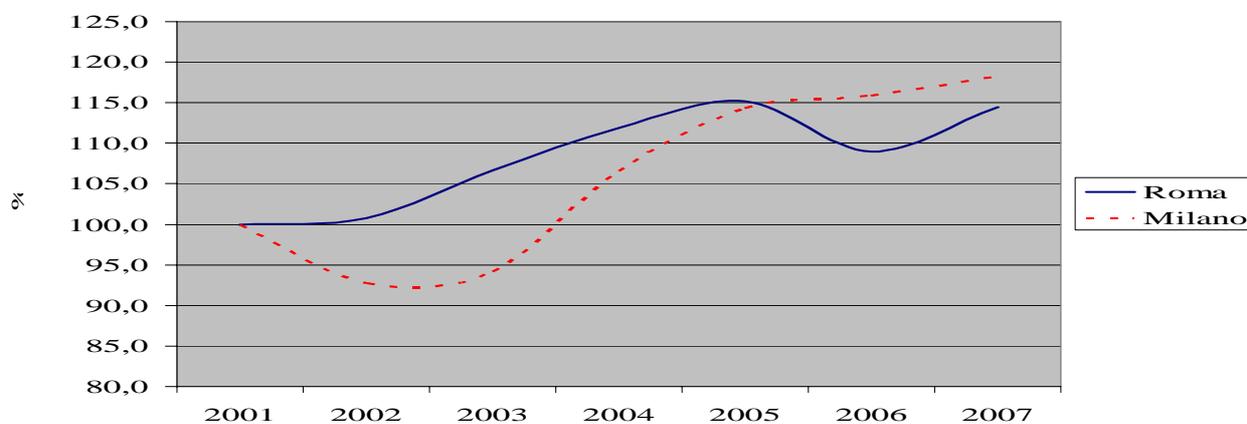
Il rapporto fra debito del Comune e Pil nazionale, fino a qualche anno fa utilizzato come parametro nell'ambito del patto di stabilità interno, si è ridotto da 0,48% a 0,45% fra 2001 e 2007. Anche il rapporto fra stock del debito e numero di abitanti non vede Roma al di sopra di altri Comuni paragonabili (2532 euro per abitante a Roma, 2782 a Milano, 3217 a Torino).

In due occasioni il livello nominale del debito comunale ha mostrato una flessione. Nell'annualità 1999 in seguito all'estinzione anticipata per 568 mln resa possibile a seguito di introiti straordinari

conseguenti al collocamento in borsa del 49% delle azioni di ACEA. E nell'annualità 2006, in seguito all'operazione di rinegoziazione del debito residuo, non ancora utilizzato, con la Cassa Depositi e Prestiti e all'introduzione dell'istituto delle linee di credito.



Roma e Milano: la crescita del debito (2001=100)



Fonte: Standard and Poor's

La politica degli investimenti, importantissima in tutti gli enti sia privati che pubblici, per il Comune di Roma si è dimostrata indispensabile per lo sviluppo economico e sociale e per porre la città in condizione di raggiungere il livello degli standard delle altre capitali europee, soprattutto in relazione alle infrastrutture per la mobilità collettiva su ferro. Il piano in corso di attuazione, in partenariato con il Governo nazionale (Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e CIPE), prevede di dotare la città con una rete di linee metropolitane tali che nell'ambito della città consolidata (e cioè nella porzione più densamente abitata del vasto territorio amministrato dal Comune) esista una fermata di metropolitana ovvero di ferrovia regionale disponibile per i cittadini entro il raggio di 500 metri dalla loro residenza.

Per realizzare questo ambizioso e storico obiettivo sono stati: (a) aperti i cantieri della diramazione B1 da Piazza Bologna a Piazzale Jonio, a servizio di un territorio di circa 400 mila abitanti, a carico per il 40% delle finanze comunali; (b) aperti i cantieri della prima tratta della nuova linea C, da San Giovanni ad Alessandrino, a servizio di un territorio di altri 400 mila abitanti, a carico per il 40% delle finanze comunali; (c) avviata la progettazione esecutiva della seconda tratta della nuova linea C, da San Giovanni a Piazzale Clodio, che sarà a carico del Comune per il 18%; (d) bandita la seconda fase di gara per la realizzazione della linea D (dall'Eur a Via Salaria passando per Marconi e Trastevere) in project finance, con un contributo da parte del Comune del 50%; (e) avviate le progettazioni per i prolungamenti delle linee esistenti A e B oltre il Grande Raccordo Anulare e per la prosecuzione della linea C fino a Grottarossa. A questo lavoro del Comune si deve affiancare

quello della Regione e delle FFSS per la modernizzazione, ampliamento e completamento della rete di ferrovie regionali e concesse.

Per l'attuazione degli investimenti il Comune di Roma ha utilizzato, in ottemperanza a quanto stabilito dall'art. 199 del TUEL, avanzi di bilancio, entrate derivanti da alienazioni di beni, trasferimenti in conto capitale dallo Stato e dalla Regione, nonché il ricorso al mercato creditizio.

Il ricorso all'indebitamento è stato effettuato nelle forme previste dalle leggi vigenti (art. 202 del TUEL e seguenti). A titolo esemplificativo, dai dati di conto consuntivo 2006 si evince che su un programma avviato per circa 1.382 mln. solo 238 mln. hanno inciso sull'indebitamento.

Nella tabella che segue sono riportate le fonti di finanziamento utilizzate per trovare le coperture finanziarie agli investimenti impegnati negli anni 2002-2006 (fonte: Rendiconto 2006). Si vede bene che, su una massa di impegni pari a 6,1 mld, la componente di finanziamento derivante dal ricorso al mercato creditizio ha contribuito per il 42,5%. Il restante 57,5% delle risorse è stato reperito tramite trasferimenti e tramite entrate proprie dell'amministrazione. Quest'ultima voce conta per più di 2 mld, e quindi per il 33%, e comprende sia l'utilizzo di avanzi di amministrazione sia altre entrate provenienti dal bilancio del Comune (alienazioni e oneri di concessione).

Investimenti del Comune di Roma per fonte di finanziamento 2002-2006

	mln. €	%
Avanzo di amministrazione	1164,5	19,1%
Altre entrate proprie	852,9	14,0%
Trasferimenti in conto capitale	1491	24,4%
Ricorso al mercato creditizio	2597,7	42,5%
Totale	6106,1	100,0%

8. Il debito: ieri

Correttamente, la relazione della RGS ricorda che il 48% del debito comunale, pari a 3,1 mld, è stato contratto prima del 2001 per il ripiano delle perdite del settore del trasporto pubblico locale (pag. 16). A partire dal 2001, invece, il nuovo debito è stato interamente dedicato agli investimenti.

Fin dagli anni '70, il Comune di Roma ha contratto mutui per coprire i disavanzi del trasporto. L'entità di questo squilibrio è dipeso da due fattori. In primo luogo, fino al 1999 sono stati a carico del Comune i disavanzi dell'intero trasporto pubblico regionale (prima che intervenisse, appunto dal 1999, la scissione della Acotral fra Atac e Cotral). In secondo luogo, il contributo di competenza regionale per i servizi minimi del trasporto pubblico locale riconosciuto al trasporto romano è notevolmente inferiore a quello previsto in altre Regioni. Si tratta di circa 1,6 euro per vettura-chilometro, contro, ad esempio, 2,2 euro riconosciuti dalla Regione Lombardia per il trasporto pubblico locale della città di Milano.

A partire dal 2002, comunque, questa distorsione storica è stata superata e il Comune di Roma integra l'insufficiente contributo regionale per i servizi minimi del trasporto pubblico locale della Città Capitale con risorse correnti del bilancio (circa 180 mln), senza più ricorrere all'indebitamento. Resta, naturalmente, il fardello del debito accumulato nel passato.

9. Il debito: domani

Il debito risultante dal bilancio al 31 dicembre 2007 è quello da ammortizzare o meglio da estinguere. In altre parole se, per assurdo, tutte le banche creditrici avessero chiesto, alla data del 31 dicembre 2007, il rimborso dell'intera somma prestata, il Comune di Roma avrebbe dovuto versare la somma di 6,9 mld. Lo stesso criterio utilizzano le società di rating.

La relazione della RGS analizza anche il debito "contrattualizzato", e cioè quello che è virtualmente attivabile nei prossimi anni a valere sulle linee di credito aperte dal Comune per gli investimenti già avviati. Si tratta di 1,277 mld.

Occorre precisare in proposito che il valore contrattualizzato rappresenta una specie di fido bancario, e non sembra che l'istituto del fido possa essere interpretato come indebitamento reale, ma solo come una potenzialità. In effetti, i contratti sottostanti le linee di credito non obbligano il Comune ad attivare questa potenzialità. Se il Comune fosse in grado di reperire risorse alternative, le linee di credito potrebbero restare, in tutto o in parte, inutilizzate, senza il pagamento di penali.

Non è facile quindi prevedere se e quando le linee di credito verranno, nel corso del tempo, utilizzate: ciò dipende, da un lato, dall'effettiva velocità di realizzazione delle opere, e quindi dai veri fabbisogni di liquidità, e dall'altro lato, dalla capacità dell'amministrazione di reperire risorse alternative per il finanziamento degli investimenti. E' evidente quindi che le linee di credito "contrattualizzate" non rappresentano un debito già contratto, ma un potenziale debito contraibile in futuro, se necessario. Esse permettono di attivare gli impegni per opere di dimensione cospicua e di durata pluriennale, mentre la loro effettiva fungibilità finanziaria dipende da altri fattori, da tenere sotto controllo. In ogni caso, i contratti sottoscritti con gli istituti di credito prevedono esplicitamente la clausola che gli ammontari previsti potranno non essere utilizzati, se il Comune sarà in grado di far fronte ai propri impegni per la realizzazione delle opere con altre risorse.

Va tenuto in ogni caso sotto controllo, in primo luogo, l'andamento effettivo dei cantieri in corso, effettuando frequenti monitoraggi e rilevando, presso le stazioni appaltanti, i veri fabbisogni di cassa per pagare gli stati di avanzamento dei lavori. In base all'esperienza del Comune di Roma, le previsioni iniziali dei flussi di cassa sono sempre superiori a quelle effettive, in conseguenza delle normali problematiche attuative dei cantieri.

D'altro canto, è pur vero che i poteri speciali del Sindaco di Roma per l'emergenza traffico hanno consentito di rendere molto più veloci dell'ordinario i processi di approvazione di una serie di opere relative a parcheggi, nodi di scambio, viabilità, corridoi per la mobilità. Ciò potrebbe avere indotto un aumento della velocità di realizzazione degli impegni al confronto con il passato.

Tuttavia, agli ispettori della RGS non è stato consegnato alcun documento di monitoraggio recente dei cantieri in corso. In assenza di un tale documento, redatto sulla base delle attestazioni di tutti i responsabili dei procedimenti di appalto di opere, è impossibile accertare la quantità di reale fabbisogno finanziario che sarà necessario al Comune in corso d'anno, piuttosto che nel 2009, per portare avanti le opere in fase di realizzazione.

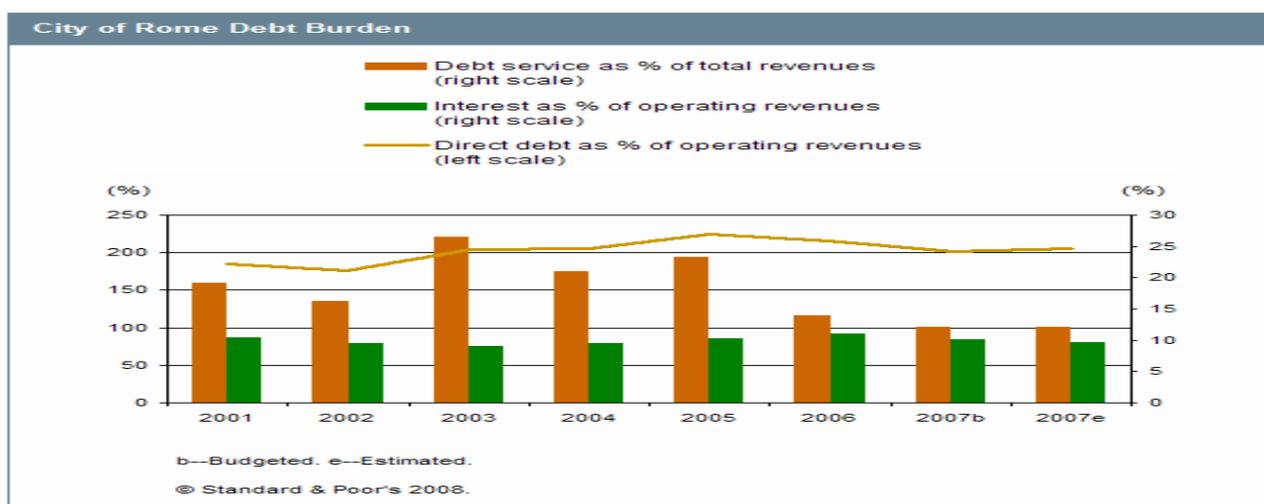
Suggerirei di chiedere al Comune un monitoraggio di questo tipo, e soltanto allora di valutare con affidabilità l'entità del fabbisogno, anche a brevissimo termine, dell'amministrazione sul piano investimenti. E questa indicazione vale, ancora di più, per i progetti previsti nel piano ma ancora non avviati. La precedente amministrazione del Comune di Roma effettuava tali monitoraggi con frequenze molto ravvicinate, anche più volte al mese.

In secondo luogo, i futuri fabbisogni di cassa per gli investimenti già in corso possono essere soddisfatti con risorse diverse dall'utilizzo delle esistenti linee di credito. Nei programmi della precedente amministrazione del Comune di Roma questo problema era ben chiaro, ed era stato posto in evidenza nel Documento di Programmazione Finanziaria esposto ed approvato dal Consiglio Comunale nel mese di settembre 2007: alienazioni, valorizzazioni, aumento di contributi da parte dello Stato e della Regione, utilizzo di risorse derivanti dal bilancio corrente da destinare agli investimenti.

Tutte le leve vanno utilizzate per ridurre, nel corso dei prossimi anni, il ricorso alle linee di credito già attivate, e per provvedere al finanziamento di nuovi investimenti.

10. Oneri finanziari e sostenibilità del debito

A pag. 16 della relazione RGS sono evidenziati gli oneri di servizio del debito del Comune. Nel grafico che segue riportiamo quei dati, ampliati a ritroso fino al 2001.

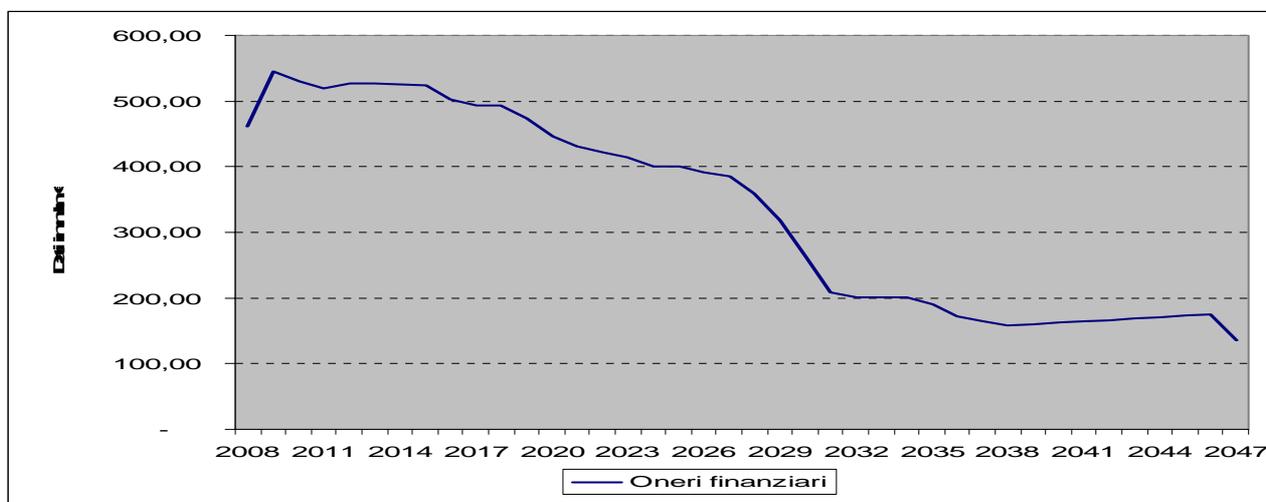


Nel 2008 il bilancio previsionale comporta esborsi per 191,5 mln di quota capitale e 281,7 mln di quota interessi, per un totale di 473,3 mln. Gli uffici finanziari del Comune hanno peraltro comunicato agli ispettori, i quali riportano il dato, che gli oneri complessivi per il 2008 dovrebbero attestarsi su una cifra inferiore, pari a 467,5 mln, con un risparmio di circa 6 mln.

Risulta rispettato il dettato dell'art. 204 del Testo Unico, che stabilisce che l'ente locale può assumere nuovi mutui ed accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei ratei dei mutui e prestiti obbligazionari precedentemente contratti non supera il 15% delle entrate relative ai primi tre titoli di bilancio del penultimo anno a quello in cui viene prevista l'assunzione di nuovi mutui. Per il Comune di Roma la percentuale è ben al di sotto di quella prevista attestandosi al 10,37%. In percentuale del totale delle entrate il servizio del debito costa al Comune di Roma il 13,9%, a fronte del 15,5% a Milano.

Sottolineo che tali dati compaiono in tutti i documenti di bilancio, riflettono l'effettiva situazione dell'indebitamento, coincidono con quelli rilevati dagli ispettori della RGS. Insomma, non sembra che l'ispezione della RGS abbia evidenziato irregolarità nelle scritture contabili del Comune.

Il profilo temporale del servizio del debito comunale è esposto nel seguente grafico, che era già stato presentato e discusso, in base alle informazioni allora disponibili, nel Documento di Programmazione Finanziaria che il Consiglio Comunale di Roma ha approvato nel settembre 2007.



L'evoluzione prospettica degli oneri sul debito in essere prevede una riduzione nel medio periodo. Ove si consideri, peraltro, che l'amministrazione del Comune che ha gestito questo debito era attesa ad un mandato che sarebbe terminato nel 2011, è evidente che tale amministrazione non ha in modo artificioso traslato gli oneri del debito sulle future amministrazioni, ma ha operato con l'obiettivo di mantenere i valori più alti all'interno del proprio mandato.

I problemi veri, quindi, non sono di natura contabile, ma strettamente economica. Questi problemi si pongono nel futuro, così come già evidenziato in merito alla natura delle linee di credito, in relazione al grande sforzo di investimento necessario a Roma per migliorare le infrastrutture di trasporto e intervenire sull'emergenza traffico.

Tali problemi, però, si pongono solo nel caso di "politiche invariate", ovvero di decorso inerziale delle finanze dell'intera amministrazione comunale in assenza di interventi correttivi, così come evidenziato più volte dagli ispettori della RGS (pagg. 29 e 33). Interventi correttivi che la precedente amministrazione aveva in programma, e a cui l'attuale amministrazione è chiamata, anche con l'intervento attivo dello Stato e della Regione.

Se guardiamo al futuro più immediato, il "gradino" degli oneri finanziari fra 2008 e 2009 dipende da due distinti fattori. Il primo è che durante il 2008 il Comune ha beneficiato di una minore uscita legata alle quote relative al prestito obbligazionario, per circa 70 mln. Il secondo è legato alle ulteriori quote di ammortamento da attivare, le quali dipendono dalla velocità di realizzazione del piano di investimenti previsto per il corso dell'anno.

Le previsioni elaborate dalla Ragioneria del Comune, e accolte nella relazione RGS (pag. 28), si basano sull'ipotesi di realizzazione dei pagamenti previsti per le opere inserite nel piano vigente al 100%. Un fatto, questo, che storicamente non è mai avvenuto: la percentuale storica di attuazione entro l'anno dei progetti d'investimento previsti per l'anno in corso (e cioè di trasformazione in impegno dello stanziamento iniziale) oscilla fra il 30% e il 65%. E la trasformazione degli impegni in pagamenti dipende, come già detto, dall'effettivo andamento dei cantieri. Va poi ricordato che il piano vigente degli stanziamenti può essere assoggettato a modifiche, rimodulazioni, cancellazioni.

Le previsioni per il 2009 esposte a pag. 28 della relazione RGS e, a maggior ragione, quelle relative al 2010 riportate a pag. 29 rappresentano stime del tutto teoriche. Non si tratta infatti di una realistica previsione dei flussi di cassa necessari, ma del valore che si realizzerebbe se tutte le opere per cui sono previsti stanziamenti nell'intero piano triennale 2008-2010 venissero al 100% portate ad impegno entro i rispettivi anni.

Se ciò è discutibile per l'anno in corso (il 2008), lo è ancora di più per le future annualità. E' noto infatti che nello sviluppo triennale del piano investimenti di un Comune, è soprattutto il primo dei tre anni che ha valenza attuativa. Ogni anno, infatti, con il metodo dello scorrimento, l'intero triennale è riconsiderato, anche alla luce dei vincoli sulle risorse disponibili. In definitiva, le opere introdotte negli anni t+1 e t+2 del piano triennale hanno valenza programmatica e indicativa, ma non assumono una reale coerenza finanziaria, almeno fino a quando non vengano definitivamente confermate in un futuro anno t iniziale del piano.

In definitiva, a parere di chi scrive le previsioni di spesa prodotte dalla Ragioneria del Comune sugli oneri finanziari 2009 e 2010 potrebbero risultare da ridimensionare in due sensi: da un lato, sulla base degli effettivi fabbisogni di cassa espressi dai cantieri già aperti (come rilevabili da un monitoraggio da effettuare con elevata frequenza temporale); dall'altro lato, sulla base di una riconsiderazione del piano triennale esistente alla luce del vincolo finanziario. Tale riconsiderazione avviene normalmente, ogni anno, sia in fase di assestamento di bilancio sia in fase di costruzione del bilancio di previsione, e coinvolge con piena responsabilità politico-amministrativa sia la Giunta che il Consiglio Comunale.

11. Gestione del debito

Per tutti gli enti locali, una dinamica delle entrate totali che, a causa del ritardato avvio del federalismo fiscale, negli ultimi anni è stata modesta e la necessità di approvvigionarsi comunque sul mercato per finanziare gli investimenti, hanno reso ancora più stringente il caso per un allungamento della vita media del debito che riducesse l'incidenza annua degli oneri finanziari.

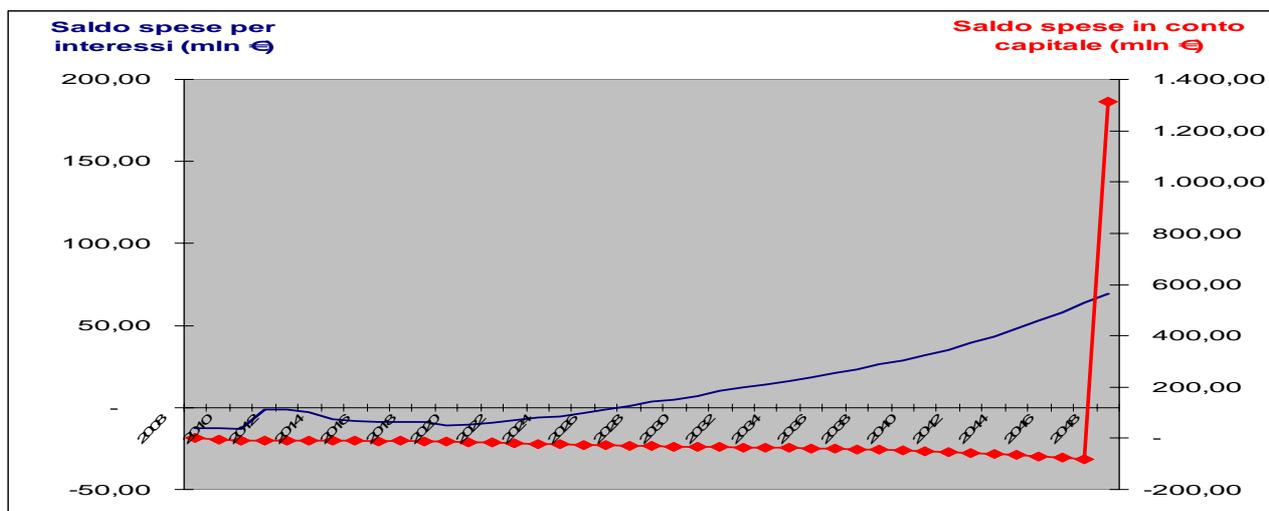
Fra le operazioni effettuate negli ultimi anni che hanno contribuito all'attuale configurazione del portafoglio, la più importante è stata la rinegoziazione di prestiti obbligazionari e mutui. Tali operazioni hanno generato economie significative, contribuendo a dare maggiore sostenibilità alla struttura del debito. Nel paragrafo precedente si è anche visto che il profilo degli oneri finanziari è decrescente nel tempo, con l'unica esclusione del "gradino" del 2009. Ne consegue che, a parere di chi scrive, non è condivisibile l'affermazione della relazione RGS in merito ai presunti "effetti pesanti" di tali operazioni nelle future annualità (pag. 17).

Il costo medio del debito comunale nel 2007 è stato il 4,67%. Per confronto, il costo medio del debito pubblico nazionale è del 4,8% (fonte: Dipartimento del Tesoro). Il debito del Comune di Roma è attualmente indicizzato per circa il 75% al tasso fisso e per il 25% al tasso variabile, anche in ciò attenendosi al benchmark del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze. La sensitività della spesa per interessi a movimenti dei tassi è modesta: nel caso in cui tutta la curva dei rendimenti salisse istantaneamente dell'1%, la spesa per interessi aumenterebbe di circa 16 milioni. Tutti questi dati sono pubblici e sono compresi nella Relazione sul debito che l'ufficio competente (la Direzione Investimenti e Finanza) ha trasmesso agli organi istituzionali del Comune.

L'emissione (effettuata in tre *tranches* annuali a partire dal 2003) di un Eurobond pari a 1,4 miliardi ha permesso di finanziare nuovi investimenti ed estinguere pregresse posizioni onerose. Il bond, che aveva originariamente scadenza 2033, è stato oggetto alla fine dell'anno appena trascorso di una ristrutturazione che ne ha ridotto la cedola nonostante un allungamento del termine al 2048.

Le operazioni di ammortamento a valere su tali emissioni, ai sensi dell'art. 41 legge 448/2001, sono strutturate peraltro in maniera tale da immunizzare quanto più possibile non solo il rischio di controparte bancaria ma anche quello di credito relativo ai titoli obbligazionari posti a garanzia del prestito stesso.

Com'è noto, a fronte di emissioni bullet la legge prescrive all'amministrazione la copertura dal rischio di tasso attraverso appositi contratti derivati. Il grafico seguente visualizza i flussi netti di spesa per interessi (la linea continua la cui scala è riportata sull'asse verticale sinistro del grafico stesso) ed in conto capitale (la linea punteggiata con scala sull'asse destro), ottenuti come differenziale fra quanto l'Amministrazione incassa e quanto paga relativamente alle operazioni in derivati (le operazioni relative all'ammortamento dell'Eurobond da 1,4 miliardi sono ovviamente dominanti). Un valore positivo rappresenta dunque un incasso netto per il Comune.



Relativamente alla componente interessi, si può notare come, nell'ottica di una distribuzione equa di oneri fra amministrazioni presenti e amministrazioni future, sia stata possibile un'operazione di smussamento della traiettoria dei flussi, per effetto della quale differenziali negativi per il futuro prossimo sono bilanciati da una riduzione significativa della spesa per interessi - superiore cumulativamente a 130 milioni di Euro in valore attuale - sulle scadenze a medio/lungo termine.

12. Operazioni di finanza derivata

La posizione in strumenti derivati del Comune di Roma ammonta a circa 2,9 miliardi. Per quasi la metà la posizione è collegata alla creazione - obbligatoria per legge - di un profilo di debito con ammortamento a fronte dell'emissione di un Eurobond con capitale rimborsabile interamente a scadenza per 1,4 miliardi di euro (vedi oltre).

Per il resto, le componenti principali sono relative:

1. a un'operazione con la quale il Comune ha eliminato l'opzionalità contenuta nell'indicizzazione di una serie di mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti. Tale opzionalità (tasso *topside*, consistente nel fatto che il Comune avrebbe pagato tasso fisso fino a che l'Euribor non avesse raggiunto un certo livello e tasso variabile successivamente a tale evento) è stata ritenuta suscettibile di introdurre eccessiva volatilità nella struttura debitoria e quindi eliminata attraverso uno swap di tasso d'interesse di tipo *plain vanilla*.

L'impostazione che il Comune ha applicato, ricevendo dalla controparte il tasso *topside* cui sono indicizzati i mutui CDP, è peraltro in linea con lo spirito della normativa che vieta agli enti locali di pagare tasso *topside* all'interno di operazioni derivate;

2. a due operazioni realizzate come completamento di rinegoziazioni di mutui con due diversi istituti bancari. I due istituti hanno infatti accettato di rinegoziare termini e scadenza dei suddetti mutui – accettazione necessaria alla ristrutturazione stessa - a fronte di nuovi mutui che avessero la struttura necessaria per entrare in modo efficiente nei pool di assets utilizzati dalle banche in questione per l'emissione di obbligazioni nel mercato europeo dei *Pfandbriefe*.

Peraltro la struttura delle operazioni, su espressa richiesta delle controparti, ha consentito di creare un profilo del tasso debitorio che smussa la dinamica della spesa per interessi nel tempo.

In merito a tali contratti finanziari, alcune delle osservazioni della relazione della RGS non appaiono condivisibili.

E' utile innanzitutto ricordare che, per legge, l'amministrazione è tenuta a comunicare questo tipo di operatività finanziaria al Ministero dell'Economia e delle Finanze. E tale adempimento è sempre stato rispettato dal Comune di Roma. Durante il 2005, poi, la Sezione autonomie della Corte dei Conti, nel predisporre una relazione sull'uso della finanza derivata da parte degli enti locali per conto del Parlamento, esaminò in dettaglio i contratti sottoscritti dal Comune e non avanzò alcun rilievo. Anzi, nella relazione in argomento la Corte arrivò alla conclusione – che personalmente condivido – che l'accesso agli strumenti finanziari più complessi era stato gestito in modo professionale nei grandi Comuni, mentre comportava rischi di asimmetrie informative nei Comuni di minore dimensione. La stessa Anci, l'Associazione nazionale dei Comuni italiani, ha proposto da tempo la creazione di un coordinamento per l'accesso dei Comuni ai mercati finanziari da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Passiamo ad esaminare nel merito le osservazioni della RGS.

Concettualmente, l'osservazione che le entrate da swap sarebbero di “problematica utilizzabilità” (pag. 28) alla luce della Deliberazione 596 del 26 settembre 2007 della Corte dei Conti, non è pertinente. La deliberazione definisce infatti improprio l'utilizzo sul bilancio di parte corrente di proventi swap solo qualora si tratti di incassi *upfront*, giustamente assimilati a una forma di indebitamento. E' invece del tutto utilizzabile un provento che deriva ad esempio dalla differenza di livello fra un tasso fisso e un tasso variabile all'interno di un normale *plain vanilla interest rate swap*.

Fattualmente, non è “prevedibile un peggioramento piuttosto marcato dei saldi finanziari connessi ad alcune operazioni swap, strutturate in modo tale da concentrare nel breve periodo i rendimenti, a fronte di differenziali negativi crescenti nel medio-lungo periodo” (pag. 29). Per quanto attiene quest'ultimo punto, può esservi stato un equivoco generato dalla struttura step-up (tasso fisso crescente) del tasso debitore di alcune posizioni di ammortamento dell'Eurobond quarantennale appena emesso. Come evidenziato chiaramente nel grafico precedente, tuttavia, il fatto che il tasso debitore - a differenza di quello creditore (il Comune riceve sempre la cedola sull'intero nominale) - si applichi a un capitale che si ammortizza nel tempo fa sì che proprio nel medio-lungo periodo il differenziale di interessi diventi positivo - e non negativo- per il Comune.

Per limitarsi all'orizzonte temporale al cui interno la relazione della RGS compie le sue valutazioni, è interessante in ogni caso notare come i differenziali negativi complessivi delle posizioni swap (pari nel 2008 a circa 13 milioni, ovvero solo lo 0,4% del nozionale di riferimento) sono previsti

progressivamente ridursi, come illustrato dalla tabella seguente, fino ad un sostanziale azzeramento della componente interessi nel 2013.

	Differenziale interessi	Capitale	TOTALE ONERI
2009	- 11.434.877,94	-6.918.882,72	-18.353.760,66
2010	- 10.783.519,91	-7.535.883,34	-18.319.403,25
2011	- 5.286.825,10	-7.924.922,96	-13.211.748,06
2012	- 3.768.448,24	-8.337.337,01	-12.105.785,25
2013	- 679.228,10	-8.774.542,60	- 9.453.770,69

13. Rinegoziazione del prestito obbligazionario

In seguito alla rinegoziazione del prestito obbligazionario del Comune di Roma 5,375% scadenza novembre 2033 ISIN XS0181673798 per effetto della quale, pur a fronte di un allungamento della scadenza fino a gennaio 2048, il tasso cedolare è stato rivisto al ribasso di 3 punti base (a fronte di un miglioramento dello spread di credito per l'Amministrazione rispetto a quando il bond fu emesso)³, si è reso necessario ai sensi di legge ristrutturare le operazioni in derivati a suo tempo negoziate ex DM 389/2003.

L'operazione di complessiva ristrutturazione è stata condotta perseguendo, oltre agli ovvi criteri di economicità e valenza finanziaria, sostanzialmente l'obiettivo di irrobustimento creditizio dell'intera struttura. Tale finalità si è tradotta, da una parte, nell'aumento del numero delle controparti swap: rispetto alle due originarie, in seguito ad una procedura competitiva tra le principali banche italiane e straniere, sono state individuati altri due soggetti. Per effetto di tale "diluizione", attualmente il portafoglio di derivati risulta distribuito fra 6 controparti bancarie di primario standing creditizio (rating minimo AA-) e si è inoltre ridotto di oltre il 20% il peso specifico della principale controparte.

Dall'altra, si è cercato di semplificare e rafforzare, rispetto alla situazione originaria, i meccanismi di collateralizzazione che gli Enti Locali sono tenuti ai sensi dell'art. 41 della legge n. 448/2001 a porre in essere in presenza di un'emissione obbligazionaria di tipo bullet. In tal senso, oggetto della procedura competitiva sono state due ipotesi relative ai possibili meccanismi che consentono di contemperare l'esigenza di riduzione del costo complessivo della struttura con la necessaria protezione rispetto ai rischi a questa connessi. La prima struttura è quella di uno swap di ammortamento ("amortising swap") nel quale la garanzia della restituzione del capitale versato dal Comune di Roma è rappresentata dalla costituzione da parte della controparte swap di una garanzia unilaterale a favore del Comune per effetto della quale, a fronte delle quote di capitale versate, la controparte di swap deposita su di un conto segregato, sul quale l'Amministrazione vanta un diritto reale di pegno, un equivalente valore di titoli di entità pubbliche o sovrane dell'Area-Euro con elevato rating creditizio⁴.

La seconda struttura è quella di un "sinking fund" o fondo di ammortamento nel quale, a fronte del capitale versato, vengono depositati su di un conto titoli governativi dell'Area-Euro con elevato rating creditizio (solamente titoli di Stato italiani e francesi). Anche in tal caso, il rischio di controparte è immunizzato dalla presenza del pegno mentre il rischio di default dei titoli è in capo al

³ Il sovrapprezzo di emissione per il lancio del Bond CITY of ROME 2033 fu di 8 basis point rispetto al BTP, mentre in occasione dell'ultima riapertura si era ridotto a 1 basis point. Al momento della ristrutturazione di dicembre lo spread di credito è stato equivalente a -3 basis point rispetto al BTP estrapolato per pari scadenza.

⁴ La struttura risulta sostanzialmente priva di rischio dal momento che ogni rischio relativo a suddetti titoli resta in capo alla controparte swap mentre il rischio di controparte è immunizzato dal pegno.

Comune. Proprio alla luce di ciò il criterio che è stato applicato nell'individuazione dei titoli depositabili è stato più conservativo e le condizioni finanziarie dell'operazione risultano più vantaggiose.

Rispetto alla situazione precedente, nella quale il 70% del prestito risultava collateralizzato mediante sinking fund ed il restante 30% secondo l'altra soluzione, con la ristrutturazione si è ridotto il peso della parte nel quale l'esposizione del collaterale è in capo al Comune (la situazione attuale è 55% - 45%). Si è oltretutto deciso di semplificare anche i sinking fund stessi, restringendo il novero dei titoli che possono essere posti a collaterale e ponendo vincoli ancora più severi all'individuazione degli stessi.

Sempre ai fini di un miglioramento del rischio creditizio, si è modulato il tasso debitorio pagato dal Comune secondo un moderato profilo di tipo "fisso step-up", che consente di ridurre l'esposizione creditizia nei confronti delle controparti, diluendo nel tempo la posizione di credito che in uno swap di ammortamento viene strutturalmente a crearsi in capo all'Amministrazione. Sono state inoltre eliminate le componenti di volatilità presenti in una delle operazioni⁵ che, pur avendo creato valore in capo alla posizione in oggetto per effetto della dinamica dei mercati dei capitali, creavano potenziale aleatorietà relativamente ai flussi futuri.

Da un punto di vista economico, l'operazione è stata di indubbio successo. La rimodulazione del prestito obbligazionario aveva già liberato risorse per oltre 92 milioni di Euro per l'anno 2008. La finalizzazione dei nuovi swap consente di ottenere, rispetto alla situazione precedente, i seguenti differenziali:

Anno	Differenziali (in mln EURO)
2009	9,45
2010	9,92
2011	8,01
2012	8,93
2013	9,81
2014	6,20
2015	7,25
2016	8,25
2017	11,06
2018	11,33

I differenziali complessivi ammontano ad oltre 320 milioni di Euro fino al 2033 (scadenza del bond prima della rimodulazione).

14. Esercizio di competenza

Il problema nasce, come ogni anno, nel momento in cui i diversi settori dell'Amministrazione fanno richieste per l'assestamento di bilancio.

E' vero che le previsioni di bilancio per l'esercizio 2008 sono state costruite all'insegna del contenimento della spesa pubblica, in linea con gli indirizzi fissati dal governo nazionale in

⁵ Nello swap originariamente negoziato con UBS per 600 mln di Euro il Comune risultava pagatore di un tasso fisso fintantoché il parametro di riferimento, l'Euribor, si fosse mantenuto al di sotto di soglie predefinite.

funzione del rispetto dei parametri e dei vincoli posti dal patto di stabilità interno. Il bilancio di previsione per il 2008 è stato predisposto e approvato in perfetto equilibrio nel rispetto dei vincoli sopra indicati che, com'è noto, per il 2008, erano stabiliti con il principio della competenza ibrida: competenza per la spesa corrente e cassa per gli investimenti.

Occorre precisare, in proposito, che allegato al bilancio di previsione si trova una dimostrazione del rispetto dei vincoli imposti dal patto di stabilità e che una qualunque variazione di bilancio, sia per la competenza che per la cassa, richiedeva l'approvazione del Consiglio Comunale. Sembrerebbe che, successivamente alla chiusura anticipata della consiliatura, si sia proceduto ad alcune variazioni modificative delle previsioni di cassa senza apportare le necessarie compensazioni, sfiorando i limiti imposti dal patto. E' opportuno che in sede di assestamento siano apportati i necessari correttivi per ripristinare i vincoli del patto.

Le esigenze di un'amministrazione come quella di Roma sono tante e richiedono una notevole quantità di risorse per poter garantire sia i servizi essenziali (bisogni di esistenza) ma anche quelli di sviluppo (bisogni di civiltà). Il bilancio di previsione, approvato nel mese di dicembre dello scorso anno prima ancora dell'approvazione della legge finanziaria per il 2008, contiene stanziamenti di spesa compatibili con le risorse previste in entrata.

Le maggiori richieste rappresentate oggi dai vari uffici in sede di assestamento necessitano di alcuni approfondimenti ma soprattutto di verifiche. Ogni anno, all'inizio di una sessione di bilancio (di assestamento o di previsione) le richieste dei diversi uffici sopravanzano di gran lunga le risorse disponibili. Non si tratta di eventi e di cifre eccezionali: si tratta di dinamiche e di cifre normali, con cui chi amministra una città come Roma deve confrontarsi.

Le richieste, se non verificate e analizzate, rappresentano inevitabilmente solo una lista della spesa di tipo incrementativo, senza tener conto del principio della razionalizzazione e del contenimento della spesa.

A titolo esemplificativo, si ricorda che il bilancio del 2007 presenta i seguenti valori:

Spesa corrente	Iniziale:	€3324 mln
	Assestata:	€3573 mln
	Impegnata:	€3224 mln.

Si desume che, rispetto agli stanziamenti di bilancio, la spesa effettiva è stata inferiore di circa 250 mln.

Il bilancio 2008, ad oggi, si presenta con i seguenti valori :

Spesa corrente	Iniziale :	€3294
	Attuale :	€3320

I valori attuali di bilancio sono in linea con il dato iniziale del 2007 e con l'impegnato dello stesso anno. Non si tratta, in altri termini, di un bilancio in contrazione rispetto a quanto speso l'anno precedente. Con l'assestamento ci potrebbero essere ulteriori risorse tali da consentire il superamento della spesa dell'anno precedente.

Per ottenere questo obiettivo, tuttavia, non è solo necessario chiedere a Stato e a Regione di fare il loro dovere nei confronti di Roma, implementando adeguati trasferimenti aggiuntivi e riducendo la posizione debitoria che entrambi, e soprattutto la Regione, hanno nei confronti del Campidoglio. E'

necessario anche procedere con interventi politico-amministrativi che vadano responsabilmente nella direzione della razionalizzazione delle spese e della “manutenzione” delle entrate.

A solo titolo di esempio, è il caso di citare che l’attuale amministrazione comunale eredita dalla precedente almeno sei procedimenti in stato avanzato di attuazione, i quali tutti possono contribuire alla soluzione dei problemi del bilancio capitolino:

1. delibera per l’unificazione delle aziende del trasporto pubblico locale, che implica risparmi per circa 20 mln;
2. delibera per la realizzazione di una Gestione Unitaria degli Acquisti da parte delle società partecipate, che implica risparmi per circa 20 mln.;
3. delibera di attuazione urbanistica per il comprensorio pubblico Collatino-Togliatti (ex Centro carni), la cui realizzazione vale circa 200 mln al netto dei costi per la costruzione della nuova piattaforma per il mercato all’ingrosso delle carni presso il Centro Agroalimentare di Guidonia;
4. regolarizzazione spontanea e agevolata per le riclassificazioni catastali (2.000 pratiche già concluse da condomini o singoli proprietari, 20 mila in corso di lavorazione);
5. accertamento dei tributi statali tramite funzionari del Comune, per il quale è stato formato un apposito nucleo di esperti comunali;
6. riscossione delle contravvenzioni amministrative tramite avviso bonario prima della messa a ruolo. Con questa azione si riduce l’entrata di competenza (come previsto nel bilancio 2008), ma si può velocizzare l’incasso delle contravvenzioni e venire incontro ai cittadini prima che scattino le sanzioni per l’emissione dei ruoli.

Altri progetti di questo tipo erano in fase di programmazione da parte della precedente amministrazione: valorizzazione di altri comprensori pubblici (Pietralata, Ostia); trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà nei piani di zona dell’edilizia agevolata; vendita degli appartamenti ERP agli inquilini che volontariamente optino per l’acquisto. In attuazione delle norme previste nella Legge Finanziaria 2008, inoltre, la precedente amministrazione si era predisposta ad avviare le procedure di dismissione di alcune partecipazioni azionarie in aziende che non operano in settori strettamente connessi l’attività istituzionale del Comune.

15. Debiti fuori bilancio

Nelle pagg. 22-26 della loro relazione, gli ispettori della RGS espongono una serie di dati, a loro forniti dagli uffici comunali, relativi a potenziali passività per le quali potrebbe essere necessario in futuro “ove ne ricorrano i presupposti” attivare le procedure di riconoscimento di ciò che il TUEL chiama “debiti fuori bilancio”. Gli ispettori, ovviamente, non hanno avuto il tempo per verificare direttamente ogni ipotesi avanzata dagli uffici comunali, ed espongono i dati ricorrendo all’uso del condizionale, sottolineando che “il dato è da assumere, per ora, come meramente indicativo” (pag. 23), e di nuovo affermando che “è pur vero che, presumibilmente, non tutte le avanzate richieste si dovranno tradurre in effettivi stanziamenti di bilancio” (pag. 27).

Alcuni, nel commentare sommariamente questi dati, hanno parlato di un “deficit strutturale” del bilancio comunale. A mio avviso, e cercherò di motivarlo nelle note che seguono, una seria e onesta disamina di tali partite tenderà a ridimensionare di molto il grado di allarme che gli uffici del Comune hanno voluto trasmettere alla RGS.

16. Contenzioso urbanistico

Lo storico contenzioso dei proprietari privati di aree nei confronti del Comune di Roma, che nasce dal PRG degli anni '60, dai provvedimenti espropriativi degli anni '70 e '80 e dalla nuova giurisprudenza comunitaria e nazionale in tema di valutazione delle somme da riconoscere in caso di esproprio ovvero di modifica delle condizioni di edificabilità, ha comportato negli ultimi anni esborsi per circa 40-50 milioni all'anno, con punte fino a 100 milioni, tutti puntualmente (e dolorosamente) coperti dal bilancio.

E' impossibile, però, cifrare ex ante il "valore" delle cause in corso, se non in modo assolutamente "virtuale": in molte cause, infatti il Comune vince, in altre si possono trovare elementi di transazione. I tempi di maturazione delle sentenze sono incerti, ed è naturalmente interesse del Comune resistere il più a lungo possibile.

L'importo di queste potenziali sentenze, insomma, è incerto non solo nell'*an* e nel *quantum* ma anche nel "quando". Non ritengo sensato che il Comune ricerchi ad ogni costo una copertura preventiva di tipo "assicurativo" nei confronti di qualsivoglia ipotetica cifra richiesta da chiunque gli abbia intentato causa, anche perché ciò avrebbe ricadute pesanti sulla disponibilità delle risorse da utilizzare per l'erogazione dei servizi ai cittadini (si parla infatti di 343 mln, pag. 23)

Si deve, semmai, appostare un fondo rischi nel bilancio comunale, ma l'entità di questo fondo non dovrebbe affatto corrispondere alla somma di tutte le pretese di terzi. Negli anni passati un simile fondo è sempre stato inserito nel bilancio preventivo, ed è stato talvolta rafforzato nel corso dell'anno, se necessario.

17. Realizzazione della nuova edilizia sociale e agevolata

Gli uffici del Comune hanno contabilizzato come "risorse mancanti" quelle necessarie ad attivare i 32 piani di zona già varati dal Consiglio Comunale per l'edilizia economica e popolare. Gli ispettori della RGS ne hanno preso nota. In questo caso, però, sono talmente sicuro da non usare neppure il condizionale: si tratta di un errore grossolano.

In realtà, questo importantissimo intervento è dotato di un suo ben preciso piano finanziario pluriennale, che si basa da un lato su un contributo regionale di circa 60 milioni all'anno per cinque anni (derivante dalla quota parte spettante a Roma sullo stanziamento di 100 milioni annui nel bilancio della Regione), a cui si devono sommare gli introiti della vendita delle case esistenti alle famiglie che volontariamente optano per l'acquisto. Due anni fa il Comune registrò, in un'apposita indagine, la volontà di 7.500 famiglie di acquistare la casa di cui sono oggi beneficiarie in affitto sociale. Basta, quindi, avviare le procedure di vendita per realizzare, in alcuni anni, un provento di almeno 350-400 milioni, anticipabile con opportuni strumenti finanziari, a cui sommare circa 300 milioni di contributo regionale, da destinare interamente alla costruzione di nuove case popolari.

Per spiegare quanto accaduto, forse si potrebbe pensare che, nei mesi successivi alle deliberazioni del Consiglio Comunale, approvate lo scorso febbraio, si sia proceduto alla realizzazione del piano pensando solo alle spese, attivando le procedure di esproprio, e dimenticandosi di lavorare per accertare le risorse previste in entrata. E' necessario, allora, attuare velocemente il piano finanziario esistente, e non "accollarlo" come debito alla passata amministrazione, né inserirlo nelle risorse richieste allo Stato.

18. Altri debiti fuori bilancio

Gli altri debiti fuori bilancio, emersi dalla diligente azione che in queste ultime settimane gli Uffici Comunali hanno svolto, ammontano a circa 171 mln. Gli ispettori, prudentemente, parlano di “presunte voci di spesa” (pag. 23).

In effetti, la legge prescrive che l'amministrazione possa riconoscere il pagamento di somme non iscritte in bilancio solo in seguito ad un procedimento molto rigoroso: l'ufficio responsabile deve compiere un'istruttoria amministrativa, riconoscere il dovuto (anche esponendosi a rilievi da parte degli organismi di controllo interno e di controllo esterno) e la relativa deliberazione deve essere approvata dalla Giunta e dal Consiglio Comunale.

La rassegna dei “presunti” debiti fuori bilancio dichiarati dagli uffici comunali sembra priva di tutte queste caratteristiche.

19. Debiti verso le società del gruppo Comune di Roma

Nelle pagg. 24-25 gli ispettori della RGS affrontano il tema dei crediti vantati dalle società concessionarie di pubblici servizi controllate dal Comune. Talvolta le informazioni in loro possesso non hanno consentito agli ispettori di distinguere i crediti per cassa (e cioè somme riconosciute in base ai contratti in essere ma ancora non erogate, pur essendo previste nel bilancio del Comune) dai crediti che possono far parte di normali vicende di interpretazione o di contenzioso contrattuale, e che quindi il Comune non ha (ancora) riconosciuto.

Nelle note che seguono provo a dare un mio contributo di chiarezza, evidentemente limitato allo stato delle informazioni in mio possesso.

ATAC

Sembra che nel bilancio di Atac risultino iscritti crediti nei confronti dell'Amministrazione comunale per circa 226 mln.

Tali crediti dovrebbero per la maggior parte essere originati dal contratto di servizio (iscritti, quindi, nel bilancio comunale ma ancora non pagati per il problema di liquidità di cui si è già parlato, compresi gli stanziamenti necessari alle agevolazioni tariffarie e agli investimenti). Le sopravvenienze passive che l'Azienda addebita al Comune di Roma sono €5,9 mln di interessi per ritardato pagamento e un residuo credito di circa 40 mln. relativo alle sanzioni degli ausiliari del traffico.

La prima partita andrebbe in realtà ribaltata sulla Regione. La seconda deriva dall'ambiguità della norma contrattuale in vigore, che il Comune ha sempre interpretato nel senso che i proventi delle contravvenzioni emanate dagli ausiliari vengono riconosciuti all'azienda solo in base all'effettivamente riscosso (ciò che è avvenuto nel corso degli anni), mentre l'azienda ha sempre ritenuto di dover essere pagata in base all'accertato, di fatto chiedendo al Comune un'anticipazione dei proventi rispetto al momento della riscossione, la quale ha ovviamente un ciclo più lento nel tempo, ma è l'unica che dà certezza sull'entità del dovuto.

I crediti esigibili da parte di Atac sembrano quindi pari, con certezza, a circa 6 mln, eventualmente ribaltabili sulla Regione, che è all'origine dei ritardi nei pagamenti, a cui si aggiungerebbero altri 40 mln se l'amministrazione decidesse di accettare l'interpretazione contrattuale proposta dalla società.

TRAMBUS

Sembra che l'ammontare dei crediti della suddetta azienda di trasporto ammonti a €155 mln. Anche qui, al netto dei crediti per cassa sul contratto di servizio (a cui si contrappone, peraltro, il debito dell'azienda verso il Comune per anticipazioni a fronte di mancati contributi regionali per 568 mln), le questioni aperte riguardano il riconoscimento di maggiori oneri contrattuali per servizi extra resi nel 2006 e nel 2007 (15 mln) e gli extracosti dovuti all'aumento del prezzo del gasolio, pari nel triennio 2005-2007 a 45 mln. Totale 60 mln.

MET.RO

I crediti di Met.Ro sembra siano stati quantificati in circa 25 mln. Al netto dei ritardati pagamenti, la posta da considerare riguarda circa 10 mln di euro di extra costi per il servizio di vigilanza antiterrorismo.

AMA

All'azienda è stato riconosciuto, con delibera del marzo 2007, il recupero delle somme derivanti dai disallineamenti della banca dati Tarsu trasferita alla società per la gestione della nuova TaRi. Si tratta di circa 81 milioni di euro, suddivisi in tre rate annuali, di cui le due relative al 2008 e 2009 già iscritte in bilancio ma non erogate. Al netto di questa partita, il bilancio della società vanta 127 mln di crediti verso il Comune.

La valutazione di queste poste ha impegnato gli uffici del Comune e l'azienda già durante gli ultimi mesi dell'anno 2007. Da quella valutazione emerse la possibilità di riconoscere (e cioè, le basi giuridiche e contrattuali per riconoscere) una serie di richieste pari complessivamente a circa 60-70 mln (extra costi spazzamento, TaRi su pertinenze del Comune, IVA sul conguaglio 2003-2005, agevolazioni tariffarie, prestazioni varie effettuate fra il 2000 e il 2004 e ancora non pagate). Più difficile appariva la possibilità di riconoscere il resto delle pretese, quasi tutte relative al contratto per la gestione dei servizi funebri e cimiteriali negli anni anteriori al 2005.

Al di là del dato contabile, è vero però che dal punto di vista finanziario il fabbisogno di Ama tende comunque a scaricarsi sul Comune. Se l'azienda dovesse riconoscere l'inesigibilità di alcuni crediti, allora sarebbe costretta a svalutarli, e a chiedere al socio unico un'adeguata ricapitalizzazione.

Queste somme non vanno confuse con il credito commerciale che Ama vanta nei confronti dei suoi clienti inadempienti al pagamento della Tariffa Rifiuti (soprattutto pubbliche amministrazioni e imprese). Tali crediti vanno realizzati dall'azienda con un' incisiva operazione di recupero, mettendo in campo le competenze in tema di accertamento e riscossione di Romaentrate, l'agenzia comunale delle entrate.

Nel complesso

Facendo le somme: 60 Trambus, 10 Metro, 127 Ama, 5,6 Atac. Parliamo di circa 203 milioni, estendibili a circa 243 se comprendiamo anche la questione ausiliari Atac.

Si ricordi che l'ammontare dei contratti di servizio in essere nei confronti del trasporto e di Ama è di circa 1 miliardo all'anno e che le partite emerse sono relative all'intero periodo 2000-2007. Quindi, su un volume contrattuale di 8 miliardi (8 anni per 1 miliardo), le "sofferenze" ovvero i "contenziosi" varrebbero fra il 2,5% e il 3%. Una quota che a me non sembra al di fuori della

norma, eventualmente rateizzabile in due-tre anni. Insomma, mi sembra che la situazione vada collocata nell'ambito di un'ordinaria attività di manutenzione e gestione di grandi contratti.

20. Tirando le somme

Una semplice somma di tutti i presunti “debiti fuori bilancio” accertati secondo le procedure un po' sommarie e imprudenti adottate nelle ultime settimane rischia quindi di produrre soltanto cifre irreali. Certamente, cifre che non avvalorano la tesi di un “deficit strutturale”.

Se dovessi provare, in base alle informazioni certamente parziali in mio possesso, a fare le somme dell'effettivo fabbisogno del Comune di Roma per l'anno 2009, direi: 120 mln per il “gradino” sul servizio del debito, 80 da accantonare per sentenze e altri debiti fuori bilancio (una somma pari al doppio di quanto avvenuto gli anni passati, ma voglio dare per buona almeno una parte della preoccupazione espressa dagli uffici), 80 per le aziende (da moltiplicare per tre anni). Aggiungiamo altri 30 milioni per coprire gli extra costi del gasolio nel 2008 e 50 per gli incrementi di spesa per personale e beni e servizi. Si arriva così a quella cifra di 360 milioni di euro che avevo azzardato circa due settimane fa nel mio primo contributo pubblico sulla vicenda, pubblicato sul sito www.marcocausi.it.

A ciò si aggiunga la necessità del Comune di essere, fin da oggi e in prospettiva, aiutato da Stato e Regione per il completamento dell'ingente piano di investimenti per la mobilità della Città Capitale.

21. Approfondimento su Ama

Se si prendono in considerazione gli ultimi tre bilanci di Ama approvati dal Comune di Roma in assemblea dei soci, emerge che nel 2004, 2005 e 2006 i crediti che la società vantava nei confronti dell'Amministrazione comunale erano, rispettivamente, 68 milioni, 69 milioni e 173 milioni.

Il forte incremento dei crediti registrato tra il 2005 e il 2006 dipende, in particolare, dal riconoscimento alla società da parte del Comune di Roma di circa 81 milioni di euro per il raggiungimento dell'equilibrio della gestione della tariffa relativamente al triennio di sperimentazione 2003-2005 (delibera di Consiglio Comunale n. 56/2007).

Al netto pertanto di tale partita, i crediti vantati dall'azienda sono circa 90 milioni di euro, di cui una parte consistente maturata in periodi antecedenti lo stesso anno 2004.

Tali crediti sono stati di volta in volta riportati e dettagliati all'interno dei bilanci della società.

Nello specifico, nel bilancio 2005, in linea con le nuove disposizioni impartite dal socio Comune di Roma alle sue società *in house* in tema di *governance* e trasparenza delle informazioni, la società, proprio in relazione al tema dei crediti, sottolineava che “si evidenzia una migliore rappresentazione dei crediti verso la controllante in virtù dell'applicazione di quanto alla delibera n. 165 del 30.03.2005 della Giunta Comunale nella quale vengono approvati gli schemi di Comportamento e di Corporate Governance per le società “in house” del Comune di Roma con particolare attenzione al miglioramento del flusso delle informazioni da parte delle controllate nei confronti del socio unico Comune di Roma” (pag. 129).

Al fine di meglio chiarire la funzione dei citati codici richiamati dalla società, basti ricordare che il codice di *corporate governance* impone alle società *in house* del Comune di Roma l'adozione sia di una struttura di *internal audit*, con il compito, tra l'altro, di accertare l'adeguatezza dei diversi processi gestionali e analizzare e valutare l'affidabilità e l'integrità delle informazioni aziendali, sia

di un'unità di valutazione dei rischi aziendali, che si occupa del monitoraggio, della valutazione, dell'analisi e della gestione dei rischi aziendali, con particolare riguardo ai rischi economici-finanziari ed operativi connessi all'attività caratteristica dell'azienda che possono determinare un danno e/o una perdita.

In aggiunta a questi aspetti - che, fino a prova del contrario, evidenziano come il Consiglio di Amministrazione della società abbia considerato pienamente esigibili i crediti verso il Comune di Roma riportati in bilancio - bisogna ricordare che i bilanci di Ama S.p.A., al pari di tutte le società di capitali, sono sottoposti alle valutazioni del collegio sindacale (articolo 2403 del codice civile) e al controllo contabile di una società di revisione (articolo 2409-bis del c.c.), che rilascia una specifica relazione sul tema, predisposta sempre ai sensi di legge (articolo 2409-ter).

Nel caso dei bilanci 2004, 2005 e 2006 di Ama S.p.A., la società di revisione incaricata del controllo contabile, nelle citata relazione, affermava che detti bilanci sono redatti con chiarezza e rappresentano in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria e il risultato economico della società.

Relativamente al solo bilancio 2005, la società esprime il seguente richiamo di informativa: "Per una migliore comprensione del bilancio d'esercizio si richiama l'attenzione sulle informazioni riportate dagli amministratori in nota integrativa circa le modalità di recupero che caratterizzano una parte rilevante dei crediti per fatture da emettere verso clienti Ta.Ri, pari al 31 dicembre 2005 ad euro 110 milioni, a fronte dei servizi svolti nel triennio 2003-2005".

La società di revisione fa riferimento in questo punto della relazione alla situazione dei soli crediti Ta.Ri all'esito del periodo di sperimentazione della gestione della tariffa da parte della società Ama S.p.A. che, come evidenziato in precedenza, ha portato, nell'anno 2007, al riconoscimento da parte del Comune di Roma all'azienda di circa 81 milioni di euro (da corrispondere nel triennio 2007/2009) e all'approvazione di un conguaglio Ta.Ri da richiedere agli utenti per circa 83 milioni di euro (delibera di Consiglio Comunale n. 56/2007).

Nessun rilievo o richiamo di informativa viene invece riportato in tema di crediti verso la controllante.

In via generale, occorre evidenziare che proprio alla società di revisione spetta il controllo sulla effettiva esigibilità dei crediti riportati in bilancio (attività questa tecnicamente definita circolarizzazione dei crediti), a tutela non solo degli azionisti, ma anche di tutti gli altri soggetti che a diverso titolo hanno rapporti o interessi con la società.

Solo all'esito di tali controlli – peraltro, come evidenziato, significativamente richiamati e rafforzati dal Comune di Roma con i propri indirizzi (nuovi statuti societari, delibera n. 165/2005, delibera n. 632/2006) e le proprie ripetute comunicazioni in tema di corretta gestione - il Comune di Roma si determina in merito al bilancio d'esercizio delle società.

Le determinazioni del socio Comune, in particolare, sono assunte dalla Giunta Comunale con delibera predisposta dal Dipartimento XV, a cui sono attribuite le sole funzioni dell'azionista. I servizi sono invece richiesti alle società, di norma attraverso contratti di servizio o Determinazioni Dirigenziali, da tutte le altre strutture comunali (Dipartimenti e Municipi).

Di pari passo con la valutazione del bilancio e, in particolare, delle relazioni che lo costituiscono (relazione sulla gestione, relazione del collegio sindacale, relazione della società di revisione), il Dipartimento XV predispone uno specifico documento di analisi definito "Gruppo Comune di

Roma” che contiene le valutazioni su ogni bilancio delle società partecipate dal Comune di Roma e che viene allegato al rendiconto di bilancio dell’Amministrazione.

Un’informativa infrannuale sui conti delle società e sulle principali criticità di ogni singola azienda viene invece predisposta dal Dipartimento XV ogni trimestre e regolarmente inviata agli organi politici e alle principali strutture di governo e controllo del Comune di Roma.

Infine, all’inizio di ogni anno, il Dipartimento XV analizza i documenti di previsione predisposti (Relazioni Previsionali Aziendali), ai sensi dei rispettivi statuti, dalle società del Comune e invia le proprie valutazioni e osservazioni ai principali dipartimenti “clienti” e alle principali strutture di governo e controllo del Comune di Roma.

22. Conclusioni

In conclusione, esiste certamente una reale difficoltà a mantenere il “trend” crescente di bilancio degli ultimi anni. In parte, essa deriva da fattori storici e strutturali. In parte, dall’elevato livello del debito, associato alla nuova tendenza mondiale al rialzo dei tassi e agli ingenti impegni di pagamento sui cantieri in corso di attuazione, grazie ai quali verrà superata una carenza storica della città, che finalmente potrà usufruire di una rete della metropolitana all’altezza dei suoi bisogni. In parte, la difficoltà dipende da fattori esogeni alla volontà e alle capacità di intervento dell’amministrazione comunale, come l’aumento del prezzo dei combustibili, le difficoltà finanziarie del Lazio, la svolta politica sull’Ici.

La dimensione del problema è rilevante, e non c’è dubbio che negli ultimi mesi sia peggiorata rispetto alle previsioni, già preoccupate, del DPF di settembre 2007.

Il primo elemento da risolvere è la crisi di liquidità, e quindi il trasferimento al Lazio della somma già concertata per il ripiano dei deficit sanitari anteriori al 2005 e il contestuale rientro della posizione debitoria della Regione Lazio nei confronti del Comune di Roma.

Il secondo elemento è quello di un rafforzamento del bilancio di competenza del Comune, da realizzarsi entro l’approvazione del bilancio per il 2009, quindi da qui a dicembre. Le strategie dovranno basarsi su un “mix”, da decidere a livello politico, fra quattro ingredienti: nuovo “gradino” nei fondi correnti e in conto capitale per le funzioni della Capitale, anche come “anticipo” del federalismo fiscale; nuovo aumento dello “sforzo fiscale locale”; acquisizione di risorse proprie da destinare a investimenti tramite alienazioni immobiliari e mobiliari; correzione delle dinamiche di spesa.

Le risorse dello Stato potrebbero arrivare al Comune in via ordinaria, come già avvenuto in passato. Per gli investimenti, tuttavia, potrebbe essere opportuno che lo Stato facesse un’apertura a tutti i grandi Comuni metropolitani coinvolti nella realizzazione di opere strategiche, destinando ad essi un flusso adeguato di risorse pluriennali. Le difficoltà di Roma, infatti, sono molto simili a quelle di tanti Comuni italiani, dopo anni di tagli ai trasferimenti e di rinvio della riforma della finanza locale.

E’ opportuno però nuovamente, e conclusivamente, sottolineare che tali difficoltà non sono di certo nuove, erano ben note all’Amministrazione comunale e a tutte le componenti del Consiglio Comunale, sono state seguite e gestite, ne erano state impostate le ulteriori linee di soluzione. Esse esigono, perciò, non la diffusione di allarmi ma l’attivazione di interventi concreti pur se complessi; quanto complessa è, d’altra parte, la gestione di una metropoli che è anche, e voglia al meglio essere, Capitale della Repubblica.