



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 1

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

6^a COMMISSIONE PERMANENTE (Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'UTILIZZO
E LA DIFFUSIONE DEGLI STRUMENTI DI FINANZA
DERIVATA E DELLE CARTOLARIZZAZIONI
DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

61^a seduta: martedì 17 febbraio 2009

Presidenza del presidente BALDASSARRI,
indi del vice presidente FERRARA

I N D I C E**Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI)**

PRESIDENTE:		
– BALDASSARRI	Pag. 3, 12	
– FERRARA	25	
BALDASSARRI (PdL)	19	
* BARBOLINI (PD)	12, 22	
BONFRISCO (PdL)	10, 12	
DE ANGELIS (PdL)	15	
D'UBALDO (PD)	13	
FERRARA (PdL)	18	
LANNUTTI (IdV)	8, 12	
STRADIOTTO (PD)	12, 17, 18	
		RAFFAELLI Pag. 4, 23

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

Intervengono la dottoressa Veronica Nicotra, capo di Gabinetto dell'ANCI, il dottor Silvio Ranieri, direttore dell'ANCI-Umbria, il signor Paolo Raffaelli, sindaco di Terni, il signor Lamberto Morelli, assessore al bilancio del Comune di Terni, la dottoressa Silvia Scozzese, direttore scientifico dell'IFEL (Istituto per la finanza e l'economia locale), la signora Pasquina Petrelli, collaboratore dell'IFEL, e l'avvocato Chiara Del Fante del medesimo istituto.

Presidenza del presidente BALDASSARRI

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sull'utilizzo e la diffusione degli strumenti di finanza derivata e delle cartolarizzazioni nelle pubbliche amministrazioni, che inauguriamo oggi, secondo quanto era in programma nel lavoro della Commissione.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché la trasmissione del segnale audio con diffusione radiofonica, e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Abbiamo deciso di cominciare la serie di audizioni che abbiamo in programma con i rappresentanti dei Comuni e quindi dell'ANCI (Associazione nazionale Comuni italiani), che ringrazio per aver accolto il nostro invito odierno. Sono oggi presenti il signor Paolo Raffaelli, sindaco di Terni, il signor Lamberto Morelli, assessore al bilancio del Comune di Terni, la dottoressa Veronica Nicotra, capo di Gabinetto dell'ANCI, il dottor Silvio Ranieri, direttore ANCI dell'Umbria, la dottoressa Silvia Scozzese, direttore scientifico dell'IFEL (Istituto per la finanza e l'economia locale), la signora Pasquina Petrelli, collaboratore dell'IFEL, e l'avvocato Chiara Fante, del medesimo istituto.

Prima di lasciare la parola al sindaco di Terni, per poi dare spazio alle eventuali domande di approfondimento dei colleghi, vorrei ricordare che questa indagine conoscitiva è mirata ad approfondire l'argomento og-

getto dell'indagine stessa, così come abbiamo fatto in occasione dell'indagine conoscitiva sulla crisi finanziaria, prima della sospensione dei lavori per la pausa natalizia. In sostanza, vorremmo comprendere l'entità quantitativa dell'impatto sull'economia italiana di alcuni titoli un po' dubbi e farci anche un'idea, se possibile, di quanto incidono questi strumenti, non solo sulla finanza locale, ma su tutte le pubbliche amministrazioni, per poi valutare anche il loro eventuale impatto a distanza di tempo sui bilanci degli stessi enti, in termini di oneri e costi.

Cedo la parola al signor Raffaelli, sindaco di Terni.

RAFFAELLI. Signor Presidente, onorevoli senatori, innanzi tutto desidero informarvi che consegnerò alla Presidenza un documento di sintesi, predisposto dall'ANCI nazionale. Infatti, anche se sono il Presidente dell'ANCI regionale dell'Umbria e il sindaco di Terni, qui rappresento il direttivo nazionale dell'Associazione nazionale Comuni italiani; sono assistito dalla dottoressa Silvia Scozzese, che ha collaborato in maniera attiva alla predisposizione del suddetto testo, il quale rappresenta la posizione dei Comuni italiani.

Signor Presidente, cercando di essere il più breve possibile nella mia esposizione, in modo da consentire ai commissari di formulare le loro domande, mi limiterò a trattare alcuni spunti di lettura.

Riteniamo che la discussione sulla cosiddetta finanza derivata, per quel che attiene ai Comuni, vada rimessa sulle gambe: qualcuno – addirittura un noto comico – ha parlato di Comuni casinò, quasi che la loro finanza fosse diventata qualcosa di totalmente aleatorio e fuori dalla leggibilità.

Signor Presidente, onorevoli commissari, non è questa la realtà dei fatti che conosciamo: non sono in grado di fornire valutazioni quantitative, ma una valutazione qualitativa credo che in questa sede possa essere fatta. Spero mi perdonerete se, anche qui, partirò con un appunto, che non deve suonare polemico, perché vuole essere solo una precisazione. Mi riferisco al fatto che ho sentito che la CONSOB ha invitato a tenere lontana la tentazione della finanza derivata dai Comuni, perché sono rozzi e non hanno la strumentazione necessaria per entrare dentro problematiche così complesse e articolate.

Innanzitutto vorrei fare qui una sottolineatura che poi riprenderò alla fine del mio intervento. La CONSOB, nel momento in cui sostiene che i Comuni non sono in grado di capire le insidie della finanza derivata, credo dia già una risposta a se stessa, nel senso che dovrebbe dare a tutti quanti (cittadini e Comuni) gli strumenti di garanzia, di leggibilità delle procedure che consentano di orientarsi.

Credo di non dovervi ricordare, onorevoli commissari, che in realtà l'uso degli strumenti di finanza derivata non è un'invenzione dei Comuni, che improvvisamente un giorno si sono messi in testa di ricorrere a questa strumentazione, per forzare in maniera opinabile rigorose regole di tenuta del bilancio dello Stato. La finanziaria del 2002 ha indicato, nel ricorso alla finanza derivata, lo strumento di ristrutturazione del quadro finanzia-

rio degli enti locali; con esso gli enti locali sono invitati a fronteggiare manovre progressivamente sempre più restrittive della finanza locale e la progressiva riduzione dei trasferimenti.

Tutto questo ambaradan pare uscito da un giorno all'altro, da una puntata della trasmissione *Reporter*, che ha fatto scoprire al nostro Paese un mondo nuovo e inesplorato. In realtà, sta dentro una chiave di lettura vecchia di sette o otto anni, proposta e sostenuta con leggi finanziarie successive e circolari interpretative e attuative delle medesime emanate dal Ministero dell'economia. E questo vale sia nella fase di Tremonti sia in quella di Padoa-Schioppa. Voglio dirlo con chiarezza, in modo tale che nessuno pensi che questa mia lettura sia viziata da un'impostazione partigiana.

Credo pertanto che a questo discorso vada ricondotta una riflessione di carattere generale. Consentitemi di aprire una parentesi brevissima, che per un dirigente nazionale dell'Associazione nazionale Comuni italiani è assolutamente inevitabile. Secondo le stime, noi Comuni a spanne siamo un quinto del peso complessivo delle risorse sottoposte al vincolo di stabilità e, secondo dati non equivocabili né contestati, costituiamo un po' più del 65 per cento del volume degli investimenti pubblici di questo Paese. Il parametro aritmetico fra quanto pesiamo sulla tenuta del Patto di stabilità comunitario e sul terreno delle politiche dello sviluppo del Paese è già un elemento che merita una riflessione.

Mi permetto di spezzare una lancia, affinché tale questione non rimanga ai margini dell'attenzione del Parlamento. Sapete qual è la vertenza che divide in questo momento l'ANCI nazionale nel suo complesso, senza distinzioni di appartenenza politica, dal Governo centrale? Infatti, il Presidente del consiglio dell'ANCI e il Presidente della giunta esecutiva dell'ANCI, pur appartenendo a due schieramenti diversi, su questo punto la pensano esattamente alla stessa maniera. La vertenza che ci divide dal Governo centrale deriva dalla recente circolare del Ministero dell'economia, che proibisce ai Comuni di reinvestire le risorse derivanti dalla vendita del patrimonio non strategico nelle proprie disponibilità. Ebbene, in questo contesto, discutere di finanza derivata nei Comuni, di modalità di approccio a questi sistemi di strutturazione dell'indebitamento, a prescindere dal riferimento complessivo alla condizione delle autonomie locali, è a nostro avviso improprio.

Ci permettiamo di contestare e di sottoporre alla critica di questa autorevole Commissione tale modello di approccio, che per una fase ha esorcizzato il problema della progressiva riduzione delle finanze disponibili per gli enti locali con un ricorso non meditato, senza l'adeguata strumentazione di accompagnamento e di preparazione, alla finanza derivata. Da un giorno all'altro, dopo una trasmissione televisiva e uno *show* comico, si scopre un'emergenza nazionale e si decide di rispondere con un'iniziativa ghigliottina: fino a ieri si faceva tutto, da domani non si fa più niente. So benissimo, illustri commissari, che è ingenuo stupirsi di questa prassi, che non è desueta nel nostro Paese.

Chiedo scusa per questo tono, che può sembrare colloquiale, ai limiti dell'avanspettacolo, ma prima di questo decennio da sindaco per un paio di legislature ho fatto l'esperienza di parlamentare presso l'altra Camera e so che in situazioni come questa un'audizione può essere aiutata da un confronto meno paludato, che vada alla sostanza delle questioni.

Questo è il senso della *pars costruens* del dispositivo conclusivo del documento che abbiamo consegnato, che poi per comodità leggerò. Ci permettiamo di proporre al Parlamento l'assunzione di responsabilità di una discussione meno schizofrenica, più fondata sulla realtà dei fatti e sulla concretezza dei dati rispetto a questa problematica, tenendo conto – e mi avvio rapidamente alla conclusione, lasciando così ampio spazio ad un'interlocuzione più diretta – che i Comuni italiani sono alla canna del gas.

I Comuni italiani, con questo modello di organizzazione del Patto di stabilità, non sono in grado di produrre i propri bilanci. Poi in qualche modo li faranno: i grandi Comuni, che in qualche modo riescono a governare risorse e patrimoni che sono ancora di buon livello perché sono stati ben amministrati, ci tireranno il cappello, come si suol dire; ma la situazione dei piccoli e piccolissimi Comuni, che sono il nerbo del tessuto sociale di questo Paese nelle aree svantaggiate, sta diventando assolutamente insostenibile.

Signori senatori, ricorderete che al momento in cui il Governo propose la data del 31 gennaio per la presentazione dei bilanci di previsione, l'ANCI, anche in quel caso unitariamente, senza distinzione di segno politico, propose l'iniziativa inedita di quello che chiamammo enfaticamente lo «sciopero dei bilanci»: non li facciamo, non siamo in grado di farli. Utilmente, provvidenzialmente, la data per la presentazione dei bilanci di previsione è stata spostata al prossimo 31 marzo.

La situazione non è cambiata: i vincoli del Patto di stabilità sono rimasti gli stessi e si è aggiunta per di più una circolare del Ministero dell'economia, quella relativa alla non investibilità delle risorse derivanti dalla vendita del patrimonio dei Comuni, che ha ulteriormente appesantito la situazione. L'ICI sulla prima casa è stata tagliata. Noi siamo d'accordo, ma resta il fatto che ai Comuni sono state trasferite risorse quantitativamente molto inferiori rispetto a quelle necessarie a compensare il mancato gettito dell'ICI. Si tratta di un miliardo di euro su base annua. La situazione, quindi, vede una progressiva riduzione dei trasferimenti, anche quest'anno misurabile in circa 1,5 miliardi di euro, e meccanismi di ulteriore restrizione dei vincoli.

Ieri mattina, da Presidente di un'associazione regionale dei Comuni, ho partecipato all'inaugurazione dell'anno giudiziario della mia sezione regionale della Corte dei conti. Se volete ho la relazione del presidente Ludovico Principato, che è uno dei magistrati della Corte dei conti di questo Paese con maggiore anzianità e autorevolezza. La parte centrale, il cuore della relazione del presidente Principato riguarda l'insostenibilità della situazione dei Comuni, che incide anche sulle modalità di garanzia del sistema di magistratura contabile. Lo cito per dimostrare che quello

che state ascoltando non è il piagnisteo del sindaco di una città di provincia, sia pure di grande dimensione, o del portavoce dei 92 Comuni di una piccola Regione, o del portavoce delle migliaia di Comuni italiani, ma è una consapevolezza ormai largamente diffusa.

Da questa situazione si esce in un solo modo: rimettendo al centro l'equilibrio dialettico. Torno a parafrasare il presidente Principato, che ho già citato: tra l'esigenza di coordinamento della finanza pubblica, affinché nessuno possa essere sottratto al dovere del rispetto coordinato dei vincoli del Patto di stabilità e non vi siano furbi che trovano il modo per sfuggire, e, nello stesso tempo, l'esigenza di salvaguardare il valore costituzionale dell'autonomia degli enti locali, occorre individuare un punto di equilibrio, che è complesso e difficile e che rappresenta la chiave di volta interpretativa anche della questione che ci troviamo ad affrontare in questa audizione. La soluzione si trova se si rinuncia alle facili scappatoie e alle semplificazioni artificiose, se si rinuncia alla tentazione di scaricare sulla porzione di sistema istituzionale più vicina al cittadino l'insieme delle contraddizioni.

Vorrei che nessuno dimenticasse in questa sede, parlando di finanza derivata, un piccolo problema: i Comuni, come tutti, sono sottoposti ai vincoli del Patto di stabilità, così come sono stati profilati in estate in un disegno di legge a valenza triennale di normativa finanziaria. Non sfugge a nessuno – perché in questa sede siete tutti assai più autorevoli di me nell'analisi di queste tematiche – che quella perimetrazione delle compatibilità risale ad una fase precedente allo *tsunami* finanziario che in questo momento ci fa gioire e soffrire. È del tutto evidente che se, nel mutato quadro della situazione, i parametri di quel vincolo rimangono immutati, il costo complessivo dell'assestamento per gravità scenderà sui Comuni, cioè sull'ultimo anello della catena, quello più direttamente connesso alle comunità amministrate.

Per questa ragione credo sia necessario che, a partire da questa sede autorevolissima, l'Associazione nazionale dei Comuni italiani faccia valere le proprie ragioni come un sistema unitario, avanzando indicazioni di prospettiva sul tema specifico oggetto dell'audizione, sulle quali concludo il mio intervento di apertura.

Riteniamo che sarebbe necessario individuare le modalità per far superare ai Comuni l'attuale fase di crisi. La normativa vigente per gli strumenti derivati consente esclusivamente di chiudere le posizioni; ciò per una parte degli enti, traducendosi in un pagamento, che potrebbe risultare impossibile, e determinando un ulteriore aggravio degli oneri che potrebbero essere invece alleggeriti.

Pertanto rispetto all'attuale fase di «blocco», l'ANCI chiede di poter consentire ai Comuni di rinegoziare, con vincoli ed entro limiti espressamente stabiliti, i contratti derivati attualmente in essere.

L'ANCI inoltre sostiene l'opportunità dell'istituzione di un apposito organo di conciliazione cui possano essere deferite, su base volontaria, eventuali questioni problematiche concernenti i derivati in essere.

È infine necessario dare attuazione alla disposizione contenuta nell'articolo 62 del decreto-legge n. 112 del 2008, avviando il confronto in merito alla nuova disciplina regolamentare degli strumenti derivati che possono essere utilizzati dagli enti locali.

Il confronto dovrebbe riguardare la tipologia degli strumenti consentiti e le relative modalità contrattuali, al fine di vietare l'utilizzo di strumenti complessi e poco trasparenti, di difficile lettura da parte degli operatori pubblici.

A questo proposito l'ANCI ribadisce la propria disponibilità a confrontarsi sull'argomento con le parti istituzionali coinvolte per valutare insieme possibili emendamenti all'articolo 62 del decreto-legge n. 112 del 2008 e fornire il proprio contributo in relazione al regolamento che dovrà essere emanato ai sensi del comma 3, dell'articolo 62, del decreto-legge citato.

A livello territoriale l'ANCI si sta attrezzando: in ogni Regione si è data strumenti di analisi, anche quantitativa, del fenomeno. Ritengo pertanto che in una fase successiva qualche dato sia possibile fornirlo. Stiamo prendendo in considerazione una situazione che è a macchia di leopardo, dalle realtà più attrezzate e dotate di strumenti di previsione e di lettura, che in qualche modo non hanno registrato spargimenti di sangue, a quelle realtà – a tale proposito apro una parentesi perché in questa sede svolgo un ruolo sindacale e quindi devo garantire una rappresentanza universale – in cui non si è fatta la scelta di bypassare i livelli elettivi istituzionali attraverso modalità dirigenziali che possono aver lasciato qualche margine di discrezionalità ulteriore. Anche questo è un quadro che si sta monitorando e che non ci pare, però, prevalente nell'analisi complessiva.

Per quanto riguarda alcuni Comuni, prevalentemente piccoli e piccolissimi, vittime, alla stregua di tanti altri consumatori, di cessione da parte delle banche di prodotti «spazzatura», comunque più fragili e non adeguati alle esigenze di tutela del bene pubblico, le ANCI regionali, d'accordo con l'ANCI nazionale, si stanno attrezzando in modo da realizzare un'operazione di tutela rilevante ed adeguata. Il senso della proposta formulata di un apposito organo di conciliazione risponde a questa logica in un contesto nazionale.

Non sfugge a nessuno che, poiché i Comuni sono collegati alle banche da una quantità di iniziative e di attività diverse, da quelle di tesoreria al finanziamento degli investimenti, è interesse delle banche evitare di intaccare un rapporto di fiducia nei confronti di una parte assolutamente non trascurabile di utenza. Ci aspettiamo sotto questo profilo una maggiore sensibilità, che sarà più facile ottenere se da parte del legislatore ci sarà un'iniziativa a sostegno dei Comuni in tal senso.

LANNUTTI (*IdV*). Signor Presidente, innanzi tutto desidero ringraziare l'ANCI e il sindaco di Terni Raffaelli. Affrontiamo una questione che riguarda l'indebitamento dovuto, come è stato ricordato, alla legge finanziaria del 2002, e quindi al ricorso alla finanza derivata da parte dei Comuni che non riuscendo a chiudere i loro bilanci hanno ritenuto di po-

tersi indebitare per 30, 40 o 50 anni, coinvolgendo anche figli, nipoti e così via.

Vorrei capire se l'ANCI, dal 2002 ad oggi, rispetto ad un pericolo reale, che non si è scoperto solo con la trasmissione di Milena Gabanelli, si è mai posta qualche domanda, ha emesso qualche circolare esplicativa. Voglio ricordare il piccolissimo Comune di Baschi, nella giurisdizione di Terni, che è salito agli onori della cronaca perché indebitato in un modo che un buon padre di famiglia non si permetterebbe mai di fare.

L'Italia dei Valori non fa sconti alle autorità di controllo – come la CONSOB – che hanno le loro responsabilità, e si chiede come sia stato possibile ricorrere a questi strumenti. Mi riferisco anche ai sindaci di città importantissime come Milano e Genova, i cui bilanci fanno registrare un notevole indebitamento. In sostanza, una banca proponeva contratti con clausole capestro, di cui era difficile dare lettura, e nonostante ciò venivano firmati ritenendo di poter risolvere così i problemi economici e chiudere l'esercizio di bilancio, senza porsi il problema di comprendere la natura degli strumenti derivati.

Concludo, signor Presidente, perché in questa Commissione di tali questioni ho parlato *ad abundantiam*, ma il problema non riguarda l'esplosione dei mutui *subprime*, che facciamo risalire al 7 luglio 2007. La situazione di sofferenza precede la meritoria inchiesta di Milena Gabanelli su UNICREDIT, una banca tra le più importanti che ha perso i due terzi della sua capitalizzazione e che ancora oggi è in stato di difficoltà.

Ritengo meritorio che l'ANCI possa monitorare la situazione, anzi, mi stupisco che non l'abbia ancora fatto. Non si sa quali siano i numeri. La Corte dei conti parla di circa 40 miliardi di euro di indebitamento da strumenti derivati, che non potrà che peggiorare data la situazione di crisi che, se tutto va bene, si risolverà tra un paio di anni. Ieri i dati del Giappone – tralasciando la pessima figura del Ministro giapponese venuto al G7, a Roma, dopo aver «alzato il gomito» e che sembra si sia dovuto dimettere – riportavano un meno 12,7 per cento di PIL.

È una situazione drammatica che occorrerebbe affrontare e che invece riteniamo non venga fronteggiata nella maniera dovuta; considerazione che non riguarda i Comuni bensì il Governo, diversamente dal quale abbiamo una nostra visione non dico per risolvere la crisi ma per attenuarne gli effetti.

Gentile signor Sindaco, monitoriamo almeno l'impiego di questi strumenti in termini di quantità e magari non facciamo le conciliazioni a perdere con le banche.

Concludo raccontando un episodio. Prima di diventare parlamentare ero presidente di una nota associazione che ha vinto la battaglia sull'anatocismo. Siamo riusciti a far dichiarare l'illegittimità, da più di una sentenza di cassazione e perfino dalla Corte costituzionale, delle esposizioni che Comuni ed altri enti locali avevano con le banche. I Comuni, essendo stato applicato l'anatocismo, potevano avanzare richiesta di rimborso alle banche – e a tale scopo avevamo scritto anche all'ANCI – che avevano

erogato loro affidamenti perché occorreva far «ristorare» il danno. Non mi risulta che qualche Comune lo abbia fatto.

Una volta sono andato a manifestare la mia solidarietà a Massafra ad alcuni lavoratori e agricoltori che protestavano bloccando la strada statale n. 106. Dal momento che le banche strozzavano i debitori e chiedevano agli agricoltori il rientro dai debiti, invitai il Presidente della Regione Puglia di allora ad usare questo strumento di cui disponevano, perché le banche, se avevano applicato l'anatocismo, avrebbero dovuto restituire il mal-tolto. Va bene quindi la conciliazione, ma ad armi pari, perché di questi banchieri – che anche in Italia guadagnano a non finire – c'è poco da fidarsi.

BONFRISCO (*PdL*). Signor Presidente, purtroppo non ho potuto ascoltare l'intera relazione del sindaco Raffaelli, che oggi è qui in rappresentanza dell'ANCI. Leggendo però il testo che ci ha lasciato, mi pare di capire che abbia concentrato la sua attenzione su tutti gli aspetti normativi che, in un'evoluzione a volte rapida, a volte meno, oggi pongono gli enti locali di fronte ad una cornice e a un contesto ben diversi da quelli degli anni passati, caratterizzati da una percezione assai più labile di quanto avveniva dietro questi fenomeni.

Tengo però a sottolineare il fatto che da svariati anni il campanello d'allarme era suonato prima che ci trovassimo di fronte a questa situazione. Parlo di noi tutti, sia di chi se ne è occupato di più, sia di chi se ne è occupato di meno. Mentre il senatore Lannutti ha una memoria storica su diversi fronti, svolta in differenti trincee, fino all'ultima parlamentare, la mia invece è esclusivamente parlamentare. Ricordo di aver presentato già nel 2006 un emendamento alla finanziaria che vietava agli enti locali l'utilizzo di questo strumento, pur sapendo che tale ragionamento doveva essere necessariamente calato all'interno del principio, per tutti noi irrinunciabile, dell'autonomia degli enti locali.

Nonostante ciò, abbiamo registrato atteggiamenti assai negativi di fronte al problema. Mi limito a definirli negativi, poi magari in altra sede potremmo chiamarli diversamente, ma sono stati riconosciuti sia in chi doveva controllare e non l'ha fatto, sia in chi, pur nella propria autonomia, avrebbe dovuto assumere un atteggiamento ben diverso nei confronti di questi prodotti che – come lei ha amabilmente ricordato prima – venivano proposti dalle banche. Queste fanno anche le tesorerie, ma anche molto altro: tanti di noi credo provengano da varie esperienze come amministratori, quindi sanno bene quali sono le pressioni cui questi possono essere sottoposti.

Mi limiterò pertanto a segnalare e sottolineare che non intendo gettare la croce addosso agli enti locali e ai Comuni né associarmi a chi vorrebbe scaricare con facilità questa responsabilità sugli enti locali. Ciò nondimeno, oggi non posso che registrare e ricordare a lei, sindaco Raffaelli, come solo qualche mese fa il Presidente dell'ANCI avesse dichiarato che non esisteva alcun problema con riferimento ai prodotti finanziari derivati negli enti locali.

È emersa invece un'attività diversa, evidentemente per iniziativa di altri: in alcuni casi, della magistratura, come a Milano; in altre città, per esempio, in conseguenza del lavoro svolto da consulenti finanziari indipendenti, cioè privi del conflitto d'interessi nel rapporto stretto e diretto con le banche. Ad esempio, nella mia Verona, ciò ha fatto emergere una serie di contratti di finanza derivata stipulati tre mesi prima delle elezioni dal sindaco uscente in riva al Tamigi per 213 milioni di euro, con Merryll Lynch, per altri 48 con una banca italiana e per un'altra parte con una tedesca.

Oggi, tutto questo è miseramente finito e crollato e ciascuno di noi resta da solo con le proprie responsabilità davanti al giudizio di tutti: le banche per la loro parte; chi doveva vigilare e controllare per la propria, forse la principale; e anche chi amministrava i soldi dei cittadini e chi continua a farlo, per una parte rilevante, che è poi la domanda alla quale vorrei una risposta da parte sua.

Pur nell'ambito della ricerca di finanziamenti (dopo la modifica del ruolo della Cassa depositi e prestiti e tutta la storia che possiamo ricamarci su), un sindaco, un assessore e un dirigente del servizio bilancio possono giocare alla *roulette* con i soldi dei cittadini del Comune da loro amministrato?

Questa è la domanda che ho il piacere di rivolgerle, signor sindaco: infatti, mi consenta di dirle che non è vero che tutti i sindaci e gli assessori l'hanno fatto. Certo, era più facile fare così, per tutta quella serie di condizionamenti che prima abbiamo sottolineato. Altri sindaci, però, non l'hanno fatto e certamente in qualche misura hanno limitato le loro potenzialità e possibilità, magari facendo più fatica a spiegare ai propri elettori che i soldi per fare un asilo nido non c'erano e bisognava invece fare sacrifici, tagliando le spese e riducendo i costi. Così si possono fare meno notti bianche, feste e iniziative varie o magari si può anche solo rispondere alle esigenze reali e concrete dei cittadini.

Questo, quindi, è il duro mestiere di amministratore, che somiglia sempre di più a quello di genitore: pochi aiutano gli amministratori e coloro che dovrebbero interagire con questo sistema delle autonomie locali; per la parte finanziaria, come abbiamo visto, l'hanno fatto in quel modo, senza domandarsi nulla circa quelle operazioni che valevano poi fior di commissioni, come abbiamo scoperto solo parzialmente. A mio avviso, infatti, tutto quanto sta dietro a quella roba dei derivati non lo scopriremo mai abbastanza.

In quel momento, dunque, chi doveva interagire con questo sistema delle autonomie locali per la parte finanziaria non era consapevole – o, se lo era, si trovava in assoluta malafede, quindi era anche passibile di reato – di proporre ad un ente locale, nella figura di un povero sindaco o amministratore, una vera e propria truffa, perché poi di questo si è trattato.

Quindi, da quell'anno 2006 abbiamo cominciato a porre tali questioni, con la prima finanziaria, in occasione della quale il Governo Prodi mandava in quest'Aula della Commissione finanze e in quella della Commissione bilancio un signore che si chiamava Tononi, se non sbaglio, sot-

tosegretario bravissimo e molto competente, che aveva un solo, piccolo difetto: era l'uomo di Goldman Sachs in questo Paese. Per non parlare poi del sottosegretario Pinza, che aveva un altro piccolo difetto...

BARBOLINI (PD). E il ministro Siniscalco?

BONFRISCO (PdL). Vale per il ministro Siniscalco, come per altri: qua vale per tutti, purtroppo, e questo non ci consola, anzi, forse ci fa arrabbiare di più.

BARBOLINI (PD). Ma parliamo di coloro che sono in carica adesso, per esempio di quelli che hanno fatto le cartolarizzazioni sugli SCIP 1 e 2, di cui abbiamo appreso nell'ultimo decreto milleproroghe, infilato di soppiatto, quando ne abbiamo parlato fino a mezzanotte.

LANNUTTI (IdV). Senza copertura.

BONFRISCO (PdL). Senatore Barbolini, parliamo anche di quelli che sono in carica adesso, è uguale; questo attiene al nostro dibattito, che è quello che facciamo tra di noi.

BARBOLINI (PD). E che sono interessato ad approfondire!

STRADIOTTO (PD). Le dica tutte, senatrice: notti bianche e rosse, allora ci siamo.

BONFRISCO (PdL). Collega Stradiotto, sa bene che le diciamo sempre tutte in questa Commissione, perché il presidente Baldassarri ne è di sicuro equo rappresentante, anche se non sempre solidale.

PRESIDENTE. Soprattutto equidistante, da trent'anni, da tali questioni, che siano esse rosse, bianche, verde o gialle. Io sono per l'economia reale, come sanno i colleghi.

BONFRISCO (PdL). Le chiedo scusa, signor Presidente, se ho sottratto tempo ai nostri lavori. Vengo alla domanda cruciale che, oltre a quella che gli ho precedentemente rivolto, vorrei ora formulare al rappresentante dell'ANCI, che ringrazio ancora per aver accolto questo nostro invito. Mi piacerebbe sapere, sindaco Raffaelli, qual è il ruolo che svolge esattamente l'IFEL. Se il Presidente me lo consente, la pregherei di fornire una risposta scritta a questi miei quesiti, oltre a darci il piacere di ascoltarla in questa audizione.

Qual è il ruolo che svolge esattamente questo IFEL, Istituto per la finanza e l'economia locale dal nome così ridondante, che dovrebbe mettersi al riparo, con la sua attività di monitoraggio, di controllo e di consulenza, da tutti questi rischi? Cosa fa concretamente per gli enti locali e cosa ha fatto in tema di derivati, al di là delle azioni di monitoraggio e

quantificazione del fenomeno? Mi pare infatti che da questo punto di vista siamo deboli.

Mi piacerebbe sapere quali sono gli studi legali a cui si è rivolto l'IFEL per l'assistenza contrattuale sull'analisi dei derivati. Chi sono i consulenti tecnici dell'ANCI e dell'IFEL che sono stati chiamati per la rivalutazione qualitativa e quantitativa dei contratti e per la verifica della ristrutturazione del debito complessivo, come previsto dal comma 2 dell'articolo 41 della legge finanziaria del 2002?

L'ANCI è riuscita, con la straordinaria assistenza di questo Istituto, a quantificare il valore intrinseco – lei sa bene a cosa mi riferisco, il *mark to market* - dei contratti in finanza derivata sottoscritti da numerosi enti locali associati alla vostra associazione, non solo con le banche italiane, ma anche e soprattutto con quelle straniere? Siete in grado di dire a quanto ammonta tutta questa esposizione?

D'UBALDO (PD). Signor Presidente, la relazione che ha svolto il sindaco di Terni è onesta nelle sue affermazioni e anche nelle sue non affermazioni.

È chiaro, infatti, che ci troviamo di fronte a una questione che deve farci interrogare nel profondo, cioè deve chiamare in causa la responsabilità delle classi dirigenti di questo Paese. Uso l'espressione al plurale perché in questa maniera teniamo conto del fatto che esiste una responsabilità centrale e locale e una responsabilità di chi ha esercitato funzioni di Governo, alternativamente in questi anni, talvolta stando al Governo centrale e talvolta stando al governo locale.

Ho maturato un'opinione, che vorrei tentare di sottoporre all'attenzione sia dei colleghi, sia naturalmente del sindaco di Terni, perché a mio giudizio dovrebbe guidarci nell'analisi e soprattutto anche nella considerazione degli sviluppi futuri.

Un banchiere ha recentemente affermato che uno dei problemi – forse il problema più allarmante che si è registrato nell'esplosione dello tsunami finanziario – è dato dal fatto che per la prima volta dopo tanti anni il mercato non ha lanciato segnali d'allarme. Abbiamo vissuto tutti quanti sulla base di alcuni principi fondamentali, tra cui quello per cui, a differenza di un'economia pianificata, il mercato in genere è in grado di segnalare le disfunzioni. Ad esempio, il prezzo che cresce indica subito, se non una disfunzione, per lo meno un problema. In genere l'economia di mercato, se non immediatamente, nel tempo lancia messaggi, dà segnali.

Siamo vissuti per circa dieci anni in una vicenda che è cresciuta in una dimensione virtuale, da cui non sono pervenuti segnali. Quando si dice che la politica è stata indifferente, quindi, si dice una mezza verità; l'altra mezza è data dal fatto che il mercato non ha lanciato i segnali. Questo è un problema serio, perché significa che negli ultimi anni è intervenuto qualcosa nel sistema che usualmente viene definito capitalismo.

Questa mancanza di segnali si applica perfettamente al problema dell'uso dei derivati nella finanza locale. Infatti, anche nel mondo della finanza locale o degli enti locali o dell'associazionismo degli enti locali se-

gnali in questi dieci anni non sono venuti. Stiamo discutendo adesso di un problema che doveva insorgere strada facendo.

Mi rivolgo al Presidente, che è sempre fine interlocutore, appropriato nelle analisi economiche. Da profano sostengo che il derivato ha avuto successo per il consumatore perché invece di rendere il 2 o il 3 per cento, rendeva molto di più: il 4 o il 5 o il 6, in alcuni casi anche quote superiori. Siccome il rischio era altissimo evidentemente si pagava di più; lo può capire una persona mediamente acculturata dal punto di vista del mercato finanziario.

Credo che la grande platea di coloro che fanno ricorso al sistema dell'intermediazione bancaria o specializzata, quando deposita i propri risparmi, non sa cosa succede: se gli si dice che un prodotto rende il 2 per cento e un altro il 5 per cento, forse conclude che gli conviene rischiare un po', ma non sa quale sia l'entità del rischio.

Se questo è vero per il sottoscrittore del derivato, cosa succede per colui il quale invece chiede denaro sul mercato, quindi è il soggetto che attiva il prodotto? Dovrebbe avvenire una cosa molto semplice: per chiedere denaro attraverso il derivato, che remunera di più l'investimento, il soggetto che lo attiva deve sapere che paga di più. Questa è la logica e in effetti è così.

Parliamo di enti locali non perché vi è un accanimento, ma perché questa materia è stata giocata all'80 per cento sul terreno degli enti locali; lo Stato non si è avventurato, se non parzialmente, sugli SCIP 1 o 2, ma sostanzialmente la partita è stata giocata dagli enti locali. La domanda è, dunque, la seguente: perché gli enti locali, pur sapendo, a livello elementare, che quella procedura comportava un onere maggiore, l'hanno attivata? La risposta – suppongo che il sindaco la conosca perché la conosciamo tutti – deriva da una semplice considerazione.

L'offerta si giocava sostanzialmente su due requisiti fondamentali e attraenti. Il primo requisito è rappresentato dal fatto che veniva prospettata, tra le tante mirabilia del contratto, una possibilità allettante: l'ente riceveva addirittura dei soldi. Caro Presidente, cari colleghi, cari ex sindaci e amministratori degli enti locali (perché ci sono colleghi che sono ancora amministratori locali), agli enti locali, in cambio della sottoscrizione di questo contratto, era offerta una quota di finanziamento *cash*. Pertanto molti amministratori locali, sottoscrivendo il contratto di un investimento incartato in una logica in cui era presente il derivato, si vedevano recapitare una quota che serviva per il finanziamento pronto cassa e per chiudere il bilancio d'esercizio nell'anno in cui magari vi era una difficoltà.

In secondo luogo, da sempre la Cassa depositi e prestiti, che forniva il supporto per il finanziamento e rappresentava il monopolista degli investimenti degli enti locali, proponeva finanziamenti normalmente a dieci anni. Si discuteva in Parlamento di portare il periodo da dieci a quindici anni; con la liberalizzazione di queste procedure si è arrivati a finanziamenti che avevano un ritorno su quindici, venti o trent'anni. È evidente che se un miliardo lo devo restituire in dieci anni, mi costerà ogni anno un tot, se però lo devo restituire in 30 anni pagherò molto meno.

La domanda aggiuntiva pertanto è la seguente. Oggi non conosciamo l'ammontare dell'indebitamento legato a questi derivati, vale a dire la massa finanziaria compromessa nella logica di questa finanza creativa, ma dobbiamo sapere – e si tratta di dati che l'ABI o la Banca d'Italia possono fornirci – qual è l'indebitamento medio temporale dei Comuni. Si scoprirà che anche questo costituisce un allarme per il sistema Paese, perché mentre prima avevamo un debito a breve e medio termine, oggi lo abbiamo a medio e lungo termine. Questo discorso non vale per una città amministrata dal centrosinistra o dal centrodestra. È lo stesso. L'indebitamento della città di Roma, governata fino a ieri dal centrosinistra, è lo stesso di Milano. Oggi Milano ha allungato la durata del suo indebitamento e a differenza di cinque o dieci anni fa il suo debito è spalmato su un arco temporale molto più lungo.

È evidente che se ci limitiamo soltanto ad un'istantanea di ciò che appare immediatamente non riusciamo a capire la realtà, che non è data soltanto dai bilanci depositati ogni anno presso il Ministero. Il problema è capire cosa si è depositato e accumulato in questi anni, ed è tradotto nelle statistiche della Banca d'Italia quando dice che l'indebitamento è cresciuto sebbene l'onere finanziario annuale non sia aumentato; tanto che nei vari esercizi finanziari è ancora tollerabile. Quindi fanno bene gli enti locali a dire che teoricamente non c'è alcun allarme essendovi una situazione di sostenibilità. Infatti, un'agenzia di *rating*, la Fitch, conferma il *rating* del Comune di Roma.

Il problema però non sta nell'esercizio di quest'anno o del prossimo, ma nel capire cosa è accaduto nel complesso, con quanta scarsità di allarme siamo andati avanti come Paese, come sistema di enti locali e come non dobbiamo più proseguire, cercando invece di individuare i correttivi. Infatti, se non si torna ad un sano criterio vincolante per gli enti locali e per il sistema Paese, il comportamento poco virtuoso della finanza pubblica nel suo complesso attiverà comportamenti poco virtuosi da parte dei consumatori.

DE ANGELIS (*PdL*). Ringrazio il sindaco Raffaelli e tutti i suoi accompagnatori. Cercherò di essere più breve dei miei colleghi, ma faccio fatica perché fino allo scorso anno ero nel direttivo dell'ANCI e ho vissuto in posizione minoritaria la gestione Domenici e le attività del direttivo. Ricordo che per alcuni anni un certo tipo di politica dell'ANCI era addirittura monopolizzante. Non vorrei fare una polemica politica e dire che noi siamo stati più bravi e voi meno, perché al dunque la gestione della «cosa pubblica» per come dovrebbe essere non ha colore.

Al di là del fatto che la questione dei derivati nasce prima dei tetti di spesa e di una serie di normative che per certi versi hanno contribuito a ridurre la spesa pubblica, ricordo che dalla famosa finanziaria Amato di 90.000 miliardi (1992-1993) gli enti locali contribuiscono a ridurre il debito del Paese. Poiché ho vissuto quegli anni, ricordo che funzionari di banca si recavano presso tutti i Comuni del Paese (piccoli, piccolissimi, medi e grandi) vendendo prodotti derivati a tutto spiano. In una città me-

dia della Provincia di Roma si ricevevano visite da parte di tutti gli istituti bancari, italiani, europei e americani che vendevano derivati.

Come diceva anche il senatore D'Ubaldo, gli strumenti non erano di finanza mondiale bensì basati su un fronte che poteva essere speso subito consentendo di chiudere i bilanci e procrastinare il debito. In sostanza veniva allungato il debito per le future generazioni. Fondamentalmente, da parte degli amministratori pubblici, c'è stata poca attenzione nei confronti della gestione della cosa pubblica e questo dobbiamo dirlo, non possiamo nascondere. Dalla Firenze del '500 non si sono mai viste banche che aiutano enti locali, società private o regalano soldi. Nei confronti di tale offerta c'è stata scarsa attenzione da parte dell'ANCI.

Vorrei ricordare i tempi del Governo Berlusconi, e lo faccio senza polemica e spero che i colleghi vogliano essere comprensivi. Per circa quattro anni, fino al 2006-2007, una certa politica veltroniana ha condizionato fortemente la politica economica dell'ANCI nei confronti del Governo. Ricordo un'incredibile riunione in cui ebbi l'ardire di proporre una modifica ad un documento – fui l'unico sindaco del centrodestra che si alzò per protestare di fronte ad una situazione veramente pesante – e Domenici convenne con la mia proposta approvando il cambiamento. Si attaccavano il ministro dell'ambiente Matteoli, per il problema delle polveri sottili su Roma, e il sottosegretario alle politiche abitative Martinat. Fu preparato un documento da indirizzare al Governo quando si sapeva benissimo che il problema del traffico romano o di altre città andava al di là delle politiche di un solo Governo. Si trattava soltanto di una presa di posizione strumentale nella quale l'ANCI serviva a supportare un certo tipo di politica non nazionale, ma locale (su Roma). La mia non è polemica.

L'IFEL (Istituto per la finanza e l'economia locale) e tutte le altre associazioni del periodo cosa hanno fatto quando decine di funzionari di banca incalzavano per vendere spazzatura ai Comuni, facendo indebitare le future generazioni, a detta della CONSOB, di oltre 35 miliardi di euro? Non sono assolutamente convinto che si tratti soltanto di 35 miliardi di euro. Tra l'altro la CONSOB sostiene che i fattori che hanno contribuito alla crescita del ricorso agli strumenti derivati sono stati l'aumento della raccolta sul mercato obbligazionario (come se i Comuni avessero questa esigenza) e la gestione più attiva dell'indebitamento. Resto scioccato nel leggere queste cose.

Non si è ancora compresa bene l'entità del fenomeno e quali saranno le situazioni debitorie che in futuro peseranno sui bilanci degli enti locali. Anch'io sono stato sindaco; ho ricoperto questa carica in una città di 50.000 abitanti dove, per via del turismo, si registra una presenza media giornaliera di 90.000 persone e quindi con tutti i servizi necessari ad una città di 90.000 persone. Mi rendo conto, pertanto, che spesso quello che noi sindaci lamentiamo (di non riuscire a chiudere i bilanci, perché abbiamo problemi tali per cui ci troviamo nell'impossibilità di erogare i servizi) nasconde la nostra incapacità come amministratori di mettere a freno determinate intenzioni di spesa all'interno dei Comuni.

Lo dico con estrema tranquillità, senza alcun tipo di problema, per venire al succo del mio ragionamento. Ritengo che da parte dell'ANCI oggi sia il caso di operare una verifica totale sull'entità del fenomeno, per capire bene cosa racchiuda questo tipo di ragionamento, facendo una sorta di conclave. Le proposte che avanza l'ANCI, infatti, a mio avviso sono abbastanza rilassate: chiedere cioè un ente terzo che possa in qualche modo addivenire a tale tipo di conciliazione non credo possa trovare un'accettazione pedissequa da parte degli istituti di credito che posseggono questi derivati.

Tutti quei sindaci, assessori e dirigenti delle ragionerie, però, che guadagnano cifre considerevoli all'interno degli enti locali, quali responsabilità assumono in funzione delle grandi situazioni debitorie che hanno lasciato ai loro cittadini? Si sono sbagliati? Non hanno sbagliato un investimento, ma hanno giocato in borsa. Quando il cittadino vota un sindaco, non gli conferisce anche una delega a giocare con i soldi suoi o di tutti gli altri cittadini: questo ricade fuori da certi compiti istituzionali che oggi competono al sindaco, a seguito dell'elezione diretta.

A me sembra che da parte dell'ANCI oggi non ci siano altro che proposte che si possono definire rilassate: mi scuso con i colleghi per essere arrivato tardi, ma ho letto il documento che è stato lasciato agli atti. Sarebbe il caso di capire bene il significato di quanto è stato scritto e il fenomeno nella sua globalità, comprese anche le intenzioni della Corte dei conti, i cui rappresentanti audiremo domani, nei confronti di risorse che consistono in somme considerevolissime, che sono state praticamente gettate da parte degli amministratori e che sicuramente non verranno più riprese, per cui saranno i cittadini a doverle pagare.

STRADIOTTO (PD). Signor Presidente, cercherò di essere brevisimo, esprimendomi in poche battute. Mi dispiace che si sia momentaneamente assentata la senatrice Bonfrisco, perché condivido un aspetto di quelli che ha sollevato: mi riferisco al fatto che con i soldi della collettività non si gioca alla *roulette*. Per il resto, però, non credo che dovremmo utilizzare questi nostri incontri per fare il giochino delle bandierine, ma per tentare di capire insieme perché sono accaduti certi fatti per cui alcuni Comuni si trovano in questa situazione e quali tipi di derivati esistono (ve ne sono alcuni buoni e altri meno; c'è chi ha firmato contratti capestro e chi invece ha fatto un buon lavoro).

Rispetto a questo, credo vi sia il lavoro che svolge la Corte dei conti, sotto il mirino della quale, per quanto mi riguarda, so che si trovano alcune amministrazioni: pertanto è giusto che questi amministratori e dirigenti, se hanno sbagliato, paghino. Ognuno di noi, però, deve rendersi conto di quali sono le responsabilità coinvolte e, in questo senso, chiarirlo a se stesso: i derivati, infatti, hanno preso avvio in un periodo in cui andava di moda la finanza creativa e arrivava dall'alto l'esempio secondo il quale essa era la cosa migliore che si potesse fare.

Ognuno si è arrangiato come ha potuto, magari per rispettare e sottostare a norme stupide sul Patto di stabilità. Conosco il caso di Comuni che hanno stipulato un contratto di derivati non tanto perché gli serviva, ma perché grazie ad essi riuscivano a rientrare in quello stupido meccanismo del Patto di stabilità, che in questi anni ci siamo trascinati, senza mai avere la capacità di affrontare realmente per le corna quel tipo di problema.

I Comuni indebitati, cioè, avrebbero dovuto rientrare dal debito, mentre avremmo dovuto lasciar lavorare quelli virtuosi: in questo senso, credo che anche l'ANCI abbia una responsabilità. Ricordo, ad esempio, durante l'esame della legge finanziaria la presentazione dell'emendamento «salva Brescia»: anche voi, in un certo senso, avete rappresentato più le grandi città, che non sempre hanno rappresentato il meglio del nostro Paese. Questo, partendo dall'idea che, come ho avuto modo di esprimere formulando altre considerazioni, la pubblica amministrazione rappresentata dai Comuni sia la migliore, e spero di non offendere nessuno; e facendo pure le tare di Taranto e Catania, anche se è certo che poi lo Stato non può dare premi a Catania e Palermo, perché alla fine diventa difficile. Visto che la senatrice Bonfrisco prima parlava di figli, non so se ne abbia, ma giustamente ad essi bisogna dare buoni esempi.

FERRARA (*PdL*). Lo Stato non può dare premi neanche a Napoli e non parliamo poi di Roma.

STRADIOTTO (*PD*). Neanche a Napoli, e su Roma torneremo poi: infatti io gli ultimi non li avrei dati, ma vedremo chi ha sbagliato, chi pagherà.

FERRARA (*PdL*). Ma neanche i primi.

STRADIOTTO (*PD*). Il senatore Ferrara purtroppo sa solo lavorare di bandierina, mentre io sto parlando di fatti e ragionamenti concreti.

Rispetto a questo, innanzi tutto, dovrete aiutarci a capire quali strumenti possiamo darvi per riuscire a fare in modo che i Comuni che hanno sbagliato escano da questa situazione particolare. Anche voi, però, al vostro interno, dovrete far capire che questo Paese non può più permettersi un certo modo di fare, cioè non si può più salvare tutto e tutti. In questo senso, e sto pensando ad esempio al Patto di stabilità, dovrete essere voi per primi a dire che al vostro interno non può esserci una misura che va bene a tutti, perché così si rischia invece di danneggiare i migliori e far poco male a coloro che effettivamente dovrebbero rientrare dal debito.

Presidenza del vice presidente FERRARA

(Segue STRADIOTTO). Questo è il ragionamento che mi sento di sviluppare durante l'audizione odierna, in maniera che i nostri lavori possano essere utili per realizzare qualcosa di concreto e non una battaglia tra di noi (perché oggi qua dentro non abbiamo spostato mezzo voto, ma ci siamo solo divertiti a ribadire le nostre posizioni).

Speriamo, invece, di ragionare per tentare di non ripetere gli errori passati e darci per il futuro norme tali da non imporre ai nostri amministratori – anche a quelli bravi che ci sono in giro – di fare ricorso ai derivati, per rispettare un patto che, in quel caso, ci ha portato sulla strada sbagliata, rispetto a quelli che dovevano essere gli obiettivi.

BALDASSARRI (PdL). Signor Presidente, già l'inizio delle audizioni programmate nell'ambito dell'indagine conoscitiva in titolo mi conferma la bontà della decisione assunta dalla Commissione nell'individuare l'oggetto in questo argomento. Al di là delle polemiche, infatti, ci troviamo di fronte ad un argomento molto serio e importante, che emerge già da questa prima audizione: non sappiamo qual è l'entità complessiva del fenomeno.

Il secondo elemento, a mio parere, ancora più importante del *quantum*, è – come diceva il collega D'Ubaldo – che non conosciamo i tempi, cioè a quando è stato rimandato nei decenni il debito.

Allora, proprio per questo, vorrei mettere alcuni paletti di ragionamento, il primo dei quali è il seguente: sono personalmente convinto, e non da ora, che, nei confronti non del calderone generico degli enti locali, ma dei Comuni, sia stata compiuta un'operazione di aumento dell'affidamento dei servizi non adeguato all'andamento delle risorse.

Le condizioni nelle quali oggi si trovano ad operare i Comuni, quindi, presentano questo tipo di *gap*, accumulato credo nel corso degli ultimi 10 o 15 anni, raccogliendo varie amministrazioni di Comuni e maggioranze a livello di Governi nazionali. Ciò, invece, a mio parere è accaduto contrariamente a quanto è stato fatto nei confronti delle Regioni. Vorrei che fosse chiaro questo punto ed è il secondo paletto che sottopongo al sindaco Raffaelli.

Comprendo le condizioni in cui si sono trovati a lavorare i sindaci, con un'elezione diretta e un fenomeno strutturale in cui aumentavano le richieste mentre le risorse aumentavano in modo non adeguato alle responsabilità assegnate. Detto questo, però, non posso accettare – ma credo che neanche il sindaco Raffaelli l'accetti – l'idea che, poiché queste condizioni difficili e questi vincoli si sono via via rafforzati nel tempo, si risolve il problema comprando il biglietto della lotteria di capodanno e spe-

rando di vincere. Questo lo escludo e mi pare di poterlo escludere anche dalle parole del sindaco.

Il tema allora diventa il seguente: in quelle condizioni oggettivamente ristrette, qual è stata l'opera di efficientamento, a parità di servizi dovuti, e qual è stata eventualmente l'opera di taglio dei servizi? Ciò servirebbe a fare chiarezza. Ovviamente queste condizioni a mio parere dovrebbero essere rilevate non in modo non generico sulla media nazionale, ma nelle varie realtà dei diversi Comuni. Forse l'ANCI, come rappresentanza dei Comuni, e l'IFEL come istituto di studi, dovrebbero fornire questi elementi di conoscenza, innanzitutto ai Comuni stessi, ma anche a chiunque voglia seguire la cosa pubblica e soprattutto al Parlamento e al Governo che poi, indipendentemente dai ruoli, devono assumere le decisioni.

Chiariamo una cosa. Il derivato può essere buono o cattivo, può andare bene o male, ma si tratta sempre di una scommessa. Evidentemente la curva dei rendimenti – arcinota questione – sale al salire del rischio, quindi se il risparmiatore può essere attirato, come diceva il senatore D'Ubaldo prima, da un rendimento maggiore, il debitore deve sapere che invece del 2 paga il 5 per cento. Non è che stiamo scoprendo il gioco delle tre carte. Il gioco delle tre carte è avvenuto quando la scommessa non è stata spiegata e il prodotto è stato venduto come un vantaggio immediato perché dà l'*upfront* per chiudere il bilancio, forse senza spiegare adeguatamente che a fronte di 300.000 euro – e parlo di un Comune piccolo – che entrano e permettono di chiudere il bilancio di quell'anno, si ha un rischio di 3 milioni di euro. Per non renderlo immediatamente visibile si dice che è spalmato nei prossimi trent'anni e che va anche a bilancio.

Su questa base, vi è un solo soggetto che ha certamente guadagnato: colui che ha fatto l'operazione e ha incassato le commissioni. Per cui, a volte le commissioni sono l'elemento trainante di un prodotto e di un mercato. Quando è così – lo dico all'amico D'Ubaldo – escludo di parlare di mercato: siamo in un *suk*, non nel mercato. È un mercato senza regole, in cui non si sa quale sia il prodotto. Il segnale che il mercato avrebbe dovuto dare non vi è stato semplicemente perché non era un mercato, ma era un *suk*, classico mercato da casba in cui ci si diverte molto ma non si sa cosa si è comprato.

Vi propongo l'esempio di due casi molto diversi della mia esperienza professionale e politica, tanto per essere chiaro con tutti. Sappiamo tutti che nel 1996 il *deficit* pubblico italiano viaggiava sopra il 7 per cento del PIL e qualcuno allora sperava che l'ingresso nell'euro – che, debbo dire, in quel momento fu anche cosa benemerita – fosse determinato sulla base dei dati del 1998. Quando fu chiaro che il limite del 3 per cento nel rapporto tra *deficit* e PIL doveva essere calcolato *ex ante*, sui dati consuntivi del 1997 e non sui preventivi del 1998, vagamente indicati, l'allora Governo Prodi raddoppiò una manovra di 30-35 miliardi di vecchie lire, che diventò di 70 miliardi di vecchie lire tra luglio e settembre.

Confermo l'apprezzamento espresso allora, ma debbo dire che se si fosse pensato un anno prima a capire – e lo avevo sostenuto in mille modi – che era il 1997 l'anno di riferimento, forse si sarebbe potuto

fare una impostazione diversa. Nonostante questo, l'obiettivo di contenere entro il 3 per cento il rapporto tra *deficit* e PIL nel 1997 fu ottenuto con un'enorme operazione di *swap* e *yen* giapponesi condotta dallo Stato italiano con la Banca Nomura e con altre banche, sempre in consorzio. È un dato ufficiale, non sto svelando segreti di Stato, anche perché non ne conosco. Pertanto, con questa operazione il rapporto tra *deficit* e PIL scese sotto il 3 per cento e fortunatamente entrammo nell'euro.

Sapete, colleghi, quanto sia critico rispetto alla gestione dell'euro degli ultimi tre anni ma non all'essenza dell'unione monetaria. Ma quando ebbi modo di avere la responsabilità di vice Ministro dell'economia nel 2001 arrivarono i conti da pagare. Quel passaggio per entrare nell'euro e arrivare al 3 per cento ci costò molto per i quattro, cinque e sei anni successivi. Si trattava però di uno snodo storico, e quindi non è equiparabile, e a questo meccanismo ricorse addirittura il livello di Governo centrale.

Il secondo esempio è il seguente. Un mio carissimo amico, di tutt'altra parte politica, governatore qualche anno fa di una Regione del Centro Italia a me cara, mi pose un problema. La Regione in quel momento aveva circa 500 miliardi di euro di *deficit*; gli feci notare che su un bilancio di circa 5.000 miliardi di euro era circa il 10 per cento, quindi molto di più del 3 per cento di Maastricht. Dopo qualche tempo mi disse, tutto felice, che aveva trovato la soluzione: un'emissione obbligazionaria condita con un po' di derivati, spalmando il *deficit* sui prossimi venticinque anni. Mi permisi di obiettare che il problema si sarebbe riproposto l'anno successivo. Cosa avrebbe fatto, ogni anno avrebbe ributtato in avanti di venticinque anni il *deficit* corrente?

Auspico quindi che i lavori della Commissione su questo argomento così delicato ci consentano un confronto serio, approfondito, pacato, che abbia come obiettivo (e, sindaco Raffaelli, l'ANCI, l'IFEL e gli altri soggetti che ascolteremo dovranno aiutarci) la quantificazione e la qualificazione del fenomeno; infatti la scommessa, che comunque resta tale, per qualche Comune magari è andata bene e tutto sommato non è in queste condizioni. La richiesta dell'ANCI, alla quale oggi sarei perplesso ad aderire, è di consentire ai Comuni di rinegoziare i debiti. Prima di rinegoziare vorremmo capire di quanto e di cosa si tratta, selezionare, come è scritto da qualche parte, il grano dal loglio e dopo avviare il problema.

L'unica cosa che mi preoccupa molto è il tempo. Più passa il tempo e più questa situazione, se non riusciamo ad inquadrarla in questi termini, può diventare fortemente rischiosa, come al solito non semplicemente per noi, ma anche per le prospettive delle future generazioni, che già abbiamo caricato di una notevole quantità di debito pubblico. Non vorrei si scoprisse che sotto il tappeto c'è un debito ulteriore, che va ad aggiungersi a quello ormai ampiamente conosciuto.

Chiederei pertanto all'ANCI la disponibilità a lavorare su questi obiettivi, inviandoci anche una documentazione in merito a questi aspetti.

BARBOLINI (*PD*). Intervengo per fare una riflessione che in qualche modo ripercorre il ragionamento svolto poc'anzi dal presidente Baldassarri, che tra l'altro ringrazio.

Credo che quest'oggi i lavori della Commissione non si siano orientati nella giusta direzione, anche se possono esservi varie sfumature nell'argomentare le proprie posizioni. Anch'io ho fatto parte del direttivo dell'ANCI, ma ho visto un film diverso da quello rappresentato oggi da qualche collega e mi sarebbe piaciuto raccontarlo. È un po' come nei film di Akira Kurosawa: diverse verità a seconda dei punti di vista.

Presidenza del presidente BALDASSARRI

DE ANGELIS (*PdL*). Il mondo è fatto di punti di vista.

BARBOLINI (*PD*). È vero. Occorre però mettere insieme le varie letture della realtà per evitare che una sola venga proposta unilateralmente. Mi sembrava quasi vi fosse un imputato cui chiedere conto. Non era questo lo spirito dell'audizione. A mio avviso non si possono fare generalizzazioni, approssimazioni del tutto inappropriate su questioni di tale delicatezza, che vanno sempre contestualizzate. È chiaro che c'è un problema di responsabilità nell'uso delle risorse pubbliche e siamo qui proprio per affrontare tale questione, ma vanno contestualizzati i momenti, le situazioni, analizzate le singole realtà, che non sono tutte uguali.

Come diceva giustamente il Presidente, anche i derivati non sono tutti uguali ed evitiamo quindi di fare di ogni erba un fascio. Siamo interessati non a trovare i colpevoli, ma la chiave d'interpretazione di certi fenomeni. I colpevoli e i responsabili, se ci sono, risponderanno nelle sedi dovute e nei confronti dei cittadini amministrati.

Nell'Aula del Senato abbiamo affrontato un provvedimento sul federalismo che se non supportato da una serie di elementi, dati, cifre, numeri e parametri potrebbe generare le premesse per un'altra catastrofe come quella cui abbiamo assistito. Cerchiamo quindi di essere seri e di affrontare i problemi con lo spirito giusto.

A tal fine, vorrei chiedere un approfondimento sulle questioni relative alle articolazioni territoriali e regionali per realizzare una mappatura più vicina alla situazione dei vari territori. Infatti, l'unico appunto che mi sento di rivolgere all'ANCI, per la realtà che conosco e che non comprende gli ultimi anni, è la scarsa attenzione alla necessità di una mappatura, di un'attenta ricognizione dei dati sull'esposizione debitoria dei Co-

muni, finalizzata ad ottenere elementi conoscitivi per una parametrizzazione dei vari bilanci con riferimento alle singole realtà territoriali.

Concludo il mio intervento perché vorrei lasciare al sindaco Raffaelli qualche secondo per poter rispondere ed esprimere il suo punto di vista.

RAFFAELLI. Signor Presidente, cercherò di utilizzare al meglio i pochi minuti a disposizione, anche perché tutti i commissari hanno potuto viaggiare con l'acceleratore al massimo mentre io dovrò viaggiare con il freno a mano tirato, avendo un ruolo *bipartisan*. Quindi, con grande rincrescimento non sono in condizione di seguire molti di voi su un terreno sul quale francamente mi piacerebbe invece seguirvi.

Farò un intervento molto sintetico inviando poi per iscritto la documentazione richiesta. Riprendo quindi la sollecitazione del senatore Barbolini, sottolineando il nostro impegno a farvi avere in tempi rapidi un quadro il più possibile rappresentativo delle realtà regionali dell'ANCI. L'ANCI non è un'istituzione, ma un'organizzazione associativa dei sindaci senza funzioni coercitive ma solo rappresentative (lo dico tanto per intenderci visto che ho avvertito accenni di processo).

Signor Presidente, condivido pienamente una sua impostazione che pertanto riprenderò ora. Sono in festa per lo *tsunami* finanziario, che considero una rivincita dell'economia reale su quella virtuale. Finalmente torniamo a parlare di fatti e non di costruzioni mitologiche. È un elemento positivo. Ci costerà molto, ma era ora.

Voglio ricordare al colto e all'inclita che l'economia creativa non l'abbiamo inventata noi, che la finanziaria del 2002, che costituisce un incentivo, non l'abbiamo inventata noi e se facciamo l'elenco dei Comuni più scoperti sul terreno degli *swap* chissà cosa scopriamo. Pertanto, non mi soffermo sul punto e lascio nell'aere un riferimento che ciascuno può interpretare come meglio crede, non volendo venir meno ai miei doveri di terzietà. Ricordo inoltre che all'inizio del mio mandato, nel corso degli anni 1999, 2000 e 2001, un consigliere comunale di opposizione ci accusava in continuazione di essere vecchi e obsoleti perché non sottoscrivevamo i buoni azionari comunali (BOC) e gli *swap*.

Quindi, onorevoli senatori, ricordiamoci qual era la situazione: fino allo scorso luglio c'era un unico pensiero «liberare e spendere». I Comuni non hanno fatto questo, e insisto nel dirlo affinché resti a verbale. I Comuni non hanno utilizzato la ristrutturazione dei loro debiti e l'accesso a strumenti di finanza derivata con l'obiettivo di chiudere un bilancio – come avete detto tutti – perché altrimenti l'anno dopo cosa sarebbe accaduto, signor Presidente?

Torniamo indietro, all'inizio di un ampio mandato amministrativo che adesso si sta chiudendo. Nel 2009 si chiude infatti un mandato decennale che ha riguardato la maggioranza dei municipi italiani. Ebbene, in quell'anno – è presente qui Lamberto Morelli, assessore al bilancio – moltissimi comuni italiani, il mio ed altri Comuni umbri, agivano in un contesto nel quale il loro debito era legato a tassi fissi certi, garantiti, ma esorbitanti. Abbiamo proceduto alla ristrutturazione del debito in molti

Comuni liberando risorse. Vorrei sapere chi può incolparci di aver fatto venire meno un livello di garanzie che all'epoca si aggirava intorno al 14 per cento. Qualcuno dice che lo storicismo è una cattiva filosofia. Invito tutti a riflettere e a contestualizzare le questioni di cui ci stiamo occupando in relazione ai tempi e alle modalità, dopodiché «acqua passata non macina più». Quindi, non dobbiamo andare a ricercarne l'alibi nelle ideologie del tempo condivise ed anzi prevalentemente sostenute da altri che la pensano diversamente da me o nella ricostruzione storica dei fatti. Non è questo: bisogna andare alla sostanza – e in questo senso sono d'accordo con lei, signor Presidente – e vedere come procedere oltre.

Sono profondamente convinto che l'idea dei sindaci che hanno giocato alla lotteria sia assolutamente fuorviante. Probabilmente in alcuni Comuni c'è stata la tentazione della lotteria, ma non si tratta della prassi diffusa delle municipalità, in base alla mia esperienza personale. L'esempio del Comune di Baschi, senatore Lannutti – che conosco, per ragioni territoriali, come altre situazioni dell'alto Amerino che stiamo tutelando – costituisce uno specifico caso tra i 92 Comuni umbri, dei quali però non riguarda il complesso (e credo che lo stesso discorso valga per quelli umbro-marchigiani, laziali o di altre realtà territoriali).

Signor Presidente, avrei molto altro da dire ma mi riservo di fornire risposte scritte più analitiche per iscritto ai quesiti di maggiore importanza. Mi limito quindi a precisare un'ultima questione, anche se a qualcuno potrà apparire un fuori tema, rinviandovi al secondo capoverso del documento, che, pur non essendo stato molto apprezzato, è nostro e ve lo abbiamo consegnato e messo sul tavolo come un primo stralcio.

La legge del 23 dicembre 1994, n. 724, ha ridimensionato il ruolo della Cassa depositi e prestiti nell'attività di esercizio del credito a favore di Regioni, Province e Comuni, comportando un ampliamento nell'uso degli strumenti finanziari, nonché la creazione nel tempo di una disciplina speciale in tema di regolamentazione e vigilanza dell'accesso degli enti locali al mercato dei capitali, ivi compresa quella specifica dell'operatività in prodotti derivati.

Questo accadeva nel 1994. Bene: specialmente a quanti di voi hanno esperienza amministrativa, chiedo di considerare questo elemento di apertura, chiamiamolo così, in connessione, ad esempio, con un altro su cui oggi i Comuni stanno riflettendo, ossia il venir meno del ruolo dei segretari comunali commissari di Governo parallelamente alla crescita di quello coercitivo assunto nel tempo – come vedrete domani – dalle Corti dei conti, spesso in maniera sanzionatoria e punitiva, *a posteriori*.

Allora, qui bisogna affrontare il problema di un nuovo *status* delle autonomie locali. Se la logica continua ad essere quella delle aperture indiscriminate e del fai da te, nell'ambito di un meccanismo in cui vengono meno gli elementi di valutazione preliminare, e poi si marchia la bestia (per usare un'espressione cara alle mie terre) a chiusura del percorso, a subirne le conseguenze negative non saranno soltanto i Comuni e le autonomie locali, ma il sistema democratico di questo Paese.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,40.

