Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 2

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

6ª COMMISSIONE PERMANENTE (Finanze e tesoro)

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

62ª seduta: mercoledì 18 febbraio 2009

Presidenza del presidente BALDASSARRI,
indi del vice presidente MUSI

IC 0246
TIPOGRAFIA DEL SENATO (200)

I N D I C E

Audizione della Corte dei Conti

PRESIDENTE:
– BALDASSARRI . . . . . *Pag.* 3, 7, 10 e *passim*
BARBOLINI *(PD)* 20
* BONFRISCO *(PdL)* 10, 11, 15
* COSTA *(PdL)* 18
DE ANGELIS *(PdL)* 15, 17
LANNUTTI *(IdV)* 15, 16
STRADIOTTO *(PD)* 18, 19
ASTEGIANO . . . . . *Pag.* 13
MASTROPASQUA . . . . . 5, 7, 10 e *passim*
* *PALEOLOGO* 4

Audizione dell'Unione delle Province d'Italia (UPI)

PRESIDENTE:
– BALDASSARRI . . . . . *Pag.* 22
ZINGONI . . . . . *Pag.* 22

Audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

PRESIDENTE:
– BALDASSARRI . . . . . *Pag.* 22, 25
BARBOLINI *(PD)* 25
BONFRISCO *(PdL)* 25
* *PITTALUGA* . . . . . *Pag.* 23, 25

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 il presidente di sezione Gian Giorgio Paleologo, il presidente di sezione Nicola Mastropasqua, il consigliere Giancarlo Astegiano e il consigliere Luigi Mazzillo per la Corte dei conti; il professor Giovanni Battista Pittaluga per la Regione Liguria, il dottor Francesco Gabrielli per la Regione Toscana, il dottor Paolo Alessandrini e il dottor Stefano Mirabelli per la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome; il dottor Maurizio Zingoni e la dottoressa Luisa Gottardi per l'Unione delle Province d'Italia-UPI.

Presidenza del presidente BALDASSARRI

I lavori hanno inizio alle ore 14,45.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione della Corte dei conti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sull'utilizzo e la diffusione degli strumenti di finanza derivata e delle cartolarizzazioni nelle pubbliche amministrazioni, sospesa nella seduta di ieri.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, sono state chieste l'attivazione dell'impianto audiovisivo e 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.

Sono oggi in programma alcune audizioni; ascolteremo anzitutto Corte dei conti.

Sono presenti il presidente di sezione Gian Giorgio Paleologo, il presidente di sezione Nicola Mastropasqua, il consigliere Giancarlo Astegiano ed il consigliere Luigi Mazzillo. Saluto i nostri ospiti e li ringrazio per il contributo che vorranno fornirci nell'ambito della procedura informativa che abbiamo avviato con l'audizione dell'ANCI.

Comunico che è stata consegnata dai nostri ospiti una relazione scritta, già distribuita in copia.

Cedo quindi la parola al presidente Paleologo.

PALEOLOGO. Signor Presidente, la ringrazio innanzitutto per l'invito a partecipare ai lavori della Commissione.

Sono il magistrato più anziano della rappresentanza oggi qui intervenuta, della quale fanno parte, come poc'anzi ricordato, anche il dottor Mastropasqua, presidente della sezione regionale di controllo della Lombardia, il quale, tenuto conto della relativa giovinezza di questi strumenti finanziari, ha comunque una lunga esperienza in materia di contratti derivati; il consigliere Mazzillo, che ha curato a suo tempo la relazione – in realtà l'unica di un certo respiro – della Corte dei conti in materia di cartolarizzazioni, ed il consigliere Giancarlo Astegiano.

Vorrei ricordare brevemente che la Corte dei conti è interessata alla materia dei derivati in virtù di due disposizioni contenute nella finanziaria per il 2007. In esse si prevede, anzitutto, la comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), prima della sottoscrizione, sia delle operazioni di ammortamento del debito pubblico, con rimborso a scadenza, sia delle operazioni di finanza derivata. La normativa prevede altresì la trasmissione di questi documenti alla Corte, in caso di giudizio negativo del MEF. Così, a partire dal maggio del 2007, sono arrivate le prime segnalazioni al Presidente della Corte, trasmesse poi ai presidenti delle sezioni regionali competenti.

La legge finanziaria per il 2008 ha previsto poi l'evidenziazione, in un'apposita nota da allegare ai bilanci degli enti, degli oneri e degli impegni finanziari connessi agli strumenti di finanza derivata.

Il rispetto dei due adempimenti che ho ora richiamato costituisce condizione di efficacia dei contratti derivati. Nell'intento di monitorare il fenomeno, la Corte ha elaborato linee guida che essa è legittimata ad indirizzare agli organi di controllo interno, nel quadro dell'acquisizione di informazioni volte a consentire la verifica degli equilibri finanziari di bilancio e della sana gestione delle risorse. Nei questionari indirizzati agli organi di controllo interno, ai fini delle relazioni che devono essere inviate sui bilanci e sui rendiconti, un'apposita sezione – come sarà specificato in seguito – è dedicata ai limiti dell'indebitamento e all'uso degli strumenti finanziari derivati.

In questo quadro generale, quasi tutte le sezioni regionali di controllo si sono occupate di finanza derivata, con specifiche ed articolate pronunce. A tale riguardo basta ricordare che la sola sezione regionale della Lombardia ha adottato più di 100 pronunce, relative a singole operazioni di finanza derivata.

Da un punto di vista più generale, anche la sezione delle autonomie della Corte dei conti si è occupata di questa materia nella relazione resa nel 2008 – che è stata già inviata alle Camere – trattando dell'indebitamento degli enti locali, della finanza innovativa e compiendo un organico esame di tutti i problemi in qualche modo attinenti agli strumenti derivati. C'è da dire, però, che questa relazione si basava su un campione abbastanza rappresentativo, avendo coinvolto l'esame di 300 contratti derivati, ma non si riferiva alla materia nella sua completezza. Un lavoro di questo genere è stato invece compiuto di recente, a seguito dell'invito di questa

Commissione, ed è contenuto nel documento che vi è stato oggi consegnato e che il presidente Mastropasqua provvederà ad illustrare, con gli eventuali approfondimenti che riterrà di fare nei limiti di tempo che ci sono concessi.

MATROPASQUA. Signor Presidente, i problemi connessi all'uso di strumenti di finanza derivata sono nati nel momento in cui si è avuta una larga diffusione di operazioni di ristrutturazione di indebitamento: ciò è avvenuto, all'inizio degli anni 2000, in numerosi enti territoriali. Non bisogna mai dimenticare, infatti, che l'uso di questi strumenti è strettamente legato alla ristrutturazione del debito.

La tendenza era quella di diminuire gli oneri derivanti dall'indebitamento, soprattutto mediante l'estinzione dei mutui in essere che, tra l'altro, scontavano i tassi d'interesse precedenti alla partecipazione dell'Italia all'euro, quindi all'istituzione della nuova moneta che aveva stabilizzato il mercato. Questo tipo di operazioni poteva essere effettuato avvalendosi di due diverse dinamiche: da un lato, attraverso la chiusura del mutuo in essere, utilizzando possibili avanzi di amministrazione (ovvero altre modalità di entrata a carattere straordinario); dall'altro, attraverso la negoziazione di un nuovo e diverso tipo di indebitamento. La maggior parte delle ristrutturazioni è avvenuta ricorrendo a questo secondo strumento che, in diverse occasioni, ha comportato anche l'emissione di obbligazioni, soprattutto da parte degli enti di maggiore rilevanza, che avevano la forza economica di poter stare sul mercato e collocare le proprie obbligazioni sul mercato stesso.

Accanto a questo tipo di strumentazione – che naturalmente ha determinato la chiusura dei mutui in essere e l'apertura di nuovi mutui diversamente strutturati e collocati – si è venuto introducendo, utilizzando strumenti che si andavano allora affermando sul mercato, l'utilizzo degli strumenti finanziari derivati. Essi dovevano servire sia per procedere all'ammortamento del debito che veniva contratto attraverso le obbligazioni, sia per sopperire a possibili rischi di mercato e cercare di trovare un *trend* sufficientemente omogeneo degli interessi che venivano pagati per la nuova tipologia di mutui.

Ciò ha dato luogo ad una serie di diverse strumentazioni. L'ammortamento del debito ha comportato la necessità di una costituzione di fondi per pagare: normalmente è stato utilizzato uno strumento che prevedeva la corresponsione della sorte capitale delle obbligazioni alla scadenza delle stesse, il pagamento soltanto degli interessi della vigenza del prestito obbligazionario e il pagamento, invece, della sorte capitale solo alla chiusura dell'operazione. Di qui la necessità per gli enti locali di costituire i fondi che sarebbero stati necessari per pagare la sorte capitale alla fine del periodo di vigenza dell'obbligazione, e ciò ha dato luogo ad operazioni di finanza derivata che vengono denominate *bullett*. In sostanza, si tratta della costituzione di un fondo presso operatori finanziari al quale, anno per anno, gli enti versano delle somme che trovano una remunerazione possibile sotto due profili: il pagamento totale della sorte capitale da parte

dell'ente (ovvero il pagamento di un corrispettivo in termini di interessi che vengono pagati su queste somme da parte dell'operatore finanziario), ovvero attraverso il pagamento di una somma inferiore alla sorte capitale da parte dell'ente, che però si dovrebbe vedere retrocedere l'intero capitale alla scadenza del contratto. Queste sono le due operazioni che normalmente vengono utilizzate.

Per quanto riguarda invece i derivati finanziari che hanno ad oggetto i rischi di mercato, questi tendono a stabilizzare i profili degli interessi, nel caso in cui sul mutuo contratto fossero previsti degli interessi a tasso fisso, rendendoli a tasso variabile ovvero, laddove fossero stati previsti interessi a tasso variabile, cercando di renderli a tasso fisso.

Quali sono stati gli elementi negativi che hanno giocato in questa situazione? Il problema principale per quanto riguarda le operazioni di tipo *bullet* sono due tipi di rischio: il primo è il rischio di mercato, perché le somme che vengono corrisposte agli operatori finanziari – che sono la controparte degli enti locali – vengono impiegate per l'acquisto di obbligazioni che debbono avere un certo *rating* che non è però particolarmente elevato, in quanto è stato costituito in modo da comprendere le obbligazioni di tutti gli enti pubblici dell'area dell'Unione europea e naturalmente alcuni di essi talvolta sono andati anche in *default*.

Quindi, vi è innanzi tutto un rischio di mercato, nel senso che le somme così impiegate potrebbero non trovare un corrispettivo nel momento in cui dovesse esserne richiesta effettivamente l'esazione. Oltre a questo – voglio sottolinearlo, perché la nostra sezione lo ha messo in rilievo prima che venissero in luce gli ultimi avvenimenti del mercato finanziario – esiste anche un rischio legato alla controparte. In sostanza, queste somme vengono gestite da banche che ne hanno l'utilizzazione e che, come ci hanno dimostrato i più recenti avvenimenti, corrono il rischio di andare in fallimento. Nel momento in cui sono state effettuate le operazioni erano tra le più forti del mondo, però anch'esse corrono oggi brutti rischi. E noi lo abbiamo messo in rilievo in un momento in cui ancora forse non era così chiaro che ci fosse questo tipo di rischio.

Vi è dunque questa doppia tipologia di rischio che potrebbe far correre all'ente un rischio gravissimo, cioè che, nel momento in cui dovrà restituire la somma capitale, non possa disporne e quindi si troverà a pagare in tutto o in parte delle somme capitali molto forti, oltre ad avere pagato già l'intero importo durante il periodo di vigenza dell'obbligazione.

Per quanto riguarda invece il problema della stabilizzazione dei tassi di interesse, il discorso si gioca tutto sugli elementi sui quali si fonda questo tipo di operazione. Indubbiamente essa avviene sulla base dello scambio di due diversi tassi di interesse pagati dall'uno e dall'altro soggetto: ebbene, sono proprio i due elementi di base, il cosiddetto *floor* e il cosiddetto *cap*, che giocano. Quindi, l'ente dovrà pagare quando i tassi di interesse vanno al di sotto (o al di sopra) di una certa soglia; riceverà invece delle contropartite quando i tassi di interesse saranno talmente elevati da superare quel tetto massimo che dovrà pagare. Comunque questi elementi sono tutti riportati nella relazione, per cui su di essi non mi dilungo.

Per quanto riguarda questo tipo di contratti, va posto in evidenza che si tratta di contratti del tutto atipici e aleatori, non sono regolati se non dai cosiddetti ISDA e EMA**,** che sono delle regole autodeterminate da parte di alcuni organismi, ma non hanno una regolazione di natura codicistica e neppure a livello di grandi enti internazionali, come ad esempio il Fondo monetario. Quello che abbiamo messo in rilievo è che si tratta di contratti aleatori, ma molte volte l'aleatorietà è diseguale: se i rischi che corrono in partenza, nel momento in cui vengono stipulati questi contratti, l'ente e l'operatore finanziario sono di gran lunga diversi, si tratta di un'aleatorietà disuguale. Per fare un esempio molto semplice, se si va a giocare in un casinò c'è un'aleatorietà disuguale tra il gestore del casinò ed il giocatore. Non siamo a questi livelli.

PRESIDENTE. Vale anche per la lotteria di Capodanno.

MASTROPASQUA. Certo. Comunque, un forte elemento di rischio è rappresentato proprio da questa aleatorietà disuguale tra i due contraenti.

Oltre a ciò, inizialmente non vi era nessuna norma che delimitasse in modo pregnante l'uso di questi strumenti. Per essi, in sostanza, la legislazione nazionale relativamente agli enti locali indicava due limiti forti: in primo luogo, potevano essere utilizzati solo sulla base di un capitale nazionale, cioè solo per stabilizzare o regolare un debito veramente esistente, soltanto per neutralizzare o cercare di neutralizzare i rischi legati ad un debito esistente. In secondo luogo, dovevano essere operazioni semplici, senza l'uso di leve che invece poi hanno determinato gravi danni in materia economica, in particolare per alcune imprese che sono state le prime ad aver subito questo tipo di situazione.

Sempre più però vi è stata una legislazione restrittiva da parte dello Stato, che si è reso conto delle difficoltà cui andavano incontro gli enti con l'uso di questi strumenti. Tali difficoltà si sono poi amplificate perché vi è stato un uso ripetuto della rinegoziazione dei mutui. Infatti, sulla base di esigenze vere o supposte degli enti, dopo una prima negoziazione di nuovi mutui, assistiti tutti da questi contratti derivati, si è andati, nel giro di brevissimo tempo (dopo uno o due anni), alla rinegoziazione di nuovi mutui e all'allungamento della durata dei contratti con conseguenze molto pesanti.

Conseguenze molto pesanti sotto due profili. Normalmente, la rinegoziazione di ogni contratto ha comportato l'introduzione di clausole sempre più favorevoli alla controparte finanziaria e sempre meno favorevoli all'ente. E questo è avvenuto anche per il giocare di due elementi: l'uno, che si era verificato quello che viene chiamato il «*mark to market*» negativo da parte dell'ente, cioè una valutazione attuale della situazione dello *swap* negativa per l'ente (e che quindi, se si chiudeva quel tipo di contratto, andava rimborsato alla controparte), che non veniva pagato, se non attraverso un peggioramento dei livelli dei tassi di interesse corrisposti dall'ente; l'altro, che in ogni occasione veniva trovato il sistema perché l'ente acquisisse un'entrata, il cosiddetto *up-front,* che doveva essere l'at-

tualizzazione di valori positivi da parte dell'ente stesso. Questo ha consentito, in una serie di casi, che certe consigliature di enti locali potessero superare tranquillamente tutti gli effetti negativi di queste situazioni, anzi ricevendo qualcosa da poter spendere nell'ambito del bilancio dell'ente. Tutto ciò ha comportato, naturalmente, il trasferimento su generazioni future di tutti i rischi.

Vorrei sottolineare che questo aspetto della rinegoziazione dei mutui è stato, a mio avviso, un pochino sottovalutato. Anche le leggi finanziarie per il 2008 e il 2009 prevedono la possibilità di rinegoziare i mutui purché vi sia un vantaggio economico e addirittura, mentre è vietato dalla legge finanziaria contrarre nuovi mutui per gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità, una circolare del MEF afferma tranquillamente che questi enti possono però ristrutturare il loro mutuo anche procedendo ad obbligazioni.

La nostra posizione come sezione regionale di controllo di fronte ad una situazione del genere non è questa. Noi riteniamo che queste operazioni possano essere fatte a fronte di un reale miglioramento, che non può ottenersi attraverso l'allungamento della durata dei contratti, né rilevarsi da una valutazione riferita solo all'esercizio in corso o agli esercizi immediatamente successivi. A nostro avviso, si dovrebbe veramente arrivare ad una valutazione dell'onere complessivo che deriva dalla nuova situazione. Quindi, in base alla nostra esperienza, valutiamo negativamente pensare di continuare a rinegoziare sempre questi tipi di mutui.

Peraltro, tale valutazione si inserisce in un complesso di situazioni, in cui andrebbero ripensate le modalità di finanziamento di opere pubbliche, perché anche questa è un'altra delle modalità che stanno venendo in emergenza.

Per quanto concerne le cartolarizzazioni, in effetti, la Corte al momento non ha elementi, non avendo svolto un'indagine sufficientemente significativa, anche perché oggi abbiamo necessità di effettuare taluni accertamenti, dal momento che si assiste a forme di aggiramento per superare alcuni limiti previsti dalla legge finanziaria: ad esempio, nell'impossibilità di contrarre mutui, si tenta di procedere al *leasing,* che è un altro di quegli strumenti che in prospettiva potrebbero dare luogo a difficoltà molto rilevanti. Al riguardo, la mia sezione, con due diverse delibere, ha messo in luce che anche in questo caso, in molte ipotesi, si tratta di indebitamento, con tutte le possibili implicazioni che questo può avere.

Ancora: l'altro profilo è come calcolare i saldi in ipotesi di vendita di pacchetti azionari, che con la legge Bersani dovrebbero essere anche abbastanza consistenti, ovvero di immobili. Su come calcolare i saldi c'è una grande diatriba tra il Tesoro e gli enti ed è stato chiesto un parere alla mia sezione, che sarà espresso martedì prossimo.

Tutto questo andrebbe forse inserito in un complessivo ripensamento delle situazioni che possono dare luogo ad indebitamento e, soprattutto, delle modalità di finanziamento di opere pubbliche, discorso che in questo momento può essere estremamente importante.

Quali sono state le dimensioni quantitative del fenomeno di finanza derivata? La nostra sezione, insieme con la sezione centrale, ha inserito una serie di tabelle nel documento consegnato agli atti, che non mi pare il caso di ripercorrere. Come ha ricordato il presidente Paleologo, le nostre rilevazioni nascono da questionari che abbiamo trasmesso agli enti locali, cui sono tenuti a rispondere i revisori dei conti degli enti stessi. Il dato che abbiamo purtroppo, per motivi di elaborazione ancora in corso, non comprende i dati relativi a Piemonte e al Trentino-Alto Adige, né quelli della Valle d'Aosta, dove non è stata ancora istituita una sezione di controllo della Corte dei conti, per cui non abbiamo la possibilità di intervenire.

L'obbligo di allegare al bilancio un documento nel quale segnalare eventuali perdite o effetti degli strumenti di finanza derivata, la cui necessità è stata affermata dalla finanziaria 2008, è entrato in vigore quando molti enti avevano già approvato il loro bilancio preventivo, per cui la risposta è stata pari al 53,9 per cento dei Comuni. Il dato è positivamente significativo, perché a quel momento, avendo approvato il loro bilancio, molti enti avevano già deciso il da farsi. Monitoreremo invece molto approfonditamente l'esistenza di questo documento in sede di esame del bilancio preventivo 2009, per il quale è in preparazione il questionario da parte della sezione autonomie, e del bilancio consuntivo 2008, del quale abbiamo acquisito i dati, che stiamo elaborando. Nel giro di qualche mese speriamo di avere tutti i dati necessari per un approfondimento specifico di questi aspetti.

I dati riportati sul documento allegato al bilancio, naturalmente, risentono del fatto che provengono dal revisore dei conti dell'ente. Peraltro, per tale documento, previsto dalla legge finanziaria, forse sarebbe opportuno venissero adottate regole o indicazioni che rendano omogenei i dati.

Nelle tabelle abbiamo indicato alcuni dati sui quali tuttavia non possiamo giurare, nel senso cioè che, pur avendo esaminato attentamente i dati riportati nei questionari (e rispetto a questo ci assumiamo tutta la responsabilità), non possiamo evidentemente assumerci alcuna paternità rispetto alla veridicità di quanto affermato dai revisori dei conti e, soprattutto, rispetto alla loro comprensione delle problematiche. Riteniamo del resto che quei dati debbano essere sottoposti ad una verifica incrociata, alla quale procederemo attraverso l'esame dei successivi documenti.

Richiamerò qui ora soltanto alcuni dati complessivi, essendo gli altri facilmente desumibili dalle tabelle contenute nella relazione che vi abbiamo consegnato. Il debito complessivo degli enti locali riferito al 2007 è pari a 46.561 milioni di euro: preciso che i dati si riferiscono a Comuni e Province (con esclusione di Piemonte, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta), mentre, per quanto riguarda il debito delle Regioni, i relativi dati sono riportati in un altro documento, anch'esso a disposizione della Commissione (mi riferisco alla deliberazione della sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 11 del 2008).

Il debito degli enti che hanno concluso operazioni di finanza derivata è di 27.262 milioni di euro per il 2007 (come risulta anche dalla tabella di pagina 20, riferita al debito degli enti locali): è un dato particolarmente

significativo, considerato che si tratta di circa il 60 per cento del debito totale. Faccio notare, comunque, che questo dato si riferisce a 737 enti, con una popolazione pari al 35,55 per cento di quella dell'intero territorio nazionale. La concentrazione del debito degli enti locali, quindi, avviene soprattutto presso gli enti che utilizzano strumenti di finanza derivata.

PRESIDENTE. Forse è vero l'opposto, nel senso cioè che chi era più indebitato ha fatto maggiore ricorso a questo tipo di strumenti.

MASTROPASQUA. Per quanto riguarda l'esame specifico dei documenti allegati ai questionari provenienti dai revisori dei conti degli enti locali, il 52,5 per cento degli enti ipotizza una perdita; il 36,8 per cento ipotizza un risultato positivo, mentre il 10,70 per cento non dà particolari indicazioni. Il dato che sembrerebbe particolarmente significativo per attenuare l'impatto è che si prevede una perdita totale di circa l'uno per cento sul debito: per sintetizzare, si parlerebbe praticamente di una possibile perdita di 70 milioni di euro, a fronte di un debito totale di 7 miliardi.

In questo momento, trattandosi del primo esame che abbiamo svolto e della prima documentazione che ci è pervenuta, neppure sappiamo bene quali siano stati gli elementi utilizzati per arrivare a questa valutazione da parte degli enti: dobbiamo però capirlo perché, tra l'altro, gli unici elementi che potrebbero avere un qualche significato non sono utilizzabili. Ad essi ricorrono, infatti, gli operatori finanziari, mentre non credo che essi possano essere impiegati da parte dei revisori degli enti locali, che non hanno forse la capacità tecnica necessaria, trattandosi di strumenti particolarmente delicati. Cercheremo dunque di capire bene sulla base di quali elementi sono state effettuate queste valutazioni.

Ritengo che potrebbe essere estremamente utile un aiuto agli enti locali da parte di organi centrali, senza imposizioni, ma fornendo elementi conoscitivi su questi strumenti e sulle loro conseguenze. Gli enti locali infatti – e questa è un'esperienza che vi riporto – hanno necessità di rapportarsi con qualcuno che abbia esperienza. Nella mia sezione, ad esempio, lo scorso anno sono pervenute oltre 100 richieste di pareri e quest'anno il ritmo è incalzante: siamo già ad oltre 30 pareri nell'arco di soli due mesi, per cui penso che forse arriveremo a 200 alla fine dell'anno. Credo quindi che, se nell'ambito di una visione del federalismo inteso anche come aiuto fossero forniti elementi conoscitivi da parte di organi centrali, probabilmente si riuscirebbe ad ottenere risultati positivi.

Mi fermo qui, ma sono ovviamente disponibile a rispondere ad eventuali domande.

BONFRISCO *(PdL)*. Signor Presidente, ringrazio i nostri ospiti, ai quali vorrei rivolgere alcune domande, anche un po' banali, se vogliamo. Ci troviamo compressi, infatti, tra due valutazioni che solitamente ricorrono: da un lato, la presa di coscienza ormai della complessità degli strumenti utilizzati, che a volte è tale da superare davvero ogni umana immaginazione; dall'altro, al contrario, la constatazione che alla fine, forse, non

si trattava né più e né meno che di una giocata al casinò o alla lotteria di Capodanno. All'interno di questo quadro, tuttavia, dovremmo cercare di trovare quella dimensione della conoscenza di cui fino ad oggi solo voi vi siete occupati, pur con tutti i limiti che immagino abbiate dovuto constatare nelle vostre strutture di fronte a queste fantomatiche operazioni.

Vorrei sapere innanzitutto – ma avrei da fare altre 200 domande – se siete sicuri che quel poco che avete a disposizione, che mi pare essere solo la punta dell'*iceberg* di un fenomeno più diffuso, sia stato da voi acquisito correttamente, cioè se i contratti esaminati sulla base dei questionari inviati agli enti locali sono a voi noti e trasparenti, o se invece essi in realtà non dicono molto sulla verità dell'operazione nel suo complesso, con tutte le sue implicazioni, ma forniscono soltanto una lettura superficiale del fenomeno. Vorrei quindi capire quanto, ad un'analisi ancora più attenta, i dati da voi forniti possano essere suscettibili di modifiche.

In particolare, vorrei sapere se vi sentite di dire che noi oggi abbiamo l'esatta dimensione del fenomeno e che siamo in grado di renderla pubblica, per compiere poi un ulteriore passo in avanti, quello cioè della presa di coscienza, da parte di chi ha l'obbligo di intervenire, di un fenomeno che non può più essere nascosto sotto il tappeto come la polvere.

Il processo cui lei faceva riferimento prima, che trovo deprecabilissimo, cioè del continuo rinvio a causa di rinegoziazioni, è secondo me il fronte sul quale occorre intervenire oggi, visto che ormai è successo quello che è successo e noi abbiamo l'obbligo di intervenire sul presente e sul futuro. Mi domando però se, a partire dalla presa di conoscenza di questo fenomeno (ancorché approssimativa, visti i pochi strumenti a nostra disposizione e quello che è stato fatto da quando il fenomeno è emerso; e va certamente riconosciuto alla Corte dei conti il merito di averlo fatto emergere prima che diventasse irreparabile), esso sia stato affrontato nel modo giusto: è sufficiente quello che è stato fatto finora?

Per quanto attiene alla rinegoziazione, sono stata firmataria di un emendamento al recente provvedimento del Governo che ha bloccato tutti i processi attorno ai derivati e sono tra coloro che si sono battuti maggiormente per l'emersione del fenomeno in questo ramo del Parlamento. Ebbene, anche nel blocco intervenuto con la legge n.133 del 2008 intravedo un rischio. Certo, abbiamo ormai preso coscienza della situazione, anche se ogni tanto continuo a sentire la vocina di qualcuno che sostiene di avere guadagnato dai derivati, per cui non so se ridere o piangere.

MASTROPASQUA. È vero: qualcuno ci ha guadagnato.

BONFRISCO *(PdL)*. Ma con la coscienza che abbiamo oggi, mi domando se sia stato giusto impedire la rinegoziazione o se invece, come io credo, non fosse il momento di pensarci, di fronte alle gravi responsabilità delle banche e delle società finanziarie – mi riferisco soprattutto a quelle straniere – che in questi anni hanno operato una vera e propria distorsione del mercato approfittando dell'assenza di regole nel nostro Paese. Non solo non c'era una regolamentazione, vi era proprio una non coscienza,

a causa della nostra scarsa cultura finanziaria e di tanti altri fattori, ma soprattutto – lo dichiaro ovviamente sotto la mia responsabilità – della totale assenza di chi doveva controllare questo mercato, di chi doveva vigilare, e non lo ha fatto. Chiedo allora alla Corte dei conti: il blocco dell'utilizzo di strumenti derivati come quello intervenuto con la legge n. 133 è adeguato o no? Personalmente ritengo che non lo sia: in questo momento forse gli enti locali più consapevoli e magari un po' più forti dal punto di vista contrattuale di fronte alla responsabilità delle banche avrebbero potuto rinegoziare – ovviamente in senso positivo e migliorativo – quello strumento. Invece, debbono tenerselo così com'è e per un anno intero, forse di più, le banche non potranno essere nemmeno scomodate per il pericolo di rinegoziare in modo migliorativo per l'ente locale e quindi per i soldi dei cittadini quello strumento che, come lei ha esposto chiaramente prima, veniva non venduto, ma contraffatto in quel modo.

PRESIDENTE. Condivido totalmente quanto ha appena affermato la collega Bonfrisco. Da parte mia, vorrei innanzi tutto alcuni chiarimenti e poi ho una questione da sottoporre alla nostra attenzione.

In primo luogo, mi pare di aver capito che i dati contenuti nella relazione che ci avete fornito sono riferiti a questionari che riguardano Province e Comuni escludendo il Piemonte, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta: quindi, con questa limitazione, siamo di fronte ad un debito complessivo degli enti locali con prodotti derivati pari a 32 miliardi di euro: 27,2 per i Comuni, 4,6 per le Province, secondo quanto riportato nella tabella a pagina 20 della relazione. È così?

MASTROPASQUA. Sì, il dato è quello.

PRESIDENTE. La ringrazio. Questi dati sono stati elaborati sulla base di questionari compilati dagli enti stessi?

MASTROPASQUA. Sì, dai revisori dei conti degli enti.

PRESIDENTE. Quindi c'è una qualche tara da fare, per il noto fenomeno del *moral hazard*. Qui risultano 32 miliardi, ma potrebbero essere di più: il *moral hazard* è asimmetrico, si tende a dire forse di meno e non di più.

MASTROPASQUA. Dubito fortemente che la cifra sia inferiore.

PRESIDENTE. Siccome in questo mercato si usano termini inglesi mi sono adeguato e lo chiamo *moral hazard:* al mio paese si chiamerebbe tentativo di non far vedere i debiti più di tanto.

Un altro chiarimento: lei ha detto che una circolare del MEF modifica la legge finanziaria?

MASTROPASQUA. Non mi sarei mai permesso: interpreta la legge finanziaria.

PRESIDENTE. Potrebbe darmi il riferimento preciso di questa circolare?

ASTEGIANO. Si tratta dell'ultima circolare relativa al Patto di stabilità, del 29 gennaio. È quella famosa sui saldi, che contiene tutta la disciplina sul patto di stabilità. Su di essa c'è una nostra delibera interpretativa che possiamo trasmettere alla Commissione.

PRESIDENTE. La ringrazio.

L'obiettivo della nostra indagine parlamentare è quello di quantificare al massimo possibile il fenomeno, di qualificarlo, nel senso che come si è detto anche ieri c'è derivato e derivato, c'è amministrazione e amministrazione per cui non si può generalizzare, e poi trarne eventuali assunzioni di responsabilità politiche anche in termini di Parlamento. Vengo pertanto al nodo. In questa relazione, riferiti a questi dati, risultano circa 69 milioni di euro di perdite presunte dichiarate dai soggetti – anche qui gioca il *moral hazard*, e diciamo che siano quelli – per cui, su 7 miliardi, siamo di fronte ad una perdita potenziale giudicata dal soggetto debitore dell'uno per cento. Ebbene, è possibile conoscere a quanto ammontano le *fees* pagate nel tempo all'ente erogatore – banca o finanziaria – in modo che si possa capire quanto è costata in totale questa operazione? Perché non è soltanto questa perdita da mettere nel conteggio, ma anche la *fee*. Se poi è una *fee* non *once for all* ma spalmata nel tempo per cui è uno 0,20 per cento all'anno per 25 anni, basta riferirsi al valore attuale (quindi siamo sempre a fra Luca Pacioli, del Quattrocento, che gli americani possono anche non conoscere, ma che noi italiani non possiamo non ricordare) per capire. Parto da questo dato, altrimenti parleremmo tranquillamente dell'uno per cento di perdita, mentre mi pare di avere accolto nelle espressioni del Presidente una valutazione un pochino più preoccupata.

In primo luogo, siamo di fronte ad un'operazione palesemente costruita *ad hoc* per un soggetto fortemente indebitato. E lo prova quanto ha detto il Presidente, che giustamente ha rilevato che chi ha più debito ha più derivati e non è tanto il derivato che ha creato il debito, quanto il debito che ha spinto ad inventarsi il derivato. Siamo quindi di fronte a soggetti particolarmente sensibili, perché avevano già un debito alle spalle, non sapevano come rimuoverlo, dovevano rispettare i vincoli e non riuscivano a chiudere il bilancio per l'alto debito. È una situazione che, in un certo senso, riflette la realtà del Paese nel suo insieme.

In secondo luogo, vi è stato chiaramente un gioco delle tre carte, non so quanto consapevolmente o meno, da parte di entrambi i soggetti, cioè l'ente che assumeva l'operazione e la banca o l'istituto finanziario che la realizzava. Non si tratta soltanto, come abbiamo detto più volte e ha ripetuto la senatrice Bonfrisco, di una scommessa al casinò. È peggio: è una scommessa al casinò, nella quale viene anticipata un'eventuale vincita fu-

tura, e questo anticipo può aumentare nel tempo man mano che, invece di una vincita, si concretizza una perdita futura, perché interviene la rinegoziazione. Ovviamente, questo *up-front,* cioè – anche in questo caso, i termini inglesi servono per non far capire di che si tratta – questi soldi dati, che in realtà sono debito futuro, sono stati considerati soldi da spendere. Non sono un giurista e quindi mi guardo bene dall'entrare in un campo così sofisticato di cui ho grande rispetto, ma da analista economico mi pongo una domanda dal punto di vista della Corte dei conti: ma mettere in bilancio a copertura delle spese, magari anche correnti, una posta di questo tipo, secondo la prassi del diritto privato applicabile alle normali società private, non è un palese falso in bilancio? E non ditemi che ho il pallino del falso in bilancio: francamente rimango allibito ad ascoltare alcune opinioni quando la sostanza dell'operazione è di questa natura.

Ovviamente, non mi sorprende che simili operazioni siano state fatte e abbiano dilagato, perché si era inventato il metallo di Paracelso, e credo che anche in questo caso, come abbiamo detto ieri, non sia un problema di colorazione politica delle amministrazioni o di natura giuridica, o del carattere nazionale o internazionale delle banche. Credo che, se si facesse una verifica, ce ne sarebbe per tutti, chi più, chi meno.

Siamo di fronte ad un problema di interesse nazionale, di trasparenza, correttezza e certificazione dei conti della pubblica amministrazione, rispetto ai quali il cittadino paga 830 miliardi di euro ogni anno sul totale delle entrate. Il bene pubblico supremo è la trasparenza e la certificazione dei soldi dei contribuenti (richiamo in proposito il lavoro che come Commissione dovremo svolgere sulla trasparenza e la certificazione dei bilanci pubblici).

Vi è poi una seconda domanda che vorrei porre. Condivido l'opinione appena espressa dalla senatrice Bonfrisco, e cioè che, di fronte ad una realtà nella quale non si capisce bene se l'ente è stato più sciocco o più furbo e se la banca è stata soltanto furba (questa è la differenza), forse il blocco *tout court* della rinegoziazione diventa, paradossalmente, la salvaguardia delle banche. È pur vero che il blocco delle rinegoziazioni, quantomeno, impedisce da oggi in poi che riparta il giochetto della scommessa al casinò (con anticipo di vincita futura, che poi sarà una perdita, e un altro pezzetto di *up-front)*, ma chiedo se invece non sia il momento di effettuare rinegoziazioni che rimettano però sul tavolo tutta la storia dell'operazione, e cioè quanto ha pagato il Comune (o la Provincia), quanto dovrà pagare da qui ai prossimi 20 anni, quanto ha già incassato la banca sotto forma di interessi e di *fees* (perché anche sulle rinegoziazione c'è una *fee)* e quanto, secondo il contratto, dovrà incassare. Come ha giustamente detto il Presidente, la somma di tutto ciò, tradotta in valore attuale, è il maggior costo o il beneficio della rinegoziazione, mentre qui si contrabbanda per beneficio qualcosa che oggi mi fa avere un euro a fronte di un impegno a pagarne cento, e lo si chiama beneficio perché oggi si porta a casa un euro e, in base ad un *escamotage* nell'interpretazione della norma, si concede una rinegoziazione che, se diamo per scontata la buona fede di entrambi i soggetti, è da patto leonino. Quando è che scatta l'u-

sura? Scatta quando chi è fortemente indebitato e non ha altre fonti di finanziamento cede all'usuraio.

DE ANGELIS *(PdL).* Ma qui nessuno ha messo il coltello alla gola a nessuno.

LANNUTTI *(IdV).* Sul coltello alla gola, forse ci sarebbe qualcosa da dire.

PRESIDENTE. Sto ponendo una domanda, senatore De Angelis, come Commissario ed esprimo le mie opinioni, giuste o sbagliate che siano, con le mie piccole competenze. Rispetto l'interpretazione giuridica di una norma che mi danno i giuristi, ma la sostanza che sta emergendo è questa.

Quando abbiamo pensato di avviare questa indagine conoscitiva forse – almeno per quanto mi riguarda – non avevamo l'esatta percezione della rilevanza dell'argomento. È evidente che tutti consideravamo il tema di particolare importanza, ma sono stati sufficienti un paio di audizioni e qualche dato per farci rendere conto che esso assume una notevole rilevanza, e ciò non tanto per il fatto che c'è da preoccuparsi – vedremo poi come affrontare lo *stock* di problemi accumulato – quanto soprattutto per la necessità di stabilire regole per il futuro, che è la cosa che più interessa il legislatore, visto che la legge di solito non è retroattiva. Da ora in poi, dunque, va fatta chiarezza su questo tipo di operazioni.

Come sapete, non ho nulla in contrario sui derivati, sugli *swap*, che fanno parte delle innovazioni finanziarie moderne e sono ad esse conseguenti. Del resto, sostenere il contrario sarebbe come dire, ad esempio, che forse sarebbe stato meglio non avere inventato il coltello onde evitare che qualcuno potesse commettere un omicidio; il coltello in realtà è molto utile ed il fatto che poi qualcuno lo usi per andare in giro di notte è questione ben diversa. Allo stesso modo, l'euro è sacrosanto: tuttavia, se uno lo usa per portarlo a 1,60 ed ammazzare l'economia europea, la colpa – a mio personale parere – non è dell'euro, ma di chi tiene il manico dell'euro, sbagliando le politiche monetarie.

BONFRISCO *(PdL).* Signor Presidente, mi convince molto l'analisi che è stata qui condotta. In questa fotografia a macchia di leopardo emerge il dato secondo il quale chi era più debole ed indebitato è stato maggiormente esposto al rischio derivati.

Vorrei un chiarimento sui dati riportati nella nota scritta, alla tavola 15, relativa alla distribuzione per Regione delle perdite per strumenti derivati: dopo la Campania, che registra perdite per circa 20 milioni di euro, la seconda Regione con la quota maggiore di perdite risulta essere il Veneto, con circa 10 milioni di euro. Non contesto il dato, presidente Mastropasqua; vorrei soltanto conoscere la lettura che lei dà di queste cifre, cioè come mai, a suo avviso, dopo la Campania, per la quale era anche

ipotizzabile questo tipo di esposizione, compare come seconda Regione il Veneto.

Presidenza del vice presidente MUSI

MASTROPASQUA. La Campania ha una popolazione di oltre 5 milioni di abitanti, con debiti per derivati pari alla cifra, espressa nella tabella in migliaia di euro, di 19.469,18; aggiungendo poi altre piccole cifre, si arriva ad un totale di 20.548,32. Si tratta di dati che mi limito a constatare, senatrice Bonfrisco, nel senso cioè che i Comuni della Campania, nei loro questionari, hanno ipotizzato perdite di questa dimensione.

LANNUTTI *(IdV)*. Signor Presidente, ringrazio i nostri ospiti e mi scuso per il ritardo.

I dati che ci sono stati forniti confermano la preoccupazione – che per la verità avevamo da molto tempo – che le banche abbiano trovato nei Comuni indebitati terreno fertile per appioppare loro determinati prodotti. Non vogliamo certo demonizzare i derivati, perché ci sono Comuni che con essi sono riusciti anche a guadagnare; in alcuni casi, però, i Comuni hanno perso molto, indebitando le future generazioni.

Ieri abbiamo ascoltato i rappresentanti dell'ANCI, e speriamo che ci sarà un monitoraggio per completare il quadro dell'esposizione debitoria.

Voglio ricordare una notizia di agenzia di ieri sera, secondo la quale la procura della Repubblica di Milano, senatore De Angelis, ha aperto un'indagine sui derivati nel Comune di Milano. Pensiamo, ad esempio, a quei banchieri che hanno piazzato questi prodotti, con commissioni anche molto alte. In particolare, come ho detto anche in Aula questa mattina, ci sono tre banchieri privati che hanno guadagnato nel 2007 circa 25 milioni di euro, pari quasi allo stipendio di 2.500 precari, somma che non intendono neppure restituire. Noi del Gruppo dell'Italia dei Valori non vogliamo certamente essere giustizialisti, ma questi signori non la possono passare liscia: riteniamo che chi ha sbagliato debba pagare.

Non è possibile aggiungere al debito altri debiti. Abbiamo del resto una certa dimestichezza con la materia e da tempo sapevamo che la situazione era grave. In alcuni casi, da parte di banche estere (mi riferisco, ad esempio, a Nomura, per il Comune di Genova, a Deutsche Bank e a Merrill Lynch) sono stati imposti derivati fuori mercato a Comuni in cui il segretario comunale o il funzionario non sapeva nulla: ce lo siamo detti tante altre volte.

Presidenza del presidente BALDASSARRI

(*Segue* LANNUTTI). Nel caso in cui si dovesse arrivare ad una rinegoziazione, presidente Baldassarri, mi auguro che questa sia senza oneri, come penso dovremo auspicare anche nella relazione finale. Non mi interessa se ci sarà o meno il salvataggio delle banche: mi interessa invece che il bene pubblico, ossia i soldi pubblici, non siano messi ulteriormente a rischio e che non ci siano quindi ulteriori oneri.

DE ANGELIS *(PdL)*. Signor Presidente, intervengo brevemente soltanto per puntualizzare un dato. Mi sembra che la composizione delle perdite sia sottostimata, ma è una mia supposizione dovuta anche ad altre letture. Mi auguro che non sia così, tuttavia ho questa impressione. Peraltro, avendo fatto anch'io l'amministratore fino a poco tempo fa (abbiamo situazioni ancora aperte con la Corte dei conti, ma da parte mia c'è piena disponibilità a qualsiasi chiarimento), ritengo di dover puntualizzare l'esistenza di una certa responsabilità in capo agli amministratori, che a volte viene però sottovalutata.

Quando c'è la rinegoziazione di un debito o si delinea la situazione di cui prima si parlava, spiegandola in maniera molto chiara (vale a dire la presenza della massa debitoria e l'impossibilità di chiudere i bilanci), vi è comunque una responsabilità amministrativa. Quando si firmano contratti del genere, è chiaro che bisogna avere la consapevolezza di quanto si sta facendo perché, prolungando praticamente il debito per i successivi 20-25 anni, si stanno impegnando i propri cittadini, cioè coloro che hanno dato mandato ad un certo sindaco e ad una certa amministrazione di governare una città.

Pertanto, vi è consapevolezza di quello che si sta facendo da parte del sindaco, dell'assessore, del responsabile dei servizi finanziari, del segretario comunale: le rinegoziazioni infatti avvengono attraverso delibere di Giunta che sono a conoscenza dell'intero Consiglio comunale.

Vorrei sapere, quindi, se state lavorando su questo aspetto con molta attenzione per cercare di capire – e non è facile – l'ammontare complessivo del fenomeno. Secondo me un mondo diverso era possibile: stipulare dei contratti dove l'ente Comune poteva in qualche modo non subire tutte le perdite che stanno venendo fuori adesso era possibile. Vorrei sapere, quindi, se state facendo un censimento di chi ha fatto bene e di chi ha fatto male, non per dare premi a qualcuno ma per responsabilizzare ancora di più coloro che hanno fatto male. Se ciò sia avvenuto per ignoranza o per dolo non spetta a me dirlo, però è un dato di fatto che sarebbe opportuno conoscere.

Un altro elemento su cui vorrei soffermarmi – prima che, magari tra qualche anno, ci troviamo a riparlarne in audizione con i rappresentanti

degli enti – il cui utilizzo si sta diffondendo tra i Comuni italiani è quello della gestione dei tributi da parte di società private. Vorrei chiedere se anche a questo riguardo state effettuando dei controlli, perché so che ci sono Comuni che hanno dato in gestione tutti i propri tributi comunali che versano in condizioni di grandissima difficoltà. Molti di questi, tra l'altro, hanno fatto ricorso ai derivati cercando di esternalizzare la maggior massa possibile di debito, in quanto l'*up-front* che gli veniva dato era ancora più grande e riuscivano per quell'anno a gestire la situazione. In ogni caso, giustamente lo ha ricordato il Presidente, quello è falso in bilancio.

PRESIDENTE. Esiste un Comune a mia conoscenza dove il 90 per cento dell'ICI è pagato da un unico soggetto che è una grande raffineria. Ebbene, quel Comune ha dato ad una società privata l'incarico di incassare l'ICI e la battuta che ha cominciato a circolare nei mesi scorsi è stata: datelo a me l'incarico, che telefono alla raffineria e la faccio pagare.

COSTA *(PdL)*. Intervengo molto brevemente per esprimere una mia opinione: secondo me, il pubblico amministratore dell'ente locale ha fatto ricorso a questa modalità tecnica di impalcatura del debito in perfetta buona fede e nella convinzione di perseguire l'interesse pubblico. E in ogni caso, di volta in volta, ha allestito il conto consuntivo che evidentemente va anche al vaglio della Corte dei conti. L'opinione che voi vi siete fatta è che gli amministratori locali siano stati virtuosi o scellerati?

Se possibile, vorrei sapere inoltre qual è la data a partire dalla quale la Corte dei conti si è data un segnale di allarme e lo ha dato all'esterno e se, dopo quella data, è accaduto che i Comuni continuassero scelleratamente a stipulare contratti che oggi si rivelano essere in così grave perdita.

STRADIOTTO *(PD)*. Volevo chiedere innanzi tutto qualche chiarimento. Dai dati che ci sono stati presentati risulta che i Comuni che in Italia hanno derivati sono in totale 737.

MASTROPASQUA. Più il Piemonte.

STRADIOTTO *(PD)*. Certo; quindi, sugli 8.000 Comuni italiani, siamo a circa il 10-11 per cento di Comuni che hanno fatto ricorso ai derivati. È così?

MASTROPASQUA. Sì, è così.

STRADIOTTO *(PD)*. Per quanto riguarda invece la popolazione interessata, parliamo di 19 milioni di persone.

MASTROPASQUA. Pari all'incirca al 33 per cento.

STRADIOTTO *(PD)*. Ciò significa che parliamo soprattutto di Comuni di una certa dimensione. Su questa vicenda, tra l'altro, risulta che

non tutti i Comuni interessati – o comunque i revisori dei Comuni – hanno risposto a quanto previsto dalla nota del comma 383 della legge finanziaria 2008. Quindi rispetto a questo non mi ricordo se c'erano delle sanzioni.

MASTROPASQUA. Non erano previste sanzioni. Se mi consente, però, io ho valutato positivamente quel dato perché è venuto in un momento in cui probabilmente erano stati già approvati i bilanci preventivi da parte di molti Comuni, per cui non li hanno ripresi in mano.

STRADIOTTO *(PD)*. Perfetto.

Un altro chiarimento, riferito alla domanda della collega Bonfrisco. A pagina 20 della relazione, si dice che il debito complessivo relativo ai Comuni è pari a 27 miliardi; successivamente abbiamo preso come riferimento la tabella a pagina 29, quella relativa alle Regioni dove si parla di 69 miliardi di euro; probabilmente stiamo parlando di cose diverse.

PRESIDENTE. Quelli sono 69 milioni di perdite; è la previsione della perdita, che è pari all'uno per cento.

STRADIOTTO *(PD)*. La ringrazio, signor Presidente. Quindi, per riepilogare, stiamo parlando di un monte di debito interessato ai derivati di 27 miliardi di euro. A questi dobbiamo aggiungere il Piemonte, per cui più o meno siamo oltre i 30 miliardi solo per i Comuni, rispetto ad un totale di indebitamento dei Comuni di quanto?

PRESIDENTE. Sono 46 miliardi, sempre senza il Piemonte.

MASTROPASQUA. È un po' più del 50 per cento, grosso modo.

STRADIOTTO *(PD)*. La ringrazio. La mia riflessione è la seguente: i Comuni si sono rivolti a questo strumento perché avevano materia per farlo, cioè il debito, ma avevano anche una difficoltà, nel senso che – come è emerso anche ieri nell'audizione dell'ANCI, e lo riconosceva anche il Presidente nel suo intervento – in questi ultimi anni per gli enti locali la situazione si è fatta sempre più difficile e dura e quindi si è tentato in tutti i modi di trovare delle soluzioni. In quest'ottica bisognerebbe che anche il famoso Patto di stabilità tentasse di porre delle limitazioni, non tanto chiedendo ai Comuni di rientrare dal *deficit*: sappiamo perfettamente che se vengono rispettate le norme un Comune non può produrre *deficit* mentre può aiutare ad incrementare il debito della pubblica amministrazione proprio mediante il ricorso ai più vari strumenti finanziari, mutui e quant'altro.

In questo senso togliere il divieto di rinegoziazione potrebbe essere un vantaggio ma solo se ciò avvenisse in un certo modo, perché altrimenti rischiamo di peggiorare la situazione; anche immaginare un patto di stabilità diverso può aiutare ad impedire che questo avvenga. So di Comuni

che hanno fatto ricorso ai derivati non tanto perché avevano la necessità di incamerare e anticipare o prolungare il debito, ma proprio perché avevano la necessità di rientrare in quelli che erano i parametri del patto di stabilità, il che a mio avviso è assurdo. In questo senso probabilmente siamo stati noi, con le nostre norme, ad incentivare il ricorso a tali strumenti.

PRESIDENTE. Confermo la precisazione sulle difficoltà dei Comuni che mi sono permesso di fare ieri, ovviamente, anche se, come ho detto, non giustifica il fatto che per la disperazione si corra al casinò a fare la puntata.

BARBOLINI *(PD).* Signor Presidente, nel merito, trovo il documento molto interessante, ma credo occorra incrociare le valutazioni in esso contenute con le informazioni che ANCI, UPI e le Regioni si sono impegnate a far pervenire. Ad esempio, per comprendere le ragioni per cui gli enti locali sono ricorsi a questo strumento, se per fare operazioni di ristrutturazione finanziaria o perché pressati da vincoli contabili, sarà molto utile leggere le tabelle fornite alla luce dell'analisi territoriale che l'ANCI si è impegnata a produrre, in modo da effettuare una disamina approfondita dei dati disaggregati.

Desidero esprimere vivo apprezzamento oltre che per la prima parte del documento, per un'appendice che reca alcune considerazioni sul tema della cartolarizzazione (SCIP 1 e SCIP 2), materia su cui ci eravamo lamentati come Commissione di non avere avuto la possibilità di esprimerci. I dati riportati – ahimè! – non sono molto commendevoli nei confronti degli attori, ma non è questione che riguarda la Corte dei conti. Si tratta di una integrazione preziosa rispetto all'analisi svolta a suo tempo e di cui avevamo avuto occasione di discutere in questa Commissione, e pertanto desidero esprimere i miei ringraziamenti.

MASTROPASQUA. Con riferimento alla rinegoziazione, voglio precisare che la sezione Lombardia, la mia, ha ritenuto che clausole migliorative siano sempre possibili perché sono nell'ambito del contratto, vale a dire che abbiamo ritenuto vietata una vera e propria rinegoziazione; tuttavia, se l'ente riesce ad ottenere clausole migliorative rispetto al contratto in essere, secondo noi non viola il divieto posto nella legge.

BARBOLINI *(PD).* Facendo valere, per quel che ancora vale, il dettato del decreto Bersani, cioè che bisogna non pagare commissioni ulteriori, se possibile?

MASTROPASQUA. Non vi è proprio il presupposto della commissione perché non si stipula un nuovo contratto: semplicemente, le parti convengono di addivenire a modifiche di clausole contrattuali. Questo ci è stato chiesto e lo abbiamo detto espressamente nelle nostre delibere.

PRESIDENTE. Con la precisazione che la verifica di clausola migliorativa deve essere il valore attuale della sommatoria di tutte le modifiche delle clausole, cioè in termini di valori attuali e senza *up-front.*

MASTROPASQUA. Assolutamente. Ad esempio, un abbassamento del *cap*.

Un altro parere che ci è stato chiesto verteva sulla possibilità di chiudere in qualche modo il contratto e abbiamo ritenuto fosse consentito. In Lombardia c'è una forte tendenza, laddove possibile, a chiudere i contratti, e in questo senso le sensazioni sono buone perché anche le banche si sono dimostrate favorevoli e vi sono casi in cui il Comune alla fine guadagna qualcosa chiudendo il contratto.

La situazione è complessa: ci sono alcuni Comuni che hanno guadagnato perché hanno stipulato contratti fatti bene. C'è un Comune importante, di cui si sono occupati anche gli organi di stampa, che ha rinegoziato il mutuo perché non aveva i soldi per pagare la rata del mutuo né gli interessi: facendo la rinegoziazione, per quell'anno non ha pagato la rata del mutuo e il bilancio è andato in pareggio in quel modo. Sarei quindi molto cauto nel dire che le rinegoziazioni sono naturalmente consentite, come se fosse cosa ovvia.

Per quanto riguarda la realtà dei contratti in essere, la sezione regionale della Corte dei conti per la Lombardia, che presiedo, ha dati più aggiornati rispetto al Ministero dell'economia e delle finanze, anche se ogni tanto incrociamo i dati, perché risultano un numero maggiore di contratti, e per ogni contratto di derivati stipulato dal Comune abbiamo approvato un'apposita delibera segnalando tutti gli elementi di positività o negatività al Consiglio comunale affinché questo intervenisse in proposito con quelle che erano le possibilità di intervento. È chiaro che, se è stato fatto uno *swap* di ammortamento, si è chiuso, perché ad un certo punto questi soldi bisogna restituirli, non è che si può pensare di chiudere senza restituire i soldi, né si può pensare che il Comune possa in quel momento tirare fuori tutti i soldi per restituire le obbligazioni, ammesso che sia possibile contrattualmente. Quindi le situazioni sono complesse.

Noi abbiamo 104 delibere nelle quali sono rappresentate tutte le possibili situazioni, da quelle di un'estrema positività, perché alcuni amministratori sono stati bravi, a quelle fatte in modo veramente truffaldino, perché si è presa in giro la buona fede facendo sottoscrivere i contratti a responsabili di servizi finanziari di Comuni di 2.000-3.000 abitanti, che probabilmente non avevano mai sentito parlare in vita loro di uno *swap*, quali «operatori qualificati».

Un altro suggerimento che abbiamo dato ai Comuni è di cercare di procedere anche davanti alla magistratura ordinaria, perché ci sono due sentenze che riguardano privati nelle quali la magistratura ha dichiarato nullo il contratto perché l'operatore non era qualificato, e penso che a livello associativo questo suggerimento abbia trovato orecchie attente da parte dell'ANCI.

È stato utilissimo l'obbligo di segnalazione da parte del Ministero, perché di questi fenomeni non si viene a conoscenza vedendo i bilanci degli enti: ne siamo venuti a conoscenza quando il Ministero dell'economia e delle finanze, per due Comuni, ci ha mandato i contratti, che presentavano irregolarità. Ci siamo messi a studiare un fenomeno che a una prima lettura, anche per noi, era quasi oscuro e siamo riusciti ad operare attraverso i questionari. In questo senso, per quanto riguarda la Regione Lombardia (perché solo di quella posso rispondere), tutti i Comuni hanno avuto la loro delibera, cioè hanno avuto suggerimenti per essere in grado di ripensare la situazione. Se avete bisogno delle delibere, siamo a disposizione.

PRESIDENTE. Ringraziamo sentitamente i nostri ospiti per il contributo offerto a questo primo approccio all'argomento, riservandoci di chiedere ulteriori possibili valutazioni alla Corte dei conti.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione dell'Unione delle Province d'Italia (UPI)

PRESIDENTE. I nostri lavori proseguono con l'audizione dell'Unione delle Province d'Italia (UPI).

Sono presenti, quali rappresentanti, il dottor Maurizio Zingoni e la dottoressa Luisa Gottardi, ringraziandoli per la loro presenza.

Cedo quindi la parola al dottor Zingoni.

ZINGONI. Signor Presidente, abbiamo predisposto una memoria scritta che consegniamo alla Commissione.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Zingoni per la relazione, che sarà acquisita agli atti.

Avverto sin da ora che, in considerazione del breve tempo a nostra disposizione, essendo imminente l'inizio dei lavori dell'Assemblea, la Commissione provvederà a convocare nuovamente i rappresentanti dell'UPI.

Rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

Audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

PRESIDENTE. Proseguiamo i nostri lavori con l'audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Sono presenti, quali rappresentanti, il professor Giovanni Battista Pittaluga, per la Regione Liguria; il dottor Francesco Gabrielli, per la Regione Toscana; il dottor Paolo Alessandrini ed il dottor Stefano Mirabelli, per la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Do il benvenuto ai nostri ospiti, ringraziandoli per il contributo che vorranno dare ai nostri lavori.

Cedo subito la parola al professor Pittaluga, al quale chiedo di sintetizzare la sua relazione, tenuto conto del breve tempo a nostra disposizione.

PITTALUGA. Signor Presidente, mi limiterò ad evidenziare brevemente soltanto alcuni profili per quanto concerne l'uso dei derivati da parte delle Regioni.

Se si osservano i dati relativi all'utilizzo dei derivati da parte delle Regioni, risulta che essi trovano incremento soprattutto negli anni successivi al 2001-2002. Diversi sono gli elementi che influiscono su tale impiego. Da un lato, vi sono fattori che riguardano il quadro normativo (la finanziaria del 2002, in particolare, ha reso possibile l'utilizzo di ulteriori strumenti di finanza ad alto contenuto innovativo, quali ad esempio l'emissione di obbligazioni *bullet*, con rimborso del capitale alla scadenza); dall'altro, vi sono fattori che ineriscono al comportamento delle Regioni, connessi all'ingresso nell'Unione monetaria europea ed alla corrispondente riduzione dei tassi d'interesse, quindi alla necessità di rivedere mutui che erano stati stipulati in anni precedenti e che si trovavano ad avere tassi sfavorevoli rispetto ai tassi di mercato.

L'ingente ricorso delle Regioni a derivati, verificatosi negli ultimi anni, è anche legato all'evoluzione del quadro della finanza pubblica. In primo luogo, le Regioni sono state coinvolte nel processo di risanamento finanziario dello Stato: hanno beneficiato, perciò, di minori trasferimenti e si sono trovate nella necessità di procurarsi risorse. A questa esigenza hanno fatto fronte, almeno in parte, ampliando l'indebitamento. Vi è poi anche la questione della liquidità delle Regioni, legata in larga misura ai disavanzi sanitari e ai ritardi dei trasferimenti statali: a questi problemi in alcuni casi si è fatto fronte ricorrendo a strumenti finanziari innovativi, come le cartolarizzazioni.

Dopo il 2002, l'evoluzione della normativa nazionale ha segnato punti di svolta importanti con il decreto ministeriale n. 389 del 2003 e con la circolare esplicativa del 27 maggio 2004, in cui vengono sostanzialmente regolati i criteri per poter fare questo tipo di operazioni.

Ulteriori regolamentazioni sono state dettate con la finanziaria del 2007 e con il decreto-legge n. 112 del 2008. La finanziaria del 2007, in particolare, regola la trasparenza di queste operazioni e pone forti vincoli a garanzia della trasparenza stessa, prevedendo ad esempio la trasmissione dei contratti al MEF prima della loro stipula. Infine, con l'ultima finanziaria, di fatto si vieta il ricorso ad operazioni in derivati, in attesa del nuovo regolamento del MEF, che dovrebbe essere emanato, sentita la Banca d'Italia e la CONSOB: ciò significa sostanzialmente un anno di blocco nell'emissione di derivati, quindi un anno di impossibilità di rimodellare le operazioni collegate ai derivati stessi.

Per dare un quadro delle operazioni più ricorrenti compiute dalle Regioni in materia di derivati, bisogna partire evidentemente da quanto dicevo all'inizio, cioè innanzi tutto dall'esigenza delle Regioni di rivedere i costi dei mutui acquistati negli anni precedenti all'ingresso nell'Unione

monetaria europea. A tale scopo vi è la diffusione di derivati di tipo *interest rate swap*, cioè derivati sui tassi d'interesse, che nel 2007 risultano coinvolgere per il 14,5 per cento i mutui stipulati dalle Regioni e per il 65,1 per cento le emissioni obbligazionarie. Ovviamente c'è da dire che il ricorso a questo tipo di derivati da parte delle Regioni è dovuto essenzialmente alla necessità di abbassare il costo del debito, e non a fini di speculazione o per la creazione di risorse e di liquidità: sono strumenti collegati sempre, in sostanza, ad emissione di debito nella forma di mutuo o di obbligazioni. Alla diffusione di questi derivati ha contribuito anche il cambiamento nella struttura del debito delle Regioni e quindi la più frequente emissione di titoli obbligazionari. Il più massiccio ricorso delle Regioni a strumenti di mercato è anche dovuto al fatto che dall'inizio degli anni 2000 non c'è più l'obbligo per le Regioni di finanziarsi con mutui presso la Cassa depositi e prestiti.

Nell'ambito dei derivati utilizzati dalle Regioni, minore incidenza hanno invece i *currency swap*, legati a coperture da rischio valutario riguardanti solo alcune emissioni di fine anni Novanta del Lazio e della Lombardia, proprio a copertura di emissioni di titoli in valuta.

Vi è infine una terza categoria di *swap*, che ha ampia diffusione nelle Regioni e riguarda essenzialmente l'emissione di obbligazioni *bullet*, che, come dicevo all'inizio, comportano la restituzione del capitale alla scadenza ed implicano la costituzione di forme di ammortamento. Queste possono assumere le forma del *sinking fund* (un fondo di ammortamento segregato rispetto ai conti della banca che lo gestisce), o di un *amortizing swap* (un derivato che comporta la costituzione di questo fondo da parte di una banca mandataria). È chiaro che i rischi di questi due tipi di derivati sono molto diversi: nel caso del *sinking fund*, cioè del fondo di ammortamento gestito da un intermediario, è prevalente il rischio di credito dei titoli che fanno parte del fondo. Tale rischio è legato ovviamente alle possibilità di strutturare questo fondo con titoli di natura diversa: in genere si tratta di titoli che si riferiscono ad obbligazioni di Stati stranieri che hanno determinate caratteristiche: vi sono naturalmente criteri di diversificazione del rischio e anche limiti sul *rating* dello Stato o dell'istituzione internazionale (ad esempio, la Banca mondiale o altre istituzioni internazionali).

È, altresì, evidente che nel caso di questi fondi di ammortamento il rischio, per esempio nella fase attuale, può aumentare dato il ventaglio dei tassi che è andato configurandosi, nel senso che, considerato un certo paniere di possibilità di titoli in cui può essere strutturato questo fondo di ammortamento, è evidente che in una fase in cui si creano dei differenziali molto forti possono esservi delle immissioni in questo fondo di ammortamento di titoli che hanno anche certi margini di rischio. Faccio un esempio: se si fa un fondo di ammortamento che è riferito ai titoli di Stati appartenenti all'Unione monetaria europea, può essere conveniente per il gestore inserire in questo fondo titoli o della Repubblica italiana o di altri Stati che oggi hanno un premio a rischio sul tasso molto più elevato del *bund* tedesco (ad esempio, la Repubblica greca), e in questo consiste il rischio del *sinking fund*.

BARBOLINI *(PD)*. Non è una certificazione di buona salute per il nostro Paese.

PITTALUGA. Negli *amortising swap* il rischio è invece diverso: siccome è la banca che accumula il fondo, mentre nel caso del *sinking fund* il rischio è quello di insolvenza di uno Stato emittente, nel caso dell'*amortising swap* l'insolvenza è della banca.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per essere intervenuti ma, data l'ora, dobbiamo terminare qui i lavori odierni. Vi invitiamo pertanto a tornare prossimamente, possibilmente con i dati concernenti la quantificazione da parte vostra delle operazioni in derivati delle Regioni. La Corte dei conti ci ha fornito i dati per Province e Comuni; vi è una sua relazione per le Regioni dell'anno scorso ma, se voi aveste elementi ulteriori da fornirci a questo riguardo, sarebbe molto utile.

PITTALUGA. Naturalmente siamo disponibili ad un altro incontro. Per quanto riguarda i nostri conti, credo siano quelli che vi ha fornito la Corte dei conti nella sua relazione.

PRESIDENTE. No, non ce li ha dati adesso, erano riferiti all'anno scorso.

PITTALUGA. Ma sono nella relazione.

BONFRISCO *(PdL)*. Abbiamo convocato le Regioni per ascoltare la situazione delle Regioni, non per sapere come sono fatti i derivati.

PITTALUGA. Guardi che le ho riferito quali sono i rischi per le Regioni.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per la disponibilità dimostrata.

Pertanto, in ragione dell'imminente inizio dei lavori dell'Assemblea e in analogia con quanto già stabilito per l'audizione dei rappresentanti dell'Unione delle Province d'Italia, rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

Il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.

€ 2,00