



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 8

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

89^a seduta: mercoledì 10 giugno 2009

Presidenza del presidente BALDASSARRI

I N D I C E**Audizione della Guardia di finanza**

PRESIDENTE	Pag. 3, 17, 18 e <i>passim</i>	* VICANOLO	Pag. 3, 19, 20 e <i>passim</i>
* BARBOLINI (PD)	21		
BONFRISCO (PdL)	17		
FERRARA (PdL)	19		
LANNUTTI (IdV)	19		
* LEDDI (PD)	20, 21		
* SCIASCIA(PdL)	22		

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.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il generale Giuseppe Vicanolo, capo del III Reparto – Operazioni del Comando generale della Guardia di finanza, accompagnato dal colonnello Leandro Cuzzocrea, comandante del Nucleo speciale di polizia valutaria, dal colonnello Riccardo Rapanotti, comandante del Nucleo di polizia tributaria di Milano, dal capitano Maurizio Querqui, addetto all'Ufficio economia e sicurezza del Comando generale e dal colonnello Antonio Sebaste, capo Ufficio legislazione del medesimo Corpo.

I lavori hanno inizio alle ore 15,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione della Guardia di finanza

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 del 6 maggio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo 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 vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione di rappresentanti della Guardia di finanza. Sono presenti il generale Giuseppe Vicanolo, capo del III Reparto – Operazioni del Comando generale della Guardia di finanza, accompagnato dal colonnello Leandro Cuzzocrea, comandante del Nucleo speciale di polizia valutaria, dal colonnello Riccardo Rapanotti, comandante del Nucleo di polizia tributaria di Milano, dal capitano Maurizio Querqui, addetto all'Ufficio economia e sicurezza del Comando generale e dal colonnello Antonio Sebaste, capo Ufficio legislazione del medesimo Corpo.

Rivolgo ai nostri ospiti il benvenuto e cedo immediatamente loro la parola per una relazione introduttiva.

VICANOLO. Signor Presidente, onorevoli senatori, ho avuto l'incarico da parte del Comandante generale della Guardia di finanza, il generale di corpo di armata Cosimo D'Arrigo, di ringraziare la Commissione per l'invito rivolto alla Guardia di finanza a partecipare a questa indagine conoscitiva sull'utilizzo degli strumenti di finanza derivata da parte delle pubbliche amministrazioni.

Abbiamo tenuto conto degli obiettivi di questa indagine conoscitiva e del grado avanzato di approfondimento raggiunto dalla Commissione a seguito delle audizioni succedutesi.

Abbiamo pensato, pertanto, di impostare questo nostro contributo in senso pragmatico, con riflessioni e proposte maturate dall'organo di polizia specializzato nella lotta ai reati finanziari, sulla base delle indagini sviluppate in materia di frodi e abusi, scoperti nell'ambito della gestione del debito pubblico mediante strumenti di finanza derivata.

Per questo motivo abbiamo articolato la relazione in tre punti. Il primo è dedicato all'illustrazione dell'insieme delle indagini condotte su questo settore dai reparti della Guardia di finanza nell'ultimo anno e mezzo (tra il 2008 e il 31 maggio 2009) e all'impatto di questa attività di accertamento sul volume complessivo dei crediti in strumenti di finanza derivata stipulati da Regioni e Comuni negli ultimi anni.

La seconda parte è più concreta e prettamente operativa; forniremo a questo fine uno spaccato delle investigazioni più importanti che sono state sviluppate dai nuclei di polizia tributaria, a proposito delle operazioni derivate effettuate dai Comuni di Milano e Cassino, nonché dalla società Poste italiane, e faremo un accenno a un caso d'indagine – questa volta non nell'ambito della pubblica amministrazione – che ha interessato la Banca popolare di Lodi nel procedimento penale sulla scalata alla Banca Antonveneta. Parleremo brevemente, poiché è oggetto specifico della vostra indagine conoscitiva, anche di un'indagine in materia di cartolarizzazione di crediti sanitari sviluppata per la Regione Abruzzo.

La terza parte del nostro intervento è dedicata ad alcune considerazioni propositive e riflessioni sulle misure varate dal legislatore nelle ultime tre finanziarie e col decreto-legge n. 112 nell'ambito della manovra estiva del 2008, che hanno rafforzato i vincoli e i controlli sull'accesso al mercato dei capitali da parte degli enti territoriali, volti a porre un freno alle deviazioni più patologiche emerse negli ultimi anni.

Sono con me, per le richieste di approfondimento che vorrete rivolgerci, il comandante del nucleo speciale di polizia valutaria, colonnello Cuzzocrea, e il comandante del nucleo di polizia tributaria di Milano, colonnello Rapanotti, che hanno svolto in questo campo indagini approfondite.

Vengo al primo punto: l'attività operativa complessivamente svolta dai reparti del Corpo. Dico subito che nell'ultimo anno e mezzo i nuclei di polizia tributaria hanno attivato e sviluppato – in buona parte sono ancora in corso – su delega dell'autorità giudiziaria 24 filoni investigativi in materia di strumenti finanziari derivati. Di questi 24 filoni, 16 riguardano indagini di polizia giudiziaria per ipotesi di truffa, appropriazione indebita e falso, per le quali sono aperti fascicoli processuali presso le procure della Repubblica di Roma (tre casi), Milano (due casi), nonché Torino, Verona, Asti, Como, Bologna, Firenze, Napoli, Bari, Brindisi, Ragusa e Messina.

Otto indagini riguardano invece accertamenti in materia di spesa pubblica delegate dalle procure regionali della Corte dei conti del Lazio (due casi), del Veneto (altri due casi), nonché della Puglia, Umbria, Abruzzo e Piemonte. Si tratta di contesti per l'accertamento di ipotesi di responsabilità amministrativa per danno erariale da parte di dipendenti della pubblica amministrazione.

Di questi 24 filoni d'indagine, 8 riguardano ipotesi di rilevanza penale nei confronti di privati e non sono di interesse per la vostra indagine; gli altri 16 filoni invece hanno come destinatari 44 enti territoriali, tra cui due Regioni, una Provincia (quella di Brindisi), 9 Comuni capoluogo e 32 Comuni non capoluogo di Provincia nonché una società pubblica (Poste italiane). L'insieme di questi enti, tra il 2002 e il 2006, ha stipulato contratti derivati con tassi di interesse collegati a sottostanti valori nozionali per un importo complessivo di 9 miliardi di euro.

L'elenco analitico dei contesti e degli importi relativi a ciascuno degli enti pubblici oggetto d'indagine è riportato nella scheda allegata alla relazione che consegniamo alla Commissione. Abbiamo messo in calce a questo elenco lo stato delle indagini e, come noterete, la maggior parte di esse è tuttora in corso.

Questi accertamenti sono per loro natura qualitativamente complessi e vanno a impattare su una massa consistente del fenomeno (9 miliardi). In base ai dati comunicati dagli stessi enti territoriali al Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 41 della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria 2002), i contratti derivati che risultano in corso alla fine del 2008 presso circa 600 amministrazioni locali tra Regioni, Province e Comuni avevano un valore nozionale sottostante di 35 miliardi e mezzo, così come ricordato dal signor vice ministro dell'economia e delle finanze, onorevole Vegas, nell'audizione del febbraio scorso avanti a codesta Commissione.

A questo punto, passando dalla visuale generale alla sostanza delle problematiche che stiamo affrontando, siamo costretti a una breve digressione di carattere tecnico, che però abbiamo ritenuto indispensabile fare. Le indagini dei nostri nuclei di polizia tributaria sono sempre incentrate su tipologie specifiche di derivati stipulati da enti pubblici e cioè prodotti esotici o strutturati sotto forma di *interest rate swap non par* e *interest rate swap collar*.

Nella visuale generale due sono le caratteristiche ricorrenti nell'ambito degli accertamenti svolti dalla Guardia di finanza. La prima è il coinvolgimento di istituti bancari italiani e stranieri in qualità di intermediari (*broker*), consulenti (*arranger*) o come controparti nella stipula dei contratti, che hanno sostanzialmente proposto operazioni di ristrutturazione di debiti pregressi contratti dagli enti locali (Comuni, Regioni e Province) con la contestuale emissione di nuovi prestiti obbligazionari e la stipula di contratti derivati collaterali.

Nel caso di intermediari esteri, sottolineo in questa fase l'importanza della normativa di riferimento: le regole di condotta applicabili al servizio di investimento sono quelle vigenti nello Stato estero di residenza degli

intermediari. Questo aspetto, come dirò tra poco, ha avuto il suo peso nel caso riguardante l'investimento effettuato dal Comune di Milano, essendo stato applicato l'ordinamento inglese.

La seconda caratteristica ricorrente è il tipo di strumento finanziario derivato cui hanno fatto ricorso gli enti territoriali del nostro Paese e cioè l'*interest rate swap*, utilizzato sostanzialmente per tutelare la pubblica amministrazione dai rischi di variazione dei tassi di interesse di mercato applicati sulle strutture di debito assunte dagli enti locali stessi.

Nella loro forma più semplice gli *swap* del tipo *plain vanilla* sono prodotti derivati in cui due controparti si impegnano per un certo numero di anni a scambiarsi periodicamente flussi finanziari di interessi calcolati su un capitale di riferimento detto nozionale. Il primo dei due flussi finanziari è determinato in relazione ad un tasso di interesse fisso, mentre l'altro è calcolato in base ad un tasso variabile di mercato (solitamente è utilizzato l'Euribor sulla piazza dei Paesi comunitari, o il Libor nei Paesi americani).

In linea di massima, le posizioni del contraente a tasso fisso e del contraente a tasso variabile, al momento della stipula, sono esattamente equivalenti. Questa è la forma dello *swap par*, caratterizzato dall'equilibrio finanziario delle posizioni delle parti.

La finalità della stipula di strumenti come questi è semplice da spiegare. All'ente pubblico che ha contratto un finanziamento pluriennale a tasso fisso può risultare conveniente la conversione del proprio debito in uno a tasso variabile, qualora lo ritenga più conveniente sulla base di prospettive di riduzione dei tassi di interesse. Infatti mantenere un tasso fisso per lungo tempo, a fronte di un mercato che registri una flessione del costo del denaro, significa sopportare dei costi più alti e dunque risulta conveniente stipulare un contratto derivato con il quale la controparte si impegna a corrispondere un tasso fisso a fronte della cessione di un tasso variabile.

Viceversa, chi ha contratto un mutuo o ha emesso obbligazioni a tasso variabile e prevede un rialzo dei tassi d'interesse sul mercato, può coprire il rischio di andare incontro a maggiori oneri finanziari acquistando da una banca uno *swap* con cui versa un flusso finanziario a tasso fisso e riceve in cambio un flusso di pagamenti a tasso variabile, per un certo numero di anni.

I contratti *swap* semplici, tipo *plain vanilla*, prevedono all'atto della stipula tassi di interesse fissi e variabili sostanzialmente equivalenti, in modo che l'acquirente del derivato (che paga il tasso, ad esempio, del 2,5 per cento) ed il venditore (che corrisponde un tasso variabile, ad esempio, Libor del 2 per cento con l'aggiunta di uno *spread* dello 0,5 per cento), si scambieranno, alla prima liquidazione semestrale o annuale, flussi di denaro esattamente in equilibrio. Dopo la prima liquidazione, l'eventuale incremento dei tassi di mercato determinerà il vantaggio di convenienza dell'acquirente dello *swap* che paga a tasso fisso e riceve ad un tasso variabile evidentemente maggiorato.

Fin qui abbiamo descritto gli strumenti semplici, gli *swap plain vanilla*, che hanno una chiara finalità di copertura dei rischi finanziari derivanti dall'andamento dei tassi di interesse.

Nei fatti invece, le forme semplici dei contratti *interest rate swap* sono state soppiantate da forme di contratti con clausole aggiuntive che ne hanno resa molto più complessa la struttura e hanno trasformato gli *swap vanilla* in prodotti esotici, strutturati, frutto di ingegneria finanziaria internazionale che hanno una finalità altamente speculativa. Tra i prodotti strutturati esotici più diffusi sul mercato e utilizzati anche dagli enti pubblici italiani, le due forme più diffuse sono i contratti *interest rate swap non par* e gli *interest rate swap collar*.

I primi, gli *swap non par* sono contratti nei quali non c'è la condizione iniziale di equivalenza tra le parti ma, al momento della stipula, uno degli attori accetta condizioni più penalizzanti rispetto all'altro contraente, ottenendo in cambio il pagamento di una somma, il cosiddetto *up front*, che dovrebbe compensare la posizione iniziale di svantaggio. Il condizionale «dovrebbe» l'abbiamo utilizzato volontariamente, in quanto uno dei problemi fondamentali sostanziali riscontrati dall'esperienza operativa è proprio la fissazione della misura dell'*up front* di compensazione per lo squilibrio della posizione iniziale tra le parti l'oggetto su cui si deve concentrare l'attenzione investigativa.

Il calcolo dell'*up front* è così complesso e così particolare che rientra fra le competenze degli esperti di matematica finanziaria di livello molto elevato e molte volte sfugge alla competenza, evidentemente non ben approfondita, dei responsabili finanziari di Comuni, Regioni e Province che si sono visti proporre questo tipo di contratti.

Negli *swap collar*, invece, la parte che si è impegnata a corrispondere i flussi di interesse a tasso variabile non effettua i versamenti ad ogni scadenza prestabilita (come avviene negli *swap plain vanilla*), ma unicamente nei casi in cui il tasso di mercato risulterà compreso tra un valore massimo (*cap*) e un valore minimo (*floor*).

In definitiva, la complessità della struttura dei derivati determina un'elevata opacità di questi strumenti e una maggiore difficoltà di valutazione. Si tratta di prodotti che non sono quotati, non sono sottoposti alle valutazioni di mercato, ma sono oggetto di contratti civilistici in cui il *pricing*, la fissazione della quota di convenienza delle parti, è frutto di sofisticate competenze di matematica finanziaria. Per questo è indispensabile il possesso di competenze professionali approfondite da parte dei contraenti di questi contratti.

Ebbene, l'esperienza maturata dalle indagini ha evidenziato che i responsabili degli enti locali coinvolti hanno sottoscritto, in alcuni casi, strumenti derivati complessi pur non avendo la reale percezione dell'effettivo rischio che stavano assumendosi. Infatti la finalità di posticipare il rimborso di mutui pregressi ed evitare l'iscrizione in bilancio di perdite certe ormai giunte a maturazione ha indotto gli enti locali a rinegoziare vecchi contratti di finanziamento con la stipula di *swap* a condizioni già in par-

tenza penalizzanti e che erano solo parzialmente compensati dall'ottenimento di *up front* di rilievo molto modesto.

Questa situazione ha innescato una spirale dannosa con l'andare del tempo. A causa dell'andamento sfavorevole dei tassi di interesse, molte amministrazioni si sono trovate di fronte all'impossibilità di uscire da questi rapporti contrattuali a causa del prezzo di mercato che avrebbero dovuto pagare per chiudere completamente il rapporto.

Chiudo ora la digressione tecnica scusandomi per la complessità della descrizione. Di fatto, il fenomeno ha conosciuto dal 2001 in poi un espandersi e un aumento degli interessi in gioco talmente rilevante che il legislatore è intervenuto con apposite norme per fissare le regole minime di contenimento e trasparenza dell'accesso al mercato dei capitali da parte delle Regioni e degli enti locali.

Il vice ministro dell'economia e delle finanze, onorevole Vegas, ha già illustrato nel corso della sua audizione la formazione progressiva della disciplina di settore, a partire dall'articolo 41 della legge finanziaria per il 2002 e dal regolamento emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze con decreto n. 389 del primo dicembre 2003, cui poi hanno fatto seguito i due interventi con le leggi finanziarie del 2007 e del 2008 e l'importantissima riforma di settore varata dall'articolo 62 del decreto-legge n. 112 del 2008 e dall'articolo 3 della legge finanziaria per il 2009.

Fatta questa panoramica della normativa di settore, ricordo quanto detto all'inizio. La Guardia di finanza, rispetto a questo fenomeno, è intervenuta con una doppia veste istituzionale: come polizia giudiziaria e come polizia erariale. Come polizia giudiziaria, è intervenuta in quanto specializzata nella prevenzione e nella repressione dei reati finanziari in collaborazione con le procure della Repubblica competenti per territorio e come polizia erariale ai fini del controllo della spesa pubblica in collaborazione con le procure regionali della Corte dei conti.

Ricordo soltanto brevemente che per il primo aspetto, relativo al ruolo di polizia giudiziaria specializzata nei reati finanziari, l'articolo 2 del decreto legislativo n. 68 del marzo 2001 attribuisce specificatamente alla Guardia di finanza compiti di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di mercati finanziari e mobiliari, nonché sui movimenti di capitali, titoli e valori. Quindi, vi è una competenza precipua su questo settore.

Ogni anno i reparti ricevono dal comandante generale degli obiettivi di impiego di risorse operative per questo compito istituzionale, sulla base delle linee guida tracciate dal Ministro dell'economia e delle finanze nell'ambito della direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, ai fini della prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario per scopi illeciti.

Il secondo compito istituzionale, quello di polizia erariale, si ricollega, sempre ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 68 del marzo 2001, al ruolo di polizia economica e finanziaria della Guardia di finanza a tutela del bilancio dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e dell'U-

nione europea. È un ruolo che, come voi sapete, si esplica sia dal lato delle entrate che dal lato delle uscite degli impieghi delle risorse erariali.

Su questo aspetto specifico del controllo della spesa si incardina il rapporto di collaborazione tra Guardia di finanza e Corte dei conti, massimo organo di controllo sugli atti e sulla gestione finanziaria della pubblica Amministrazione, che ha una funzione giurisdizionale specifica in materia di responsabilità amministrativa patrimoniale dei dipendenti della pubblica Amministrazione. Ciò avviene, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 20 del 1994, ogni volta che i funzionari e gli impiegati, gli amministratori e i dipendenti degli enti della pubblica amministrazione sono chiamati a rispondere dei danni causati da loro comportamenti illeciti ossia da azioni o omissioni commesse con dolo o colpa grave (è escluso quindi il caso di colpa lieve) in violazione dei doveri di diligenza, di sana gestione e di prudenza.

La Corte dei conti, nell'esercizio di queste attribuzioni, può avvalersi della Guardia di finanza per effettuare ispezioni e accertamenti diretti presso la pubblica amministrazione e presso i terzi contraenti o beneficiari di risorse pubbliche, ai sensi dell'articolo 16 del decreto-legge n. 152 del 1991.

Passo ora alla parte centrale della relazione, relativa ad esempi di esperienza operativa tratti dalle investigazioni sviluppate dai reparti. Illustrerò i tratti salienti dei casi d'indagine riguardanti i Comuni di Milano e di Cassino, le Poste italiane, la Banca popolare di Lodi e la Regione Abruzzo.

Il primo caso riguarda il Comune di Milano. Il nucleo di polizia tributaria ha ricevuto dalla procura della Repubblica di Milano, nell'ottobre 2007, una delega a effettuare accertamenti tesi a ricostruire un'operazione finanziaria posta in essere nel giugno 2005 dal Comune di Milano con quattro istituti di credito primari esteri, che sono stati scelti come consulenti (cosiddetti *arranger*) per l'emissione di un prestito obbligazionario di 1,6 miliardi di euro, collegato a una ristrutturazione di tutti i debiti comunali pregressi.

L'operazione è stata organizzata e poi attuata sostanzialmente con uno *swap* di ammortamento al tasso variabile di tipo *collar*. Le parti hanno convenuto sostanzialmente: che la ristrutturazione del debito pregresso che il Comune aveva nei confronti della Cassa depositi e prestiti e degli altri enti con i quali aveva stipulato mutui doveva avvenire mediante l'emissione di un prestito obbligazionario a 30 anni (quindi dal 2005 al 2035) con restituzione del capitale in unica soluzione alla scadenza nel 2035 (tecnicamente si trattava quindi di un prestito obbligazionario di tipo *bullet*); la sottoscrizione, in contemporanea all'emissione di questo superprestito obbligazionario, di una serie di contratti correlati con i quali il Comune si impegnava a versare alle quattro banche straniere quote di capitale per l'ammortamento del prestito con cadenza annuale, in modo da costituire una sorta di fondo di accumulo che le banche avrebbero versato ai sottoscrittori delle obbligazioni all'atto della scadenza del-

l'obbligazione di 30 anni nel 2035. Gli interessi erano fissati, ai fini della sottoscrizione di *bond*, nella misura fissa del 4,019 per cento.

Il Comune, a fronte di questa prospettiva di pagamento di interessi in misura fissa per 30 anni, stipulava dei contratti di copertura di tipo *interest rate swap collar* con i quali conveniva con ciascuna delle quattro banche straniere l'obbligo a ricevere dalle banche straniere un tasso fisso del 4,019 per cento (esattamente uguale a quello da pagare agli obbligazionisti su un nominale di 400 milioni ciascuno; la somma dei quattro contratti dava la cifra di 1,6 miliardi di euro del prestito obbligazionario complessivo).

Da parte sua, invece, il Comune si obbligava a corrispondere alle quattro banche straniere interessi variabili parametrati sul tasso *Euribor* a 12 mesi, a condizione che non superasse la fascia di oscillazione tra un minimo del 3,48 per cento (*floor*) e un massimo del 6,19 per cento (*cap*).

Questa operazione nel 2005 sarebbe stata (ed è stata, in realtà) la prima grande emissione di *bond* (di prestiti obbligazionari) di un Comune europeo su un mercato di capitali comunitario.

Dalle indagini sono emersi due aspetti di criticità oggettivi che hanno avuto il loro peso sotto il profilo penale. La prima circostanza è collegata all'assenza del requisito di convenienza economica che il secondo comma dell'articolo 41 della legge n. 488 del 2001 prescriveva come vincolo insormontabile affinché l'operazione di rinegoziazione del finanziamento del debito pubblico potesse avere luogo.

Mi riferisco alla condizione secondo la quale il valore finanziario delle nuove passività che il Comune andava a contrarre con le quattro banche internazionali doveva essere inferiore a quello delle passività dei mutui preesistenti che si andavano ad estinguere. Le passività nuove per i debiti che si andavano a contrarre dovevano essere, cioè, inferiori alle passività vecchie che si andavano ad estinguere. Questo è un requisito prescritto in una norma imperativa che, laddove non sussistente, comporta il divieto per l'ente pubblico di porre in essere qualsiasi operazione in questi termini.

Ebbene, la condizione di convenienza economica che doveva sussistere nella realtà non c'era, malgrado il fatto che gli *arranger*, i quattro istituti di credito stranieri, abbiano falsamente certificato con apposite attestazioni (acquisite agli atti del Comune) che, secondo i loro calcoli, l'operazione avrebbe comportato una riduzione di passività a carico del bilancio del Comune per ben 57 milioni di euro.

Questa attestazione si è rivelata errata e fuorviante, in quanto due componenti di costo dello *swap* di ammortamento che il Comune è andato a stipulare non sono state conteggiate né fatte risultare nella documentazione ufficiale. Questi due costi aggiuntivi, che andavano ad aggravare le passività nuove, erano costituiti da una posta di 96 milioni di euro e da un'altra di 52 milioni. Su di esse ho bisogno di attrarre l'attenzione in modo specifico.

La posta di 96 milioni di euro era costituita da uno *swap* che il Comune di Milano aveva stipulato nel 2002 con una banca italiana, la Unicredit, per un mutuo contratto con la Cassa depositi e prestiti. Più precisamente, nel 2002, a copertura dei rischi di interessi collegati con tale debito, il Comune aveva realizzato con Unicredit un'operazione di finanza derivata che aveva il suo corso assieme al mutuo; nel 2005 detta operazione era in corso.

Le quattro banche straniere nel conteggio che hanno fatto ai fini della convenienza economica dell'operazione hanno ricordato di conteggiare il mutuo Cassa depositi e prestiti del 2002 che si andava a estinguere, ma dolosamente hanno omesso di considerare lo *swap* verso Unicredit che, contemporaneamente all'estinzione del mutuo principale, il Comune avrebbe dovuto obbligatoriamente chiudere sul mercato. Siccome la chiusura dello *swap* alle condizioni di mercato nel giugno 2005 avrebbe comportato un esborso – c'era, quindi, un *mark to market* negativo per il Comune di Milano – di 96 milioni di euro, le passività finanziarie collegate alla nuova operazione di finanziamento non potevano non considerare assieme a tutti gli altri fattori di costo anche questo specifico di 96 milioni. Già questo sarebbe stato sufficiente per annullare quel presunto vantaggio di 57 milioni che, secondo i calcoli delle quattro banche estere, avrebbe giustificato l'operazione finanziaria.

C'è di più: il secondo costo aggiuntivo di 52 milioni corrisponde al costo implicito dell'operazione *swap* che, secondo noi, è molto importante approfondire perché è emblematico. Il caso di Milano è considerato al nostro interno come il caso di scuola, la *best practice* su cui incentrare anche le attività investigative che abbiamo nel resto del territorio nazionale.

Dagli accertamenti svolti dal nucleo di polizia tributaria e dalle relazioni di consulenti tecnici incaricati dalla procura della Repubblica si è cercato di ricostruire esattamente il valore delle posizioni finanziarie iniziali in capo al Comune e alle quattro banche. Il problema sta nell'effettuare un raffronto tra l'impegno del Comune, che deve corrispondere ogni anno quote di capitale fino a 1,6 miliardi complessivi nel giro di 30 anni e un tasso variabile indicizzato contenuto in una fascia di oscillazione compresa tra il 3,48 e il 6,19 per cento, e l'impegno di quattro banche che già in partenza si sa che hanno dopo 35 anni l'obbligo di corrispondere 1,6 miliardi di capitale a copertura delle obbligazioni da estinguere e annualmente quello di corrispondere un tasso fisso del 4,019 per cento.

L'attualizzazione di questi valori di riferimento (capitali e interessi) alla data della stipula del contratto, giugno 2005, ha permesso, tramite dei calcoli matematici di carattere oggettivo eseguiti dagli esperti finanziari incaricati dal PM, di evidenziare uno squilibrio di posizioni iniziali a danno del Comune. Invece di esserci una posizione di equilibrio finanziario tra l'impegno di chi dà il tasso variabile e l'impegno di chi dà il tasso fisso, di fatto finanziariamente il Comune con il tasso variabile si è accollato un peso finanziario che – come risulta dall'attualizzazione dello *swap* al giugno 2005, quando è stato stipulato – comportava uno scompenso a danno del Comune. Questo scompenso per ben 52 milioni

è un costo implicito dell'operazione che non è mai emerso nei contatti tra le banche e il Comune di Milano e non è stato oggetto di alcun *up front*; non c'è stata alcuna corresponsione in compensazione a vantaggio del Comune anche per una quota parte di questo importo.

Questo significa sostanzialmente che, a fronte di un presunto vantaggio di 57 milioni quantificato dalle quattro banche che hanno effettuato l'operazione, di fatto il Comune è andato incontro a passività finanziarie per 148 milioni di euro che, di conseguenza, avrebbero comportato l'impossibilità di effettuare l'operazione per violazione dell'articolo 41, comma 2, della legge n. 488 del 2001 (legge finanziaria 2002).

Apro una parentesi: il costo implicito non è una previsione futura, ma la certa acquisizione di un profitto su uno strumento finanziario che, secondo i principi contabili internazionali, deve essere valutato con il criterio del *fair value*; le banche straniere, pertanto, avrebbero dovuto iscrivere nell'attivo patrimoniale del bilancio, con risvolto nel loro conto economico, esattamente la quantificazione dell'utile realizzato alla data della stipula del contratto. Mentre le previsioni di andamento futuro dei mercati finanziari sono incerte e opinabili, lo scompenso tra la posizione dell'ente pubblico e la posizione delle quattro banche è un fattore oggettivo esattamente quantificabile in base alle norme di contabilità internazionale e di bilancio, che avrebbe dovuto comportare un riequilibrio in capo al Comune di Milano.

La seconda circostanza rilevante penalmente emersa dalle indagini – faccio riferimento all'ordinamento inglese cui prima ho accennato – riguarda la violazione degli obblighi informativi nei confronti della clientela. Le banche straniere che hanno effettuato questa operazione avrebbero dovuto, in base alla normativa inglese, classificare il cliente Comune di Milano, in quanto ente pubblico territoriale, come cliente professionale (gli inglesi lo definiscono *intermediate customer*, cioè cliente intermedio).

Nella normativa inglese esiste una terza figura di cliente di servizi di investimento denominato *market counterparty*, cioè controparte professionale omogenea che sostanzialmente viene trattata allo stesso modo di una banca o di un altro intermediario finanziario e viene considerato in possesso di conoscenze tecniche ed esperienze paragonabili a quelle di un operatore finanziario a tutti gli effetti.

Nelle indagini è emerso che le quattro banche straniere hanno classificato il Comune di Milano come operatore professionale omogeneo di propria iniziativa, senza notificarlo al cliente come invece la normativa inglese imponeva, omettendo in questo modo una comunicazione obbligatoria e determinando una riduzione fraudolenta delle tutele informative che il Comune avrebbe potuto pretendere dalla controparte.

Il Comune di Milano è stato classificato, per scelta delle banche straniere, come operatore professionale qualificato e, mancando la notifica, non è stato neanche possibile obiettare e pretendere il rispetto dei diritti di informazione che spettavano al Comune per legge.

Le indagini non sono ancora state ultimate ma, nell'aprile del 2009, per ordine del Gip del tribunale di Milano, è stato eseguito dalla Guardia di finanza un provvedimento di sequestro preventivo di beni per 476 milioni di euro nei confronti delle banche straniere che hanno effettuato l'operazione, chiamate in causa per responsabilità amministrativa delle persone giuridiche dipendente da reato, e dei sedici principali indagati nell'ambito di un procedimento penale per truffa aggravata.

Un secondo caso di esperienza operativa ha riguardato la società Poste italiane e il Nucleo di polizia tributaria di Roma. L'indagine, che risale al 2005, è stata richiesta dalla procura regionale della Corte dei conti. Il caso è relativo alla gestione del portafoglio della società Poste italiane che conteneva 540 contratti di strumenti finanziari derivati acquisiti per finalità speculative sostanzialmente estranee all'oggetto sociale di Poste italiane.

Tra il 1999 e il 2004, quindi in un arco temporale di sei anni, i direttori finanziari della società avevano stipulato con alcune banche, soprattutto estere, centinaia di *swap* che non potevano considerarsi operazioni di copertura dei rischi (e quindi operazioni di *hedging*) ma erano piuttosto prodotti speculativi e come tali estranei alle finalità sociali di Poste italiane. Questo assunto è stato concordemente valutato da tre esperti finanziari che, in tempi diversi e autonomamente l'uno dall'altro, hanno dato un giudizio univoco circa la natura speculativa di questi investimenti che esorbitavano completamente dalle deleghe decisionali che il Consiglio di amministrazione della società aveva rilasciato ai responsabili della direzione finanza ai fini dell'utilizzo di strumenti finanziari derivati esclusivamente per finalità di copertura per rischio tassi.

A fronte di una chiara delega del Consiglio d'amministrazione che aveva finalità di copertura, le operazioni intraprese avevano finalità prettamente speculative. Il danno erariale è stato quantificato complessivamente in 80 milioni di euro ed è stato poi segnalato alla procura regionale della Corte dei conti perché procedesse all'azione di responsabilità patrimoniale conseguente.

Il terzo caso di servizio è stato affrontato dal Nucleo di polizia tributaria di Frosinone che, nell'ottobre dello scorso anno, ha ricevuto una delega dalla procura della Corte dei conti per il Lazio relativamente ad un *interest rate swap non par* sottoscritto nel 2003 dal Comune di Cassino con una banca londinese per la durata di sette anni. Il Comune aveva stipulato un mutuo a tasso fisso con la Cassa depositi e prestiti per un importo di 22 milioni di euro che voleva estinguere. In connessione con l'estinzione di questo rapporto, il contratto stipulato con la banca londinese prevedeva che il Comune di Cassino si impegnasse a corrispondere interessi al tasso variabile Libor della *British Bankers Association* (BBA), calcolati su un capitale nozionale di 22 milioni. La banca londinese, invece, versava in contropartita un tasso fisso del 4,7 per cento, pari alla misura degli interessi collegati al mutuo presso la Cassa depositi e prestiti.

Fin dall'inizio, il rapporto aveva un grado apprezzabile di rischio altissimo in quanto all'epoca dei fatti, nel 2003, il tasso Libor BBA aveva raggiunto il valore più basso mai registrato nella storia; quindi la prospettiva dal 2003 in poi poteva essere solo quella di un aumento di tale tasso. Certamente un ente pubblico che avesse la chiara cognizione dell'andamento del mercato non si sarebbe impegnato a corrispondere un tasso variabile in aumento a fronte di un tasso fisso certo ma avrebbe fatto il ragionamento esattamente contrario dal punto di vista della logica e dell'economicità dell'operazione.

L'evidente sfavore delle condizioni contrattuali veniva solo in parte compensato con un *up front* di appena 200.000 euro. In effetti, gli esborsi subiti dal Comune dopo la terza liquidazione semestrale sono stati molto più alti, intorno ai due milioni di euro complessivi, a causa del brusco e prevedibile rialzo del tasso Libor BBA.

Le criticità oggettive che sono emerse da questa indagine sostanzialmente sono due: l'assenza della delibera del Consiglio comunale che doveva autorizzare la stipula dei contratti (e dunque gli uffici amministrativi hanno agito senza l'*imprimatur* dell'organo politico) e, in secondo luogo, l'assenza del requisito di convenienza economica. Per questo motivo i nomi degli amministratori locali e dei dirigenti che hanno preso parte all'operazione sono stati segnalati alla Corte dei conti per un danno erariale di 4,3 milioni di euro.

Il quarto caso di esperienza operativa che illustro è quello della scalata della Banca Antonveneta da parte della Banca popolare di Lodi. Nell'ambito di questa indagine, sviluppata dal Nucleo di polizia tributaria di Milano assieme al Nucleo speciale di polizia valutaria, è stata ricostruita da parte dei nostri investigatori una complessa operazione di carattere finanziario da parte della Banca popolare di Lodi, che ha messo in piedi un insieme di iniziative finanziarie finalizzate unicamente a rispettare formalmente i coefficienti patrimoniali richiesti dalla Banca d'Italia per autorizzare l'offerta pubblica di acquisto da lanciare sul mercato per la scalata alla Banca Antonveneta.

Si tratta di due operazioni diverse che hanno però per oggetto lo stesso *asset*, cioè quote di partecipazione minoritarie in alcune società non quotate. A tali operazioni la Banca popolare di Lodi aveva collegato un'opzione *put* e un *credit default swap*.

Il *credit default swap* consente ai creditori di coprire i rischi di insolvenza dei propri debitori. In sostanza, il soggetto che vuole avere la copertura dal rischio di insolvenza di un proprio cliente, versa un premio al venditore di protezione (*protection seller*) che a sua volta si impegna ad accollarsi il pagamento finale in caso di inadempienza del debitore principale.

I contratti derivati del tipo opzioni invece conferiscono, a fronte del pagamento di un premio, il diritto di acquistare (nel caso di opzioni *call*) o di cedere (nel caso di opzioni *put*) alla controparte a una determinata scadenza un'attività, che può essere di natura finanziaria o anche reale, a un prezzo prefissato (lo *strike price*).

Nel caso della Banca popolare di Lodi è emerso che era stata effettuata una prima operazione con la quale la banca aveva venduto le partecipazioni di minoranza nelle società possedute a un istituto di credito straniero. Questo è il rapporto ufficiale.

A *latere* di questo rapporto normale e ordinario di vendita, la Banca popolare di Lodi ha stipulato un'opzione *put* da parte della banca estera, che si riservava il diritto di vendere alla Banca popolare di Lodi le stesse partecipazioni a una determinata scadenza a un prezzo prefissato. L'effetto combinato di queste due operazioni, la prima di cessione e la seconda (*put*) di vendita da parte della banca estera e di acquisto da parte della Banca popolare di Lodi a un prezzo superiore, avrebbe comportato la possibilità di potere, in quel frangente di tempo, rappresentare in bilancio un *asset* patrimoniale più alto rispetto a prima.

La seconda operazione è stata effettuata da parte della Banca popolare di Lodi in collegamento con finanziamenti ottenuti da istituti di credito esteri garantiti da queste partecipazioni minoritarie. Sostanzialmente, la Banca popolare di Lodi ha stipulato con le banche estere contratti collaterali di *credit default swap* per effetto dei quali, se le partecipazioni fossero andate incontro a svalutazioni superiori a un certo limite, la Banca popolare di Lodi si sarebbe accollata il rischio di riacquistarle al prezzo iniziale. Quindi, il finanziatore estero non subiva nessun depauperamento.

Ebbene, sia la prima operazione che la seconda (l'opzione *put* e il *credit default swap*) non sono state dolosamente comunicate dalla Banca popolare di Lodi alla Banca d'Italia, proprio per far apparire nuovi introiti da rendite e da finanziamenti nel proprio bilancio ufficiale e migliorare in questo modo i coefficienti di solidità patrimoniale richiesti per l'autorizzazione al lancio dell'offerta pubblica di acquisto dell'Antonveneta.

Da ultimo, devo fare un accenno in materia di cartolarizzazioni, perché ciò è oggetto della vostra indagine conoscitiva. L'operazione più importante è quella condotta dal Nucleo di polizia tributaria di L'Aquila, riferita a tre operazioni di cartolarizzazione su crediti vantati da case di cura e operatori dell'ambiente sanitario nei confronti della Regione Abruzzo per attività poste in essere tra il 1995 e il 2005.

Gli accertamenti svolti su delega della procura regionale della Corte dei conti per l'Abruzzo hanno fatto luce sulla circostanza che la Giunta regionale abruzzese, fra il 2001 e il 2003, ha riconosciuto e liquidato non solo i crediti vantati dalle case di cura e dai fornitori delle strutture sanitarie abruzzesi con regolare fattura e contabilizzazione in bilancio (i cosiddetti crediti *performing* che erano certi, liquidi, esigibili e quindi cartolarizzati), ma che ai crediti *performing* ha aggiunto anche delle ulteriori somme (crediti non esigibili), che erano solo pretese da parte dei fornitori e oggetto di potenziali o attuali procedimenti contenziosi per prestazioni eccedenti tetti di spesa fissati annualmente con atti negoziali.

La Giunta regionale ha riconosciuto il 65 per cento dei crediti non *performing* vantati dai propri fornitori semplicemente sulla base di autocertificazioni rilasciate dagli stessi creditori. Le perplessità interne e le obiezioni rappresentate dai dirigenti preposti alla gestione delle Aziende

unità sanitarie locali sono state superate dalla Giunta regionale con una delibera, approvata formalmente, che ha imposto e prescritto ai direttori generali di riconoscere tutti i crediti confluiti poi nell'operazione di cartolarizzazione (compresi quelli non *performing*). A causa di ciò, si è verificato un danno erariale di 99 milioni di euro.

Mi accingo a concludere la nostra relazione esaminando il terzo aspetto, quello rivolto al futuro. A questo proposito, dirò subito che l'esperienza operativa della Guardia di finanza induce a sottoporre alla vostra attenzione una riflessione di carattere positivo.

Confermando che l'attività operativa per tutte le indagini in corso e che verranno aperte in futuro sui casi oggetto di attenzione da parte dell'autorità giudiziaria, amministrativa e contabile continuerà ed andrà avanti con la necessaria profondità, debbo aggiungere che gli interventi legislativi di riordino della normativa di settore, effettuati nelle ultime due finanziarie e con il decreto-legge n. 112 del 2008, lasciano intravedere un notevole rafforzamento delle regole di correttezza, di trasparenza e di tutela dell'affidamento per gli amministratori pubblici, utili per superare le lacune del passato.

Vicende simili a quelle di Milano e di Cassino da noi descritte difficilmente si potranno ripetere in futuro, ove si consideri che con la normativa attuale: gli enti territoriali non possono emettere prestiti obbligazionari di tipo *bullet* con rimborso unico alla scadenza (ciò significa che qualsiasi ente non potrà più rinviare nel lungo termine il peso dei debiti che contrae sul mercato, ma è tenuto ad affrontare questi oneri con idonei piani di ammortamento interni); la stipula di nuovi contratti derivati relativi a strumenti finanziari innovativi è bloccata fino a che il Ministro dell'economia e delle finanze fisserà, con apposito regolamento, le tipologie di operazioni ammesse, i criteri e le condizioni di conclusione (almeno per un anno dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 112 del 2008 è tutto sospeso); gli amministratori, a pena di nullità, sono tenuti ad indicare specificatamente nei contratti con la massima trasparenza le clausole delle condizioni finanziarie dei derivati e devono attestare per iscritto, sotto la loro responsabilità, di conoscere e comprendere bene le caratteristiche ed i rischi degli impegni assunti; i premi *up front* incassati dagli enti territoriali a causa degli squilibri iniziali degli *swap* devono essere contabilizzati esclusivamente come nuovi debiti (come una sorta di finanziamento) e non possono essere invece portati a bilancio come sopravvenienze finanziarie da investire; da ultimo, ma non per ultimo, gli intermediari dei contratti derivati sono ora obbligati dalla direttiva MiFID ad acquisire le informazioni sui clienti e a valutare adeguatamente le loro conoscenze, esperienze e capacità di comprendere i rischi delle operazioni che intendono stipulare. Pertanto, non basta più la mera autocertificazione rilasciata dal cliente, in maniera più o meno superficiale, a esonerare la banca da responsabilità per scarsa diligenza, scarsa correttezza e scarsa trasparenza di comportamenti.

Concludo evidenziando che, sicuramente, il compimento della riforma si avrà soltanto con il regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze che sostituirà e aggiornerà quello vigente del 2003. Tuttavia, dal nostro punto di vista, la strada è ormai segnata nel senso che, alla *deregulation* e all'opacità degli strumenti finanziari esotici del passato, subentrerà una fase di maggiore certezza e trasparenza dei mercati, che è indispensabile per la ripresa della crescita e dello sviluppo del sistema finanziario.

Con questa considerazione ho concluso la mia relazione, sperando di avere fornito elementi di interesse alla Commissione e riportando da parte del comandante generale la conferma dell'impegno della Guardia di finanza a continuare nelle nostre attività a tutela della legalità e del rispetto delle regole dei mercati finanziari.

PRESIDENTE. Generale, la ringrazio per la puntuale relazione che aggiunge molti elementi precisi alla nostra indagine, che confermano alcune intuizioni dei colleghi commissari e del sottoscritto: conferme che si trovano nero su bianco nella vostra relazione. Esse sono davvero preziose per l'uso che è di competenza della Commissione.

Resta, comunque, il problema di come completare l'*iter* normativo per evitare che simili operazioni, così come sono emerse, possano ripetersi in futuro e anche di come chiarire il pregresso. Gli elementi che voi avete fornito indicano azioni di responsabilità, nei casi di danno erariale, all'attenzione della Corte dei conti o della procura della Repubblica; evidentemente o gli amministratori erano particolarmente ingenui o gli intermediari erano particolarmente capaci di usare questa ingenuità.

Prima di ogni altra considerazione da parte mia, che avrò modo di fare, lascio la parola ai numerosi colleghi che desiderano intervenire.

BONFRISCO (*PdL*). Signor Presidente, credo che la seduta di oggi sia tra le più appassionante di questo ciclo di audizioni.

Penso che la completezza e l'importanza di questa relazione siano emerse in tutta evidenza: essa si distingue per la profondità dei dati, della valutazione e per le riflessioni che suggerisce ai membri di questa Commissione, che negli anni sono stati impegnati, a vario titolo, nell'attività legislativa del Parlamento o in quella di Governo.

C'è innanzitutto da domandarsi come mai, nonostante un impianto regolatorio esistente dal 2003, ancorché minimo, sia potuto accadere recentemente che tanto spazio fosse lasciato ad un'attività che si sviluppava sul crinale – come voi avete reso evidente – tra legalità e illegalità.

Come lei, signor generale, sono convinta che il decreto-legge n. 112 del 2008 sia uno strumento positivo e mi auguro che il tanto atteso regolamento sia il più preciso possibile, anzi sono sicura che sarà così. Mi dispiace solo che nel 2009 i Comuni non abbiano potuto ricontrattare alcune posizioni in un contesto un po' più favorevole per loro.

Tengo a ricordare, generale, che tutto questo è accaduto grazie anche al fatto che si era diffusa una reputazione elevatissima di queste attività di consulenza svolte dal sistema bancario, finanziario, intermediario, che ha indotto i nostri Comuni, consapevolmente o inconsapevolmente, a fidarsi delle proposte e delle valutazioni di quelle società. È sempre difficile comprendere i giganteschi conflitti di interesse presenti nel mondo delle Sim, delle banche, delle società di consulenza soprattutto in un contesto dove la consulenza finanziaria svolta per il risparmiatore non è quasi mai indipendente e terza rispetto ai portatori di grandi interessi come le banche.

Mi domando: se davvero nel concreto, come si evince dalla sua relazione, i reparti esercitano questa azione di tutela del mercato dei capitali, attenendosi alle linee guida, non è che forse qualcuno anche prima di voi avrebbe dovuto fare questo lavoro precipuo di tutela del mercato dei capitali, intervenendo in una fase preventiva, viste le competenze conferitegli dalla legge, e verificando come venivano predisposti questi contratti, quali parti erano scritte e quali no?

Al di là dell'opacità, che evidentemente distingueva tutti i contratti, c'erano – come avete potuto rendere evidente – delle parti nascoste o omesse che nessuno conosceva, nemmeno l'operatore più qualificato. E in realtà, nessuno poteva definirsi tale – come abbiamo scoperto – per la difficoltà dell'ingegneria finanziaria che sottostava a questi contratti.

Penso che ci siano casi ancora peggiori di quelli del Comune di Milano e sono sicura che dalla vostre indagini emergeranno episodi ancora più drammatici di un utilizzo sbagliato di questi strumenti. Ci tengo a sottolineare che in questa vicenda c'è una parte lesa: l'erario, lo Stato e i nostri Comuni.

Oltre che nostro, vorrei che fosse anche vostro il compito di rendere evidente che qualcuno con dolo ha voluto ingannare i Comuni e quanto fosse facile riuscirci. Evidentemente qualcuno prima di voi non ha svolto quell'attività preventiva e regolatoria del mercato; attività che il Parlamento non può svolgere e che delega alle *authority*.

Il vostro straordinario lavoro, che considero la cura di una malattia, lascia ancora aperte le nostre riflessioni; la nostra grande, vera domanda di questa indagine è: ma la CONSOB dov'era?

PRESIDENTE. Data l'ora e valutato l'interesse di questa audizione, proporrei di proseguire con qualche altra domanda per poi sospendere la riunione per circa 20 minuti, permettendo a tutti di essere presenti all'inizio della seduta pomeridiana di Assemblea dove sono previste votazioni. Alla ripresa – se il generale e i suoi collaboratori acconsentono – potremmo completare il giro di domande, cui seguirà la risposta del generale.

Se non ci sono osservazioni, procediamo in questo modo.

FERRARA (*PdL*). Signor Presidente, partendo dal presupposto che l'operazione deve essere considerata conveniente per aver luogo (secondo la disposizione della finanziaria per il 2002), mi chiedo se il Comune di Milano, pur nella prospettiva di restituire 1,6 miliardi nel 2035, non abbia valutato che tra interessi attivi e passivi e capitale iniziale disponibile alla stipula del contratto ci fosse un margine utile.

VICANOLO. Nel caso del Comune di Milano non c'era l'*up front*.

PRESIDENTE. È stato calcolato l'eventuale squilibrio tra le due operazioni e si è visto che non era dovuto un *up front*. È stato proprio un «paghi 3 e prendi 2».

FERRARA (*PdL*). Quindi, non c'è stata nemmeno la convenienza di poter utilizzare una somma iniziale per la chiusura di mutui precedenti.

La mia seconda domanda attiene alle responsabilità. È chiaro che, quando avviene una truffa, vi è un truffato e un truffatore. Può accadere, però, che il truffato sia anch'egli un po' truffatore.

Nel caso al nostro esame il truffatore non ha considerato il truffato un soggetto debole; lo ha classificato *partner* di pari livello. In un caso come questo, la semplice consapevolezza di non essere considerati per quelli che si è potrebbe essere considerata indice di dolo? Secondo voi i rappresentanti dell'ente locale erano consapevoli di essere considerati alla pari rispetto ai loro interlocutori, anziché soggetti di livello subordinato?

Se non c'era tale consapevolezza, si deve ridurre tutto alla scarsissima preparazione di queste persone o comunque ad una loro dabbenaggine che li portava a sperare di fare un buon affare, oppure possono essere considerate anch'esse un po' truffatrici?

LANNUTTI (*IdV*). Signor Presidente, per prima cosa mi scuso con il generale e con gli altri rappresentanti della Guardia di finanza per il mio arrivo in ritardo a causa di un impegno concomitante.

Comunque ho dato uno sguardo al documento che ci è stato consegnato, davvero pregevole soprattutto nella parte che illustra le indagini della polizia giudiziaria in alcune procure qui elencate. Ci tengo a sottolineare che per oltre vent'anni, in altre vesti, mi sono occupato di truffe bancarie, del problema dei prodotti derivati, dei cosiddetti furbetti del quartierino, della scalata di Banca Antonveneta e quant'altro.

Svolgendo il mio lavoro di tutela dei diritti dei cittadini ho maturato la convinzione, che continuo a sostenere anche oggi, che il sistema bancario ha goduto di ampie protezioni, di diffuse impunità e di vaste complicità anche di ordine istituzionale e persino da parte di quegli organismi – la cortesia della senatrice Bonfrisco le ha fatto citare solo la CONSOB – che erano preposti alla vigilanza preventiva, e lo affermo senza temere smentite.

Non sono d'accordo con chi dice che i risparmiatori sono stati truffati con i *bond* argentini perché erano soggetti predisposti alla truffa. Si è trattato di 450.000 risparmiatori che non erano certo predisposti alla truffa: i tassi di interesse erano un paio di punti più alti.

Ringrazio la Guardia di finanza per aver svolto, insieme alle procure della Repubblica, un lavoro eccellente. Avrei una domanda, però, rispetto a questa vicenda. Si legge sui giornali che alcuni *manager* bancari, i cosiddetti negozianti di derivati con Palazzo Marino, stappavano lo *champagne* per aver frodato il Comune di Milano (come emerso dalle intercettazioni predisposte dal pubblico ministero Robledo di Milano); quei signori nel 2005 hanno percepito un reddito di 3,4 milioni di euro a testa grazie ad una vera e propria truffa ordita ai danni del Comune e dei cittadini. In questo caso l'indagine ha riguardato la pubblica amministrazione ma ci sono anche imprese che sono fallite a causa della spietatezza di questi signori.

Io ritengo – e lo dico anche ai colleghi senatori, signor Presidente – che fino a quando, all'interno del sistema bancario, i *manager*, i presidenti e gli amministratori delegati non prenderanno le distanze da coloro che – come emerso dalle intercettazioni – brindavano per aver truffato i cittadini di Milano, fino a quando i dirigenti non decideranno di sanzionare simili comportamenti affinché non abbiano più a ripetersi, noi non risolveremo il problema.

Mi permetto di dissentire da lei, generale, solo su un punto: anche se mi complimento per la sua relazione, conosco bene le banche avendoci lavorato per circa vent'anni. Anche quando verrà promulgata la migliore delle leggi, se non verrà svolta un'attività di prevenzione e non verranno comminate pene certe, non risolveremo il problema. Non lo dico perché sono dell'Italia dei Valori e mi piace il tintinnio delle manette.

Lo stesso ministro dell'economia Tremonti ha affermato qui che i banchieri che sbagliano devono andare in galera. Ebbene, sono ancora tutti a piede libero. Fino a quando non ci sarà una pena certa e determinati sistemi incentivanti e premianti per i *manager* non verranno messi da parte, questo problema non si risolverà. Noi potremo scrivere le leggi migliori: le banche troveranno comunque il modo di sottrarvisi.

Ringrazio comunque la Guardia di finanza per il lavoro che ha svolto.

LEDDI (PD). Signor Presidente, signor generale, la sua relazione è estremamente istruttiva ma forse non ho inteso bene una cosa: rispetto a quanto accaduto nel Comune di Milano, quando lei ci dice che sono state quattro banche estere ad aver gestito la partita, intende dire che tali banche erano contestualmente i *contractor* e gli *advisor* di tale partita o il Comune di Milano si è servito di un altro *advisor*?

VICANOLO. No, erano entrambe le cose.

LEDDI (PD). Questo è illuminante. Eravamo nella stagione dei controllori controllati.

In secondo luogo, le disposizioni emanate in Abruzzo nei confronti dei dirigenti, che evidentemente configurano un abuso come è stato evidenziato, non sono state segnalate in alcun modo? Il dirigente che riceve una disposizione illegittima è tenuto comunque a darvi esecuzione poichè la responsabilità ricade su chi l'ha emanata, ma in questo caso, trattandosi di disposizioni che riguardavano anche il contratto di lavoro, da parte dei sindacati di categoria della dirigenza non c'è stato alcun esposto?

La mia terza domanda riguarda l'utilizzo di prodotti finanziari derivati da parte di soggetti con finalità pubbliche pur essendo soggetti privati. Mi riferisco, per esempio, alle fondazioni bancarie che hanno enormi patrimoni e che possono quindi avere utilizzato strumenti di questo genere con risultati anche non positivi (i derivati non sempre sono strumento del demonio). Essendo le fondazioni bancarie soggette comunque alla vigilanza sull'utilizzo del patrimonio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, avete notizia di problematiche di questa natura che siano emerse in sede di vigilanza e per le quali, ovviamente, sia stato richiesto il vostro intervento?

Concludo dicendo che non ho alcuna attesa rispetto ad un regolamento salvifico; qualche volta sono persino d'accordo con il collega Lannutti: penso che vi sia già chi sta studiando il modo di superarlo perché il problema è a monte. Tutta questa vicenda nasce dal fatto che gli enti locali hanno un assoluto bisogno di liquidità per le ragioni più svariate, ma anche per la mancanza di trasferimenti o i ritardi della pubblica amministrazione. Si ricorre ad *escamotages* come questi perché non si riesce a risolvere il problema fondamentale.

PRESIDENTE. Colleghi, stante l'imminente inizio della seduta pomeridiana dell'Assemblea, la mia proposta è di sospendere brevemente la seduta, che riprenderà ove l'andamento dei lavori dell'Assemblea lo consentano.

Non essendovi osservazioni, sospendo la seduta.

I lavori, sospesi alle ore 16,30, riprendono alle ore 16,50.

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori.

BARBOLINI (PD). Presidente, desidero associarmi agli apprezzamenti rivolti anche da altri colleghi al generale Vicanolo per la comunicazione che ha svolto oggi a nome della Guardia di finanza. Soprattutto mi è piaciuto l'approccio volto a focalizzare le casistiche, che per noi sono molto importanti per andare più in profondità nelle dinamiche e anche i meccanismi di queste operazioni con strumenti derivati.

Ascoltando la comunicazione del generale Vicanolo, ho riflettuto sul fatto che, davvero, *nomina sunt consequentia rerum* non solo per la lingua italiana. Se non ricordo male, nella relazione parla di *collar* e di *arranger*:

queste sono dunque espressioni che appartengono al linguaggio internazionale.

Anche se capisco che si tratta di questioni delicate, mi premeva sapere se lei può fornirci ulteriori elementi rispetto alle altre casistiche delle operazioni in derivati (quelle elencate nella tabella allegata alla relazione). Gli altri casi riproducono i medesimi meccanismi, i medesimi profili oppure ogni operazione ha una storia a sé e, se sì, in che termini?

Faccio questa domanda perché sono convinto del fatto che – come ho avuto modo di dire anche in altre circostanze – i Comuni siano più vittime che carnefici in queste operazioni. Le vittime vere sono senz'altro i cittadini e le comunità, ma i Comuni sono spesso stati indotti o forse necessitati, lusingati, abbindolati dal luccichio di certe convenienze apparenti.

Detto questo, resta anche da capire quale sia il livello di responsabilità e corresponsabilità.

Non voglio che si diano letture politiche di queste mie affermazioni perché ciò non è nelle mie intenzioni, ma è chiaro che se un Comune impacchetta i propri debiti e li rinvia di 30 anni, sinceramente non è presumibile che l'operazione sia «a babbo morto». Il punto però non è questo.

Io sono rimasto trasecolato dalla possibilità di stipulare contratti di questo tipo senza che intervenga una delibera del Consiglio comunale. Posso capire la pratica di tirare le maglie delle regole, ma esistono i fondamentali. Anche l'*input* sulla certificazione dei debiti pregressi forfettizzata senza che vi sia un solo documento autorizzativo mi sembra un'operazione non esente da profili di responsabilità (e infatti, giustamente, vi sono delle indagini in corso).

Siccome vi sono tanti enti locali che hanno sottoscritto contratti non presumendo delle anomalie dal punto di vista procedimentale o formale, e questo non gli ha impedito di incappare in contratti non esattamente vantaggiosi, le chiedo se sia conveniente bloccare tutto (come sta avvenendo), oppure se non sarebbe opportuno provare a rimediare quanto c'è di rimediabile, anche attraverso un regolamento, con tutte le cautele e i controlli del caso.

È chiaro che vi sono delle responsabilità e che queste vanno sanzionate, ma a me interessa la tutela dei Comuni, laddove questi sono più vittime che altro, e la tutela degli interessi delle comunità territoriali. Le chiedo, quindi, se su questo argomento può fornirci qualche ulteriore elemento di conoscenza e un'opinione utile per il nostro lavoro di legislatori.

SCIASCIA (*PdL*). Signor generale, la ringrazio per la sua relazione davvero completa anche se, ovviamente, dal mio punto di vista essa presenta una particolare complessità che presuppone conoscenze non al mio livello.

Nella sua relazione lei ha detto che vi sono state delle controparti; con il termine controparti, noi intendiamo ovviamente i soggetti di un rapporto che è sicuramente bilaterale, trilaterale o quadrilaterale, perché vi sarà un istituto di credito, l'ente locale danneggiato, un intermediario e probabilmente un *advisor*. Nel complesso delle vostre indagini, è possibile

fare un'analisi per verificare la nazionalità di questi istituti bancari promotori? Soprattutto, partendo dal discorso del collega Lannutti, è possibile scoprire se si tratti di organismi sovranazionali che hanno operato anche contando sull'assenza di norme che prevedano la possibilità, per voi che siete preposti al rispetto di queste norme, di procedere nei loro confronti?

PRESIDENTE. Se non vi sono altre richieste di intervento, mi permetto anch'io di avanzare una richiesta di ulteriori precisazioni, sebbene ritengo che oggi la situazione sia piuttosto chiara per questa Commissione.

Riprendendo per un attimo la battuta del collega Barbolini, è evidente che da qualche parte ci sia qualcuno che si è leccato i baffi.

Qui non si tratta di demonizzare le operazioni derivate o le tecniche finanziarie. Il metodo in base al quale la Guardia di finanza è giunta alle sue conclusioni è stato quello di misurare l'equilibrio finanziario nel momento in cui l'operazione viene chiusa, per verificare se questo sia a somma zero o a somma negativa per una parte e positiva per l'altra.

Per questo bisogna stare molto attenti a non demonizzare i derivati: il derivato di per sé non è un demone; semmai il demone sta in chi costruisce un derivato sbilanciato *ex ante*.

Da qui nasce la battuta precedente, che vorrei rimanesse a verbale, secondo la quale tra milioni di operazioni ve ne sono forse alcune migliaia nelle quali è palese sin dall'inizio che «paghi 3 e compri 2». È di questo che stiamo discutendo, come sa qualunque ragioniere italiano diplomatosi prima del 1970 (dopo sono stati introdotti i *computer*), abituato ad usare le tavole finanziarie che gli esperti di matematica finanziaria hanno completato intorno al 1630 e che sono disponibili a stampa. Con quattro operazioni quel ragioniere può stabilire il valore attuale di tutti i flussi (passati, presenti e futuri), riportare due elementi allo stesso istante di tempo (l'anno zero o il 2035, senza che cambi il confronto) e valutare se il valore è uguale a zero, oppure maggiore o minore di zero.

Se il valore è pari a zero, l'operazione è un derivato in senso classico, che permette di spalmare diversamente i rischi; se non lo è, ripeto, è un'operazione del tipo «paghi 3 e compri 2».

Questa è una mia valutazione, maturata sulla base di quello che abbiamo ascoltato oggi e nelle sedute precedenti.

Ho già espresso il mio personale apprezzamento per il contributo che ci ha offerto la Guardia di finanza; però, se i casi così ben esaminati nella relazione consegnataci dal generale sono di studio, viene da porsi una domanda. Poiché i due filoni riguardano o la procura della Repubblica o la Corte dei conti e poiché dalla nostra indagine emerge che c'è stato un uso diffuso di questi strumenti in varie amministrazioni pubbliche, dopo Milano chi altri?

Che si tratti del piccolo o del grande Comune, di destra o sinistra, è chiaro che la Guardia di finanza opera su richiesta di una procura; in questa materia non so quanta autonomia abbia nell'avvio delle indagini. Dunque, sempre per usare la terminologia cara a queste grandi banche: *who's next?*

La terza considerazione è che, come risulta evidente dai calcoli che si possono fare e che sono riportati in questo rapporto, i Comuni sono i danneggiati. Allora delle due l'una: o alcuni funzionari del Comune hanno agito senza la deliberazione politica di Consiglio e Giunta oppure quella deliberazione c'è stata e allora cambiano anche le responsabilità.

Generale, nelle vostre indagini avete avuto la possibilità di valutare se il truffato, soggetto giuridico Comune e soggetto fisico funzionario, era totalmente ignorante, in buona fede oppure sono emersi anche altri elementi? Naturalmente questa verifica spetta più che alla Guardia di finanza ai giudici, però sarebbe interessante sapere se in giro ci sono troppi truffati ingenui.

Per un altro rilievo mi riallaccio all'intervento della collega Bonfrisco, che condivido: certamente occorrono regole più rigide e maglie più fitte affinché questi episodi non abbiano a ripetersi, ed è già stato fatto; credo però che occorra rafforzare ulteriormente – chiedendo conto a chi eventualmente non l'avesse fatto – l'opera di prevenzione.

Ci sono fior di autorità che hanno il compito di intervenire preventivamente al fine di evitare determinati accadimenti.

Nelle vostre indagini avete rilevato azioni preventive, nonostante le quali, tra le maglie, si sono infilate queste centinaia di operazioni?

Nelle fattispecie al nostro esame è possibile individuare un truffato e un truffatore *ex ante*, indipendentemente dal rischio, dall'evoluzione dei mercati: questo è il dato di fondo del vostro studio. Non si può dire che la variazione dei tassi rientrava nel rischio dell'operazione; abbiamo visto che era possibile sapere *ex ante*, indipendentemente dai rischi futuri, se l'operazione era o no squilibrata.

Se la valutazione dell'operato dei *manager* bancari e l'ammontare dei loro compensi risultassero legati anche alle *performance* di questo tipo di operazioni ai danni dei Comuni, in parte ci sarebbe la prova del legame tra il tentativo riuscito di truffare un soggetto, cui è legata una responsabilità personale, e l'indebito arricchimento del soggetto giuridico banca.

Chiudo con due indicazioni che possono essere utili per la Commissione e sul cui merito volevo ascoltare il suo parere, generale.

Obiettivo della nostra indagine è valutare l'entità del fenomeno e trarne elementi per suggerire o assumere iniziative di carattere normativo, volte ad evitare simili eccessi in futuro.

Premesso che i derivati in quanto tali non sono da demonizzare (vanno demonizzati all'interno di quella famiglia quelli costruiti squilibrati *ex ante*), la mia personale opinione è che dovremmo, attraverso un regolamento o con apposita iniziativa legislativa, stabilire per il futuro una regola molto semplice: nessun ente pubblico, territoriale o no, può accedere a questo tipo di operazione finanziaria. Sarei molto drastico.

È vero che in questo modo l'ente pubblico perde il vantaggio potenziale ottenibile da operazioni sui derivati tecnicamente corrette e, quindi, con un equilibrio finanziario, ma dall'altra si azzera il rischio che casi simili a quello verificatosi si ripetano.

Sarei molto più dell'avviso che il Comune debba fare un altro mestiere e, semmai, cercherei – come ricordava prima la collega Leddi – di evitare che i Comuni si trovino in condizioni finanziarie tali da indurli a trovare questi tipi di *escamotage*: come l'*up front* (che è chiaramente un debito, come sa chiunque si occupi di queste cose) inserito in bilancio tra le entrate, per spenderlo nell'anno in cui lo si incassa. Una simile operazione se compiuta da un normale amministratore delegato di una società per azioni è direttamente perseguibile penalmente: è falso in bilancio. Non ho la mania del falso in bilancio, ma ogni tanto incontro queste tipologie.

Inoltre, generale, anche se si tratta di una nostra responsabilità, vorrei conoscere la sua opinione, di persona informata sui fatti, sulla possibilità di tracciare alcune linee guida con le quali invitare tutte le amministrazioni locali ad approfittare del momento particolarmente favorevole dei tassi di interesse per chiudere queste operazioni, invitando gentilmente il sistema bancario a non pretendere guadagni favolosi quando, fra tre o quattro anni, i tassi magari risaliranno. Potremmo anche andare oltre e testare la disponibilità della stessa ABI a compiere un'operazione di *moral suasion* nei confronti delle banche, italiane e straniere, che fossero coinvolte in queste operazioni.

Evidentemente esiste un pregresso (le operazioni emerse a seguito delle vostre indagini) del quale si occuperà la procura della Repubblica o la Corte dei conti, ma esisterà anche un pregresso che invece non è emerso, almeno non in termini formali.

La Guardia di finanza ogni anno porta avanti decine di migliaia di indagini; la relazione ne indica alcune come casi di studio, per trarne gli elementi di metodo. Purtroppo l'argomento non si chiude con Milano né con l'Abruzzo, nel caso delle cartolarizzazioni in ambito sanitario.

Forse è il caso che la Commissione rifletta su questo pregresso sommerso, perché non possiamo aspettare 25 anni, cioè il tempo necessario alla Guardia di finanza e alle varie procure per svolgere le indagini: c'è il rischio che si ritorni ad una fase di crescita dei tassi, elemento in base al quale la Guardia di finanza ha giudicato alcune operazioni delle banche come squilibrate *ex ante*, dato che la previsione di una crescita dei tassi era palese e diffusa.

Oggi più o meno tutti sanno che tra due o tre anni, al momento della ripresa, con qualche segnale di inflazione che prima o poi tornerà, i tassi saliranno e allora il pregresso sommerso emergerebbe; ammesso che noi, da oggi in poi, bloccassimo le nuove operazioni e quindi non ce ne fossero altre. Dunque, dopo averle valutate, alcune di queste operazioni si potrebbero chiudere con la *moral suasion*, approfittando della fase di tassi bassi.

Rischiamo comunque che rimanga un pregresso, che non è obbligatorio chiudere, a meno che non vi sia un intervento più forte e diretto. Tale pregresso potrebbe peraltro emergere, se sottoponessimo allo stesso tipo di analisi tecnica e finanziaria le operazioni di qualunque Comune, Regione o quant'altro e mostrerebbe le stesse caratteristiche riscontrate

nel caso di Milano, nel caso della sanità abruzzese o negli altri esempi che ci avete sottoposto.

La mia preoccupazione è che i quattro o cinque esempi del rapporto consegnatoci oggi dalla Guardia di finanza siano enormemente importanti e significativi come casi di studio e siano comunque microscopici rispetto alla platea delle operazioni possibili, tutte più o meno dello stesso tipo.

È vero che ogni operazione è diversa dalle altre ma è anche vero che spesso si tratta di operazioni confrontabili: ci sono molte clausole, firme e controfirme, ma in sostanza bisogna capire all'inizio se la somma delle operazioni sarà pari a zero oppure no.

Con un'ultima avvertenza gravissima all'indirizzo delle istituzioni bancarie e finanziarie e di quel mondo del mercato londinese che spesso, negli ultimi decenni, ha criticato il funzionamento della finanza e dell'economia italiane. In base alla stessa legge londinese quegli istituti erano obbligati a notificare, in questo caso al Comune di Milano, i profili dell'operazione, invece di considerarlo proprio interlocutore professionale.

In pratica, si è dato per scontato che un pilota di Formula 1 sia in grado di guidare un'automobile normale: il che è vero, mentre non lo è l'opposto. In questo caso infatti è avvenuto che un normale detentore di patente B sia stato considerato abile come un pilota di Formula 1 e posto alla guida di una vettura che fa il giro durante un gran premio. Dopo di che se quella persona, alla prima curva, va fuori strada e uccide qualche spettatore in tribuna, la colpa è sicuramente sua ma anche di colui che gli ha permesso di correre.

C'è un accordo in base al quale le autorità giudiziarie londinesi possono, a loro volta, avviare una procedura presso il foro di Londra o siamo noi a dover, pur rispettando la loro giurisdizione, segnalare questi fatti? Avete già fatto questa segnalazione agli organi di controllo e vigilanza inglesi, posto si tratti di banche inglesi, e parallelamente all'autorità giudiziaria inglese?

Ringrazio ancora una volta i rappresentanti della Guardia di finanza per la loro disponibilità e, se non ci sono ulteriori richieste d'intervento, lascerei la parola al generale Vicanolo perché possa fornirci qualche ulteriore elemento di riflessione.

VICANOLO. Signor Presidente, provo a dare qualche elemento di risposta aggiuntivo con le informazioni di cui dispongo al momento.

La senatrice Bonfrisco ha posto una domanda molto specifica: se la tutela della legalità, nell'ambito dei mercati finanziari, debba essere garantita da altre istituzioni prima che dalla Guardia di finanza. La senatrice faceva riferimento specificamente alla CONSOB e io non posso che confermare che nel nostro sistema è così.

Comunque, poiché non ritengo opportuno parlare per conto della CONSOB, posso solo dire che la Guardia di finanza, con il nucleo speciale di polizia valutaria, collabora a livello istituzionale con le *authority* del settore del risparmio. Ogni qual volta, nell'ambito della loro attività, tali organismi vanno ad impattare su fenomeni di irregolarità o anomalie

gravi di sistema, che vanno al di là dell'aspetto meramente amministrativo di gestione e arrivano alla scarsa solidità patrimoniale o alla scarsa correttezza dei comportamenti di trasparenza degli operatori; ogni qual volta scoprono fenomeni di frode o abuso grave, possono (lo prevede espressamente l'articolo 22 della legge n. 262 del 2005, la cosiddetta legge sul risparmio) avvalersi del nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza. Nei fatti, è quanto avviene ogni qual volta veniamo chiamati a svolgere assieme alle *authority* di settore attività di vigilanza ispettiva o informativa.

Una domanda specifica tendeva a far emergere il dato delle collaborazioni con le *authority* per indagini sul mercato dei derivati: la risposta è che non vi è stata alcuna collaborazione di questo tipo. La nostra attività operativa, come emerge dalla relazione, è stata innescata sempre dalle procure della Repubblica o da richieste della Corte dei conti.

Il senatore Ferrara chiedeva informazioni sulla convenienza economica per il caso di Milano. Ricordo che 1,6 miliardi di euro era l'importo dei debiti che il Comune aveva maturato fino alla data della ristrutturazione della propria posizione debitoria nei confronti della Cassa depositi e prestiti e di tutti gli altri enti presso i quali aveva contratto mutui o finanziamenti.

La cifra di 1,6 miliardi era utile ad estinguere i debiti pregressi e affrontare la gestione futura con un altro piano di ammortamento e compensazione delle posizioni pregresse. Quell'importo è stato costituito attraverso un'emissione di obbligazioni che i risparmiatori europei hanno acquistato. Le quattro banche straniere hanno di fatto collocato sul mercato le obbligazioni, svolgendo servizi di consulenza, d'investimento, di negoziazione e di collocamento titoli.

Nel caso specifico (gli atti sono ormai depositati nel procedimento penale aperto dal Tribunale di Milano e quindi non più coperti dal segreto), le quattro banche straniere sono: la *Deutsche Bank*, la *UBS*, la *JP Morgan Chase Bank* e la *DEPFA Bank*. Tali istituti hanno contemporaneamente ricoperto posizioni di consulenti (*arranger*) e di contraenti degli *swap*.

Vi è stata quindi una posizione coincidente tra chi ha avuto l'incarico in un primo tempo dal Comune di Milano come *arranger*, scelto in base ad una gara con evidenza pubblica (le quattro banche non sono state chiamate con una trattativa privata, ma sono risultate vincitrici di una gara pubblica), e chi ha contratto gli *swap*.

Per quanto riguarda la domanda relativa alla consapevolezza da parte del Comune di Milano della malafede delle banche straniere e del loro intento di ottenere dei profitti ingiustificati, prima ho mancato di riportare alcuni elementi per facilitare la comprensione dell'operazione finanziaria, elementi che ora chiarisco. Tra le persone indagate dalla procura di Milano sono compresi il direttore generale *pro tempore* del Comune, dottor Giorgio Porta, e un esperto esterno che era stato componente della commissione tecnica comunale preposta alla valutazione delle condizioni finali del prestito obbligazionario per la ristrutturazione del debito del Comune.

Sono quindi due le posizioni: quella del direttore generale e quella dell'esperto responsabile della commissione tecnica incaricata proprio di fare valutazioni tecniche.

Costoro hanno delle responsabilità personali nella ideazione, impostazione e attuazione della truffa con artifici e raggiri. Non l'ho detto in precedenza perché questo elemento non era importante per la descrizione della procedura e del metodo di frode, ma questa si è realizzata in quanto il direttore generale del Comune è stato – almeno da quanto emerge dalle indagini della polizia giudiziaria – parte integrante del disegno criminoso.

Il senatore Lannutti sottolineava le protezioni e le complicità diffuse, anche a livello istituzionale, nei confronti del sistema bancario. Naturalmente, posso solo prendere atto di quanto afferma e assicurare che come Guardia di finanza, anche nell'ambito dell'attività antiriciclaggio o di contrasto al finanziamento occulto del terrorismo e in generale ispettiva in campo finanziario, per le procedure di intervento che adottiamo, quando sussiste la necessità di approfondire le situazioni non ci fermiamo alle apparenze o alla prima posizione ufficiale delle controparti.

I più grossi scandali e le più grosse frodi commesse nel nostro Paese negli ultimi anni – sia detto senza falsa modestia – ci hanno sempre visto presenti: dal caso della Banca Antonveneta a quello dei «furbetti del quartierino», così come in moltissimi altri.

Sarà anche per quello spirito di servizio che, da militari, avvertiamo in modo molto forte ogni giorno nel nostro lavoro e che ci porta ad essere possibilmente obiettivi e sereni anche di fronte a un mondo che, probabilmente, risente di quelle opacità e di quelle complicità qui richiamate. In questo senso, se le migliaia di attività di accertamento e ispezione da noi svolte ogni anno fruttano dei risultati è perché c'è metodo e, se si vuole, anche motivazione etica.

La senatrice Leddi chiedeva se le banche estere fossero anche *contractor* nel rapporto col Comune di Milano: come dicevo, sono state contraenti degli *swap*. La senatrice chiedeva altresì se i dirigenti abruzzesi abbiano agito contro la delibera della Giunta regionale che li induceva ad accettare la cartolarizzazione di crediti risultanti solo da autocertificazioni. La risposta è che noi non abbiamo avuto questa notizia grazie a collaborazioni dei dirigenti delle ASL: essa è stata il frutto degli accertamenti seguiti alla delega della procura regionale della Corte dei conti (su cui poi si è innescata un'indagine vera e propria di polizia giudiziaria perché vi sono stati risvolti penali).

Queste risultanze sono emerse tutte a seguito di un'attività di iniziativa; a quanto mi risulta, non vi sono state collaborazioni interne alla Regione.

Per quanto riguarda il ruolo delle fondazioni, quale responsabile del reparto operazioni del Comando generale non mi risulta essere in corso un'attività significativa incentrata su questa categoria specifica di operatori finanziari. Non sono in grado di segnalare aspetti di particolare pericolo e rischio di irregolarità.

Il senatore Barbolini chiedeva se gli altri filoni di indagine in corso siano simili o se ognuno ha una storia propria. Le confesso che abbiamo incentrato la nostra relazione su quanto potevamo dire in questa sede. Soprattutto per quanto riguarda le indagini di polizia giudiziaria, il segreto investigativo ci costringe a mantenere la riservatezza completa fino alla conclusione delle indagini. Nel caso del Comune di Milano, poiché gli atti sono stati depositati, resi pubblici e accessibili ai difensori, evidentemente ci è possibile parlarne in questa sede.

La visuale di fenomeno ci porta a dire che la costanza dei casi sottoposti all'attenzione investigativa è costituita dal fatto che si tratta di *swap non par*, di *swap non plain vanilla*.

Quindi, strumenti derivati in cui ci sono o una posizione di squilibrio iniziale (*swap non par*) con un *up front* ufficialmente riconosciuto in modo più o meno congruo oppure condizioni aggiuntive che hanno provocato una strutturazione del contratto principale in termini molto più rischiosi per il contraente pubblico (*swap collar*). Queste sono le peculiarità principali che accomunano le operazioni oggetto di investigazione.

Sottolineo che le esperienze portate alla vostra attenzione sono sintomatiche del fenomeno, ma non possono essere generalizzate; non è detto che gli altri 16 filoni d'indagine aperti andranno nella stessa direzione, anzi può darsi proprio di no.

L'esperienza maturata attraverso la conoscenza approfondita del metodo di frode, di aggiramento delle norme, di opacità del calcolo finanziario, avendolo assimilato e digerito, ci consente nelle nostre procedure investigative di andare subito al cuore del problema per ricercare i necessari riscontri.

Il senatore Barbolini mi chiedeva degli effetti del blocco imposto dalla norma fino all'emanazione del nuovo regolamento. Mi permetto, se è possibile, di sottrarmi alla domanda: più che di attività operativa della Guardia di finanza, mi sembra si tratti di una valutazione prettamente politica. Per noi è importante il forte segnale di inversione di tendenza che con il decreto legge n. 112 del 2008 sicuramente è stato impresso al sistema. Quelle norme e quegli aspetti che abbiamo richiamato, infatti, sono fondamentali per ristabilire ruoli e responsabilità: ognuno nel suo ambito prima di apporre una firma dovrà pensarci non tre ma 33 volte d'ora in avanti.

Il senatore Sciascia chiedeva se vi è un'analisi riguardo alla nazionalità delle banche straniere coinvolte in queste operazioni. In questo momento non so darle una risposta che sarebbe comunque parziale, poiché basata su questi 16 filoni d'indagine; mentre, come il vice ministro Vegas ha ricordato in questa Commissione nel corso della sua audizione, sono 600 le amministrazioni pubbliche che hanno stipulato contratti derivati per 35,5 miliardi di euro, intermediati per il 59 per cento – se non ricordo male – da operatori stranieri e per il 41 per cento da operatori italiani. Questa è la situazione ufficiale, risultante dal monitoraggio trimestrale che il Dipartimento del tesoro effettua sulla base delle comunicazioni che gli enti territoriali mandano al Ministero. Per una risposta compiuta

alla sua domanda, credo che ci si debba rivolgere al Dipartimento del tesoro, dove le forniranno uno spaccato attendibile.

Presidente Baldassarri, sicuramente l'affermazione di principio secondo cui il derivato in sé non è diabolico, ma lo è l'utilizzo che da parte di alcuni operatori ne è stato fatto è esattamente condivisa da noi che operiamo sul campo.

Riguardo all'operatività della Guardia di finanza solo su delega o anche d'iniziativa, confermo che noi siamo un organo di polizia giudiziaria e che come polizia erariale possiamo attivare le nostre indagini anche d'iniziativa. Ciò significa che anche con la notizia giornalistica o con la denuncia del privato cittadino di un raggirio o di una presunta frode ai suoi danni si innesca un'attività di accertamento che, nello specifico, nell'ultimo anno ha avuto un'accelerazione molto elevata a causa e a seguito delle inchieste giornalistiche e delle indagini televisive che hanno sollevato l'attenzione generale sui problemi. Subito dopo abbiamo avuto ricadute in termini di attenzione maggiore sul fenomeno.

Circa la domanda sulla buona o malafede dei funzionari pubblici, penso che il caso del direttore generale del Comune sia emblematico e dimostri come non sempre si possa parlare di estraneità e perfetta buona fede.

Aggiungo che, siccome l'indagine è unitaria, la Guardia di finanza non agisce mai con una sola finalità investigativa: se durante l'attività di accertamento richiesta dalla Corte dei conti ci si accorge dell'esistenza di indizi, di fonti di prova o di elementi di coinvolgimento in fatti di rilevanza penale dello stesso pubblico dipendente o dell'operatore finanziario, è chiaro che automaticamente – questo dice il codice di procedura penale – sorge l'obbligo di inoltrare alla Procura della Repubblica la relativa comunicazione notizia di reato: l'approfondimento e l'accertamento di fatti di rilevanza penale da quel punto in poi assume le caratteristiche vere e proprie dell'indagine di polizia giudiziaria.

Presidente, riguardo alla capacità di prevenzione e di incidere sui fenomeni di collocamento degli strumenti derivati, non abbiamo elementi per dirle in questa sede se l'attenzione da parte degli operatori su direttive o la presenza ispettiva delle *authority* abbiano più o meno fatto emergere una capacità di controllo o di deterrenza valida.

Riguardo alla *moral suasion* sulle banche e sulle amministrazioni locali al fine di sfruttare il periodo favorevole di discesa dei tassi per chiudere le pendenze, come Guardia di finanza non possiamo che essere d'accordo su una via di uscita che garantisca un respiro futuro.

Sulle autorità giudiziarie londinesi e le violazioni commesse rispetto alla legislazione di quel Paese, va detto che la procura sta istruendo un procedimento penale: le connessioni attualmente in corso sono finalizzate allo svolgimento degli accertamenti e alla ricostruzione dei fatti. All'esito degli accertamenti penali, le violazioni della normativa di settore emanata dalle *authority* del risparmio inglesi, che è stata aggirata con quella condotta non diligente da parte delle quattro banche che ho citato, verranno sicuramente segnalate e fatte oggetto di specifica attenzione attraverso

gli appositi canali della collaborazione internazionale nel settore della vigilanza sul risparmio.

PRESIDENTE. Ringraziamo nuovamente il generale per le utilissime informazioni che ci ha fornito. Speriamo che quel monte di pregresso che potrebbe evidenziarsi sia piuttosto limitato e che quindi casi come quelli di studio che ci avete illustrato non si riproducano a decine; anche se questo lo vedremo solo in futuro.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 17,42.

