



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 18

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 NELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI

157^a seduta: giovedì 11 marzo 2010

Presidenza del presidente BALDASSARRI

I N D I C E**Documento conclusivo**(Seguito dell'esame e approvazione del *Doc.* XVII, n. 5)

PRESIDENTE	Pag. 3, 6, 11 e <i>passim</i>
* BARBOLINI (PD)	10, 25
* BONFRISCO (PdL)	7, 14, 19
CONTI (PdL)	12, 18
DE ANGELIS (PdL)	11, 15, 16 e <i>passim</i>
D'UBALDO (PD)	18, 21
LANNUTTI (IdV)	4, 16, 17 e <i>passim</i>
LEDDI (PD)	3, 10
MURA (LNP)	5
* MUSI (PD)	7, 16, 18
ALLEGATO (<i>contiene lo schema di documento conclusivo</i>)	27

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, Io Sud e Autonomie: UDC-SVP-IS-Aut; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

I lavori hanno inizio alle ore 9,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Documento conclusivo

(Seguito dell'esame e approvazione del *Doc. XVII*, n. 5)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame di uno schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'utilizzo e la diffusione degli strumenti di finanza derivata e delle cartolarizzazioni nelle pubbliche amministrazioni, sospeso nella seduta del 9 marzo scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo 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.

È stato predisposto dalla senatrice Bonfrisco e dai senatori D'Ubaldo, Lannutti e Mura (che ringrazio particolarmente per l'eccellente lavoro svolto) uno schema di documento conclusivo che è già stato distribuito e che sarà allegato ai Resoconti della seduta odierna. Pensavamo di organizzare la documentazione finale della indagine conoscitiva nel seguente modo: nella prima parte riportare le conclusioni della Commissione, nella seconda parte inserire la raccolta integrale di tutte le audizioni e dei lavori svolti e nella terza parte richiamare tutte le documentazioni e gli allegati consegnati, in modo da ottenere come sempre un volume che viene poi sintetizzato nelle considerazioni finali della Commissione.

Essendo a disposizione dei senatori già da qualche tempo, non procederò alla lettura dello schema di documento conclusivo. Non facendosi osservazioni, così resta stabilito.

Dichiaro aperta la discussione.

LEDDI (*PD*). Signor Presidente, ho letto la relazione pervenuta che sintetizza adeguatamente il lavoro fatto, ma vorrei svolgere due osservazioni, la prima delle quali riguarda la previsione molto esplicita di vietare la sottoscrizione di contratti derivati agli enti locali con popolazione pari o inferiore a 100.000 abitanti, con esclusione dei capoluoghi di provincia. A questo riguardo mi chiedo che differenza passi tra un ente locale con 40.000 abitanti che è capoluogo di provincia e uno che ha la stessa popolazione ma non è capoluogo di provincia, perché francamente se si bolla con una sorta di incapacità giuridica a trattare derivati il soggetto che abbia meno di 100.000 abitanti (e me ne sfugge la *ratio*), non capisco per quali ragioni essere un capoluogo di provincia possa cambiare qualcosa. Mi sembra, inoltre, che alcuni dati evidenzino come le iniziative della ma-

gistratura contabile e ordinaria riguardino prevalentemente i Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, perché coinvolgono Comuni capoluogo di Regione, come Milano o Torino; quindi, svolgendo una semplice analisi, mi sembra possibile rilevare che sostanzialmente i soggetti che teoricamente disponevano di tutti gli strumenti idonei (in termini di strutture proprie e di disponibilità economica complessiva) a dotarsi di *advisor* in grado di valutare ciò che stavano facendo non hanno deciso di procedere in tal senso. Per semplificare le mie considerazioni, ciò mi porta dunque a pensare che probabilmente il problema è un altro: temo quindi che stiamo guardando alla questione con gli occhi del passato. Intendo dire che a mio parere la genesi dell'utilizzo di una certa tipologia di derivati in particolare è anche da ricercarsi nelle difficoltà che si sono prodotte nella gestione dei conti degli enti locali a seguito di mancati trasferimenti da parte dello Stato. Non riprenderò questa tematica, perché ne abbiamo già parlato nel corso della discussione, però in una certa epoca questa è stata la risposta che il mercato del credito ha messo a disposizione dei Comuni, peraltro con l'*appeal* dell'*upfront*. Evidentemente, questa condizione, avendo già scontato una sua negatività, non si ripresenterà più in modo identico ma sotto altre forme; non vorrei, quindi, che usassimo armi per impedire la riproduzione di un problema che ormai appartiene al passato e magari sottovalutassimo problemi emergenti, che dunque richiedono un'analisi diversa per impedire che in futuro si ripercorran strade con tipologie diverse.

Gli estensori dello schema di proposta avranno sicuramente esaminato la questione prima di giungere a sancire una sorta di divieto all'utilizzo di questi strumenti nei Comuni con popolazione inferiore a 100.000 abitanti, pertanto forse le considerazioni che ho svolto sono già state fatte dai colleghi e mi piacerebbe sapere in che modo siano state superate.

In secondo luogo vorrei fare un'osservazione che vale per quanto stiamo esaminando, ma anche per il futuro. Nel rileggere i Resoconti ho notato infatti che alcuni interlocutori (anche di rilievo) cui abbiamo posto delle domande si sono riservati di fornirci materiale integrativo che poi non abbiamo ricevuto: penso ad esempio agli auditi cui abbiamo chiesto di fornire un quadro sull'utilizzo dei derivati suddiviso per Regione. Leggo dai Resoconti che questi nostri interlocutori ci hanno assicurato che avrebbero fornito successivamente del materiale integrativo che però non è mai arrivato, forse perché loro si sono dimenticati di inviarlo e noi di sollecitarlo: si tratta – tuttavia – di dati che sarebbero potuti essere rilevanti. Anche rispetto a questo problema sarebbe forse opportuno prevedere un monitoraggio dell'effettivo completamento dell'invio della documentazione da parte dei nostri auditi che si impegnano per garantire alla Commissione economie di tempo sui loro interventi od anche perché non hanno potuto rispondere immediatamente alle domande ricevute.

LANNUTTI (*IdV*). Signor Presidente, avendo partecipato insieme alla senatrice Bonfrisco e ai senatori D'Ubaldo e Mura alla stesura definitiva

di questo schema di documento conclusivo sull'indagine conoscitiva in corso, vorrei far rilevare alcune questioni.

Innanzitutto ci sono anche Comuni, ad esempio quello di Acqui Terme, che hanno meno di 40.000 abitanti e che sono tuttavia oggetto di indagine della magistratura penale, che ha addirittura sequestrato al gruppo UniCredit un milione di euro per un contratto poco chiaro che poneva problemi ai sottoscrittori (tra l'altro, proprio sabato prossimo si terrà ad Alessandria un convegno a cui parteciperà anche la senatrice Leddi ed al quale spero di poter essere presente). In questo caso si ponevano due questioni: una riguardava questi strumenti diabolici – ripeto: diabolici! – che, come emerge dalle audizioni svolte con rappresentanti della Guardia di finanza, della Banca d'Italia e della Corte dei conti, non erano studiati per alleviare le finanze del Comune, ma per far guadagnare uno solo dei contraenti. E quei contraenti, come abbiamo visto, in larga misura erano le banche estere: per il 60 per cento sono state le banche estere ad aver appioppato agli enti locali questi strumenti derivati. Una possibile soluzione alla questione sarebbe stata di sostenere, nelle considerazioni finali, che questi strumenti di debito non sono adatti ai Comuni; altrimenti, si sarebbe dovuto scegliere un'altra soluzione. È stata scelta una soluzione di compromesso, alla quale mi sono adeguato anche io.

Ora, però, possiamo discutere su questo schema di documento conclusivo. Tra l'altro, proprio ieri ho letto su lanci di agenzie e su giornali che ci sono dei consiglieri comunali di Milano – tra cui, se non sbaglio, Davide Corritore – che propongono addirittura di rinegoziare quei derivati del Comune di Milano che sono oggetto di indagine del sostituto procuratore Robledo e su cui si stanno svolgendo dei processi. Secondo la mia esperienza, dal debito non si potrà mai guadagnare: ci potranno guadagnare solo coloro «che conoscono», gli speculatori e i banchieri, ma alla fine certamente non i cittadini, quelli che poi devono ripianare i debiti mediante il pagamento delle tasse. Questa è la situazione.

Mi auguro che anche gli altri colleghi possano rappresentare la discussione che abbiamo svolto: si è trattato di un confronto di idee e di opinioni. Mi auguro soprattutto che questo documento conclusivo possa essere approvato, anche perché qui noi attribuiamo delle responsabilità anche a quel Ministero dell'economia che non ha mai attivato gli strumenti per monitorare l'utilizzo dei derivati.

MURA (*LNP*). Signor Presidente, ricollegandomi a quanto ha detto il collega Lannutti vorrei aggiungere qualche elemento per spiegare la genesi della fissazione del criterio dei 100.000 abitanti cui ci si riferisce nello schema di documento conclusivo. In un primo momento avevamo pensato di sostenere che si trattava di strumenti che i Comuni non avrebbero forse dovuto utilizzare in quanto inadatti e conseguentemente stavamo per proporre un divieto in tal senso. Poi abbiamo iniziato a ragionare e a considerare il fatto che ci sono dei Comuni che potrebbero avere al loro interno le competenze idonee ad utilizzare tali strumenti. Ad un certo punto ci siamo trovati di fronte ad un bivio: dovevamo considerarli

strumenti non adatti, e quindi da vietare, o piuttosto strumenti che potrebbero avere una qualche utilità, purché maneggiati con cura? Abbiamo scelto di imboccare la seconda strada, considerandoli strumenti che, a determinate condizioni, possono essere utilizzati.

Abbiamo dovuto allora definire alcuni criteri per stabilire quali Comuni avrebbero potuto utilizzare i derivati. La cosa più giusta sarebbe stata fare in modo che il criterio fosse legato al dato di bilancio relativo all'ente: ma così la questione diventava estremamente complicata. L'unico criterio possibile ci è sembrato allora il numero degli abitanti. In una prima fase abbiamo posto la soglia a 50.000 abitanti, poi abbiamo verificato che, su oltre 8.000 Comuni, circa 350 superavano tale soglia. Pur essendo percentualmente pochi rispetto al dato totale dei Comuni, essi rappresentano oltre 32 milioni di abitanti, quindi una percentuale molto elevata della somma totale dei bilanci comunali. Abbiamo allora pensato di innalzare questo limite e di portarlo a 100.000 abitanti: così facendo i Comuni divenivano solo poco più di 40 e rappresentavano circa 12 milioni di abitanti.

Sono d'accordo con la considerazione che è stata svolta, in quanto effettivamente ci sono Comuni capoluogo di Provincia che hanno una popolazione molto inferiore ai 100.000 abitanti: che competenze possono quindi avere al loro interno rispetto ai Comuni non capoluogo? Ribadisco, tuttavia, che si è trattato di individuare un punto di equilibrio. All'inizio eravamo tutti abbastanza d'accordo sulla necessità di vietare assolutamente questi strumenti, in quanto inadatti; poi ci è sembrata una decisione troppo *tranchante*. Nel tentativo di definire un criterio, abbiamo raggiunto questo punto di compromesso e di equilibrio, sul quale penso che potremmo stare a discutere per giorni. La discussione al nostro interno è stata lunga, ma limitata a quattro senatori; ora siamo molti di più ed ognuno potrà applicare la sua sensibilità al problema per proporre modifiche. Ho ritenuto, tuttavia, doveroso spiegare come siamo arrivati, dopo alcune ore di lavoro, alla definizione di questo punto di equilibrio, giusto o sbagliato che sia.

PRESIDENTE. Mentre ascoltavo i colleghi che sono intervenuti, mi è venuta in mente una precisazione. Non stiamo approvando una norma, ma stiamo esprimendo «un parere». Come già è stato detto, la decisione di consentire questo tipo di operazioni agli enti locali, in particolare ai Comuni, ha avuto la genesi che è stata appena descritta. Tuttavia il parere, così com'è, ci consente di porre due paletti, sempre restando nell'ambito di un consiglio da sottoporre nella fase di elaborazione del regolamento da parte del Ministero dell'economia e delle finanze. Il primo è costituito dalla necessità di restringere fortemente il campo di applicazione, vale a dire i possibili soggetti interessati. Come ha detto poco fa il collega Mura, è stato scelto un criterio che restringesse il campo a soggetti potenzialmente attrezzati ad effettuare queste operazioni. È chiaro che, quando si stabilisce un limite, c'è sempre qualcuno che per poco non vi rientra. Il secondo obiettivo, molto importante, ci consente di entrare nel merito

delle operazioni (invece di escluderle *tout court*) e di indicare per il futuro dei paletti molto rigidi in merito alla loro strutturazione. Da un lato, quindi, si richiedono delle competenze potenziali e dall'altro, anche se quelle competenze vi fossero, si ritiene comunque opportuno escludere l'*upfront* e il *sinking fund*, stabilire che il contratto sia redatto in italiano e costituisca parte integrante della versione in inglese e prevedere che il Ministero dell'economia e delle finanze esprima un parere. Questa seconda parte, a mio parere, è rilevante come linea guida. Possiamo poi discutere sul fatto che si voglia o no includere i capoluoghi di Provincia tra i soggetti abilitati.

MUSI (PD). Signor Presidente, innanzitutto voglio ringraziare i quattro colleghi che hanno stilato lo schema di documento conclusivo, poiché hanno riassunto con correttezza e puntualità l'andamento dell'indagine conoscitiva e delle relative audizioni e hanno condensato per iscritto le sensazioni che, come Commissione, abbiamo avvertito durante questo percorso.

Peraltro, vorrei proporre loro e agli altri colleghi della Commissione non tanto una correzione del testo, piuttosto una riflessione basata in particolare sull'ultimo punto relativo al potenziamento e al rafforzamento dei poteri di controllo del Ministero dell'economia e delle finanze. In primo luogo, ritengo vi sia un rischio di moltiplicazione dei soggetti che controllano l'impegno finanziario degli enti locali: a parte gli organi propri degli enti locali, sono infatti previsti la Corte dei conti, la Banca d'Italia e la Consob. Credo sarebbe più opportuno riflettere su chi effettivamente debba assumere questa responsabilità. In secondo luogo, sempre in termini di responsabilità, è chiaro che si tratta di una responsabilità in solido. Quindi un domani, a fronte di casi come quelli che venivano richiamati dal collega Lannutti, relativi ad operazioni poco chiare, poco trasparenti o comunque non garantite per i cittadini, tutti i responsabili che hanno controllato potrebbero essere chiamati a risponderne. Per questo vorrei proporre una riflessione, al di là delle attuali previsioni contenute nel testo, tenendo conto che proponiamo un'ulteriore questione in merito all'istituzione di un apposito organo pubblico di consulenza. Rispetto alla regolamentazione del contratto che prevediamo, con i vincoli e le prescrizioni richiamate dal presidente Baldassarri, avrei preferito disporre l'obbligo per questi Comuni di essere assistito da personale qualificato, competente e indipendente rispetto alle operazioni da intraprendere, ritenendo una procedura del genere più corretta rispetto all'istituzione di un organo pubblico *ex novo*, di consulenza che peraltro allo stato dei fatti non riesco a identificare. Si tratta di una riflessione che dovremo svolgere per il futuro, dal momento che negli enti locali il ricorso ai derivati, piuttosto che diminuire, sta aumentando e pone anche alla Commissione, nella rilettura dello schema in esame, di valutare come dare seguito a quanto statuiremo.

BONFRISCO (PDL). Signor Presidente, partendo da quest'ultima interessantissima considerazione svolta dal senatore Musi mi permetto di ag-

giungere alcuni rilievi alle riflessioni già contenute nello schema di documento che abbiamo redatto su suo incarico.

L'ultimo punto, quello che abbiamo lasciato alla fine nella nostra relazione (non certo seguendo un ordine d'importanza), probabilmente costituisce il vero cuore del problema, perché l'elemento che possiamo senz'altro dedurre da questa indagine conoscitiva è l'assoluta assenza di controllo da parte degli organi di vigilanza. Sappiamo tutti, infatti, che questa è la vera causa della profonda crisi finanziaria in cui il nostro Paese, come molti altri, si sta dibattendo.

Questo ci aiuta, quindi, a rispondere anche alle osservazioni molto precise e approfondite sollevate con grande competenza dalla senatrice Leddi in ordine alla valutazione fatta da questo comitato ristretto e proposta alla nostra Commissione sulla capacità che potevano avere gli enti locali, in assenza di vigilanza da parte di chi invece avrebbe dovuto svolgere questo ruolo, di riuscire a valutare tecnicamente le diverse proposte avanzate con i vari tipi di derivati: in questa sede non mi dilungherò a precisare se abbiamo anche focalizzato l'attenzione su alcuni di essi in quanto particolarmente negativi da tutti i punti di vista, quindi oltre che sotto il profilo tecnico anche per quello procedurale.

Rispondendo alla senatrice Leddi rilevo che quest'indagine conoscitiva non può e non vuole essere uno strumento per preconizzare i problemi futuri, perché – per l'appunto – ancora non li conosciamo; li conosceremo grazie ai soggetti che dovranno vigilare sulle modalità con cui i prodotti finanziari verranno proposti agli enti locali e al settore privato: non a caso abbiamo discusso molto a lungo sulla considerazione secondo la quale qualsiasi ente locale deve comunque essere considerato, secondo la classificazione riportata nella direttiva Mifid, un cliente *retail*.

Torno a dire che noi fotografiamo quanto avvenuto in questi anni e lo facciamo (lo preciso sempre in risposta a quanto sostenuto dalla senatrice Leddi) sulla base dei dati più precisi e aggiornati che abbiamo potuto esaminare: quelli ottenuti dalla Corte dei conti e dalla Guardia di finanza. Reputo tali informazioni attendibili, perché non mi aspettavo che gli istituti finanziari che abbiamo ospitato nelle nostre audizioni ci portassero i conti reali. Considero quindi fondato il dato fornito dalla Corte dei conti e su di esso fotografiamo la situazione.

Al termine dell'indagine abbiamo anche compreso le modalità attraverso le quali ai nostri enti locali sono stati proposti questi strumenti, valutando che alcuni meccanismi, come ad esempio l'*upfront*, costituiscono un elemento di criticità, ma nel contempo la leva utilizzata da tutti gli intermediari per entrare nelle stanze dei Comuni a proporre prodotti che non vogliamo certo definire completamente inutilizzabili da parte degli enti locali, ma sui quali richiamiamo una fortissima attenzione, quanto all'analisi del passato e alla previsione per il futuro.

Non concordo con chi ritiene che l'esplosione di questi strumenti sia riconducibile al fatto che, in un periodo storico, la riduzione di trasferimenti abbia generato questo tipo di domanda da parte degli enti locali. Preferisco pensare e riflettere più a fondo – anche alla luce di quanto ac-

caduto durante la crisi finanziaria del 2008-2009 – sul fatto che la vera motivazione dell'espandersi anche nel nostro Paese di questo fenomeno sia ascrivibile a una certa cultura finanziaria, che ha potuto utilizzare la debolezza e la fragilità dei nostri enti locali per proporre prodotti che sapeva benissimo essere tossici, secondo una definizione non mia ma di altri.

Pertanto, il lavoro svolto dal comitato ristretto che ha redatto questo schema di documento e dall'intera Commissione, per tutta la durata dell'indagine conoscitiva, è consistito nell'esaminare più da vicino come aiutare gli enti locali a proteggersi in futuro da quei prodotti, ma anche ora da quelli che già stanno nei loro bilanci. Per poter risolvere e sanare le situazioni createsi ed instaurare un rapporto finalmente equo e corretto con le banche (alcune delle quali venivano dalle sponde del Tamigi), che hanno proposto strumenti di questo tipo sul territorio.

Mettiamo in evidenza ancora una volta – anche attraverso questa indagine – che c'è modo e modo di fare banca, di essere *manager* bancari, e di interpretare la propria responsabilità sociale all'interno del sistema economico svolgendo una funzione relativa al credito. Non mi stupisco del fatto che grandi colossi bancari abbiano disseminato nel nostro territorio, tra enti locali e sistema produttivo, strumenti finanziari di questo tipo; allo stesso modo non mi stupisce che non li abbiano proposti le banche del territorio e quegli istituti che vivono a stretto contatto con il sistema economico diffuso, tipico delle realtà locali italiane, in cui evidentemente ben altri sono i valori che vengono utilizzati per analizzare e sostenere con il credito lo sviluppo economico, ma anche i nostri enti locali.

Partendo dai dati ricevuti e dall'analisi svolta in questa Commissione da tutti noi, ed in particolare da chi è stato incaricato di proporre uno schema di documento conclusivo, credo che sia stato svolto un lavoro molto rispettoso delle regole di un mercato all'interno del quale è necessario «vivere», salvaguardando però alcuni cardini. Il principio che fondamentalmente si è inteso salvaguardare è la responsabilità: innanzi tutto, quella dei banchieri o dei dirigenti di banca che hanno proposto questo tipo di prodotto e poi, fatto ancor più importante per noi, quella dei sindaci e degli amministratori degli enti locali riferita alla possibilità di «indebitare il futuro». Sindaci ed amministratori che dovranno risolvere i problemi finanziari del proprio ente locale all'interno del patto di stabilità, con tutta la flessibilità possibile anche nell'approccio con le banche, ma entro alcuni limiti. Abbiamo tentato di indicare tali limiti nelle competenze e nelle conoscenze (non avevamo alcun altro strumento da poter indicare): riteniamo che un capoluogo di Provincia debba possedere le competenze e le conoscenze per saper esaminare e valutare questi contratti.

Ci sono poi gli altri aspetti che il signor Presidente ha già ricordato, come ad esempio il fatto che i contratti dovevano essere scritti in italiano e non in inglese, poiché non è la stessa cosa.

BARBOLINI (PD). Signor Presidente, vorrei intervenire solo su un aspetto, che ovviamente non costituisce impedimento al nostro voto favorevole.

Ho ascoltato le argomentazioni su cui si è basata la scelta di fissare l'asticella sui 100.000 abitanti, con la variante del capoluogo di Provincia e capisco che era necessario definire un criterio; non nascondo, però, che a me il principio scelto fa sorgere qualche elemento di problematicità. Facendo riferimento alla mia Regione, i Comuni di Carpi e di Imola – ad esempio – non superano la soglia dei 100.000 abitanti. Tuttavia faccio fatica a pensare che tali Comuni, in termini di struttura, di *know-how*, di appropriatezza e di competenze non abbiano la possibilità di stare alla pari con alcuni capoluoghi di Provincia che hanno dimensioni e strutture più contenute.

Mi pongo allora una domanda. In Emilia-Romagna (spero che la memoria non mi faccia difetto) la legislazione regionale di programmazione, anche con atti formali, ha in qualche modo equiparato alcuni Comuni (quelli che ho citato e qualche altro) ai capoluoghi di Provincia. Mi chiedo, quindi, se nello schema di documento conclusivo, laddove ci si riferisce ai Comuni con più di 100.000 abitanti oppure ai Comuni capoluogo di Provincia non sia possibile aggiungere anche i Comuni equiparati ai sensi delle varie legislazioni regionali. In questo modo non allargheremmo comunque la platea ad un numero di Comuni tale da tornare a comprendere i 32 milioni di cittadini complessivi citati dal senatore Mura, tuttavia sceglieremmo un criterio più coerente con il riconoscimento di alcune tipicità, di certe storie e di talune identità territoriali. Infatti alcuni Comuni, pur non essendo capoluogo di Provincia, presentano strutture con una solidità, uno spessore e un profilo di competenze che oggettivamente verrebbero così sottolineati e riconosciuti. Si tratta di una proposta emendativa, volta anche ad esplicitare i motivi per cui sono forse sorti i dubbi e gli interrogativi espressi dalla collega Leddi.

LEDDI (PD). Signor Presidente, intervengo nuovamente per una breve precisazione.

Temo infatti che ci possa essere stato un fraintendimento in relazione a quanto ha poc'anzi affermato la collega Bonfrisco. Quando, per eccesso di sintesi, ho sostenuto che abbiamo guardato al fenomeno con gli occhi del passato, ero ben consapevole del fatto che un'indagine conoscitiva ovviamente viene svolta su ciò che è stato e non su ciò che dovrà essere: mi è chiarissimo, quindi, che è stata esaminata una situazione alla luce di ciò che è stato. Intendevo piuttosto affermare che questo fenomeno in futuro assumerà forme diverse, perché ci sarà sicuramente la tentazione di utilizzare strumenti che non si chiameranno più derivati e che assumeranno altre forme, ma che forse sono già in gestazione.

L'esperienza che abbiamo accumulato esaminando tale fenomeno ci mette a disposizione degli strumenti idonei a prevenire quanto sicuramente è già in gestazione (perché alcuni problemi non sono stati risolti). Noi non siamo un ufficio studi e non abbiamo svolto questa indagine per arricchire

la nostra conoscenza personale; è importante invece che questa indagine ci serva per capire quali strumenti dovremo adottare affinché nuove forme dello stesso fenomeno, che sicuramente sono già in gestazione, possano essere prevenute grazie alla nostra azione di legislatori.

PRESIDENTE. Da questo punto di vista, senatrice Leddi, credo che il restringimento dei soggetti e il rafforzamento della vigilanza dovrebbero offrire migliori garanzie rispetto al passato e rispetto a quella sorta di medusa di cui ha parlato poc'anzi la collega Leddi, che potrebbe far nascere nuove braccia altrove.

DE ANGELIS (*PdL*). Signor Presidente, vorrei rivolgere innanzitutto un ringraziamento ai colleghi che hanno redatto questo schema di documento conclusivo. La Commissione ha analizzato a fondo il fenomeno dell'utilizzo dei derivati da parte degli enti locali ed ha svolto numerose audizioni. Ritengo che, ad oggi, ancora non si sia compresa a fondo la reale portata di tale fenomeno all'interno degli enti locali: utilizzando l'espressione enti locali, peraltro, non mi riferisco solo ai Comuni ma anche alle Province, alle Regioni e addirittura alle aziende sanitarie locali. Tale fenomeno ha infatti comportato la perdita di decine e decine, addirittura di centinaia di milioni di euro.

A fronte di questa situazione, leggendo ed esaminando lo schema di documento conclusivo redatto dai colleghi, mi sono reso conto del fatto che si tratta di un testo estremamente tecnico, il che va bene. Ma noi, a fronte di numerose audizioni svolte sia con chi ha ideato e proposto questi derivati sia con chi «li ha subiti», abbiamo il dovere di esprimere anche delle valutazioni politiche. Le valutazioni tecniche le abbiamo ascoltate dalla Corte dei conti e dalla Guardia di finanza; ma noi, come Commissione senatoriale, dovremmo esprimere un parere su quanto è successo anche in forma «emendativa». Ancora oggi non conosciamo l'entità di questi derivati e quanto sono costati ai cittadini anche in termini di servizi non resi, perché le amministrazioni locali (comunali, provinciali e regionali) per pagarli hanno dovuto sopprimere servizi che fornivano ai cittadini.

A fronte di questo, se abbiamo verificato che determinati contratti sono stati stipulati corrispondendo *upfront* vertiginosi o sono stati redatti in lingua straniera, ciò dimostra che per le amministrazioni comunali c'era comunque uno specchietto per le allodole. Questo aspetto, secondo me, andrà inserito in qualche modo all'interno del parere che verrà espresso nel documento conclusivo. Mi riferisco ad una condanna nei confronti del sistema bancario, che per qualche verso si è approfittato delle amministrazioni locali; non mi riferisco solo alle piccole amministrazioni, perché anche le città più grandi d'Italia hanno subito dei notevolissimi danni economici da questa situazione. Non possiamo non dire che per certi versi il sistema bancario non si è comportato correttamente nel confronto con gli enti locali, né possiamo tacere il fatto che anche gli amministratori locali hanno causato danni ai loro cittadini. A mio avviso siamo chiamati ad esprimere una valutazione politica sul punto: non possiamo evitarlo.

In secondo luogo, vorrei soffermarmi su una considerazione già sollevata dalla senatrice Leddi: gli enti locali devono amministrare la cosa pubblica e poiché oggi il patto di stabilità comprime la spesa anche agli enti locali più virtuosi, gli amministratori potrebbero essere alla ricerca di scorciatoie e strumenti contingenti che permettano loro di aumentare la spesa, andando a cercare anche tra quelle attività in gestazione cui si riferiva la collega. A questo punto, anche se in effetti stiamo elaborando il documento conclusivo di un'indagine conoscitiva e non stiamo predisponendo una norma di legge, ritengo tuttavia che una Commissione importante come la nostra debba mettere in guardia da determinati prodotti finanziari: potrebbero diventare dei cavalli di Troia, con i quali fra qualche anno quel sistema bancario potrebbe rientrare all'interno degli enti locali, proponendo strumenti diversi dai precedenti, ma che potrebbero causare danni simili. Secondo me, due criticità andrebbero evidenziate con degli emendamenti: in primo luogo andrebbe espresso un giudizio politico su quanto avvenuto, in secondo luogo andrebbe sancito il divieto assoluto per tutti questi soggetti di fare finanza. Gli amministratori locali devono infatti gestire la cosa pubblica e non fare finanza: non devono cercare soluzioni alternative alle entrate per poter aumentare la spesa, ma devono amministrare le città, le Province e le Regioni secondo i criteri della buona amministrazione. Pertanto, deve essere vietato agli enti locali di accedere ad altre soluzioni collaterali.

CONTI (*PdL*). Signor Presidente, ero titubante se chiedere la parola, perché non ho la competenza tecnica per farlo, né intendo aprire un ragionamento che tocchi aspetti ideologici o filosofici del problema (quindi non mi avventurerò di certo su ragionamenti inerenti al mercato o alla globalizzazione).

Tuttavia, in effetti, pensando non tanto e non solo a noi, ma a chi leggerà questo documento conclusivo (anche considerando il nostro dovere di legislatori), penso che dopo l'ultimo paragrafo dello schema di documento sarebbe opportuno aggiungere un breve passaggio in cui esplicitare la volontà di questa Commissione di approfondire un ragionamento che riguardi la capacità del legislatore di impedire, per quanto possibile, di immettere sul mercato certi strumenti di finanza. Intendo dire che se non «prendiamo il sacco in cima» non riusciremo mai a debellare queste problematiche, perché non è sufficiente valutare se un ente di 100.000 o di 20.000 abitanti abbia una burocrazia in grado di leggere o di comprendere un contratto redatto in inglese; il problema è che le banche, le assicurazioni o altri enti si trasferiscono questi strumenti e se per caso qualcuno di questi istituti ha delle difficoltà, i problemi si riversano nuovamente sui cittadini, perché lo Stato dovrà poi intervenire attraverso la finanza pubblica, con delle somme che non saranno più destinate agli Enti locali, per cui dovrà aumentare le tasse o comunque non potrà diminuirle per far fronte all'emergenza.

Si tratta quindi di un problema complessivo in cui, in sostanza, andrebbe evidenziata la volontà del Parlamento di porre le basi per una le-

gislazione che si faccia carico di impedire che vengano immessi nel tessuto sano del Paese, della produzione, degli Enti locali, di tutta la comunità locale strumenti finanziari in se stessi perniciosi per qualsiasi realtà alla quale vengano proposti e dove siano poi adottati.

Mi rendo conto che ci sono problemi legati al mercato, alla concorrenza, all'Europa, al mondo; tuttavia ritengo che, se non altro per un dovere morale oltre che politico, dovremmo tentare di svolgere un ragionamento tecnicamente fondato. Ripeto che non ne ho le necessarie competenze tecniche, ma avverto dentro di me il dovere di affrontare questo ragionamento perché rilevo gli effetti negativi che si ripercuotono sui nostri concittadini, sicuramente sui più deboli, perché comunque i meno deboli hanno strumenti diversi per sopravvivere anche a queste emergenze.

PRESIDENTE. Vorrei ricordare che nello schema di documento conclusivo c'è un punto fondamentale che, insieme agli altri paletti che ho già citato (esclusione di *upfront* e *sinking funds* e testo del contratto redatto in italiano), è fondamentale anche ai fini di quanto sostanzialmente richiamato dai colleghi Conti e De Angelis. Come indicazione per il futuro, infatti, proponiamo che nel contratto il Comune o l'ente pubblico espliciti in modo trasparente la valutazione economica (non soltanto finanziaria) del contratto stesso in confronto alla preesistente condizione di debito. In termini formali lo si può esplicitare ancor meglio, ma la sostanza è durissima perché dovrà essere chiaramente esplicitata la variazione degli oneri che assume il Comune per i 30 anni successivi, vale a dire se il valore sarà maggiore, minore o uguale rispetto a quello che avrebbe dovuto affrontare nella situazione precedente alla possibile operazione con il derivato. Questo non perché intendiamo proibire un'eventuale maggiore onere, ma perché ci deve essere un chiaro confronto fra il sollievo finanziario che apparentemente o effettivamente si produce all'ente pubblico e l'onere in termini di maggior indebitamento economico di quel tipo di operazione. Questo punto può anche essere esplicitato meglio, ma è dirimente rispetto alle regole per il futuro, perché mette la banca e l'ente pubblico nella condizione di dover dichiarare ai cittadini e al mercato se quello strumento è realmente efficace e per chi lo è.

Non abbiamo letto qui tutti i 21 punti dello schema di documento conclusivo, ma la loro struttura, la loro – per così dire – «impalcatura» agisce su due fronti: il primo riguarda la riduzione del perimetro, con la decisione sui 100.000 abitanti che appare forse un po' drastica, ma per le ragioni ben spiegate dal collega Mura; il secondo fronte è costituito dalla sommatoria integrata di tutti i paletti che vengono posti, ivi incluso quest'ultimo che a mio parere è dirimente rispetto alle questioni sollevate. I cittadini devono infatti sapere se quella operazione, in termini di valore attuale e magari spalmata su trenta anni, costa di più del debito in essere prima di quella operazione; se costa di meno costituisce un vantaggio, ma se il costo è maggiore proprio quello diviene l'elemento da valutare rispetto al sollievo finanziario che nel contingente potrebbe anche essere positivamente considerato.

BONFRISCO (*PdL*). Signor Presidente, penso di poter interpretare il pensiero degli altri colleghi che hanno lavorato a questo schema di documento, esprimendo soddisfazione per il dibattito che si sta svolgendo. Ci aspettavamo che da esso sarebbero emerse esattamente queste posizioni e quelle espresse dai colleghi Conti e De Angelis, che rappresentano anche il nostro pensiero, non c'è alcun dubbio.

Nel proporre questo schema di documento, però, abbiamo dovuto e voluto mettere in evidenza tutti gli aspetti della questione, a prescindere dalle nostre valutazioni personali o ideologiche nell'approcciare il tema. Evitando di restare vittime delle rispettive visioni personali o ideologiche abbiamo comunque sentito la necessità di indicare una strada e di proporre delle soluzioni che mettano in sicurezza il sistema dei nostri enti locali, secondo il percorso individuato e proponiamo in questo schema di documento. Tale percorso pone dei paletti molto rigidi, nel tentativo di arginare la diffusione di prassi operative discutibili (perché poi di questo si tratta).

Vorrei che scendessimo nel particolare e ci rendessimo conto del fatto che non è possibile proporre soluzioni basate su una netta quanto semplificata divisione tra banche cattive ed enti locali buoni. Ciò che realmente si è verificato, invece, è un intreccio di situazioni e in quest'ambito dobbiamo riuscire a salvaguardare le cose più importanti, vale a dire lo stato della finanza dei nostri enti locali, conoscendo le degenerazioni avvenute in questi anni (se ci sono state). Cito il caso del Comune di Verona, che, dalle informazioni che avevamo circa uno o due anni fa, aveva un valore nozionale di derivati complessivamente pari a 293 milioni di euro; oggi apprendo, dalle fonti cui si è riferito un articolo de «Il Sole 24 ORE» pubblicato ieri, che quel valore nozionale è salito ad oltre 400 milioni di euro. Questo ci deve preoccupare dal punto di vista della tenuta dei conti pubblici e di quel *deficit* nascosto; solo grazie alla finanziaria del 2008, votata nel 2007, il Governo e il Parlamento hanno stabilito che quei valori e, soprattutto, quei *deficit* dovessero essere indicati in bilancio. Quindi noi avevamo l'obbligo di conoscere meglio il fenomeno nella sua rappresentazione quantitativa; credo che abbiamo potuto anche svolgere un lavoro dal punto di vista qualitativo. Non a caso, la nostra «proposta forte» è che comunque l'assunzione di responsabilità nella stipula di questo contratto riguardi una valutazione economico-finanziaria e un'analisi qualitativa e quantitativa dello strumento derivato che viene posto in essere.

Concludo aggiungendo alle parole del signor Presidente, già molto chiare, che dentro questo percorso abbiamo l'opportunità e la possibilità di far crescere nel nostro Paese – visto che tutti siamo impegnati, per esempio, nei disegni di legge sull'educazione finanziaria – una cultura finanziaria diffusa tra le persone, che consenta loro, anche quando ricoprono ruoli di amministratori locali, di avere attenzione, sensibilità e quel minimo di competenze per capire quando si ha a che fare con prodotti assolutamente deprecabili e discutibili (come era semplice capire nel caso di alcuni prodotti proposti ai nostri enti locali). Possiamo anche

cercare di far crescere una figura che noi consideriamo ancora debole nel nostro Paese e che invece dovremmo avere tutto l'interesse a diffondere: mi riferisco agli *advisor*, cioè ai consulenti finanziari indipendenti, liberi dal conflitto di interesse, perché non lavorano per le banche, e che invece possono lavorare per fornire uno straordinario contributo, in quanto indipendenti e quindi al servizio del cliente, risparmiatore o consumatore (chiamatelo come volete), fino all'ente locale.

DE ANGELIS (*PdL*). Signor Presidente, vorrei sapere cosa ha intenzione di fare, vale a dire se intende porre subito ai voti lo schema di documento conclusivo o se piuttosto intende consentirci di ragionare su eventuali proposte di modifica. Vorrei anche aggiungere che la situazione continua a non convincermi, benché parliamo giustamente di prospettive da mostrare ai cittadini. Oggi dobbiamo prendere atto di una situazione che è degenerata in termini di rapporti su contratti di finanza tra istituti bancari ed enti locali. Inoltre, continuiamo a fare riferimento sempre e solo ai Comuni, e non anche alle Province e alle Regioni: il problema esiste anche lì seppure probabilmente in forma meno appariscente, perché si tratta di enti più lontani dai cittadini rispetto ai Comuni e che pertanto vengono considerati in maniera più sfumata. Ma il problema – ripeto – esiste anche lì, mentre nello schema di documento conclusivo non ne parliamo.

PRESIDENTE. Nel documento ne parliamo: tutte le prescrizioni sulla tipologia contrattuale, nell'intero schema di documento conclusivo, sono riferite a tutte le pubbliche amministrazioni.

DE ANGELIS (*PdL*). Facevo notare questo aspetto, signor Presidente, perché ci siamo soffermati molto a discutere sulla soglia dei 100.000 abitanti, riferita ai Comuni. Come il collega Conti, dichiaro di non essere un esperto; tuttavia non mi convince l'apertura alla possibilità di reiterare certe operazioni di finanza con gli enti locali.

Un secondo aspetto su cui si sono soffermati molti colleghi riguarda il rafforzamento dei controlli da parte del Ministero dell'economia e delle finanze. Questa, al di là delle volontà e delle possibilità, rimane pur sempre un'operazione di grande difficoltà. Dovremmo infatti parlare anche di altre situazioni, del rafforzamento della Guardia di finanza e delle situazioni di controllo e di garanzia, che in realtà non sono semplici da attuare.

Prima di procedere, probabilmente, sarebbe il caso di approfondire tali questioni. Vorrei infatti avanzare alcune proposte emendative, prima di passare al voto dello schema di documento conclusivo: non penso che sia necessario metterlo ai voti oggi.

PRESIDENTE. Vorrei mettere ai voti il documento conclusivo oggi, senatore De Angelis.

DE ANGELIS (*PdL*). Vorrei che si svolgesse comunque una valutazione politica su quanto è successo. Non possiamo esimerci, facendo finta

che in questi anni non sia successo niente nei rapporti tra mondo bancario ed enti locali.

PRESIDENTE. Vorrei capire qual è la proposta emendativa che lei intende avanzare, senatore De Angelis.

DE ANGELIS (*PdL*). Dovremmo inserire nello schema di documento una valutazione politica su quanto è successo.

PRESIDENTE. Quindi lei propone di introdurre una integrazione nella parte iniziale, al punto 1.

DE ANGELIS (*PdL*). Non ho ancora preparato nulla, signor Presidente.

PRESIDENTE. Nello schema di documento conclusivo, al punto 1, si dice che «la Commissione ritiene che la conclusione di operazioni di particolare complessità da parte di enti territoriali, non solo di ridotte dimensioni anche organizzative, suscitò forti perplessità, essendo emerse particolari criticità in relazione ai contratti da essi conclusi». Se intendiamo rafforzare il giudizio politico, a mio parere dobbiamo farlo qui, al punto 1.

DE ANGELIS (*PdL*). Se siamo tutti d'accordo, penso che vada rafforzato il concetto.

PRESIDENTE. Vorrei sentire il parere dei colleghi che hanno lavorato alla redazione dello schema di documento conclusivo.

MUSI (*PD*). Credo che la proposta del senatore De Angelis possa essere accolta. Ritengo, tuttavia, che si possa compiere un'operazione disgiunta, separando le valutazioni politiche dal testo tecnico.

DE ANGELIS (*PdL*). Mi scusi, collega Musi, ma noi non siamo la Corte dei conti: non possiamo redigere un documento prettamente tecnico.

PRESIDENTE. Credo che in riferimento a questo tipo di operazioni si possa aggiungere una riga o due al punto 1 nel senso auspicato dai colleghi De Angelis ed anche – mi sembra di aver capito – Conti. Dopodiché è evidente che su questo testo a ciascuno di noi saranno chiesti pareri ed opinioni, e ovviamente nel comunicare siamo tutti autorizzati ad esprimere il nostro personale convincimento in riferimento al documento finale ed anche ai lavori che si sono svolti in Commissione.

Ora però chiederei ai presenti di proporre una formulazione per rafforzare il primo punto dello schema di documento conclusivo.

LANNUTTI (*IdV*). Ritengo che le considerazioni svolte dai senatori De Angelis e Conti debbano essere accolte ed integrate nel documento perché ci sono precise responsabilità del sistema bancario che con artifici

e raggiari, come emerge dalle inchieste giudiziarie, ha concorso a far indebitare gli enti locali per 30 anni con contratti redatti in lingua inglese. Tra l'altro, fortunatamente è stata respinta dal giudice per l'udienza preliminare la richiesta delle banche coinvolte, messe alla sbarra dal pubblico ministero Robledo, che avevano sostenuto la necessità di rinviare l'udienza in quanto gli atti non erano stati tradotti in inglese.

Signor Presidente, mi occupo da una vita di queste problematiche, vale a dire delle cicliche bolle che poi esplodono e della sciagurata finanziarizzazione dell'economia. Decorre il decennale della bolla della *new economy*, il periodo in cui Tiscali capitalizzava 30.000 miliardi di lire e la FIAT 29.000 miliardi.

Credo quindi che su questi argomenti occorra trovare una convergenza che, almeno per quanto mi riguarda, penso sia possibile e spero che siano dello stesso avviso anche i colleghi.

Peraltro, avviandomi a concludere, informo che «Il sole 24 ORE» di oggi riferisce in prima pagina su un monitoraggio del Tesoro, secondo il quale i debiti totali sono saliti a 107 miliardi di euro, un terzo dei quali (35,3) costituiti da *swap*. Già 110 enti locali hanno chiuso in anticipo le loro posizioni. Leggendo l'articolo, emerge che quanto sta accadendo è paragonabile a una Caporetto.

Difendo, pertanto, il lavoro che è stato svolto. È nota la posizione che ho da sempre per combattere questi truffatori legalizzati. Attraverso un'opera di mediazione siamo giunti ad un documento tecnico che difendo, ma ritengo che dobbiamo inserire le richieste avanzate dai senatori De Angelis e Conti, che così mi hanno scavalcato (ne sono contento, perché ciò dimostra che la situazione è molto sentita). Peraltro, loro sono stati amministratori locali ed il Comune di Anzio ha perfino tratto un guadagno da tali operazioni.

DE ANGELIS (*PdL*). Ci ha guadagnato, anche se ho un processo alla Corte dei conti per il consulente che mi ha predisposto il contratto.

LANNUTTI (*IdV*). Tuttavia, non bisogna solo maneggiare con cura questi strumenti finanziari, ma la mia posizione è che occorre anche rifuggire dalla tentazione di ricorrervi. Se ciò non si può fare perché rappresenta un intralcio all'agire economico, ai mercati e al liberalismo vanno però previsti dei paletti.

Mi chiedo, pertanto, se possiamo aggiungere un breve passaggio in cui si affermi che le banche italiane e straniere (al 60 per cento le straniere e al 40 per cento le italiane) hanno assunto la grave responsabilità di avere indotto Comuni, Province e Regioni ad indebitarsi per mera cupidigia, solo per guadagno.

PRESIDENTE. Alla fine del punto 1, dopo il primo periodo se ne potrebbe aggiungere un secondo, del seguente tenore: «Con particolare riferimento alle audizioni svolte dalla Corte dei conti e dalla Guardia di finanza, sono infatti emersi elementi dai quali si evidenziano operazioni

poco trasparenti e condizioni di non adeguato equilibrio tra gli interessi delle pubbliche amministrazioni e quelle delle banche proponenti i contratti».

CONTI (*PdL*). La formulazione è perfetta; penso però che sarebbe molto opportuno esplicitare che pertanto la Commissione si impegna ad affrontare questa problematica.

Abbiamo svolto un esame approfondito, interessantissimo e particolarmente lodevole, ma non posso fare a meno di rilevare che leggendo la bozza del documento un cittadino possa chiedersi cosa facciano i legislatori. Il documento rappresenta infatti uno sguardo sul passato, ma è anche uno strumento per impedire che i fatti accaduti si ripetano in futuro; pertanto porre dei paletti non è sufficiente, bisogna precisare che c'è la volontà unanime della Commissione di affrontare organicamente questo tema per individuare delle previsioni di legge che impediscano il ripetersi di questi fatti. Questo impegno va sottolineato da parte dei componenti della Commissione e non per fare una battaglia contro i mulini a vento, bensì perché è un'esigenza inevitabile per chi fa politica e riveste un impegno istituzionale.

PRESIDENTE. Dopo il periodo che ho appena sottoposto alla vostra attenzione, sempre al punto 1 dello schema di documento conclusivo, se ne potrebbe aggiungere un altro. «Pertanto la Commissione ritiene essenziale, per il futuro, da parte di tutti i soggetti coinvolti, il rispetto delle linee guida indicate nel presente documento e con l'auspicio che esse vengano tradotte in specifiche disposizioni».

MUSI (*PD*). Aggiungerei anche un riferimento alla considerazione della senatrice Bonfrisco in merito alla responsabilità di chi doveva vigilare e non lo ha fatto.

PRESIDENTE. Chiedo ai quattro estensori se ritengono che le integrazioni di cui ho dato lettura possano essere accolte.

D'UBALDO (*PD*). Chi ha partecipato alla stesura dello schema di documento è certamente più a conoscenza dei passaggi che sono stati svolti prima della stesura finale, così come è naturale che i colleghi qui presenti abbiano il diritto di intervenire, anche perché così facendo ci aiutano a riportare alla luce i nodi politici che abbiamo già affrontato in quella sede: tuttavia noi abbiamo individuato un punto di equilibrio, che potrebbe però risultare imperfetto. Per parte nostra, ad esempio, la sottolineatura della responsabilità in ordine alla vigilanza (soprattutto del Ministero dell'economia e delle finanze, che si è sottratto all'obbligo di redigere un regolamento vincolante, quindi più adatto a contenere il fenomeno) è stata posta.

D'altra parte, altri colleghi della maggioranza hanno fatto leva, in una misura che abbiamo accolto, sulla debolezza e quindi sull'alibi generale

che si è creato con riguardo ai Comuni: naturalmente ci riferiamo a questi solo perché costituiscono l'anello più debole della catena, ma in effetti, come giustamente è stato osservato, la questione non riguarda realtà di quel tipo.

In ultimo, abbiamo inoltre tutti convenuto (senza scadere in una polemica populistica, che a me non piace) sul fatto che il sistema bancario si è infilato in questi vuoti di norme, di professionalità e di consolidate esperienze per proporre quanto era in grado di prospettare.

Ora, da tutto questo emergono una funzione e una responsabilità da parte della Commissione che, per chi come noi può saccheggiare qualche ricordo di scuola, appaiono simili al paragone che Hegel faceva in riferimento alla filosofia, come «la nottola di Minerva», vale a dire un pensiero che giunge quando un processo si è ormai concluso. Oggi abbiamo questa responsabilità, poiché non stiamo approvando una legge né stiamo discutendo di una norma. Ci troviamo alla chiusura di un processo (quel processo è infatti chiuso). Come osservava poc'anzi il collega Lannutti, apprendiamo da tutti i giornali finanziari che vi è una fuga dai derivati: questo significa che il fenomeno è sostanzialmente terminato. Ha ragione la collega Bonfrisco ad osservare che, così come questo fenomeno si è chiuso, può aprirsene un altro, apparentemente diverso quanto alla forma, ma sostanzialmente identico nella dinamica.

I concetti che hanno ispirato questo schema di documento conclusivo sono tesi a fissare in un pensiero tendenzialmente organico la dinamica negativa, a mettere a verbale delle prescrizioni e a decidere quale principio dovrà valere per il futuro. Naturalmente se questo documento si limiterà ad essere una recensione dell'avvenuto, avrà un valore limitatissimo: diventerà infatti in breve tempo un reperto archeologico e la sua funzione si esaurirà. Dobbiamo invece redigerlo con l'intento di sollecitare altri ragionamenti, magari sforzandoci di anticipare i possibili fenomeni futuri.

Chi ha vissuto la stagione di riforma del sistema degli enti locali ricorderà che la novità alla quale tutti rendemmo onore in quel periodo fu l'istituzione del collegio dei revisori dei conti. È vero che il revisore dei conti non fa il mestiere del consulente finanziario, però anch'egli ha delle responsabilità. È possibile che tali professionisti (che non hanno nulla a che vedere con la politica e che quindi devono avere la capacità di esprimere con neutralità il proprio pensiero) non abbiano mai lanciato un messaggio di allarme quando è stato chiesto loro di esprimere un parere sul bilancio preventivo o quando, a fine anno, hanno esaminato il bilancio consuntivo? La nostra responsabilità di legislatori non è, allora, forse di aprire un'altra finestra che valga non solo per gli enti locali, ma anche per tutto il sistema pubblico, relativamente al funzionamento o al mancato funzionamento di questi apparati di sorveglianza e di garanzia interna? Credo che questo sia un campo sul quale applicare la nostra responsabilità.

BONFRISCO (*PdL*). Signor Presidente, penso che dobbiamo pervenire ad una sintesi. Le osservazioni svolte dai colleghi sono tutte giuste.

Ritengo che quella che lei ha proposto possa essere accolta da chi ha lavorato alla stesura di questo schema di documento.

Per rispondere al collega Musi, mi limito a ricordare la *vacatio* normativa o le lacune normative che hanno determinato il fatto che il nostro Paese divenisse una sorta di Eden della «*deregulation shopping*» di prodotti finanziari, poiché fino alla finanziaria del 2008 non vi era l'obbligo di iscrivere a bilancio le perdite prodotte dagli strumenti finanziari derivati e quindi non era possibile che i revisori dei conti dei nostri enti locali potessero segnalare o porre attenzione a questo aspetto.

Rispetto alla sintesi che ci ha testé proposto il signor Presidente, propongo di rafforzare il concetto e le prassi della vigilanza poste in capo alla Banca d'Italia da utilizzare per neutralizzare gli effetti degenerativi di questi strumenti così diffusi tra i nostri enti locali, per iniziativa di alcune banche particolarmente aggressive sul territorio o meglio – come ho già specificato – di alcuni *manager* bancari particolarmente aggressivi sul territorio, i quali ultimi, in virtù di ricchissime commissioni, avevano l'interesse ad espandere al massimo l'uso di questo tipo di strumento. Ciò è avvenuto sia nei confronti degli enti locali sia nei confronti del tessuto produttivo della piccola e media impresa del nostro Paese. Ritengo quindi che, nella sintesi che propone il Presidente, si possa ulteriormente porre l'accento su questo aspetto, che è quello che ci deve interessare di più.

Questa vigilanza non potrà mai riguardare il Ministero dell'economia e delle finanze (come ha ricordato lei, senatore Musi, e come abbiamo già dibattuto), il quale peraltro ha già emanato un precedente regolamento che classificava con grande precisione le varie tipologie di strumenti. Il Ministero dell'economia e delle finanze era l'unico soggetto istituzionale ad avere totale conoscenza della diffusione degli strumenti di finanza derivata presso gli enti locali, in quanto questo ultimo, in passato, aveva l'obbligo di comunicare al Dicastero la stipula di questi contratti. Non è dunque in capo al Ministero dell'economia e delle finanze che dobbiamo assegnare ulteriori ruoli di vigilanza, ma in capo a chi vigila sulla qualità dei prodotti finanziari che vengono venduti in questo Paese, vale a dire la Banca d'Italia.

PRESIDENTE. Vorrei avanzare una considerazione politica.

Sull'argomento la Commissione ha svolto il suo lavoro. Lo schema di documento conclusivo in esame rappresenta la prima presa di posizione del Parlamento, che ritengo importante: per questo riterrei opportuno parlo ai voti oggi. Non si tratta di una norma né questa indagine conoscitiva potrà esaurire il tema dei derivati nelle pubbliche amministrazioni; abbiamo quindi tutto il tempo di continuare ad esercitare la nostra vigilanza e il nostro ruolo, anche in termini di proposte normative. Ritengo tuttavia politicamente rilevante che emerga una precisa posizione della Commissione, con tutte le integrazioni e gli aggiustamenti ritenuti necessari, in modo tale che anche questo tema in qualche misura venga esternalizzato e solleciti il Ministero dell'economia e delle finanze, che deve emanare il regolamento, ad incorporare nel regolamento medesimo la parte rilevante

o tutte le linee guida qui emerse (per questo credo sia utile e tempestiva la presa di posizione assunta dalla Commissione).

Pertanto, se si condivide l'integrazione di cui ho dato lettura (il lessico, naturalmente, può essere anche aggiustato ed ulteriormente rafforzato) e se non ci sono ulteriori richieste di intervento, riterrei di passare ad eventuali preannunzi di voto. Rinviare il voto significherebbe rinviare l'esame dello schema di documento conclusivo al 13 aprile, ma ho la sensazione che questo sminuirebbe il lavoro serio che abbiamo svolto finora.

MURA (*LNP*). Signor Presidente, vorrei ricordare a tutti noi qual è il lavoro che stiamo svolgendo ora e qual è il lavoro che abbiamo svolto noi quattro estensori dello schema di documento conclusivo. Abbiamo sintetizzato e riunito le indicazioni emerse dalle audizioni ed abbiamo filtrato tutte queste informazioni di tipo tecnico con le sensibilità che abbiamo sviluppato rispetto al problema. Ne è uscito questo schema di documento, che – lo ricordo nuovamente – non è un provvedimento legislativo. È un documento che fornisce delle indicazioni, *in primis* a noi stessi, che come legislatori dovremo poi regolamentare la materia con dei provvedimenti legislativi; fornisce inoltre delle indicazioni precise riguardo a ciò che è stato detto più volte questa mattina, cioè la sollecitazione all'emanazione di un regolamento da parte del Ministero dell'economia e delle finanze.

Condivido le sollecitazioni pervenute dai colleghi Conti e De Angelis, affinché nelle premesse siano espresse ed evidenziate con forza le perplessità della Commissione e le criticità rispetto all'utilizzo di questi strumenti. Per cui, condivido assolutamente l'ulteriore sintesi proposta dal signor Presidente al punto 1.

Ritenevo però doveroso riportare il discorso su quanto stiamo facendo oggi: non si tratta di un provvedimento legislativo, bensì di un documento che deriva da una serie di audizioni con un commento e delle indicazioni che possiedono anche un forte contenuto politico. Come parte politica è nostro dovere, secondo quanto emerso dalla discussione, integrare le indicazioni squisitamente tecniche.

Ribadisco dunque l'apprezzamento per il lavoro svolto oggi in Commissione, che è molto importante, e il voto favorevole della Lega Nord anche alle integrazioni di cui il signor Presidente ha dato lettura che, credo, sottolineano criticità di cui in futuro dovremo tenere in debito conto noi della Commissione, così come tutti gli organi competenti.

D'UBALDO (*PD*). Preliminarmente ringrazio i colleghi del Gruppo per avere indicato me come oratore per intervenire in sede di preannuncio di voto.

L'impegno dell'intera Commissione e del comitato che ha prodotto questo schema di documento conclusivo e il dibattito di oggi hanno il merito di aver portato alla luce i problemi che a mano a mano sono stati posti alla nostra attenzione.

Signor Presidente, innanzitutto credo sarebbe opportuno che noi consigliassimo agli interlocutori esterni di leggere, insieme al documento che

stiamo per varare, gli atti che abbiamo raccolto nel corso delle audizioni e i Resoconti del dibattito che si sta svolgendo questa mattina che consideriamo prezioso ai fini dell'individuazione dei problemi che ci hanno affannato. Naturalmente esprimiamo il nostro consenso ed il nostro apprezzamento sull'intesa raggiunta, che risponde alla preoccupazione di fissare un punto di equilibrio tra le varie istanze emerse. Non c'è dubbio – lo ripeto – che avremmo voluto maggiore determinazione nel segnalare i problemi legati alla mancanza, in questi anni, di una funzione regolatrice da parte dell'apparato centrale dello Stato. Questo c'è implicitamente nel documento e lo abbiamo riconosciuto; adesso tendiamo a non riprenderlo come elemento prioritario rispetto ad altri e, quindi, va bene come formulazione quella inserita nella parte delle considerazioni più generali. Lo sottolineo perché è chiaro che ciascuno di noi ha il diritto (e, quindi, anche il compito rispetto al suo mondo e al suo elettorato) di sottolineare le parti che più convincono e interessano.

Sono anche convinto – questo è il senso del preannuncio di voto – che, in una fase «molto particolare» come questa (evito di usare altri aggettivi in cui maggioranza e opposizione rischiano di non intendersi neanche sulle questioni essenziali, aver svolto insieme questo cammino (ciascuno portando la sua riflessione e offrendo il proprio contributo) ed essere ormai giunti in prossimità di un voto (che mi pare di capire potrà essere unanime) su un documento così importante segnala il fatto che, di fronte a nodi essenziali della vita amministrativa e pubblica del nostro Paese, non può venire meno (infatti non avviene) lo spirito di concordia nazionale e di responsabilità generale. Questo è un contributo che possiamo offrire con grande orgoglio, perché non è usuale in questi giorni cogliere questo aspetto che segnala la responsabilità della classe dirigente politica, soggetta spesso e volentieri anche ad attacchi indiscriminati provenienti da più parti.

Signor Presidente, voglio riconoscerle la determinazione – fatto che non sempre è stato segnalato – con cui ha condotto, direttamente e indirettamente, la nostra indagine conoscitiva. Posso dire che in questa circostanza ci associamo al plauso generale rispetto ad un atteggiamento che dovrebbe sempre essere adottato nei momenti essenziali. La prassi seguita, la sensibilità dimostrata e l'apertura registrata, che in questa occasione hanno permesso di sviluppare ragionamenti condivisi in parte fin dall'inizio e di costruirne altri insieme, devono costituire un metodo che non va disperso e che lei, signor Presidente, saprà porre alla base dei futuri lavori di questa Commissione.

LANNUTTI (*IdV*). Signor Presidente, al di là del merito voglio anch'io esprimere un giudizio politico sulla convergenza che si è determinata. L'indagine conoscitiva sui derivati è stata un lavoro poderoso la cui sintesi – come ha appena osservato il collega D'Ubaldo – travalica maggioranza e opposizione, destra e sinistra perché riguarda i diritti – lo ricordo sempre – della povera gente e dei cittadini che pagano i *bonus*, le prebende, le *stock option* di questi banchieri tramite tassi più alti e la creazione di indebitamenti anche trentennali. Questa sintesi è dunque apprezzabile.

Mi limito solo a ricordare che in molti dei 21 punti in cui si articola lo schema di documento richiamiamo la responsabilità degli organi a vigilare, perché magari in passato non l'hanno fatto ma d'ora in poi dovranno farlo.

Nell'ultimo punto sosteniamo che riteniamo «opportuno avviare una riflessione sulla possibilità di rafforzare i poteri di controllo del Ministero dell'economia e delle finanze» e che anche Banca d'Italia e CONSOB non si devono sottrarre al compito di vigilare su determinati contratti che hanno mostrato tutti i loro limiti e che sono risultati, soprattutto per gli enti locali, veri e propri contratti a perdere, redatti in inglese e contenenti clausole vessatorie.

Al di là della separazione delle responsabilità tra le banche italiane e straniere, ritengo importante l'integrazione fatta su richiesta dei senatori De Angelis e Conti sulla responsabilità di un sistema bancario irresponsabile che non paga mai un conto che, invece, finisce per gravare sulla povera gente e sui clienti. Mi preme ricordare che questi banchieri non cambiano mai e che in una fase come questa non corrispondono nulla a chi deposita dei soldi in conto corrente. Abbiamo i costi di gestione più elevati del mondo: per prelevare il sudato e misero risparmio a volte, per esempio, bisogna pagare un «pizzo» di tre euro. Questo accade presso gli sportelli di UniCredit, ma non solo.

Il lavoro svolto da questa Commissione deve rappresentare dunque anche un monito nei confronti di questi banchieri, che devono cominciare a pagare il conto e ad essere più responsabili.

Pertanto, dopo il superamento delle riserve che avevamo inizialmente espresso, preannuncio il voto favorevole della mia parte politica sullo schema di documento conclusivo, sul quale ci auguriamo che si raccolga il consenso unanime della Commissione, rappresentando la sintesi di un grande lavoro svolto in quel clima di concordia tra maggioranza ed opposizione che dovrebbe accompagnarci anche nella trattazione di altre questioni che sono sul tappeto e che finora, purtroppo, non hanno ancora trovato risposta: mi riferisco, innanzitutto, alla questione fiscale.

A tale proposito, ad esempio, in questa sede abbiamo formulato più volte quesiti in merito allo scudo fiscale, alla presenza dello stesso sottosegretario Molgora, ma le risposte abbiamo dovuto leggerle poi sui giornali, perché questi le ha poi fornite alla Camera. Non intendo in alcun modo alimentare una sorta di concorrenza tra Camera e Senato, ma ritengo che questa Commissione debba anche iniziare a battere qualche pugno sul tavolo, perché di certo non conta meno di altre e alcune risposte ai quesiti che poniamo devono esserci date anche in questa sede.

Infine, signor Presidente, vorrei concludere sottolineando che, con tutto il rispetto che nutro per il Ministro dell'economia e delle finanze, credo che la sua latitanza in questa Commissione (in cui è venuto una sola volta) non contribuisca certamente a creare quel clima di concordia che ha caratterizzato invece lo svolgimento di questa poderosa indagine conoscitiva che segna indubbiamente uno spartiacque. Mi auguro, infatti,

che questa indagine conoscitiva possa oggi trovare degna conclusione con un voto unanime sullo schema di documento conclusivo.

PRESIDENTE. Senatore Lannutti, colgo l'occasione per ricordare a lei e a tutti i colleghi che il sottosegretario Molgora ha sempre seguito con molta attenzione i lavori della Commissione, manifestando totale disponibilità nei nostri confronti, pur essendo spesso costretto dagli impegni a correre tra Camera e Senato, come tutti sappiamo. Ricordo, inoltre, che il problema dei rapporti tra Parlamento e Governo è stato sottoposto in più occasioni al Ministero dell'economia e delle finanze, anche al fine di realizzare una migliore organizzazione dei lavori.

DE ANGELIS (*PdL*). Signor Presidente, cercherò di essere breve.

Intendo innanzitutto ringraziare i quattro colleghi estensori dello schema di documento conclusivo per l'ottimo lavoro svolto e Lei, signor Presidente, per la concretezza con cui ha condotto i lavori della Commissione nel corso dell'indagine conoscitiva. Voglio inoltre ringraziare il sottosegretario Molgora, che ha sempre seguito la nostra attività, nonostante talvolta problemi contingenti gli abbiano impedito di essere presente: ciò non ha impedito comunque a questa Commissione di svolgere fruttuosamente il proprio lavoro.

Con il voto sul documento conclusivo che ci apprestiamo ad esprimere, arriviamo oggi a pronunciare il nostro parere su un problema che riguarda decine di milioni di cittadini, perché parliamo di un indebitamento nascosto che si è prodotto all'interno degli enti locali e – lo ripeto – non ci riferiamo solo ai Comuni, che rappresentano la prima interfaccia nel rapporto tra Governo e cittadino, ma anche alle Province, alle Regioni e addirittura alle ASL.

Ritengo che possa dirsi ormai concluso un periodo in cui gli istituti bancari scorrazzavano all'interno dei nostri enti locali, anche in mancanza di una regolamentazione da parte del Governo rispetto a certe situazioni, con il conseguente prodursi di tutta una serie di perdite economiche a danno degli enti locali, che non siamo comunque ancora in grado di quantificare con esattezza. Giustamente abbiamo espresso un giudizio politico su quanto è avvenuto, cercando di individuare comunque i responsabili, pur non conoscendo l'esatto ammontare dei danni prodotti. Il lavoro svolto dalla Commissione servirà ad impedire, o in ogni caso a rendere più difficile, il ripetersi di determinate situazioni.

Sono fermamente convinto che le amministrazioni locali abbiano altri compiti ed incarichi da svolgere nell'interesse dei cittadini piuttosto che fare finanza. Mi auguro, dunque, che le indicazioni inserite all'interno del documento conclusivo che ci accingiamo a votare possano contribuire ad impedire che si ripeta in futuro quanto accaduto finora, e possano fare in modo che le amministrazioni locali si occupino principalmente di questioni legate perlopiù alla normale vita dei cittadini.

Non bisogna peraltro dimenticare che siamo alla vigilia di un modo diverso di fare amministrazione, perché tra qualche anno troverà attua-

zione all'interno delle amministrazioni locali il federalismo fiscale, con la conseguenza che sarà ancora più necessaria e dovuta la trasparenza dei conti pubblici nei confronti dei cittadini.

Preannunciando dunque il voto favorevole del mio Gruppo sullo schema di documento conclusivo e ringraziando nuovamente gli estensori, auspico che il Ministero dell'economia e delle finanze – ne sono anzi certo – possa far tesoro di questo documento nell'elaborazione di un regolamento che finalmente disciplini i rapporti di ordine finanziario che possono intercorrere tra gli istituti di credito e gli enti locali.

BARBOLINI (PD). Signor Presidente, non è certamente mia intenzione fare il guastafeste, ma mi sembra doveroso svolgere qui alcune considerazioni.

Riconosco certamente che il sottosegretario Molgora è un interlocutore molto attento nei nostri confronti, anche se qualche volta vorremmo vedere qui anche il Ministro dell'economia e delle finanze. In particolare, avremmo molto apprezzato che il Governo avesse partecipato alla seduta odierna, in cui ci apprestiamo a concludere un lavoro di notevole importanza. So che non esiste alcun obbligo in tal senso, ma si tratta di una questione di cortesia, e qualche volta il *bon ton* non guasta nei rapporti istituzionali tra Parlamento e Governo. Sarebbe stato peraltro utile registrare l'orientamento dell'Esecutivo sulle proposte da noi avanzate e l'eventuale disponibilità del Ministero – come auspicato dallo stesso collega De Angelis – a recepire i risultati del nostro lavoro: ci auguriamo che ciò avvenga, ma lo potremo verificare solo strada facendo.

In secondo luogo, vorrei sottolineare che in questi ultimi giorni – com'è noto – sono accaduti alcuni fatti che non possono dirsi esattamente esemplari dal punto di vista della correttezza dei rapporti tra Governo e Parlamento, oltre che del rispetto dei ruoli svolti dalla maggioranza e dall'opposizione. A questo proposito, vorrei soffermarmi sull'atteggiamento che il mio Gruppo ha sempre tenuto, e continua ad avere, nell'ambito della dialettica politica all'interno di questa Commissione, dell'Aula e, più in generale, di questa istituzione.

Signor Presidente, converrà con me che, se noi volessimo, probabilmente questa mattina il documento conclusivo non verrebbe approvato. È un atteggiamento che potremmo adottare, ma che per scelta politica non adottiamo: ci interessa però sottolineare che affinché le istituzioni funzionino e magari producano anche cose utili nell'interesse della collettività (come il documento che tra poco licenzieremo), anche considerando che si tratta di previsioni a tutela dei cittadini, è necessario che vi sia il concorso responsabile dell'opposizione. Questa è dunque la motivazione che ci guida e che ha ispirato il contributo che da noi tutti – e in particolare dal collega D'Ubaldo, che ha collaborato alla redazione del documento conclusivo – è stato dato al dibattito.

Come opposizione facciamo dunque il nostro dovere, perché siamo qui per collaborare allo svolgimento dei lavori parlamentari: vorremmo però che ci fosse un più ampio riconoscimento del ruolo responsabile e

propositivo che svolgiamo, non solo in questa Commissione, ma più complessivamente all'interno dell'istituzione parlamentare.

Ci tengo inoltre a sottolineare che in questa circostanza la nostra parte politica sta agendo qui in Commissione un po' difformemente rispetto agli orientamenti che il Gruppo ha stabilito di assumere come risposta ferma verso alcune decisioni prese dal Governo e dalla maggioranza, e di questo ci assumiamo la responsabilità: lo facciamo innanzitutto per un riguardo nei suoi confronti, signor Presidente, anche per dare atto del modo con cui si lavora in questa Commissione, oltre che per evitare di far fare una cattiva figura alle istituzioni e alla Commissione di cui facciamo parte, anche considerando il fatto che stiamo lavorando in collegamento audiovisivo.

Mi sembrava però giusto e doveroso rimarcare questi aspetti, e sottolineare il fatto che certamente ci potranno essere anche responsabilità dell'opposizione, ma ce ne sono soprattutto della maggioranza: ci piacerebbe, quindi (direi che lo pretendiamo), che tale nostro atteggiamento fosse anche quello tenuto dalla maggioranza, pure per garantire che l'Assemblea e le Commissioni possano funzionare nel pieno delle loro possibilità.

PRESIDENTE. Certamente è dovere di un Presidente di Commissione consentire la libera espressione delle opinioni. Inoltre, rispetto ad argomenti che interessano la quasi totalità dei cittadini italiani, l'obiettivo iniziale è di realizzare una decisione condivisa; non sempre ci si riesce e a quel punto è legittimo e doveroso che ci siano una maggioranza e un'opposizione. Se in questa sede si riesce a continuare a lavorare in questo modo, credo che ciò possa produrre effetti positivi anche al di fuori della Commissione.

Dichiaro chiusa la discussione.

Non essendovi osservazioni, le due integrazioni di cui ho dato lettura si intendono accolte. Così resta stabilito.

(Il Presidente accerta la presenza del numero legale).

Metto ai voti lo schema di documento conclusivo, così come modificato, con l'intesa che la Presidenza si intende autorizzata ad effettuare i coordinamenti che si rendessero necessari.

È approvato.

Desidero infine esprimere il mio ringraziamento, non solo personale ma anche politico, per le dichiarazioni svolte dal collega Barbolini.

Dichiaro conclusa l'indagine conoscitiva sull'utilizzo e la diffusione degli strumenti di finanza derivata e delle cartolarizzazioni nelle pubbliche amministrazioni.

I lavori terminano alle ore 11,20.

ALLEGATO

PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULL'UTILIZZO E LA DIFFUSIONE DEGLI STRUMENTI DI FINANZA DERIVATA E DELLE CARTOLARIZZAZIONI NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**La gestione dell'indebitamento e il ricorso a strumenti di finanza derivata***Le principali questioni rilevate*

1. Rispetto ai dati quantitativi sulla finanza derivata degli enti locali, illustrati dalla Corte dei Conti e altri, la Commissione ritiene che la conclusione di operazioni di particolare complessità da parte di enti territoriali, non solo di ridotte dimensioni anche organizzative, susciti forti perplessità, essendo emerse particolari criticità in relazione ai contratti da essi conclusi.

2. La Commissione rileva dunque la necessità di delineare *in primis* l'esatta dimensione quantitativa del fenomeno, a fronte di dati e cifre non sempre coincidenti e tenuto altresì conto delle molteplici angolazioni e prospettive dalle quali il volume complessivo dei derivati negoziati dagli enti territoriali può essere traguadato. La Commissione conferma la competenza di vigilanza e controllo su tale aspetto del Ministero dell'Economia e delle finanze in piena collaborazione con gli enti territoriali e locali. Tuttavia appare incontrovertibile dai dati esposti che il fenomeno non presenta profili di rischi sistemici per la finanza locale italiana, pur nella necessità di dover comunque procedere verso la piena trasparenza dei bilanci e alla risoluzione concordata di tali forme di contratti, anche alla luce dell'attuale fase di bassi tassi di interesse.

3. La Commissione ritiene utile approfondire l'ipotesi di consentire agli enti locali e territoriali di rinegoziare, con vincoli ed entro limiti espressamente stabiliti, i contratti derivati attualmente in essere e di prevedere, eventualmente, l'istituzione di un apposito organo pubblico di consulenza cui possano essere deferite, su base volontaria, eventuali questioni problematiche concernenti i derivati in essere.

4. Con riferimento alle singole operazioni, la Commissione esprime il convincimento che la struttura del *sinking fund* è all'evidenza difficilmente compatibile con le regole che presiedono all'attività degli enti territoriali: tale affermazione risulta ancora più netta se si pone mente alla circostanza che, in diversi casi, gli intermediari finanziari hanno proposto agli enti territoriali di costituire il *sinking fund* con titoli obbligazionari a loro volta emessi da altri enti locali, costituendo di fatto un'interrelazione, di dimensioni teoricamente sistemiche, tra le condizioni finanziarie di diversi enti territoriali.

In ordine alle operazioni *bullet* la Commissione ritiene che la scelta di una regolamentazione «leggera» in questa materia solleva non poche perplessità poiché le modalità di costituzione e gestione del fondo sono estremamente rilevanti, anche in considerazione della lunga durata dei prestiti obbligazionari e del conseguente rischio che l'ente assume in caso di insolvenza dell'intermediario finanziario al quale è affidata la gestione del fondo. Infatti, qualora il fondo venga costituito presso un intermediario finanziario e quest'ultimo, per qualsivoglia ragione, non provveda alla scadenza a versare all'ente territoriale l'importo accumulato per poter procedere all'estinzione del prestito obbligazionario, l'ente territoriale non potrà che far fronte ai pagamenti nei confronti degli obbligazionisti con risorse proprie, sempre che ne abbia la disponibilità considerato l'elevato importo dei prestiti obbligazionari. L'accumulo progressivo in un fondo della quota capitale può essere elemento utile nell'economia del rapporto contrattuale, ma considerata la natura degli enti pubblici e la circostanza che i capitali che essi gestiscono sono della collettività, sussistono forti dubbi in ordine all'utilizzo di questa modalità contrattuale. Va pertanto apprezzata la scelta compiuta, da ultimo, nell'ambito della manovra finanziaria per il 2009 di introdurre un divieto generalizzato per Regioni ed enti territoriali di emettere titoli obbligazionari o altre passività che prevedano il rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza.

5. In relazione alla tematica della classificazione nel bilancio dell'ente dei flussi differenziali che maturano periodicamente in favore dell'una o dell'altra parte, la commissione, facendo proprie le osservazioni svolte sul punto dalla Corte dei Conti, ritiene che, anche a salvaguardia degli equilibri di bilancio, la particolarità di tali risorse impone un comportamento prudente che dovrebbe indurre gli enti a destinare i flussi positivi a spese di investimento ovvero ad accantonarli e vincolarli in relazione al futuro possibile, e in moltissimi casi certo, pagamento di flussi negativi all'intermediario finanziario. Ragion per cui la Commissione ritiene che la allocazione in bilancio che meglio risponde ai principi di sana gestione finanziaria sia quella dell'inserimento di una specifica, e innovativa posta da imputare al titolo IV. Tuttavia, la mancanza di una specifica previsione nell'ambito dell'odierna classificazione di bilancio e la presenza di indicazioni parzialmente contrastanti all'interno dell'ordinamento (codici di classificazione SIOPE) mette in luce che sia da ritenere ammissibile procedere ad una diversa classificazione che preveda l'inserimento dei flussi in questione nell'ambito del Titolo III, purché l'ente che proceda in questo modo adotti una rigorosa politica nell'utilizzo di questi peculiari proventi, facendoli confluire nell'avanzo di amministrazione vincolato al pagamento dei futuri flussi negativi ovvero destinandoli, a seguito di una rigorosa analisi finanziaria in ordine al futuro andamento positivo del contratto, al pagamento esclusivo degli interessi relativi al debito nozionale. Ove, al contrario, l'ente ritenga di dover affrontare degli esborsi, considerata la natura della minusvalenza, in uscita dovrà essere previsto un apposito stanziamento, da imputare al titolo I, spese correnti.

6. Altra questione estremamente delicata riguarda la dichiarazione che numerosi enti territoriali hanno reso in sede contrattuale, circa il possesso di una specifica competenza in materia finanziaria. Al riguardo, appare utile sottolineare che, normalmente, gli strumenti finanziari derivati vengono negoziati tra un intermediario finanziario ed un soggetto che può avere o meno la qualifica di operatore qualificato (o professionale). La disciplina normativa relativa ai servizi finanziari prevede un diverso grado di applicazione in relazione alla sussistenza o meno della qualifica di operatore professionale, con differenti livelli di informazione e cautele che debbono essere attuate dall'operatore finanziario che tratta con i soggetti non qualificati. In quest'ultimo caso, l'operatore finanziario è tenuto ad effettuare alcuni adempimenti informativi previsti dal TUF e dal regolamento intermediari. Se l'operatore è qualificato, l'intermediario finanziario non è tenuto all'osservanza di questi obblighi. Conseguentemente, la questione che si pone è quella di decidere quale valore assuma la dichiarazione resa dal funzionario dell'ente locale e territoriale preposto ai servizi finanziari che può impegnare l'ente in relazione al singolo contratto, ma non può attestare che l'ente abbia o meno la competenza richiesta dalla norma. Al di là del rischio che si assume colui che dichiara di possedere la specifica competenza in materia finanziaria, è evidente che sussistono dubbi in ordine alla validità di siffatta clausola, in assenza della prova dell'effettiva competenza di chi ha concluso il contratto e, più in generale, dell'ente stesso. Questa conclusione risulta avvalorata dal decreto legislativo 17 settembre 2007, n. 164, che ha recepito nell'ordinamento italiano la direttiva 2004/39/CE relativa ai mercati degli strumenti finanziari (c.d. MiFID), nel quale è stato espressamente previsto che il Ministero dell'economia individui con apposito regolamento i requisiti di competenza che debbono possedere gli enti territoriali al fine di essere considerati operatori qualificati. La Commissione osserva che tale regolamento non è stato tuttora adottato, e ne sollecita quindi la rapida adozione. Si suggerisce di considerare comunque gli enti locali clienti non professionali.

7. Peraltro, l'effettiva mancanza di una specifica competenza finanziaria da parte degli enti interessati ha rappresentato uno dei motivi del diffondersi, negli enti stessi, di prassi operative discutibili che hanno comportato alcune rilevanti criticità nelle procedure per l'utilizzo degli strumenti derivati e nel rispetto dei criteri prudenziali di sana gestione. Tra le questioni più rilevanti emerse nel corso delle audizioni si ricordano l'individuazione dell'advisor caratterizzata in molti – e rilevanti – casi da un generalizzato e sostanziale «aggiramento» delle procedure di gara previste al riguardo dalla normativa vigente. Una situazione cui hanno contribuito anche gli *advisor* scelti che in molti – e rilevanti – casi non hanno ricoperto quella posizione di terzietà tra l'ente e l'intermediario creditizio, come previsto dalla vigente normativa, essendo in molti casi, addirittura emanazione degli stessi intermediari. Si ritiene necessario evidenziare altresì la adeguata valutazione economica delle operazioni e dei relativi contratti proposti dagli intermediari, Si tratta cioè di verificare ex ante come

comparare il valore attuale degli oneri futuri derivanti dalle operazioni in derivati rispetto al debito in essere. Nell'operatività instauratasi nei fatti va evidenziata altresì la impossibilità per gli enti di appellarsi alla legge italiana in quanto spesso i contratti, sottoscritti per circa il 60 per cento con intermediari finanziari stranieri, e redatti in lingua inglese, anche con la clausola del foro competente straniero, sono sottoposti a normative di ordinamenti esteri.

8. In considerazione delle particolari criticità relative ai contratti conclusi dagli enti territoriali, soprattutto di ridotte dimensioni anche organizzative, la Commissione propone di vietare la sottoscrizione di contratti, di qualsiasi natura e tipologia, in materia di derivati da parte dei Comuni con popolazione pari o inferiore a 100.000 abitanti con esclusione dei capoluoghi di provincia. Analogamente, tale divieto vale per le associazioni di comuni e le comunità montane.

Proposte

9. A giudizio della Commissione occorre che il legislatore prosegua nell'attuazione di un indirizzo politico di riordino della normativa di settore con un notevole rafforzamento delle regole di correttezza, di trasparenza e di tutela dell'affidamento degli amministratori pubblici. I principi cardine di tale azione, perseguita nei più recenti indirizzi di politica legislativa, possono essere ravvisati nelle seguenti misure:

(a) divieto per gli enti territoriali e locali di emettere prestiti obbligazionari con rimborso unico alla scadenza (*bullet*), di modo che essi non possono più rinviare nel lungo termine il peso dei debiti che contraggono sul mercato;

(b) sospensione della stipula di nuovi contratti relativi a strumenti finanziari derivati fino a quando il Ministero dell'economia e delle finanze fisserà con apposito regolamento le tipologie di operazioni ammesse, i criteri e le condizioni per la loro conclusione;

(c) per il futuro, divieto, proposto dalla Commissione, di sottoscrivere contratti derivati che prevedano il versamento preventivo di premi upfront;

(d) dovere per gli intermediari dei contratti derivati, di certificare ai sensi degli obblighi imposti dalla direttiva MiFID, di aver acquisito le informazioni e di aver valutato adeguatamente le loro conoscenze, esperienze e capacità di comprendere i rischi delle operazioni che intendono stipulare. In tal modo pertanto non risulta più sufficiente la mera dichiarazione rilasciata dal cliente in modo più o meno superficiale, per esonerare la banca da responsabilità per scarsa diligenza, correttezza e trasparenza.

10. La Commissione valuta con favore il fatto che nell'elaborazione dello schema di regolamento ministeriale sui derivati si sia proceduto, in primo luogo, all'individuazione dell'approccio da preferire al fine di assicurare agli enti la migliore comprensione circa l'effettiva convenienza dei

contratti sottoposti alla loro valutazione. La scelta in favore di un approccio metodologico che consente la rappresentazione degli scenari di probabilità del valore a scadenza del portafoglio strutturato rispetto al valore a scadenza del portafoglio iniziale è stata effettuata anche in ragione delle proposte formulate in tal senso dalla Banca d'Italia e dalla Consob. Tuttavia, tali considerazioni non possono essere disgiunte dalla necessaria prescrizione per l'ente che intenda sottoscrivere strumenti di ristrutturazione del debito, di provvedere ad affiancare all'analisi degli aspetti finanziari dell'operazione una propedeutica valutazione sulla sostenibilità economica del contratto derivato, di qualsivoglia natura e tipologia, proposto dall'advisor e che tale valutazione ne costituisca un requisito costitutivo e non ultroneo, rispetto a quello finanziario.

11. Necessità che gli advisor, accanto ai necessari requisiti di professionalità, possiedano una configurazione giuridica ed operativa che garantisca l'effettiva terzietà/imparzialità, nella prospettiva dell'adozione dello specifico Albo dei consulenti finanziari indipendenti, tra l'ente territoriale e l'intermediario finanziario nella fornitura del servizio di assistenza/consulenza all'ente che intenda utilizzare gli strumenti derivati previsti per la gestione del proprio debito

12. La Commissione, inoltre, apprezza il fatto che lo schema di regolamento comprende alcune istruzioni metodologiche, che sono mutate dall'approccio largamente utilizzato in altri contesti dall'autorità di vigilanza dei mercati finanziari relativamente all'informazione obbligatoria da rendere al sottoscrittore meno esperto.

13. In sintesi, la Commissione esprime apprezzamento per i seguenti profili della normativa proposta, nell'ottica di rendere effettiva la garanzia di trasparenza degli strumenti negoziati, essa include infatti:

(a) l'elenco delle operazioni ritenute ammissibili e l'indicazione di talune caratteristiche che le stesse, o la controparte con cui vengono concluse, devono possedere (articolo 2);

(b) il contenuto dell'allegato informativo e della dichiarazione rilasciata dalla persona incaricata della sottoscrizione del contratto (articoli 3 e 4);

(c) la specificazione delle conseguenze derivanti dal mancato rispetto delle norme di garanzia (articolo 5) e, infine;

(d) l'indicazione degli adempimenti in termini di bilanci pubblici (articolo 6) e di comunicazioni preventive (articolo 7).

14. Nel dettaglio, la Commissione giudica positivamente la scelta di prevedere che le norme dettate dal regolamento costituiscano norme di applicazione necessaria (articolo 1, comma 2) e di delimitare espressamente la tipologia dei contratti relativi a strumenti finanziari derivati che possono essere conclusi dalle regioni, dalle province autonome di Trento e Bolzano, e dagli enti locali oltre alla necessità che siano indicate le componenti derivate, implicite o esplicite, che gli stessi enti hanno facoltà di prevedere nei contratti di finanziamento. Tra le indicazioni obbligatorie previste dal regolamento, la Commissione ritiene opportuno segnalare, per la

loro rilevanza, quelle concernenti il portafoglio finanziario iniziale (ovvero la posizione finanziaria dell'ente formata dalla passività finanziaria sottostante e dalle eventuali operazioni già stipulate su tale passività, incluse eventuali componenti derivate laddove l'operazione in derivati conclusa dall'ente sia riferita ad un preesistente contratto di finanziamento) e il portafoglio finanziario strutturato, consistente nella posizione finanziaria assunta dall'ente successivamente alla conclusione dell'operazione in derivati, formata da quest'ultima e dal portafoglio finanziario iniziale

15. A giudizio della Commissione appare condivisibile anche la limitazione, di cui all'articolo 2, delle operazioni in strumenti derivati consentite agli enti locali, con la riproposizione, in caso di operazioni di indebitamento effettuate in valute diverse dall'euro, di quanto previsto dal decreto ministeriale n. 389 del 2003 ovvero l'obbligo per l'ente locale contraente di prevedere la copertura del rischio di cambio mediante *swap di tasso di cambio*; a ciò si aggiungono ulteriori limiti alle tipologie di operazioni consentite: esse si limitano infatti allo *swap di tasso di interesse*, all'acquisto di un *forward rate agreement*, di un *cap* od un *collar* di tasso di interesse (a condizione che il relativo valore equo alla data di acquisto risulti non negativo), con esclusione di operazioni che potrebbero prestarsi a un maggiore profilo di rischio o anche a intenti più marcatamente speculativi, come i *sinking funds* o gli *amortizing swaps*.

16. La Commissione ritiene meritevoli di approfondimento le disposizioni sul *rating* dell'intermediario, che il regolamento (all'articolo 2, comma 4) detta nell'evidente intento di circoscrivere l'operatività in derivati con gli enti locali ai soggetti ritenuti più affidabili dal mercato

17. Si ribadisce poi che, qualora al momento del perfezionamento dell'operazione in derivati sia stato previsto il riconoscimento a favore dell'ente di un *upfront*, questo non può essere superiore all'1 per cento del capitale nozionale iniziale dell'operazione in derivati. Resta ferma la proposta di vietare la sottoscrizione di contratti in futuro che prevedano il versamento del premio *upfront*.

18. La Commissione sottolinea con favore le norme riguardanti l'informativa finalizzata alla trasparenza dei contratti (recate dall'articolo 3), secondo cui i contratti devono comprendere una versione allegata della traduzione in lingua italiana, che ne costituisce parte integrante, contenente – tra le altre – le seguenti informazioni:

(a) l'indicazione esplicita del valore equo alla data di sottoscrizione;

(b) la descrizione analitica degli elementi di base nei quali è scomponibile il portafoglio finanziario strutturato, indicando, per ciascun elemento, se lo stesso rientra nella passività finanziaria sottostante ovvero nelle eventuali operazioni già stipulate su tale passività ovvero nell'operazione in derivati definita nel contratto;

(c) la rappresentazione, in forma sia numerica che grafica, dei risultati delle simulazioni numeriche che identificano il costo implicito del-

l'operazione in derivati. La Commissione ritiene necessario prevedere che la competenza sia del Foro italiano.

19. Ad avviso della Commissione riveste particolare valore anche la previsione (all'articolo 5) della nullità del contratto (che può essere fatta valere solo dall'ente) stipulato in violazione dei limiti alle operazioni consentite, di cui all'articolo 2, commi 1, 2, e 3, ovvero privo dell'allegato contenente le informazioni di cui all'articolo 3 o dell'attestazione di cui all'articolo 4, a tutela dell'interesse dell'ente coinvolto.

20. La Commissione reputa condivisibile la normativa che l'articolo 6 introduce per garantire la pubblicità e la conoscibilità delle operazioni in derivati concluse dai singoli enti locali, nel tentativo di superare il problema della limitatezza del patrimonio informativo tuttora disponibile, come segnalato da più parti in audizione. In particolare, agli enti locali viene imposta la redazione di una nota informativa, sottoscritta dal responsabile della gestione finanziaria, da allegare al bilancio di previsione e al rendiconto, che evidenzia per ciascuna operazione in derivati in essere le seguenti informazioni:

- (a) la tipologia dell'operazione, come individuata dall'articolo 2;
- (b) il capitale nozionale dell'operazione al momento della stipula e alla data di redazione del bilancio;
- (c) la passività finanziaria sottostante al momento della stipula dell'operazione e alla data di redazione del bilancio;
- (d) il valore previsto dei flussi di cassa dell'operazione in derivati nel periodo considerato dal bilancio.

21. La Commissione ritiene opportuno avviare una riflessione sulla possibilità di rafforzare i poteri di controllo del Ministero dell'economia e delle finanze, al quale, ai sensi dell'articolo 7, vanno trasmessi i contratti aventi per oggetto strumenti derivati: appare infatti alquanto limitativo prevedere che i competenti uffici ministeriali verifichino esclusivamente che nell'allegato al contratto siano presenti gli elementi informativi richiesti dall'articolo 3 e che la loro efficacia sia subordinata alla mera trasmissione effettuata ai sensi della medesima disposizione e non all'esito della verifica stessa, anche se si dispone che i contratti pervenuti al Ministero dell'economia e delle finanze siano trasmessi alla Banca d'Italia e alla Consob per le finalità proprie di ciascuna autorità di vigilanza.

DOCUMENTO CONCLUSIVO**DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULL'UTILIZZO E LA DIFFUSIONE DEGLI STRUMENTI DI FINANZA DERIVATA E DELLE CARTOLARIZZAZIONI NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI****APPROVATO DALLA COMMISSIONE***(Doc. XVII, n. 5)***La gestione dell'indebitamento e il ricorso a strumenti di finanza derivata***Le principali questioni rilevate*

1. Rispetto ai dati quantitativi sulla finanza derivata degli enti locali, illustrati dalla Corte dei Conti e altri, la Commissione ritiene che la conclusione di operazioni di particolare complessità da parte di enti territoriali, non solo di ridotte dimensioni anche organizzative, suscita forti perplessità, essendo emerse particolari criticità in relazione ai contratti da essi conclusi. Con particolare riferimento alle audizioni svolte dalla Corte dei conti e dalla Guardia di finanza, sono infatti emersi elementi dai quali si evidenziano operazioni poco trasparenti e condizioni di non adeguato equilibrio tra gli interessi delle pubbliche amministrazioni e quelle delle banche proponenti i contratti. Pertanto la Commissione ritiene essenziale, per il futuro, da parte di tutti i soggetti coinvolti, il rispetto delle linee guida indicate nel presente documento e con l'auspicio che esse vengano tradotte in specifiche disposizioni.

2. La Commissione rileva dunque la necessità di delineare *in primis* l'esatta dimensione quantitativa del fenomeno, a fronte di dati e cifre non sempre coincidenti e tenuto altresì conto delle molteplici angolazioni e prospettive dalle quali il volume complessivo dei derivati negoziati dagli enti territoriali può essere traguadato. La Commissione conferma la competenza di vigilanza e controllo su tale aspetto del Ministero dell'Economia e delle finanze in piena collaborazione con gli enti territoriali e locali. Tuttavia appare incontrovertibile dai dati esposti che il fenomeno non presenta profili di rischi sistemici per la finanza locale italiana, pur nella necessità di dover comunque procedere verso la piena trasparenza dei bilanci e alla risoluzione concordata di tali forme di contratti, anche alla luce dell'attuale fase di bassi tassi di interesse.

3. La Commissione ritiene utile approfondire l'ipotesi di consentire agli enti locali e territoriali di rinegoziare, con vincoli ed entro limiti espressamente stabiliti, i contratti derivati attualmente in essere e di prevedere, eventualmente, l'istituzione di un apposito organo pubblico di consulenza cui possano essere deferite, su base volontaria, eventuali questioni problematiche concernenti i derivati in essere.

4. Con riferimento alle singole operazioni, la Commissione esprime il convincimento che la struttura del *sinking fund* è all'evidenza difficilmente compatibile con le regole che presidono all'attività degli enti ter-

ritoriali: tale affermazione risulta ancora più netta se si pone mente alla circostanza che, in diversi casi, gli intermediari finanziari hanno proposto agli enti territoriali di costituire il *sinking fund* con titoli obbligazionari a loro volta emessi da altri enti locali, costituendo di fatto un'interrelazione, di dimensioni teoricamente sistemiche, tra le condizioni finanziarie di diversi enti territoriali.

In ordine alle operazioni *bullet* la Commissione ritiene che la scelta di una regolamentazione «leggera» in questa materia solleva non poche perplessità poiché le modalità di costituzione e gestione del fondo sono estremamente rilevanti, anche in considerazione della lunga durata dei prestiti obbligazionari e del conseguente rischio che l'ente assume in caso di insolvenza dell'intermediario finanziario al quale è affidata la gestione del fondo. Infatti, qualora il fondo venga costituito presso un intermediario finanziario e quest'ultimo, per qualsivoglia ragione, non provveda alla scadenza a versare all'ente territoriale l'importo accumulato per poter procedere all'estinzione del prestito obbligazionario, l'ente territoriale non potrà che far fronte ai pagamenti nei confronti degli obbligazionisti con risorse proprie, sempre che ne abbia la disponibilità considerato l'elevato importo dei prestiti obbligazionari. L'accumulo progressivo in un fondo della quota capitale può essere elemento utile nell'economia del rapporto contrattuale, ma considerata la natura degli enti pubblici e la circostanza che i capitali che essi gestiscono sono della collettività, sussistono forti dubbi in ordine all'utilizzo di questa modalità contrattuale. Va pertanto apprezzata la scelta compiuta, da ultimo, nell'ambito della manovra finanziaria per il 2009 di introdurre un divieto generalizzato per Regioni ed enti territoriali di emettere titoli obbligazionari o altre passività che prevedano il rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza.

5. In relazione alla tematica della classificazione nel bilancio dell'ente dei flussi differenziali che maturano periodicamente in favore dell'una o dell'altra parte, la commissione, facendo proprie le osservazioni svolte sul punto dalla Corte dei Conti, ritiene che, anche a salvaguardia degli equilibri di bilancio, la particolarità di tali risorse impone un comportamento prudente che dovrebbe indurre gli enti a destinare i flussi positivi a spese di investimento ovvero ad accantonarli e vincolarli in relazione al futuro possibile, e in moltissimi casi certo, pagamento di flussi negativi all'intermediario finanziario. Ragion per cui la Commissione ritiene che la allocazione in bilancio che meglio risponde ai principi di sana gestione finanziaria sia quella dell'inserimento di una specifica, e innovativa posta da imputare al titolo IV. Tuttavia, la mancanza di una specifica previsione nell'ambito dell'odierna classificazione di bilancio e la presenza di indicazioni parzialmente contrastanti all'interno dell'ordinamento (codici di classificazione SIOPE) mette in luce che sia da ritenere ammissibile procedere ad una diversa classificazione che preveda l'inserimento dei flussi in questione nell'ambito del Titolo III, purché l'ente che proceda in questo modo adotti una rigorosa politica nell'utilizzo di questi peculiari proventi, facendoli confluire nell'avanzo di amministrazione vincolato al pagamento dei futuri flussi negativi ovvero destinandoli, a se-

guito di una rigorosa analisi finanziaria in ordine al futuro andamento positivo del contratto, al pagamento esclusivo degli interessi relativi al debito nozionale. Ove, al contrario, l'ente ritenga di dover affrontare degli esborsi, considerata la natura della minusvalenza, in uscita dovrà essere previsto un apposito stanziamento, da imputare al titolo I, spese correnti.

6. Altra questione estremamente delicata riguarda la dichiarazione che numerosi enti territoriali hanno reso in sede contrattuale, circa il possesso di una specifica competenza in materia finanziaria. Al riguardo, appare utile sottolineare che, normalmente, gli strumenti finanziari derivati vengono negoziati tra un intermediario finanziario ed un soggetto che può avere o meno la qualifica di operatore qualificato (o professionale). La disciplina normativa relativa ai servizi finanziari prevede un diverso grado di applicazione in relazione alla sussistenza o meno della qualifica di operatore professionale, con differenti livelli di informazione e cautele che debbono essere attuate dall'operatore finanziario che tratta con i soggetti non qualificati. In quest'ultimo caso, l'operatore finanziario è tenuto ad effettuare alcuni adempimenti informativi previsti dal TUF e dal regolamento intermediari. Se l'operatore è qualificato, l'intermediario finanziario non è tenuto all'osservanza di questi obblighi. Conseguentemente, la questione che si pone è quella di decidere quale valore assuma la dichiarazione resa dal funzionario dell'ente locale e territoriale preposto ai servizi finanziari che può impegnare l'ente in relazione al singolo contratto, ma non può attestare che l'ente abbia o meno la competenza richiesta dalla norma. Al di là del rischio che si assume colui che dichiara di possedere la specifica competenza in materia finanziaria, è evidente che sussistono dubbi in ordine alla validità di siffatta clausola, in assenza della prova dell'effettiva competenza di chi ha concluso il contratto e, più in generale, dell'ente stesso. Questa conclusione risulta avvalorata dal decreto legislativo 17 settembre 2007, n. 164, che ha recepito nell'ordinamento italiano la direttiva 2004/39/CE relativa ai mercati degli strumenti finanziari (c.d. MiFID), nel quale è stato espressamente previsto che il Ministero dell'economia individui con apposito regolamento i requisiti di competenza che debbono possedere gli enti territoriali al fine di essere considerati operatori qualificati. La Commissione osserva che tale regolamento non è stato tuttora adottato, e ne sollecita quindi la rapida adozione. Si suggerisce di considerare comunque gli enti locali clienti non professionali.

7. Peraltro, l'effettiva mancanza di una specifica competenza finanziaria da parte degli enti interessati ha rappresentato uno dei motivi del diffondersi, negli enti stessi, di prassi operative discutibili che hanno comportato alcune rilevanti criticità nelle procedure per l'utilizzo degli strumenti derivati e nel rispetto dei criteri prudenziali di sana gestione. Tra le questioni più rilevanti emerse nel corso delle audizioni si ricordano l'individuazione dell'*advisor* caratterizzata in molti – e rilevanti – casi da un generalizzato e sostanziale «aggiramento» delle procedure di gara previste al riguardo dalla normativa vigente. Una situazione cui hanno contribuito anche gli *advisor* scelti che in molti – e rilevanti – casi non hanno rico-

perto quella posizione di terzietà tra l'ente e l'intermediario creditizio, come previsto dalla vigente normativa, essendo in molti casi, addirittura emanazione degli stessi intermediari. Si ritiene necessario evidenziare altresì la adeguata valutazione economica delle operazioni e dei relativi contratti proposti dagli intermediari, Si tratta cioè di verificare ex ante come comparare il valore attuale degli oneri futuri derivanti dalle operazioni in derivati rispetto al debito in essere. Nell'operatività instauratasi nei fatti va evidenziata altresì la impossibilità per gli enti di appellarsi alla legge italiana in quanto spesso i contratti, sottoscritti per circa il 60 per cento con intermediari finanziari stranieri, e redatti in lingua inglese, anche con la clausola del foro competente straniero, sono sottoposti a normative di ordinamenti esteri.

8. In considerazione delle particolari criticità relative ai contratti conclusi dagli enti territoriali, soprattutto di ridotte dimensioni anche organizzative, la Commissione propone di vietare la sottoscrizione di contratti, di qualsiasi natura e tipologia, in materia di derivati da parte dei Comuni con popolazione pari o inferiore a 100.000 abitanti con esclusione dei capoluoghi di provincia. Analogamente, tale divieto vale per le associazioni di comuni e le comunità montane.

Proposte

9. A giudizio della Commissione occorre che il legislatore prosegua nell'attuazione di un indirizzo politico di riordino della normativa di settore con un notevole rafforzamento delle regole di correttezza, di trasparenza e di tutela dell'affidamento degli amministratori pubblici. I principi cardine di tale azione, perseguita nei più recenti indirizzi di politica legislativa, possono essere ravvisati nelle seguenti misure:

(a) divieto per gli enti territoriali e locali di emettere prestiti obbligazionari con rimborso unico alla scadenza (*bullet*), di modo che essi non possono più rinviare nel lungo termine il peso dei debiti che contraggono sul mercato;

(b) sospensione della stipula di nuovi contratti relativi a strumenti finanziari derivati fino a quando il Ministero dell'economia e delle finanze fisserà con apposito regolamento le tipologie di operazioni ammesse, i criteri e le condizioni per la loro conclusione;

(c) per il futuro, divieto, proposto dalla Commissione, di sottoscrivere contratti derivati che prevedano il versamento preventivo di premi *upfront*;

(d) dovere per gli intermediari dei contratti derivati, di certificare ai sensi degli obblighi imposti dalla direttiva MiFID, di aver acquisito le informazioni e di aver valutato adeguatamente le loro conoscenze, esperienze e capacità di comprendere i rischi delle operazioni che intendono stipulare. In tal modo pertanto non risulta più sufficiente la mera dichiarazione rilasciata dal cliente in modo più o meno superficiale, per esone-

rare la banca da responsabilità per scarsa diligenza, correttezza e trasparenza.

10. La Commissione valuta con favore il fatto che nell'elaborazione dello schema di regolamento ministeriale sui derivati si sia proceduto, in primo luogo, all'individuazione dell'approccio da preferire al fine di assicurare agli enti la migliore comprensione circa l'effettiva convenienza dei contratti sottoposti alla loro valutazione. La scelta in favore di un approccio metodologico che consente la rappresentazione degli scenari di probabilità del valore a scadenza del portafoglio strutturato rispetto al valore a scadenza del portafoglio iniziale è stata effettuata anche in ragione delle proposte formulate in tal senso dalla Banca d'Italia e dalla Consob. Tuttavia, tali considerazioni non possono essere disgiunte dalla necessaria prescrizione per l'ente che intenda sottoscrivere strumenti di ristrutturazione del debito, di provvedere ad affiancare all'analisi degli aspetti finanziari dell'operazione una propedeutica valutazione sulla sostenibilità economica del contratto derivato, di qualsivoglia natura e tipologia, proposto dall'*advisor* e che tale valutazione ne costituisca un requisito costitutivo e non ultroneo, rispetto a quello finanziario.

11. Necessità che gli *advisor*, accanto ai necessari requisiti di professionalità, possiedano una configurazione giuridica ed operativa che garantisca l'effettiva terzietà/imparzialità, nella prospettiva dell'adozione dello specifico Albo dei consulenti finanziari indipendenti, tra l'ente territoriale e l'intermediario finanziario nella fornitura del servizio di assistenza/consulenza all'ente che intenda utilizzare gli strumenti derivati previsti per la gestione del proprio debito.

12. La Commissione, inoltre, apprezza il fatto che lo schema di regolamento comprende alcune istruzioni metodologiche, che sono mutate dall'approccio largamente utilizzato in altri contesti dall'autorità di vigilanza dei mercati finanziari relativamente all'informazione obbligatoria da rendere al sottoscrittore meno esperto.

13. In sintesi, la Commissione esprime apprezzamento per i seguenti profili della normativa proposta, nell'ottica di rendere effettiva la garanzia di trasparenza degli strumenti negoziati, essa include infatti:

(e) l'elenco delle operazioni ritenute ammissibili e l'indicazione di talune caratteristiche che le stesse, o la controparte con cui vengono concluse, devono possedere (articolo 2);

(f) il contenuto dell'allegato informativo e della dichiarazione rilasciata dalla persona incaricata della sottoscrizione del contratto (articoli 3 e 4);

(g) la specificazione delle conseguenze derivanti dal mancato rispetto delle norme di garanzia (articolo 5) e, infine,

(h) l'indicazione degli adempimenti in termini di bilanci pubblici (articolo 6) e di comunicazioni preventive (articolo 7).

14. Nel dettaglio, la Commissione giudica positivamente la scelta di prevedere che le norme dettate dal regolamento costituiscano norme di ap-

plicazione necessaria (articolo 1, comma 2) e di delimitare espressamente la tipologia dei contratti relativi a strumenti finanziari derivati che possono essere conclusi dalle regioni, dalle province autonome di Trento e Bolzano, e dagli enti locali oltre alla necessità che siano indicate le componenti derivate, implicite o esplicite, che gli stessi enti hanno facoltà di prevedere nei contratti di finanziamento. Tra le indicazioni obbligatorie previste dal regolamento, la Commissione ritiene opportuno segnalare, per la loro rilevanza, quelle concernenti il portafoglio finanziario iniziale (ovvero la posizione finanziaria dell'ente formata dalla passività finanziaria sottostante e dalle eventuali operazioni già stipulate su tale passività, incluse eventuali componenti derivate laddove l'operazione in derivati conclusa dall'ente sia riferita ad un preesistente contratto di finanziamento) e il portafoglio finanziario strutturato, consistente nella posizione finanziaria assunta dall'ente successivamente alla conclusione dell'operazione in derivati, formata da quest'ultima e dal portafoglio finanziario iniziale.

15. A giudizio della Commissione appare condivisibile anche la limitazione, di cui all'articolo 2, delle operazioni in strumenti derivati consentite agli enti locali, con la riproposizione, in caso di operazioni di indebitamento effettuate in valute diverse dall'euro, di quanto previsto dal decreto ministeriale n. 389 del 2003 ovvero l'obbligo per l'ente locale contraente di prevedere la copertura del rischio di cambio mediante *swap di tasso di cambio*; a ciò si aggiungono ulteriori limiti alle tipologie di operazioni consentite: esse si limitano infatti allo *swap di tasso di interesse*, all'acquisto di un *forward rate agreement*, di un *cap* od un *collar* di tasso di interesse (a condizione che il relativo valore equo alla data di acquisto risulti non negativo), con esclusione di operazioni che potrebbero prestarsi a un maggiore profilo di rischio o anche a intenti più marcatamente speculativi, come i *sinking funds* o gli *amortizing swaps*.

16. La Commissione ritiene meritevoli di approfondimento le disposizioni sul *rating* dell'intermediario, che il regolamento (all'articolo 2, comma 4) detta nell'evidente intento di circoscrivere l'operatività in derivati con gli enti locali ai soggetti ritenuti più affidabili dal mercato.

17. Si ribadisce poi che, qualora al momento del perfezionamento dell'operazione in derivati sia stato previsto il riconoscimento a favore dell'ente di un *upfront*, questo non può essere superiore all'1 per cento del capitale nozionale iniziale dell'operazione in derivati. Resta ferma la proposta di vietare la sottoscrizione di contratti in futuro che prevedano il versamento del premio *upfront*.

18. La Commissione sottolinea con favore le norme riguardanti l'informativa finalizzata alla trasparenza dei contratti (recate dall'articolo 3), secondo cui i contratti devono comprendere una versione allegata della traduzione in lingua italiana, che ne costituisce parte integrante, contenente – tra le altre – le seguenti informazioni:

(i) l'indicazione esplicita del valore equo alla data di sottoscrizione;

(j) la descrizione analitica degli elementi di base nei quali è scomponibile il portafoglio finanziario strutturato, indicando, per ciascun elemento, se lo stesso rientra nella passività finanziaria sottostante ovvero nelle eventuali operazioni già stipulate su tale passività ovvero nell'operazione in derivati definita nel contratto;

(k) la rappresentazione, in forma sia numerica che grafica, dei risultati delle simulazioni numeriche che identificano il costo implicito dell'operazione in derivati. La Commissione ritiene necessario prevedere che la competenza sia del Foro italiano.

19. Ad avviso della Commissione riveste particolare valore anche la previsione (all'articolo 5) della nullità del contratto (che può essere fatta valere solo dall'ente) stipulato in violazione dei limiti alle operazioni consentite, di cui all'articolo 2, commi 1, 2, e 3, ovvero privo dell'allegato contenente le informazioni di cui all'articolo 3 o dell'attestazione di cui all'articolo 4, a tutela dell'interesse dell'ente coinvolto.

20. La Commissione reputa condivisibile la normativa che l'articolo 6 introduce per garantire la pubblicità e la conoscibilità delle operazioni in derivati concluse dai singoli enti locali, nel tentativo di superare il problema della limitatezza del patrimonio informativo tuttora disponibile, come segnalato da più parti in audizione. In particolare, agli enti locali viene imposta la redazione di una nota informativa, sottoscritta dal responsabile della gestione finanziaria, da allegare al bilancio di previsione e al rendiconto, che evidenzia per ciascuna operazione in derivati in essere le seguenti informazioni:

(l) la tipologia dell'operazione, come individuata dall'articolo 2;

(m) il capitale nozionale dell'operazione al momento della stipula e alla data di redazione del bilancio;

(n) la passività finanziaria sottostante al momento della stipula dell'operazione e alla data di redazione del bilancio;

(o) il valore previsto dei flussi di cassa dell'operazione in derivati nel periodo considerato dal bilancio.

21. La Commissione ritiene opportuno avviare una riflessione sulla possibilità di rafforzare i poteri di controllo del Ministero dell'economia e delle finanze, al quale, ai sensi dell'articolo 7, vanno trasmessi i contratti aventi per oggetto strumenti derivati: appare infatti alquanto limitativo prevedere che i competenti uffici ministeriali verifichino esclusivamente che nell'allegato al contratto siano presenti gli elementi informativi richiesti dall'articolo 3 e che la loro efficacia sia subordinata alla mera trasmissione effettuata ai sensi della medesima disposizione e non all'esito della verifica stessa, anche se si dispone che i contratti pervenuti al Ministero dell'economia e delle finanze siano trasmessi alla Banca d'Italia e alla Consob per le finalità proprie di ciascuna autorità di vigilanza.