

# ANNULLAMENTO IN AUTOTUTELA DEL DERIVATO DEXIA

## Relazione dell'Assessore Luigi Marattin

*“Il coraggio è la prima delle qualità umane, perché è quella che garantisce le altre”*

*W. Churchill*

Signore Consigliere e Signori Consiglieri,

questa potrebbe essere la relazione più tecnica e incomprensibile che io abbia mai svolto dinnanzi a voi in questi due anni in cui ho avuto l'onore di ricoprire questa responsabilità. Potrebbe essere zeppa di cifre, di numeri, di parole quali “*mark-to-market*”, “*pricing delle opzioni finanziarie*”, “*netting positivi o negativi*”, “*upfront*”. La materia in questione non solo è, di gran lunga, la più complicata tra quelle affrontabili da una pubblica amministrazione, ma è anche uno dei campi più complessi della finanza e dell'analisi economica.

Eppure, non sentirete nulla di tutto questo. Questa relazione non racconta una storia di finanza, di inestricabili sentieri della giustizia amministrativa, di tribunali internazionali.

Questa relazione racconta una storia di **scelte**. E di chiarezza.

**Il Comune di Ferrara commise un errore, dieci anni fa, nell'ascoltare il consiglio dell'allora City Manager Valentino Tavolazzi di utilizzare strumenti derivati** (consiglio contenuto a pag. 1, righe 17-19, della relazione “Proposte per il bilancio preventivo 2003 ed anni successivi” dell'ottobre 2002, scritta dal Direttore Generale Valentino Tavolazzi). Un errore, è bene ricordarlo, nel quale caddero migliaia e migliaia di enti facenti parte della pubblica amministrazione: non solo migliaia di Comuni, ma anche Regioni e lo stesso Ministero del Tesoro (al 30 aprile 2011 erano 467 gli enti coinvolti). Utilizzare contratti di Interest Rate Swaps fu un errore non perché essi siano strumenti speculativi, oscuri, misteriosi e forieri di crisi finanziarie. I derivati sottoscritti dalla pubblica amministrazione italiana all'inizio dello scorso decennio non hanno niente a che vedere con le tipologie di prodotti (non le cito per non venir meno alla promessa di non infarcire questa relazione di oscuri termini tecnici) che hanno portato allo scoppio della crisi finanziaria mondiale cinque anni fa.

Accendere Interest Rate Swaps per la pubblica amministrazione italiana fu un errore per due motivi:

- 1) La tipologia di copertura assicurativa offerta dal derivato – assolutamente legittima ed efficace in senso assoluto – non è adeguata per la pubblica amministrazione. Non è adeguata a causa del suo sistema di contabilità, non è adeguata per la missione che la pubblica amministrazione svolge, non è adeguata per il suo sistema di gestione dei rischi.
- 2) Vi è troppa asimmetria tra le competenze degli istituti bancari nazionali e internazionali che all'inizio degli anni Duemila vendevano questi strumenti, e le competenze riscontrabili nelle strutture tecniche e amministrative degli enti locali. Se volete, posso essere ancora più chiaro: politici e tecnici dei comuni italiani, a quell'epoca, non avevano piena contezza di quello che stavano facendo. Il che non significa che stessero partecipando ad una roulette russa o ad un'alta operazione di finanza speculativa internazionale. Semplicemente, non avevano le competenze necessarie per comprendere appieno e senza ambiguità le caratteristiche dello strumento su cui stavano impegnando l'ente.

Riposa in quest'ultimo punto, in particolare, una riflessione che mi ha personalmente impegnato molto negli ultimi mesi, sulla quale sarei onorato di avere un vostro parere durante la discussione. Una delle tante differenze tra le scelte compiute da soggetti economici privati e scelte compiute dall'amministrazione pubblica è il differente orizzonte temporale entro il quale si verificano le conseguenze di tali scelte. Un'azienda privata, così come una famiglia, compie tutti i giorni scelte importanti per il futuro di quell'azienda o di quella famiglia; sono scelte che comportano conseguenze quasi immediate e, qualora ce ne fosse il bisogno, reversibili in tempi relativamente brevi. Nel campo delle decisioni pubbliche non funziona così: quando si compiono scelte di governo della cosa pubblica le conseguenze – positive o negative che siano – si vedono solo dopo molto tempo. E non sono facilmente reversibili, data la natura del contesto giuridico e normativo entro il quale si muove la pubblica amministrazione. Accade così, infatti, che i drammatici momenti che anche nella giornata odierna vive il nostro Paese non sono la conseguenza di scelte fatte quest'anno, l'anno scorso, o due anni fa: sono la conseguenza di scelte, di tragici errori, compiuti negli ultimi trent'anni di storia repubblicana e di cui solo ora si manifestano le conseguenze. Ma allora visto che la storia che vi racconto è una storia di scelta, forse questa considerazione è motivo sufficiente per non compiere scelte, quando si ha l'onore e l'onere di amministrare la cosa pubblica? Ci tornerò in seguito.

La gestione del derivato del Comune di Ferrara, attraverso due ristrutturazioni (2003 e 2005) resosi necessarie sia per cambiamenti anche legislativi intervenuti nel frattempo sia per le ristrutturazioni del debito sottostante, **porta benefici al Comune di Ferrara fino al 31 dicembre 2010**. A quella

data, lo strumento aveva fatto guadagnare al Comune (in termini di minor spesa per interessi rispetto a quella che sarebbe stata sostenuta senza il derivato) **135.648,73 euro**.

A quella data, la nuova gestione del bilancio del Comune di Ferrara si era insediata da 30 giorni, ed era impegnata nella predisposizione della manovra economica più ampia mai registrata dal Comune: 11 milioni di euro di minori risorse, che furono coperte – come i consiglieri ricorderanno – con 9 milioni di euro di tagli alle spese e 2 di maggiori entrate.

Al fine di fare chiarezza sulle tante bugie raccontate anche nei giorni scorsi, proviamo a tornare con la mente a quei giorni. Siamo al 31 dicembre 2010, il derivato ha portato vantaggi al Comune di Ferrara per complessivi 135 mila euro. Il semplice fatto che sul mondo si sia abbattuta la peggior crisi economica della storia moderna (e quindi un anomalo e prolungato abbassamento dei tassi di interesse di mercato) fa sì che le prospettive siano tali per cui da quel momento in poi il derivato comincerà ad accumulare perdite.

**Pertanto, l'amministrazione comunale di Ferrara (siamo nei primi giorni del 2011, quando è ancora in discussione il bilancio preventivo) compie una scelta: decide che è ora di uscire dal derivato.** In quel momento, uscire dal derivato secondo le condizioni contrattuali costa al Comune **3.236.033 euro**. L'amministrazione sta cercando 11 milioni per coprire i tagli del governo e le conseguenze della crisi economica.

Tra le tante affermazioni che non ho alcuna remora a definire “ridicole” dei giorni scorsi, vi è quella secondo cui se – in quel momento – avessimo deciso di uscire dal derivato avremmo pagato “costi contenuti” e avremmo quindi fatto l'interesse dell'amministrazione.

**Mi si consenta di rivolgere la seguente domanda (alla quale chiedo cortesemente una risposta, sempre che, oltre che a parlare ai giornali, si sia in grado anche di confrontarsi qui, in quest'aula, sul merito) alle formazioni politiche che hanno fatto propria quest'affermazione: se a inizio 2011 avessimo chiesto ai cittadini ferraresi oltre 3 milioni e duecento mila euro per uscire dal derivato (oltre agli 11 che fummo costretti a chieder loro), avremmo avuto il vostro applauso (come oggi, ipocritamente, dite) o i vostri fischi? Se avessimo aumentato i parcheggi, istituito la tassa di soggiorno, aumentato le tasse comunali ai cittadini per fare quello che oggi ci dite che avremmo dovuto fare, avreste votato a favore o avreste fatto una campagna di stampa senza precedenti per accusarci di aver messo le mani in tasca ai cittadini per uscire dal derivato?**

**Se avessimo tagliato le spese per 3,2 milioni di euro (eliminando le attività culturali della città, smettendo di fare manutenzione, dimezzato la spesa sociale, chiuso delle sezioni di nido o di scuola materna) per pagare il derivato, avremmo avuto il vostro consenso (come ora, ipocritamente ci dite) o vi sareste scagliati contro di noi con una violenza senza precedenti?**

Noi, a inizio 2011, abbiamo compiuto un'altra scelta, dopo quella di chiudere l'esperienza del derivato: abbiamo scelto che le casse comunali non potevano permettersi di pagare svariati milioni di euro per uscire dal derivato (come ci veniva suggerito dalle vostre risoluzioni, comprese quelle firmate da chi il derivato lo aveva consigliato), perlomeno non prima di aver accuratamente verificato che il prodotto che avevamo acquistato fosse perfettamente in regola. Perché pagare milioni di euro prima di essersi accertati che il derivato avesse tutti i crismi di regolarità? E' questa forse la tutela dell'interesse collettivo che voi propugnatate?

Mentre iniziamo una attenta procedura di analisi delle caratteristiche del derivato, **l'amministrazione compie un'altra scelta (siamo sempre a inizio 2011): iniziare un'interlocuzione con l'istituto di credito per verificare la possibile esistenza di modalità di estinzione del derivato diverse da quelle contrattuali e che possano evitare sul nascere possibili contenziosi legali.** Inizia così una lunga e (credetemi) difficoltosa interazione con Dexia Crediop che si svolge per tutto il 2011 e della quale, chiedendo riservatezza per ovvi motivi, il sottoscritto informa comunque la competente commissione consiliare. Mi preme, in questa sede, rivolgere un ringraziamento a Dexia Crediop (e in particolare al team che ha lungo interloquuto col sottoscritto) per la disponibilità mostrata in quel frangente. Qualunque sia il percorso e l'esito del probabile contenzioso giudiziario che ci vedrà protagonisti, voglio comunque rivolgere un ringraziamento a quegli uomini e quelle donne (e all'istituzione che rappresentavano) per quel lungo confronto che spero abbia arricchito entrambe le parti.

Come oramai noto, quei 9 mesi di interlocuzione partoriscono una possibile ipotesi di estinzione che non implicasse il pagamento pieno e immediato del mark-to-market. Siamo a fine 2011, e l'amministrazione è speranzosa che tale ipotesi possa mettere la parola "fine" alla vicenda del derivato, permettendo così di fermare l'orologio al 31 dicembre 2011, data in cui – come ribadito più volte – esso aveva complessivamente portato benefici, e non danni, al Comune di Ferrara.

Nel gennaio 2012 tale ipotesi non riceve il parere favorevole del Collegio dei Revisori dei Conti del Comune, che in un parere di cui i consiglieri sono in possesso prende atto delle intenzioni dell'Assessore al Bilancio di estinguere il derivato ma non esprime parere favorevole all'ipotesi di

chiusura, invitando invece il Comune ad approfondire la principale tematica (quella dei cosiddetti costi impliciti) che avrebbe per forza di cose portato dritti dritti ad un contenzioso.

**A quel punto, siamo nel gennaio 2012, all'Amministrazione Comunale di Ferrara rimangono solo tre scelte possibili:**

- a) Tenersi il derivato: tale scelta, come correttamente stimato dalla stessa amministrazione nel dicembre 2010, a causa dell'ulteriore deteriorarsi delle condizioni macroeconomiche internazionali avrebbe comportato un esborso di denaro pari a più di un milione di euro l'anno per gli esercizi finanziari più prossimi. Tutto sulle spalle dei cittadini ferraresi.**
- b) Pagare il mark-to-market (quindi uscire dal derivato alle condizioni contrattuali previste), pagando 5 milioni di euro e nonostante un parere scritto dei revisori che invitava ad approfondire possibili carenze contrattuali .**
- c) Continuare e concludere l'approfondimento contrattuale iniziato un anno prima e, nel caso, procedere con un annullamento degli atti e un probabile contenzioso.**

Ed è a questo punto che quest'amministrazione compie **un'altra scelta.**

**Sceglie di escludere la prima ipotesi. In tempi di crisi senza precedenti della finanza pubblica nazionale e locale, in tempi in cui si chiede all'amministrazione e ai cittadini sforzi mai visti da quando esiste la Repubblica, la Giunta sceglie che accettare supinamente di perdere oltre un milione di euro l'anno senza perseguire altre strade non sia un'opzione percorribile.**

**Quest'amministrazione sceglie anche di escludere la seconda ipotesi. E qui fatevi fare una seconda domanda: cosa avreste detto di noi se, a inizio 2012 avessimo pagato 5 milioni di euro (equivaleva a portare, sebbene per un solo anno, l'IMU al massimo) per uscire dal derivato quando i revisori ci dicono "state attenti, forse il derivato è difettoso?" e in presenza di una perizia che ce lo conferma? Se quando abbiamo pagato ad Hera un debito di 800 mila euro (anch'esso contratto quando Valentino Tavolazzi era Direttore Generale) ci avete denunciato alla Corte dei Conti, che cosa ci avreste fatto se avessimo pagato un debito del genere?**

**L'amministrazione sceglie, e oggi ci troviamo qui per questo, la terza opzione. Sulla base di due perizie (una che approfondisce gli aspetti economico-finanziari, l'altra quelli amministrativi) noi proponiamo al Consiglio Comunale l'annullamento in autotutela dei contratti IRS sottoscritti dal Comune di Ferrara dal 2002 in poi e di tutti gli atti**

**amministrativi (tra cui una delibera di Consiglio Comunale) che hanno portato alla sottoscrizione di tali atti.**

Le motivazioni sono state più volte ricordate, e sono da cinque settimane disponibili in una presentazione sul sito del Comune di Ferrara a disposizione di tutti i cittadini. Tali motivazioni sono sostanzialmente di tre tipi:

- 1) La perizia in nostro possesso documenta la presenza di **costi impliciti** nella struttura dei tre contratti per oltre 2 milioni di euro. Vale a dire, all'atto della sottoscrizione del contratto il valore dello strumento finanziario non era zero (come sarebbe dovuto essere in presenza di uno strumento bilanciato) ma conteneva una discrepanza a favore della banca non coperta da corrispondente upfront
- 2) Ai sensi dell'art.31 della delibera Consob attuativa del Testo Unico della Finanza chi vende strumenti finanziari di questo tipo deve fornire **informazioni specifiche e approfondite sul prodotto finanziario, e chi compra deve a tutti gli effetti di legge essere un operatore qualificato**. Abbiamo fondati motivi per ritenere che entrambe queste condizioni non ricorrano nel nostro caso.
- 3) Nella determina dirigenziale in cui si conferisce l'incarico a Dexia Crediop di advisor per la stipula di contratti aventi ad oggetto strumenti derivati si dà atto che è stato esperito un sondaggio informale tra le banche specializzate nella consulenza e assistenza finanziaria agli enti pubblici. Per quanto riguarda invece la scelta del contraente per la sottoscrizione di questi contratti, non è stata svolta alcuna procedura ad evidenza pubblica (neanche un sondaggio informale). Abbiamo motivo di credere che tale **procedura sia irregolare** e che quindi ci consenta l'annullamento di quegli atti amministrativi. Inoltre, ci troviamo nella situazione in cui l'Advisor consiglia sé stesso per la stipula del derivato, e riteniamo tale fattispecie un palese e illegittimo conflitto di interesse.

Se il Consiglio Comunale approverà questa decisione, gli atti amministrativi e i contratti relativi all'acquisto di strumenti derivati da parte del Comune di Ferrara saranno annullati, e per quanto ci riguarda verrà messa la parola "fine" a questa vicenda decennale. E' prevedibile che la controparte impugni la delibera dinnanzi alla giustizia amministrativa, che attualmente – nel suo organo supremo, il Consiglio di Stato – è sul punto di esprimersi su una vicenda del tutto simile (quella della Provincia di Pisa), in una sentenza che costituirà la prima giurisprudenza consolidata in materia di controversie tra istituti di credito ed enti locali. Siamo anche in attesa di un pronunciamento della Suprema Corte di Cassazione in merito al nodo della giurisdizione di tali controversie, che tuttavia ha un'attinenza limitata col nostro caso: la Corte dovrà infatti esprimersi

sulla vicenda del Comune di Prato, che non ha annullato (come invece facciamo noi) gli atti amministrativi ma solo i contratti di IRS. A quel punto il ricorso alla giurisdizione inglese sembrava inevitabile (a norma dei contratti stessi), ma è stata la stessa High Court of Justice di Londra il 23 marzo scorso a chiamare in causa la Cassazione italiana per esprimersi sulla corretta giurisdizione di tale controversia. E' chiaro a tutti quindi (mi correggo, è chiaro a tutte le persone serie e oneste) che alla luce di quanto esposto fare del terrorismo psicologico sulla quasi certezza di una causa a Londra è del tutto fuori luogo. O almeno lo è, ripeto, tra le persone serie e oneste. In ogni caso, come già annunciato in Commissione, quest'amministrazione interrompe tutti i pagamenti relativi allo strumento derivato ma provvede ad accantonarli a riserva (probabilmente comprensivi anche dei relativi interessi maturati nel frattempo) a titolo prudenziale qualora il probabile contenzioso giudiziario ci veda soccombere. **Non sarebbe carino, né coerente con i principi più volte richiamati in quest'aula, lasciare ai propri successori una montagna di debiti da – eventualmente - pagare.**

Ho iniziato questa relazione dicendovi che non vi avrei raccontato una storia di finanza, di termini inglese magari pronunciati male e di numeri. Vi ho detto che vi avrei raccontato una storia di scelte.

Di coraggio delle scelte, di responsabilità delle scelte.

La scelta fatta 10 anni dall'allora amministrazione, su consiglio esplicito di Valentino Tavolazzi, di intraprendere – come migliaia di enti locali stavano facendo – la strada della sottoscrizione di contratti di finanza derivata. Una scelta che non abbiamo alcun problema a definire inopportuna, per i motivi che ho spiegato in apertura.

La scelta di quest'amministrazione, a inizio 2011, di chiudere l'esperienza del derivato in un momento in cui esso aveva portato benefici al Comune ma anche nel momento in cui sarebbe stato estremamente probabile un lungo periodo di costi. La scelta di non chiuderlo mettendo la mano in tasca ai cittadini e pagando 3,2 milioni di euro, ma verificando minuziosamente la congruità dello strumento e aprendo nel frattempo un'interlocuzione con la banca per costruire insieme una possibile soluzione nel reciproco interesse. La scelta di costruire pazientemente tale soluzioni in un percorso durato quasi un anno, e di sottoporla al necessario parere dell'organo di revisione. La scelta, una volta che tale strada è stata nei fatti sbarrata, di non continuare a chiedere ai ferraresi un milione di euro l'anno né di chiederne cinque una tantum per seguire un contratto che ritenevamo viziato. La scelta, che oggi portiamo alla vostra approvazione, di annullare gli atti amministrativi e i contratti inerenti il derivato in forza delle documentate motivazioni che vi ho esposto.

Sapete, non è stato facile questo percorso. E' stato lungo, incredibilmente difficile e non eccessivamente scevro da un senso di solitudine. Sarebbe stato molto facile (come qualcuno consigliava) lavarsene le mani e limitarsi a dare la colpa ai propri predecessori. Sarebbe stato facile proseguire come se nulla fosse, continuando a inserire quel milione di euro in più tra le spese del bilancio....in fondo l'attenzione mediatica sul tema non era massima, quando non occasionalmente sollevata, per ovviare a cali di visibilità o sfortunati episodi su cui indaga la magistratura, da chi il derivato lo consigliò. Sarebbe stato facile, e più comodo.

Ma non è questa la strada che, tutti insieme, abbiamo scelto. **C'è stato qualcuno che qualche tempo fa ha detto: “di due cose non ci si pente mai nella vita: avere dei figli, e gestire la cosa pubblica”**. Chi vi parla è l'unico in questa Giunta a non potersi esprimere sul primo aspetto, ed è colui che lo può fare di meno sul secondo, data l'esperienza più limitata. Ma come noto sono un arrogante e un presuntuoso, quindi lo faccio lo stesso.

**A mio parere non è vero che non ci si pente mai nel gestire la cosa pubblica.** Invero, se buona parte di coloro che hanno gestito la cosa pubblica in questo paese si fossero pentiti almeno un po', forse non saremmo nella situazione attuale. Secondo me non ci si pente se (oltre se si è persone oneste) solo se si ha il coraggio di prendersi la responsabilità delle scelte. Se si superano tutte le difficoltà, le rigidità, le incongruenze e le distorsioni della pubblica amministrazione in questo Paese e si ha il coraggio di decidere e di prendersene la responsabilità. In primo luogo politica, ma anche ogni genere di responsabilità che ne possa derivare. Non ci si pente se si ha la capacità di porre sempre, sempre, sempre quello che si ritiene essere l'interesse collettivo dinnanzi a quello personale: che sia esso le proprie prospettive di carriera, il proprio percorso politico, l'appoggio di questo o quel dirigente partitico. O che sia il timore ancestrale (e infondato) di doverci rimettere anche solo un euro personalmente. Non ci si pente di gestire la cosa pubblica se si comprende che essere chiamati a gestire l'interesse collettivo è il più grande onore che possa capitare in sorte ad un uomo o ad una donna; ma tale onore non è un diritto divino, non è un privilegio concesso, non è scevro da obblighi precisi. In particolare, l'obbligo di scegliere e di sopportarne le conseguenze, costi quel che costi. Non ci si pente se prima di andare a letto, nel momento in cui ognuno è solo con se stesso, si ha il coraggio di guardarsi allo specchio e di andare a letto senza rimpianti.

Parte dell'opposizione ha già annunciato di non voler neanche prendere parte al voto su questa delibera. Oltre alle domande che ho posto durante questa relazione, mi aspetto cortesemente risposta anche ad un altro paio di domande con le quali concludo. Se questa Giunta domani cadesse, e si andasse a nuove elezioni, come pensereste di risolvere la questione del derivato? Anche in quel caso fuggireste a gambe levate, o vi sentireste obbligati a dare una risposta – qualunque essa sia – al

problema? Anche in quel caso, nella bilancia tra interesse pubblico e maniacale tutela personale non avreste un secondo di dubbio su cosa scegliere? Anche in quel caso rinneghereste anni di battaglia politica per poi rimangiarvi tutto nel momento in cui siete voi chiamati a prendere le decisioni? Come può una forza politica che al momento si trova all'opposizione avere un briciolo di credibilità nel governare la cosa pubblica se non ha il coraggio di avallare una scelta che ha costituito per anni il proprio cavallo di battaglia e soprattutto se, al contempo, non ha da offrire ai cittadini una concreta soluzione alternativa ma si limita a richiamare il passato, perdipiù con tutte le incongruenze e le bugie che ho segnalato? La dimensione del dibattito pubblico in questo Paese non maturerà mai se non saremo tutti in grado di avere una dialettica ordinata e coerente tra chi governa e chi controlla chi governa.

Noi non abbiamo paura. Non perché siamo incoscienti, non perché siamo eroi (Bertold Brecht diceva "Infelice la terra che ha bisogno di eroi"). Non abbiamo paura semplicemente perché stiamo facendo il nostro dovere, costi quel che costi.