**Il debito del Comune di Roma: servono chiarezza e parole di verità**

**Marco Causi, 12 gennaio 2017**

Ritengo necessario dire alcune parole chiare, precise e oneste sulla vicenda del debito del Comune di Roma. Quando nel 2001 si insediò la giunta Veltroni lo stock del debito finanziario del Campidoglio (mutui) era di circa sei miliardi di euro. Circa tre furono accumulati durante gli anni ’80 e altri tre fra 1993 e 2001. La maggior parte dei mutui servirono a ripianare il deficit corrente del trasporto pubblico locale, che peraltro prima di noi le giunte Rutelli avevano ridotto da circa 700 a circa 400 miliardi delle vecchie lire l’anno.

La riforma costituzionale del 2001 introdusse il (sacrosanto) divieto di finanziare con mutui spese correnti. Nei sette anni di gestione Veltroni, quindi, nuovi mutui furono contratti solo per finanziare investimenti, e soprattutto le due nuove linee di metropolitana B1 e C. Alla fine del mandato il debito finanziario era salito a circa sette miliardi. In termini pro capite si trattava di una cifra inferiore a quelle dei Comuni di Milano e Torino. Roma 2480 euro per abitante, Milano 2801, Torino 3446. Durante quegli anni il deficit del trasporto è stato inserito in modo trasparente fra le spese correnti del bilancio ed è stato progressivamente ridotto. Nel 2007 il Consiglio comunale varò una delibera quadro per la dismissione e valorizzazione urbanistica dei depositi Atac non più in esercizio, come quello che “Presadiretta” ha mostrato nella trasmissione del 9 gennaio su Rai3. Ciò avrebbe consentito di azzerare i debiti di Atac, ma nessuna delle giunte in carica dopo di noi ha proseguito su questa linea di lavoro.

Fra 2003 e 2005 vennero ristrutturati circa tre miliardi di vecchi mutui con tassi d’interesse superiori al sette-otto per cento (qualcuno anche sopra il dieci) con l’emissione di un titolo a tasso fisso del cinque per cento, ottenendo un risparmio di circa 200 milioni l’anno. Quando un ente pubblico emette un titolo a tasso fisso, come i BTP del Tesoro della Repubblica, la legge obbliga a una copertura assicurativa contro il rischio di variazione dei tassi d’interesse. Questa copertura è stata ottenuta, come fa il Tesoro nazionale, con contratti derivati di “interest rate swap” che non contenevano componenti speculative, come è stato accertato da numerose istruttorie condotte sia dalla magistratura contabile sia da quella ordinaria.

**I fattori di rischio nel bilancio capitolino**

La gestione del bilancio capitolino è esercizio complesso e delicato. Noi lo affrontammo con professionalità e attenzione, e anche con un certo coraggio e capacità di innovazione, qualità forse venute a mancare in tutte le successive esperienze amministrative. Fra le tante questioni spinose da governare con pazienza e dedizione quotidiana, tre sono quelle portatrici dei principali rischi.

La prima viene dalle sentenze dei tribunali, quando il Comune soccombe a fronte delle pretese risarcitorie che derivano dalla complicata storia urbanistica della città: è ben noto che sono ancora aperte partite antichisssime sul costo degli espropri, ad esempio per opere delle Olimpiadi del 1960 o per la costruzione dei quartieri di edilizia popolare negli anni 70 e 80. Durante il mandato Veltroni il Comune ha fatto fronte a debiti fuori bilancio di questa natura per circa 50 milioni l’anno, assorbendoli faticosamente nel bilancio ordinario senza mai sfuggire alla responsabilità di garantire la continuità gestionale dell’ente. E senza incolpare le amministrazioni del passato: senza utilizzare insomma un facile alibi politico, ormai troppo abusato, per giustificare le difficoltà derivanti da questo stillicidio di risorse. Vale la pena ricordare che le delibere di copertura dei debiti fuori bilancio passavano allora in Consiglio comunale, mentre le norme speciali introdotte nel 2008-2010 le assegnano alla competenza dei dirigenti con la sola assistenza del segretario comunale, con una netta perdita di trasparenza democratica e di informazione pubblica.

Il secondo rischio deriva dai bilanci delle aziende partecipate, per i quali avevamo introdotto un controllo finanziario trimestrale e una profonda riforma dei contratti di servizio: due innovazioni che purtroppo non sono sopravvissute ai cambiamenti politici e amministrativi avvenuti dopo il 2008, come ho potuto constatare direttamente quando nel 2015 sono tornato per qualche mese in Campidoglio con la funzione di Vicesindaco. Tutte le amministrazioni successive alla nostra (e a quella di Rutelli) hanno scelto di separare la responsabilità politica del bilancio da quella del controllo delle aziende. Si tratta di uno sbaglio grave, perché non si controlla il bilancio del Campidoglio senza controllare simultaneamente i bilanci delle partecipate: in questo errore sono caduti Alemanno, Marino e adesso anche la Raggi, fatte salve le brevi stagioni di Castiglione con Alemanno, della Scozzese con Marino e quella ancora più breve di Minenna con la Raggi.

Il terzo rischio ha origine dalle difficoltà di cassa, e cioè dalle disponibilità liquide del Comune, quando i pagamenti a lui destinati ritardano per mesi e per anni. E’ questa l’origine della crisi scoppiata negli ultimi mesi del 2007 e lungo il 2008. La Regione Lazio, travolta dalla crisi finanziaria della sanità, ha smesso di trasferire al Comune per quasi due anni le somme spettanti per trasporto, assistenza, politiche sociali e altro ancora. Per evitare di interrompere l’erogazione di servizi pubblici fondamentali il Comune provvedeva con i suoi fondi di cassa ma a un certo punto, dopo avere anticipato circa 1,2 miliardi di euro, era semplicemente rimasto senza liquidità.

**Una crisi di liquidità diventa crisi da “extra debito”**

Arrivano qui le norme speciali varate nel 2008 dal governo Berlusconi e più volte rimaneggiate fino al 2010, con cui quella che era una crisi di liquidità viene invece interpretata come crisi da “eccesso di debito”, producendo per conseguenza un forte stigma politico nei confronti delle precedenti amministrazioni. A me sembra chiaro, e nelle prossime righe lo dimostrerò, che obiettivo di quella operazione era non solo di aiutare il nuovo Sindaco eletto nel 2008 ma anche di indebolire il leader dell’opposizione parlamentare di allora, in precedenza Sindaco della Capitale.

L’operazione si svolge in due passaggi: primo, costruire una “massa debitoria” abnorme; secondo, scorporarla dal bilancio ordinario del Comune e trasferirne la gestione a un ufficio governativo commissariale. Il tutto ha conseguenze rilevanti, potremmo dire conseguenze storiche: il bilancio ordinario del Comune di Roma, liberato dal fardello delle spese per interessi sullo stock del debito finanziario (circa 350 milioni l’anno durante la nostra gestione) e da tanti altri obblighi di spesa, dirottati nella “massa debitoria” e accollati alla gestione commissariale, diventa quasi per magia molto meno complicato e molto più flessibile. La Ragioneria Generale dello Stato, chiamata nel 2014 a verificare lo stato delle finanze comunali, certifica che la spesa corrente capitolina è cresciuta da 3,2 a 4,2 miliardi fra 2007 e 2012: mentre tutti i Comuni italiani, insieme allo Stato e all’intera pubblica amministrazione, stringevano la cinghia negli anni della crisi, Roma espandeva le sue spese correnti del 25 per cento!

La Ragioneria Generale dello Stato mostra che l’espansione della spesa corrente si è concentrata in particolare sui contratti delle aziende comunali e sui capitoli delle politiche sociali. Si tratta esattamente dei due settori su cui sono esplosi molti dei fenomeni di malcostume e di corruttela perseguiti a partire da tre anni fa in una miriade di procedimenti giudiziari che, per semplicità, vengono descritti all’opinione pubblica sotto la sigla di “mafia capitale”, anche se non tutti sono riconducibili a quel filone.

Qui c’è un punto storico e politico di enorme importanza, visto quello che è accaduto in Campidoglio negli ultimi anni e visto il peso che le vicende capitoline hanno sullo scenario nazionale. Avere alleggerito il vincolo di bilancio del Comune di Roma attraverso le norme speciali ideate nel 2008-2010, con l’intento politico di colpire il precedente Sindaco e di aiutarne il successore, ha contribuito al progressivo e drammatico degrado delle condizioni amministrative e gestionali del Campidoglio. L’aumento così significativo, e non controllato, della spesa corrente ha generato il brodo di cultura per la diffusione di comportamenti devianti e illegali, e comunque irresponsabili, che hanno incrinato l’istituzione. Incrinature e crepe che il centrosinistra, tornato in Campidoglio nel 2013 impreparato e inconsapevole, e in parte inquinato, non è riuscito ad affrontare; e che si stanno palesemente manifestando anche con la giunta a cinque stelle.

**L’artificiosa costruzione della “massa debitoria”**

Vediamo adesso come è stata costruita la “massa debitoria”. Farò riferimento all’ultima redazione di un “piano di rientro” più volte rimaneggiato e modificato, e cioè a quella approvata per via legislativa nel decreto legge 225 del 2010. Allo stock del debito finanziario vengono sommate molte altre voci che hanno natura diversa ed eterogenea: 1) pagamenti per impegni di spesa già autorizzati, e cioè debiti commerciali, per 1,9 miliardi; 2) linee di credito disponibili per il finanziamento negli anni futuri dei cantieri delle metropolitane, per circa 650 milioni; 3) debiti fuori bilancio, riconosciuti con manica molto larga soprattutto alle aziende partecipate, per circa 2 miliardi; 4) oneri potenziali delle future (e ipotetiche) sentenze per il costo degli espropri, valutate facendo la somma di quanto richiesto dalle controparti in tutti i contenziosi in corso, per 1,6 miliardi. Insieme allo stock dei mutui il totale della massa passiva raggiunge così circa 13 miliardi. Dal bilancio del Comune viene scorporata, e trasferita alla gestione straordinaria, anche una “massa attiva”, e cioè crediti da riscuotere, per circa 3 miliardi. Al netto di tali crediti quindi il “debito” riconosciuto nel 2010 è di circa 10 miliardi, tre in più al confronto con quello storico.

Quattro commenti. Primo, la “massa debitoria” è il risultato di una spericolata operazione contabile e algebrica: fin dalla scuola elementare sappiamo che non si possono sommare mele con pere, cosa che invece viene fatta in questa circostanza. Ad esempio l’accollo alla gestione straordinaria di debiti commerciali per 1,9 miliardi ha fornito immediato beneficio al bilancio del Comune, ma non c’entra nulla con il debito finanziario (cioè con i mutui). Questi debiti commerciali, poi, non derivavano da ritardi nei pagamenti, ma dal fatto che le norme speciali hanno assegnato al bilancio ordinario dell’ente l’intera annualità 2008 delle entrate ma solo le spese del secondo e terzo quadrimestre dell’anno. La spesa del periodo gennaio-aprile 2008, escluso il personale, è stata trasferita *tout court* alla gestione straordinaria: davvero geniale, caro Tremonti, ma molto discutibile.

Si pensi soltanto che, quando nel 2013 il governo nazionale ha varato la manovra per accelerare i pagamenti arretrati della pubblica amministrazione, fornendo al sistema una liquidità aggiuntiva di quasi 40 miliardi, Roma non ha neppure inviato la domanda per accedere a queste somme, essendosi liberata dei suoi debiti commerciali con l’operazione speciale di qualche anno prima. In realtà avrebbe dovuto partecipare l’ufficio commissariale, ma per un inspiegabile errore il Ministero dell’economia non lo ha consentito. Dal punto di vista complessivo delle pubbliche finanze lo smaltimento di queste spese da parte della gestione commissariale con le norme di tre anni prima è costato e costa molto di più al confronto con le norme del 2013 usate da tutti gli enti pubblici locali e regionali italiani.

Secondo, non è senza significato che la “massa debitoria” sia stata approvata per legge e non con atti amministrativi. Si tratta dell’unico caso in Italia: i piani di rientro delle Regioni in materia sanitaria, ad esempio, sono sempre stati elaborati e monitorati in via amministrativa. E’ forte la sensazione che gli uffici tecnici del Ministero dell’economia non fossero disponibili a sommare mele con pere, a controfirmare in altre parole un atto in cui erano prevalenti gli obiettivi di indirizzo politico (aiutare il Sindaco pro-tempore e colpire quello precedente). Ciò ha costretto il governo ad approvare il quadro tecnico dell’operazione nel decreto milleproroghe 2015.

Terzo, nella discussione circola la cifra di 22 miliardi come ammontare totale del debito di Roma trasferito alla gestione straordinaria. Qui siamo di fronte a una vera e propria cialtronata di carattere strumentale, il segnale più corposo della manovra politica velenosamente nascosta dentro l’operazione. A 22 miliardi si arriva sommando ai 13 che poco sopra abbiamo ricostruito la stima degli oneri per interesse nei prossimi trenta anni. A parte il fatto che non si tiene conto della “ massa attiva” e che le future spese per interesse potrebbero ridursi con una gestione più efficiente, il punto importante è che in base alle norme contabili europee e internazionali il debito è uno stock e non si somma con i flussi di interessi futuri. Quello italiano ad esempio è pari a 2.220 miliardi di euro, il 132 per cento del Pil. Nessuno si sognerebbe di affermare che, poiché su di esso paghiamo annualmente circa 67 miliardi di interessi, il debito italiano è pari a 2.220 più 67 per 30, e cioè a 4.230 miliardi, pari al 253 per cento del Pil!

Quarto, la gestione commissariale si finanzia con 300 milioni annui di contributo dell’erario e 200 di super-addizionale Irpef pagata dai romani. Scontando nel futuro questo flusso ha contratto mutui a lungo termine con Cassa Depositi e Prestiti al tasso del cinque per cento: in pratica ha creato nuovo debito per pagare il vecchio. Si tratta di un’operazione incomprensibile e mai fino in fondo giustificata dalle tecnostrutture del Ministero dell’economia, che la nuova dirigente dell’ufficio subentrata nell’estate del 2015, Silvia Scozzese, ha correttamente definito durante una sua audizione in Parlamento uno “schema Ponzi”, e cioè un castello di carte finanziario.

Come già detto, i finanziamenti attivati dal governo per il pagamento degli arretrati del settore pubblico costavano meno. In tempi di “quantitative easing”, inoltre, l’ufficio commissariale avrebbe potuto (e potrebbe ancora) finanziarsi con costi inferiori: oggi il Tesoro della Repubblica finanzia le nuove emissioni a meno dell’uno per cento e paga sull’intero debito pubblico nazionale il tre per cento circa. L’eccessiva onerosità della gestione commissariale è un ulteriore elemento per valutare in modo critico l’operazione messa in piedi fra 2008 e 2010. Oggi andrebbe almeno consentito all’ufficio commissariale di ristrutturare i mutui in essere con Cassa Depositi e Prestiti.

**Conclusioni: c’è qualcuno che pensa alla città?**

Molte conclusioni possono trarsi da questa vicenda, che per chi scrive è dolorosa non solo sul piano politico ma anche su quello personale. Mi limito a soli due punti.

In primo luogo, poiché i benefici dell’operazione per il bilancio ordinario della giunta Alemanno erano delle “una tantum”, e invece sono stati usati per aumentare spese correnti caratterizzate da elevata rigidità, una volta esauriti quei benefici è inevitabilmente emerso un deficit di circa 800 milioni, certificato dalla Ragioneria Generale dello Stato all’inizio del 2014. Non più, quindi, un “extra debito” fantasiosamente costruito, ma uno squilibrio strutturale fra entrate e spese annuali. E’ stato allora necessario mettere in azione un nuovo, e questa volta vero, “piano di rientro” con norme legislative del 2014 contenute in un decreto legge che il Parlamento ha varato nella fase di transizione fra Letta e Renzi. Il monitoraggio effettuato dal tavolo istituzionale Palazzo Chigi – Campidoglio all’inizio di agosto 2016 ha espresso la valutazione che i risultati di Roma a fine 2015 sono in linea con il piano di rientro. Vedremo ora se i nuovi inquilini del Campidoglio saranno in grado di mantenere questo importante risultato ereditato dalla precedente amministrazione. Il quale ha origine anche da elementi positivi contenuti nelle nuove norme speciali, ad esempio quella che compie un primo passo verso il riconoscimento degli extra costi a carico della finanza comunale che derivano dalle funzioni di Capitale svolte da Roma.

E poi c’è la dolorosa situazione della città e l’impoverimento della discussione pubblica e politica sulla Capitale d’Italia. L’uso strumentale e fazioso delle cifre relative al “maxi debito” ne fa parte, così come la scelta poco coraggiosa di cercare giustificazione per le inevitabili difficoltà gestionali ributtando le responsabilità sulle precedenti amministrazioni. In un gioco al massacro che ormai travalica lo scontro fra coalizioni e partiti politici contrapposti, ma viene esercitato anche all’interno delle famiglie politiche, e in particolare in quella di cui faccio parte. Sarà difficile in queste condizioni fare risollevare la testa alla città, metterla in condizione di affrontare le vere e grandi sfide che ha di fronte. Sarà difficile tacitare e rendere meno aggressivo il fronte e il sentimento anti-romano che, pur sempre latente nell’opinione pubblica nazionale per note motivazioni storiche e culturali, negli ultimi anni si è rafforzato in modo straordinario e ha bloccato l’indispensabile processo di evoluzione istituzionale della *governance* di Roma, l’unica Capitale europea e mondiale a cui non sono riconosciuti poteri, strumenti e risorse destinati a gestire bene, per conto dell’intero paese, la specialità delle funzioni di direzione della nazione.