

In: AA.VV., *L'alternativa all'Europa del debito. Dopo Brexit e caso greco, un Piano B contro l'austerità* (Contributi di Marco Bersani, Marco Bertorello, Francesca Coin, Danilo Corradi, Vittorio Lovera, Gigi Malabarba, Christian Marazzi, Èric Toussaint, Cristina Quintavalla). Roma: Alegre, 2016, pp. 61-70 (<http://ilmegafonoquotidiano.it/libri/lalternativa-alleuropa-del-debito>)

L'audit a Parma e la fine dell'autonomia politica degli enti locali

Cristina Quintavalla

Anche a Parma l'enorme debito pubblico si è formato fuori dall'ente locale, e attraverso il ruolo compiacente degli amministratori comunali si è moltiplicato all'interno di una galassia di società partecipate dal Comune, che lasciavano fuori dalla porta i poteri di controllo, nonché di ingerenza, di limitazioni e vincoli, in difesa dell'interesse pubblico.

Le Società partecipate sono dei *mostri* giuridici: pur essendo partecipate in tutto o in parte dall'ente locale, hanno natura privatistica, e pur erogando o gestendo beni essenziali alla vita di tutti, operano in ossequio a logiche lucrative e predatorie, proprie di società private, con la elusione della finalità e del controllo pubblici.

Dobbiamo quindi parlare propriamente di un *sistema* Comune-società partecipate, attraverso cui a Parma veniva spostato e ampliato il debito fuori bilancio, prodotto per oltre 700 milioni dalle sole società partecipate, a fronte di quello proprio del Comune, attestato sui 120 milioni.

Questa complessa ragnatela, che saldava il blocco di potere costituito da banche, imprenditori, amministratori pubblici, ha determinato la formazione di un debito enorme, che ha fatto cadere la Giunta comunale, travolta dalle inchieste della magistratura e da manifestazioni di piazza.

Dagli anni '90 il governo di centro-destra della città, *con risorse economiche pubbliche*, ha creato oltre una trentina di queste società per azioni, che attraverso grandi opere inutili e costose, affidamenti onerosi, vaste speculazioni, sistemi corruttivi, interessi sui debiti, hanno occupato e condizionato lo sviluppo economico della città e la vita dei cittadini.

In ossequio alla logica del "privato è bello" sono state smantellate a Parma, come altrove, le aziende municipalizzate (AMPS e AMNU), che si occupavano dei servizi pubblici – acqua, energia, rifiuti – in attivo di bilancio, con centinaia di dipendenti, che praticavano una tariffazione sociale a favore dei redditi più bassi e una buona amministrazione dei beni comuni.

Dalla fine degli anni '90 sono state progressivamente cedute quote di queste società a Fondi d'investimento e banche in cambio di centinaia di milioni che non sono andati a beneficio della collettività, ma delle grandi opere speculative.

Parma Infrastrutture è una società partecipata, costituita nel 2005 appunto dallo *spin-off* di AMPS, a cui il Comune ha conferito i beni facenti parte del Servizio Idrico Integrato, che successivamente ha messo a disposizione del gestore, IREN. *Parma Infrastrutture* ha ricevuto pochi anni dopo anche il trasferimento di tutti i beni immobiliari del Comune, sia per curarne la manutenzione, sia per mettere sul mercato il patrimonio comunale.

Interessanti due delibere: la prima (74/1999), attraverso cui il Comune ha varato un piano di alienazioni patrimoniali di beni dichiarati disponibili, la seconda (del 24.9.2010), con cui il Comune ha trasferito alla società il patrimonio pubblico, incaricandola di "compiere tutte

le azioni ritenute utili”. “L’A.C. – è scritto – *dispone di beni che vuole valorizzare con specifiche azioni, al fine di conseguire maggiore redditività. La migliore struttura organizzativa per la gestione di azioni di valorizzazione del patrimonio immobiliare è una società di capitali (SpA) che è un modello societario molto più flessibile nella gestione delle risorse economiche riferibili al patrimonio, molto più efficace in ordine ai vari profitti operativo-patrimoniali e a interventi sul mercato immobiliare*”.

Tale società infatti in base a variazioni statutarie viene autorizzata a compiere tutte le operazioni mobiliari e immobiliari, finanziarie, commerciali, industriali utili o necessarie, ivi compresa la facoltà di concedere garanzie. Insomma maggiore redditività del patrimonio al fine di destinare i proventi in investimenti speculativi sul mercato, e messa in vendita (svendita) di patrimonio pubblico offerto alle fauci voraci del capitale finanziario, che si sta gettando a capofitto sui beni pubblici.

Parma Infrastrutture peraltro è una farsa: non ha vere entrate proprie, ha avuto bisogno di continue iniezioni di capitali da parte dell’Amministrazione comunale, che per rianimarla ha ceduto progressivamente quote azionarie che deteneva nel colosso IREN.

Oggi *Parma Infrastrutture* detiene l’1,71% del capitale sociale di IREN e si viene a trovare in una **situazione paradossale**. Da un lato ha dovuto cedere parte di queste azioni IREN in nuda proprietà alle banche con cui era indebitata, dall’altro le sue principali entrate sono costituite proprio dai dividendi IREN, vale a dire che *Parma Infrastrutture* (e con essa il Comune) sarebbe avvantaggiata da una maggiore quotazione delle azioni IREN. È evidente la situazione estremamente ambigua esistente tra la società (e il Comune) da un lato e IREN dall’altro, che getta una luce sinistra sulla **vicenda inceneritore**, che la nuova Giunta pentastellata giurava che non sarebbe mai stato acceso, e che invece è stato acceso e brucia persino i rifiuti provenienti da fuori città.

Nel periodo in cui le lotte contro l’inceneritore sono state più intense (marzo 2012), le azioni IREN hanno realizzato un **minusvalore** (da 1 euro ad azione a 0,70), e le banche che le avevano avuto in pegno, hanno chiesto all’Amministrazione Comunale di coprire la differenza di valore.

La Commissione di Audit sul debito pubblico di Parma ha mostrato come si è formata una parte del *debito*, quello *illegittimo*, attraverso una ricostruzione della mappa del potere, che ha aperto un varco nei meccanismi perversi dell’accumulazione capitalistica e li ha resi più intelligibili. In particolare abbiamo smascherato il modo in cui era stato costituito il debito, in sè il più paradigmatico, di una società partecipata, SPIP SpA – controllata, insieme con altre sette società, da STT SpA, *holding* creata per gestire e coordinare le Società partecipate del Comune di Parma – che versava in grave stato di insolvenza, poiché sommersa da oltre 109 milioni di debiti.

Il debito di SPIP (*Società Parmense per gli Investimenti Produttivi*) era il prodotto delle enormi plusvalenze conseguite da vari soggetti privati, spesso coperti dietro società fiduciarie, attraverso una gravissima speculazione, attuata con il progetto SPIP-2 e SPIP-3: un complesso gioco di compravendite di terreni, destinati a insediamenti industriali, fece triplicare il valore dei terreni, che SPIP acquisì *con danaro pubblico*, ma a prezzi dieci volte superiori rispetto alla media di tutte le acquisizioni avvenute negli anni precedenti. Acquistò tali aree non direttamente, ma da società costituite per l’occasione, le cui quote furono poi cedute alla Duemme Servizi Fiduciari SpA, che divenne la controparte contrattuale della SPIP nella stipula dei contratti preliminari di compravendita.

La Duemme è una società di investimento finanziario, i cui investitori sono coperti da anonimato, di cui è socio al 100% Banca Esperia SpA, *private banking* di Mediobanca e Mediolanum, che amministra un capitale fiduciario di €1.126.180.831,00.

Il rialzo artificiale del valore delle aree fu favorito dal fatto che i terreni acquistati da tali società per una media di €36,00/mq dai proprietari originari, siano stati poi rivenduti a SPIP a €98,00/mq, a prezzi cioè fuori mercato.

Tali terreni peraltro sono stati graziati da un cambio di destinazione. Chi, se non amministratori compiacenti, potevano assicurare ai nuovi acquirenti che i terreni, oggetto dei preliminari di compravendita, sarebbero stati trasformati da agricoli a industriali, visto che il *Piano Strutturale Comunale* (PSC) era stato solo adottato e sarebbe stato definitivamente approvato solo due mesi dopo e la capacità edificatoria sarebbe intervenuta solo diversi anni dopo con l'approvazione di una successiva Variante *Piano Operativo Comunale* (POC)? Ma non basta.

Il debito di SPIP è per il 94% con i maggiori istituti di credito. L'acquisto di tutte le aree dei progetti SPIP-2 e SPIP-3 è avvenuto mediante ricorso all'indebitamento bancario, cioè attraverso l'accensione di **mutui ipotecari** e quindi con un insostenibile ricorso alla leva finanziaria.

Del debito totale di SPIP di €109.088.703,00, ben €92.507.845,00 è verso le banche. Tali banche – ben due *pool* – che hanno concesso crediti in cambio di ipoteche sui terreni di SPIP, hanno verificato, anche in relazione alle garanzie ipotecarie dei propri finanziamenti, la congruità dei valori attribuiti ai terreni negli Atti di compravendita?

Sulla base di quali perizie le banche hanno erogato i crediti e iscritto le ipoteche? Quali prezzi di mercato sono stati assunti a riferimento? Hanno verificato la legittimità delle lettere di *patronage* con cui l'Amministrazione comunale intendeva rafforzare nelle banche creditrici il convincimento che avrebbe fatto fronte agli impegni restitutori, attraverso il controllo dei poteri di firma?

In sèguito alla denuncia della Commissione di Audit – avvenuta con la pubblicazione di due *dossier* analitici, una lenzuolata nel centro della città, un'assemblea pubblica, in seguito all'apertura da parte della Magistratura di un'indagine con l'invio di una quindicina di avvisi di garanzia nei confronti del presidente della SPIP, di amministratori comunali, fra cui ex-sindaco e vice-sindaco, dei privati che avevano beneficiato di tutte quelle plusvalenze – la nuova Giunta comunale pentastellata, insediatasi dopo che la città fu commissariata, che cosa fece?

Dopo aver assicurato, nel corso della campagna elettorale del 2012, che avrebbe collaborato con la Commissione di Audit, non ha poi accettato alcun incontro con la Commissione di Audit e ha scelto la strada di ripianare il debito, senza aprire alcuna indagine istruttoria sulla sua parte illegittima, rinunciando ad accertarne le responsabilità in ordine alla sua formazione e composizione.

L'Audit sin dal luglio 2012 indicò peraltro nel fallimento di SPIP la via obbligata che doveva essere perseguita, perché tale procedura rendeva possibile l'apertura di un'indagine capace di restituire l'intreccio degli interessi e delle responsabilità coinvolti e di rendere ragione ai cittadini di Parma di quanto era stato consumato alle loro spalle.

La Giunta comunale non solo non ha voluto indagare né denunciare l'operazione SPIP, tutelando il diritto dei cittadini alla verità e alla giustizia, ma ha cercato di costruire un piano di concordato coi creditori, che prevedeva l'erogazione ingiustificata di *finanziamenti*

pubblici a fondo perduto per 5 milioni di euro (poi 2.8 milioni), **nel tentativo di soddisfare “il ceto bancario”, fortemente penalizzato dall’insolvenza di SPIP e dalla svalorizzazione dei terreni, il cui valore attuale è dimezzato rispetto a quello attribuito in sede di erogazione dei mutui stessi.**

Non solo. La Giunta ha scavalcato gli stessi organi direttivi di STT che avevano deliberato di non approvare la proposta di modifica al piano concordatario di SPIP, poiché la società “non avendo liquidità propria se non nell’ambito delle linee di credito utilizzabili, né flussi di cassa stabili [...] ma una posizione debitoria illiquida”, **aveva ritenuto di rifiutare un finanziamento a SPIP** a fondo perduto non compatibile con la finalità della società stessa, non avendo margini per ulteriori erogazioni.

La Giunta comunale, guidata dal sindaco Pizzarotti, non ha voluto mettere in discussione i meccanismi di potere che hanno imprigionato la città dentro logiche privatistiche, corruttive, e profondamente ingiuste. Ha dimostrato di rincorrere i poteri forti, anziché guidare i processi e gli eventi con una propria agenda e con proprie priorità.

Il prezzo pagato è stato alto: ha imposto tasse tra le più alte d’Italia, al massimo delle aliquote consentite dalla legge, aumenti delle rette dei servizi e tagli alla spesa sociale, proseguito lungo la strada dell’esternalizzazione dei servizi.

Dopo aver tentato di salvare la SPIP dal fallimento e dunque sbianchettare con questo salvataggio le responsabilità di imprenditori e banche, coinvolti in questa gigantesca speculazione, **oggi, dopo la decisione del Tribunale di dichiarare il fallimento di SPIP, essendo venuto meno un debito di oltre 100 milioni, la Giunta grillina si vanta paradossalmente di aver ridotto il debito pubblico.**

In realtà STT, la grande *holding* comunale che controllava SPIP, resta sommersa da debiti: ha bisogno di continue iniezioni di capitali da parte dell’Amministrazione comunale, che per rianimarla ha ceduto progressivamente quote azionarie che deteneva nel colosso IREN, pari a circa 20.275.703 azioni, come ha fatto con altre partecipate.

Non solo, ma ha firmato pochi mesi fa **un accordo di ristrutturazione del debito** con un grosso *pool* di banche (Cariparma, Banca Intesa, Banca Monte, Banca popolare di Vicenza, Veneto Banca, Banca Popolare dell’Emilia Romagna, Unicredit, Unipol Banca), **che prevede la vendita di una parte del patrimonio immobiliare** di proprietà delle società che fanno capo a STT, che dovrebbe fruttare almeno 40 milioni, **la cessione di milioni di azioni che il comune detiene ancora dentro la multiutility IREN** (circa 52 milioni). Naturalmente la quota venduta dipenderà dal valore futuro delle azioni: oggi il piano ha stimato un valore borsistico di 1,10 euro ad azione. Tra queste banche ci sono alcune di quelle che avevano accordato i mutui ipotecari a SPIP.

Che altro ci sarà dentro il piano per ristrutturare il debito di Parma, il cui faldone, alto un metro e venti, è composto di oltre 3.200 pagine? È la prossima puntata di Audit.

Le banche non scherzano.

Appare evidente che, senza rimettere in discussione il debito illegittimo,

- i nuovi piani si fondano ancora sull’economia del debito, secondo cui per far fronte al debito bisogna accenderne altri, sottacendo che questa è proprio la cifra di un sistema economico sempre più finanziarizzato, in cui banche e fondi di investimento guadagnano denaro, prestando denaro
- si aggrava l’indebitamento con le banche, che detengono a Parma il 64% del debito complessivo

- le strategie di rientro dal debito si fonda sulla cessione di risorse e beni pubblici
- il debito grava sempre più sui cittadini incolpevoli, in termini di tasse e tagli
- la nuova amministrazione comunale è stretta tra le restrizioni decise dal governo e la sua stessa impossibilità di sfuggire ai ricatti delle *multiutility* e delle grandi *lobbies* finanziarie
- la Giunta è avviluppata dentro una logica neo-liberista. Come sta scritto sullo stesso portale del Comune, occorre *“raggiungere dimensioni e assetti societari, gestionali e operativi tali da consentire la competitività in un contesto di progressiva liberalizzazione dei mercati; [...] migliorare la qualità per mantenere la competitività del sistema economico locale; avviare processi di progressiva privatizzazione. Con l'esternalizzazione della gestione di servizi e attività a carattere produttivo e la costituzione di strutture aziendali esterne si perseguono obiettivi quali flessibilità funzionale e organizzativa; utilizzazione ottimale delle risorse umane; migliori standard di servizio qualitativi e quantitativi; coinvolgimento di altri soggetti pubblici e privati che garantiscano l'apporto di conoscenze, competenze e professionalità specifiche; strutture 'dedicate' alla specifica attività e caratterizzate da flessibilità gestionale e operativa”*.

Insomma la logica è quella di liberare comune e partecipate dai vincoli e dagli oneri che ostacolano l'economia di mercato: per acqua, gas, rifiuti, trasporti, i cui contratti a breve verranno a scadenza, la parola d'ordine è **privatizzazione**, o trovare soluzioni di partenariato pubblico/privato; per i servizi dell'infanzia e assistenza **esternalizzazioni**.

- Non solo l'attuale Giunta cede la sua partecipazione azionaria in IREN, ma si sfilava da *Emilia-Ambiente*, una società per azioni a capitale interamente pubblico, che gestisce il SII per i Comuni della bassa parmense, e non la sostiene nell'acquisto del 20% di *Montagna 2000* (terzo gestore a Parma), interamente pubblica, che ha bisogno di ricapitalizzazione. Se il Comune di Parma lo avesse voluto, sarebbe stato possibile dare vita ad un gestore unico pubblico, capace di operare su tre quarti della provincia di Parma
- Esito fallimentare delle privatizzazioni

Le tanto decantate maggiore efficienza e operatività delle privatizzazioni e del dio mercato sono false. Le **privatizzazioni** si risolvono in maggiore indebitamento, abbassamento del *rating*, insolvenza.

Siamo in presenza oggi di una mutazione genetica del ruolo e della natura degli enti territoriali. Rappresentavano la mano pubblica, che doveva riequilibrare gli effetti perversi del mercato con politiche che redistribuissero la ricchezza, tutelassero ceti meno abbienti .

Ora si assiste allo smantellamento di ciò che resta dei sistemi di welfare, con la riconduzione sotto la logica del profitto di quelle prestazioni sociali finora garantite dalle istituzioni pubbliche: il gestore privato è subentrato alle municipalizzate, i servizi sociali vengono esternalizzati, le aree di intervento pubblico sono rese marginali, le compagnie assicuratrici gestiscono i fondi pensione e danno l'assalto alla Sanità.

Si acuisce la subordinazione alle banche, con l'aumento dei debiti e degli interessi sui debiti, che finanziano operazioni speculative senza avere sufficienti garanzie di rientro dei prestiti erogati, e che concedono linee di credito a partecipate decotte, sull'orlo del fallimento, in cambio di cessione delle quote azionarie degli Enti Locali.

La *Spending Review* ha certo predisposto un piano di razionalizzazione delle partecipate locali, allo scopo di ridurle da 8.000 a 1.000 in tre anni

Ma perché possano essere messe in liquidazione le partecipate, occorre che i comuni ne ripianino i debiti, operazione realizzabile solo attraverso cessioni di patrimonio, di azioni, di servizi pubblici, insomma attraverso l'espansione degli interessi finanziari e l'accelerazione dei processi di privatizzazione.

È significativo che lo Sblocca Italia assegni a *Cassa Depositi e Prestiti* la funzione di accompagnare gli enti pubblici verso cessioni dei loro beni.

Si aggiunga che la legge di stabilità ha sollecitato gli Enti Locali a collocare in borse le azioni delle aziende che gestiscono servizi pubblici: strangolati dai tagli, potranno usufruire delle somme ricavate, che saranno sottratte alla tenaglia del patto di stabilità.

Il governo ha previsto, nel caso in cui una società partecipata presenti un risultato negativo di esercizio non immediatamente ripianato, l'obbligo di accantonare in bilancio, in un apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo.

Dove possono trovare allocazione d'altro canto quei capitali produttivi di interesse, spesso in fuga dalla caduta dei tassi di interesse del mondo industrializzato, e che fluttuano in cerca di più alti punti di rendita?

Certamente oggi gli Enti Locali sono al contempo carnefici e vittime: il taglio dei trasferimenti dallo stato comporta al contempo minore autonomia e la loro trasformazione in cinghie di trasmissione delle politiche di austerità del governo.

Il problema del reperimento delle risorse per l'attuazione delle funzioni pubbliche a livello locale diviene cruciale: *"non possiamo più trarle dal debito pubblico"* – leggi dalla *spesa pubblica, a carico dello stato*, ha affermato il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Pizzetti, grande fautore della riforma del Titolo V, in un recente convegno a Parma sulle autonomie locali –: *"qui il gettito fiscale non cresce, la produttività non cresce, quindi è necessario aumentare la pressione fiscale a livello locale e rendere più efficienti e coordinate le spese... Il gettito conferito ai comuni è ridotto – ha affermato – ma la classe politica locale deve assumersi sue responsabilità"*.

D'altro canto la riforma del Titolo V della Costituzione prevede l'abolizione della legislazione concorrente ed istituisce un regime "competitivo" (Azzariti) tra stato ed enti territoriali. Sono ricondotte alla competenza esclusiva dello Stato materie, come l'ordinamento delle comunicazioni, le grandi reti di trasporto, la produzione e distribuzione nazionale dell'energia, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ecc.

Viene inoltre introdotta la clausola di supremazia statale in forza della quale una legge dello Stato può intervenire in materia non riservata allo Stato, «quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale»

Stiamo assistendo ad un inarrestabile processo di **spoliticizzazione degli Enti Locali**, ridotti a divenire luoghi della "pianificazione economica e territoriale" e di veicolare le risorse del territorio verso obiettivi specifici. Finisce qui l'idea degli enti territoriali intesi come **autonomie politiche** e al suo posto si afferma "un'idea funzionalista degli enti territoriali".

In questo contesto non rappresentano più le forme della democrazia di prossimità, ma sono **l'ultimo, decisivo fronte dell'attacco alla sovranità politica**, che non può non essere ricollegata al gravissimo processo di revisione costituzionale in atto in Italia.