

MINI-GUIDA

ALL'AUDIT DEL DEBITO

a cura di *Antonio Tricarico, Chiara Filoni, Matteo Bortolon*
COMITATO PER UNA NUOVA FINANZA PUBBLICA

INDICE

PARTE PRIMA

1.1 La questione del debito e il significato dell'audit.....	4
1.2 Possibilità di fallimento degli enti sovrani.....	6
1.3 Debito pubblico interno ed estero.....	7
1.4 Composizione del debito italiano per creditore.....	8

PARTE SECONDA

2.1 Chi può promuovere e realizzare un audit del debito?.....	9
2.2 Premesse giuridiche per l'annullamento dei debiti pubblici.....	9
BOX Illegale o illegittimo?.....	11
2.3 Il debito illegittimo.....	12

PARTE TERZA

3.1 Perché un audit cittadino.....	13
3.2 Una metodologia per l'audit.....	15
3.3 L'audit delle collettività locali.....	19

PER COMMENTI AL DOCUMENTO

La bozza di questo testo, che è da ritenersi in fieri, è stata chiusa il 1 febbraio 2013.
Gli autori sono ben felici di ricevere commenti ed aggiunte da attivisti e gruppi interessati al tema.
Si prega di contattare al riguardo Chiara Filoni: chiarafiloni10@gmail.com

ATTENZIONE

In quest'opera, il genere maschile è utilizzato senza nessuna discriminazione e unicamente allo scopo di alleggerire il testo.

PARTE PRIMA

1. LA QUESTIONE DEL DEBITO E IL SIGNIFICATO DELL'AUDIT

Il problema della gestione del debito pubblico dei paesi dell'area dell'euro è oramai divenuto di continua attualità e domina l'agenda politica nazionale, europea e mondiale.

L'attenzione è posta soprattutto su quali possono essere le soluzioni nel breve e nel lungo termine per diminuire il fardello del debito che è aumentato, in special modo nell'Eurozona, anche sensibilmente in seguito alla crisi economica e finanziaria che attanaglia l'economia mondiale dalla fine del 2007.

Molta meno attenzione è stata invece data al perché si è giunti in questa situazione con un approccio maggiormente storico che metta quindi in prospettiva anche una soluzione del problema.

Per chi è nato e cresciuto in un paese come l'Italia dalla fine degli anni '70 in poi, il problema del debito pubblico è sempre esistito. Eppure fino ad oggi, nonostante si siano attraversate crisi finanziarie gravi – quella del 1992-93 nel caso italiano – si è sempre dato per scontato che si sarebbe trovata una soluzione al problema.

Solo con la crisi attuale, specie per quanto riguarda la Grecia, si è giunti a preconizzare l'impossibile, ossia la possibilità di una bancarotta da parte degli stati. Una questione che per moltissimi è stata e rimane un tabù, quasi innominabile.

A prescindere dalla questione se gli enti sovrani (ossia stati, enti locali, aziende pubbliche) possano o meno fallire¹, è importante però analizzare come è stato possibile negli ultimi decenni con leggerezza e poca trasparenza un accumulo significativo di una così ingente mole di debito, ben superiore al prodotto annuale dell'economia di un paese come l'Italia.

Per conseguire tale finalità, il concetto di **audit del debito** potrebbe venire in nostro aiuto. In generale, il termine tecnico-contabile di audit designa un processo di valutazione e controllo dei dati e delle procedure che stabilisca la validità ed affidabilità delle informazioni contenute in un bilancio o altro atto finanziario o contabile e la qualità del sistema di controllo interno all'ente che lo ha prodotto. L'audit mira inoltre ad esprimere un'opinione sull'oggetto in questione a partire da una valutazione delle decisioni prese su un dato periodo di tempo. Esso viene spesso effettuato per i bilanci aziendali, ma può avere applicazione anche in altre sfere, per esempio per quanto concerne il debito pubblico.

Nello specifico l'audit sulla composizione del debito di uno stato può quindi avvenire riguardo al tipo di creditori, di prestiti contratti, di condizioni finanziarie inserite nei contratti di singoli prestiti, alla loro scadenza e status del pagamento, alle condizioni di stipula del contratto, alla condotta delle parti contraenti, agli eventi endogeni ed esogeni avvenuti nella vita del debito, e su ciascuno di questi aspetti è espressa una valutazione secondo una metodologia consolidata e chiara.

Alla fine un tale esercizio mira a stabilire in quale contesto e per quali finalità i debiti sono stati contratti dai vari governi che si sono succeduti e quindi come e quanto quelle risorse sono state spese per il bene pubblico, secondo la legge e le politiche di interesse pubblico. Sulla base di un audit del debito è possibile stabilire, quindi, se una parte del debito contratto è illegale, o quanto meno illegittimo (vedi box di seguito), e quindi decretare se ed in che forma il debito vada ripagato.

L'audit del debito è diventato terreno di battaglia e pratica politica, ed in alcuni casi legale, in alcuni paesi del Sud del mondo negli ultimi trent'anni su impeto dei movimenti sociali. Essi si sono opposti per anni ai piani di aggiustamento strutturale – ossia alle ricette macroeconomiche incentrate sulla riduzione del ruolo dello stato in economia tramite la privatizzazione degli enti pubblici, la riduzione delle spese sociali e la liberalizzazione nazionale ed internazionale dei

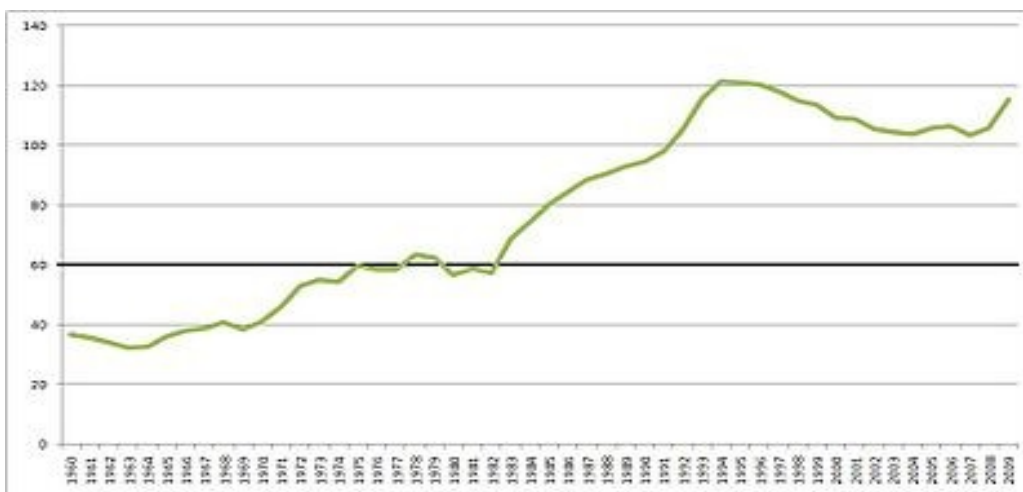
¹ Si veda in merito il § 1.2 *infra*.

movimenti economici e finanziari – imposti dai prestatori internazionali, tra cui in primis le istituzioni finanziarie internazionali quali il Fondo monetario internazionale e la Banca Mondiale. Ma non solo. Hanno anche richiesto con forza ai propri governi di effettuare un audit del debito estero per capire quale parte di questo fosse illegittimo o illegale e quindi da non ripagare, per uscire così dalla trappola che li ha spinti ad indebitarsi e a subire politiche economiche troppo spesso fallimentari. Tale processo, aperto e partecipato dal basso, può divenire quindi non solo metodo di trasparenza istituzionale, ma anche strumento di pressione per i movimenti e gruppi volti ad opporsi ai rapporti di dominio di stampo neoliberista, incarnati in forme contrattuali e in accordi vincolanti.

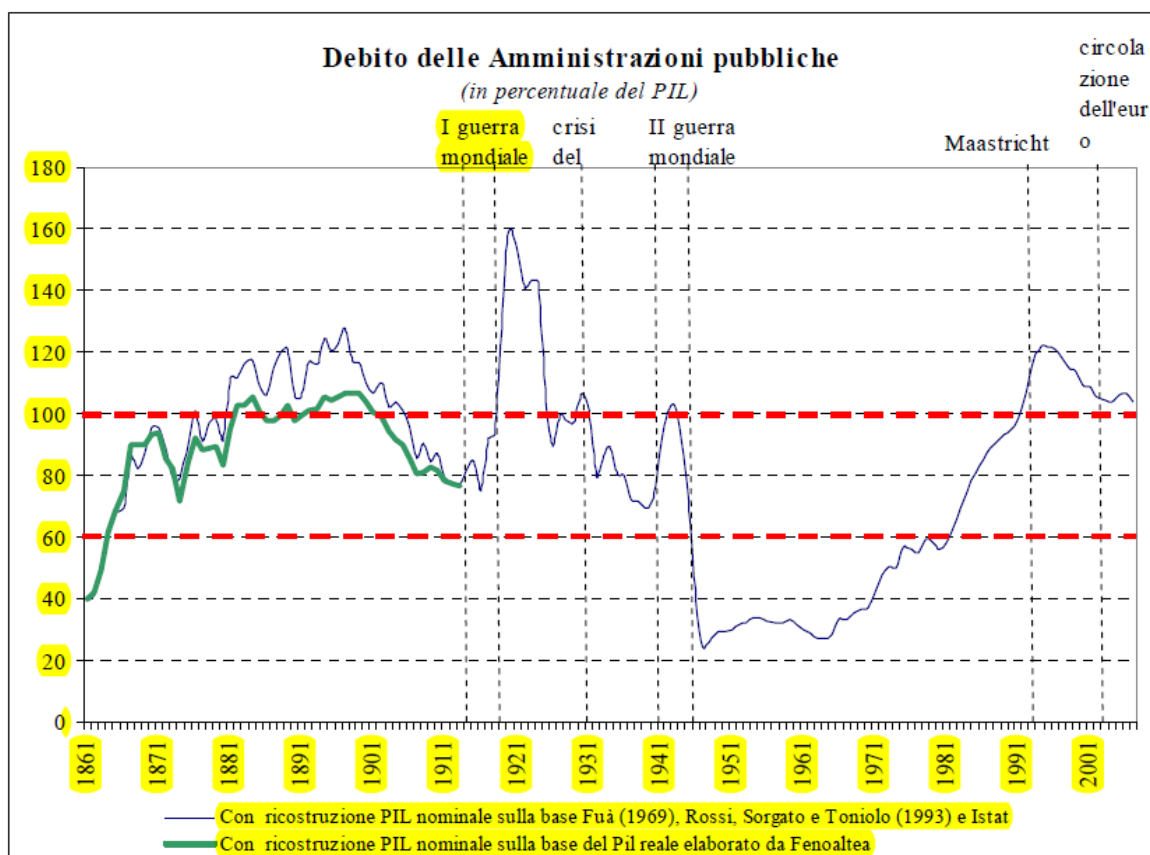
Oggi, dopo trent'anni di campagne di solidarietà con i paesi del Sud del mondo bloccati dal giogo del debito, la questione debito è esplosa anche nelle economie cosiddette ricche o avanzate. E nel caso italiano quello che sembrava un problema strutturale, ma con cui si poteva convivere, oggi è divenuto una questione non più rimandabile. Questa mini-guida spiega come un audit del debito pubblico possa ristabilire i termini del dibattito, portare chiarezza e verità ed individuare vie di uscita alternative alle drastiche ricette di austerità e di privatizzazione oggi sostenute dal governo italiano e dai suoi omologhi europei.

Per dovere di cronaca storica, va detto che nei suoi 150 anni di storia unitaria, l'Italia ha vissuto già quattro gravi crisi del debito pubblico, culminate in una ristrutturazione unilaterale di questo. In tutti questi quattro casi – che non possono essere trattati in questa sede – la quasi totalità del debito pubblico era nelle mani di cittadini italiani o investitori italiani. E va detto che non esisteva neanche un mercato globale dei capitali liberalizzato ed informatizzato come oggi, da cui la possibilità di fuga degli investitori all'estero o l'acquisto massiccio di titoli italiani da parte di investitori esteri.

Se pensiamo al caso italiano odierno è indubbio che un audit del debito si debba principalmente concentrare su quanto avvenuto a partire dagli anni '80 in termini di finanza pubblica, quando il debito pubblico italiano è aumentato significativamente (come mostra la figura di seguito); periodo che si ritiene sia stato caratterizzato da sprechi e malversazioni nella cosa pubblica che il processo di audit potrebbe efficacemente chiarire in modo da contribuire in seguito anche ad un migliore rapporto della cittadinanza con l'amministrazione pubblica. Un rapporto assai deteriorato in larghe parti della popolazione dall'opacità dei processi di spesa e dalla difficoltà di chiarire, senza spettacolarizzazioni o parzialità, l'identità dei beneficiari delle distorsioni finanziarie che hanno ingigantito l'entità del debito.



*Evoluzione del debito pubblico italiano rispetto al Pil dal 1960 ad oggi
(Elaborazione su dati Fmi, fonte wikipedia)*



Fonte: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-e-do/La-spesa-dello-stato/La_spesa_dello_Stato_dall_unit_d'Italia.pdf

Va sottolineato che proprio in risposta alla crisi finanziaria e speculativa sulla lira del 1992 l'attuazione di un primo blocco di grandi privatizzazioni delle imprese pubbliche e banche e di liberalizzazioni dei mercati in Italia, combinata con una significativa svalutazione della moneta, ha permesso temporaneamente al governo di ridurre il proprio debito, poi aumentato nuovamente.

Allo stesso tempo bisogna ammettere che un semplice esercizio di trasparenza da solo non basta a risolvere strutturalmente il problema del debito e tutti quelli a questo collegati. Infatti, va ricordato che la crisi del debito che oggi viviamo si può ricondurre ad una crisi strutturale del sistema bancario e nel caso europeo ad una crisi continentale dettata da profondi squilibri macroeconomici conseguenti in parte alla politica industriale adottata dalla Germania ed in parte alla creazione della moneta comune secondo un'ideologia "monetarista" (ossia in cui la Banca centrale controlla solo l'inflazione e foraggia l'espansione dei mercati finanziari).

Si aggiunga che se parliamo strettamente di finanza pubblica, ogni politica di gestione del debito va di pari passo con la politica fiscale (sia per quel che riguarda la tassazione e le entrate, sia per quello che concerne le spese). Perciò, senza cambiamenti su questo fronte, sarà difficile uscire nel lungo termine da una situazione debitoria. Infine, bisogna ricordare che per attuare politiche macroeconomiche differenti sono necessarie differenti politiche industriali che governino la produzione, e politiche monetarie che sostengano l'economia produttiva e non solo le rendite finanziarie.

Si può dunque concludere che l'audit è una condizione necessaria ma non sufficiente per uscire in maniera strutturale dal problema del debito pubblico. Un audit cittadino e popolare, per quanto limitato inevitabilmente al suo ambito di lavoro, potrebbe anche portare, nel lungo termine, alla

costituzione di un analogo processo in ambito istituzionale, trovando il consenso e collaborazione di singoli o gruppi parlamentari di modo da pervenire ad uno sbocco politico effettivo, quale la cancellazione delle parti risultate illegittime e contestualmente una ristrutturazione del debito nel suo complesso. Detto ciò, l'audit popolare rappresenta in sé già un processo importante per coinvolgere diversi soggetti e forze sociali interessati a gettare le basi per avanzare un'agenda complessiva di trasformazione sociale a vantaggio dei più poveri e di una giustizia economica ed ambientale. Oltretutto è importante in questa sede riportare il monito costante del CADTM (Comitato per l'annullamento del debito del Terzo Mondo), riguardo all'importanza della partecipazione cittadina negli audit anche qualora essi siano lanciati a livello governativo. Di fatti, solo la presenza di attori non istituzionali può garantire il totale controllo dell'imparzialità e la non interferenza di qualsivoglia interesse all'interno del processo di audit.

I rimanenti paragrafi di questa sezione sono volti a chiarire alcune questioni di fondo: la possibilità che un ente sovrano fallisca, la differenza fra debito pubblico ed estero, e la composizione del debito italiano.

1.2 POSSIBILITA' DI FALLIMENTO DI ENTI SOVRANI

Salvo poche eccezioni, il diritto pubblico non include uno specifico “diritto fallimentare pubblico”, ossia leggi e procedure giuridiche ben definite per affrontare, gestire e risolvere situazioni di insolvenza da parte di enti pubblici (o cosiddetti “sovrani”).

Al contrario, il diritto commerciale privato che regola l'esistenza ed il funzionamento degli enti privati (quali le imprese ad esempio) prescrive procedure fallimentari, quali la bancarotta, ben precise in caso di insolvenza di una persona giuridica al fine di procedere ad una amministrazione straordinaria e quindi una sua liquidazione definitiva - da cui l'esistenza di un diritto fallimentare “privato”. Va anche aggiunto che non esiste neanche un diritto fallimentare internazionale che regoli quindi le procedure di insolvenza tra Stati nel caso di prestiti tra questi o tra Stati ed istituzioni internazionali.

Per insolvenza si intende in generale l'incapacità di un debitore di ripagare al creditore il debito accumulato nei termini stabiliti. L'insolvenza può riguardare i flussi di cassa – quindi mancanza di liquidità temporanea – o invece proprio lo stato patrimoniale stesso – ossia l'ammontare dei debiti è superiore a tutte le proprietà possedute ed al valore di mercato del soggetto debitore.

Così, mentre se un'azienda fallisce questa porta i libri in tribunale e viene denominato un commissario liquidatore *ad hoc*, il cui compito principale è proprio la liquidazione di tutte le proprietà dell'azienda e l'eventuale ripagamento dei creditori, secondo un ordine sancito dalle regole contrattuali e di mercato, nel caso di un Comune o di uno Stato è difficile attuare una procedura simile.

Ma come detto, esistono eccezioni anche significative. Proprio negli Stati Uniti d'America – il paese capitalista per eccellenza a detta di molti – esistono diritti anche per un ente sovrano nel dichiarare bancarotta. In particolare gli stati americani, come parte del sistema federale dell'Unione, possono ricorrere alla procedura del “capitolo 9” secondo la legge fallimentare statunitense. Ciò implica che, sotto precise condizioni, gli Stati insolventi possano unilateralmente “invocare la protezione contro i creditori” e ciò comporta un blocco automatico del ripagamento del debito nei confronti di tutti i propri creditori, pubblici o privati che siano – quella che in gergo tecnico è chiamata la clausola di *standstill*. Conseguentemente, lo Stato può avviare una rinegoziazione del debito gestita da un arbitro terzo nella vertenza ed incaricato di trovare un compromesso.

La clausola esiste nel diritto americano proprio per permettere agli Stati di proteggere gli standard di vita basilari e mantenere in funzionamento i servizi sociali essenziali inerenti la salute, la

sicurezza ed il benessere dei propri cittadini. E con ciò, la clausola protegge anche la sovranità del debitore nonché istruisce un meccanismo equo per negoziare una soluzione.

Insomma non un semplice “giubileo” in cui i debiti si cancellano, ma una procedura strutturata per arrivare consensualmente ad una soluzione del debito nell'interesse sia del debitore che del creditore.

Va detto che nel caso degli enti locali italiani è prevista la classificazione di “ente strutturalmente deficitario” – che oggi riguarderebbe quasi il 20 per cento degli enti locali! - la quale in caso di insolvenza prevede il subentro di un commissario straordinario sul debito per garantire la liquidità ed il funzionamento degli enti. Ad esempio, è questo il caso a partire dal 2011 del Comune di Roma. In ogni caso, questa procedura non è paragonabile a quanto previsto nella legislazione americana, anche perché il debito degli enti locali in Italia viene conteggiato all'interno del debito dell'intero Stato italiano, che non è un sistema federale. Ossia, per meglio dire, il debito di tutte le amministrazioni pubbliche, dallo stato centrale, a quello degli enti di previdenza, delle regioni, delle aziende Sanitarie, dei Comuni, delle Province ed altri enti pubblici centrali e locali è consolidato come un tutt'uno alla fine di ogni anno vista l'unica garanzia fornita su questo dallo Stato centrale..

1.3 DEBITO PUBBLICO INTERNO ED ESTERO

Il debito pubblico di un paese è quel debito accumulato nel tempo per pagare il disavanzo di bilancio ogni anno. Gran parte del debito pubblico è accumulato tramite l'emissione di titoli obbligazionari, sui quali il paese debitore corrisponde gli interessi regolarmente (ogni anno o semestre) tramite una cedola e quindi il valore nominale del capitale iniziale alla scadenza del titolo (la cosiddetta maturità). Tale debito può essere contratto dallo stato presso banche, imprese o individui nazionali (in tal caso parliamo di debito pubblico interno). Vi è anche però il debito pubblico estero.

E' chiaro che, in un mercato dei capitali mondiale fortemente liberalizzato, anche degli investitori stranieri possono acquisire larghe porzioni del debito pubblico, comprando titoli di stato di quel paese. La percentuale del debito pubblico in mani straniere (banche, assicurazioni, fondi, istituzioni internazionali) varia da caso a caso; quello italiano è all'incirca il 50 per cento del totale.

Come menzionato il debito pubblico estero è stato ed in molti casi rimane, un problema fondamentale per i paesi in via di sviluppo, fortemente indebitatisi con le istituzioni finanziarie internazionali o con stati esteri o organismi di credito privati.

La rottura negli anni '70 del sistema monetario internazionale, basato sui cambi monetari fissi e collegati al dollaro (a sua volta ancorato alle riserve auree), ha generato una forte fluttuazione delle monete e quindi un deprezzamento di quelle dei paesi più deboli. Questo ha fatto sì che il valore dei debiti contratti in dollari aumentasse esponenzialmente in poco tempo con conseguenze gravissime per il bilancio pubblico di questi paesi. Si noti, inoltre, che molti di questi paesi non erano considerati sufficientemente solidi ed affidabili dai mercati internazionali, cosicché erano, e molti lo sono ancora, impossibilitati ad emettere propri titoli obbligazionari per finanziarsi; infatti il rating, ossia la valutazione finanziaria di questi, sarebbe stata così bassa che ben pochi investitori li avrebbero comprati. Infine, nonostante le numerose iniziative di riduzione e ristrutturazione del debito di questi paesi, nuovi indebitamenti (che venivano utilizzati per pagare vecchi debiti) si sono succeduti dando così inizio ad una spirale senza fine, dalla quale quasi nessuno ne è uscito indenne.

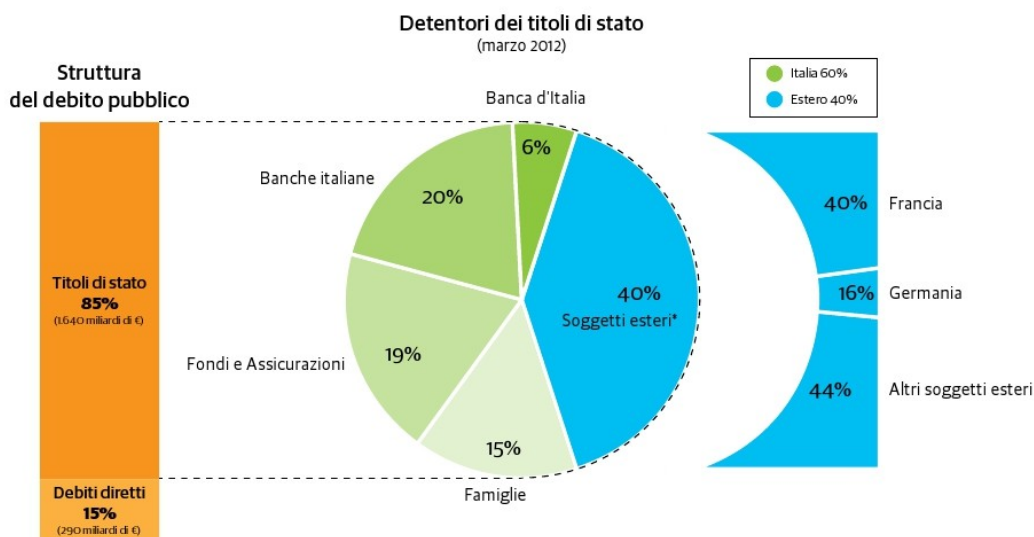
Tutto questo per dire che il debito estero richiede la massima attenzione anche per livelli di indebitamento non alti: la metà dei default in debito estero dal 1970 sono avvenuti a livelli inferiori o uguali al 60 per cento sul Pil.

1.4 COMPOSIZIONE DEL DEBITO ITALIANO PER CREDITORE

Dai dati della Banca d'Italia disponibili al pubblico si può dedurre che circa tre quarti del debito italiano che ha raggiunto al novembre 2012 i 2,000 miliardi di Euro è costituito da passività di medio e lungo termine, ossia contratti di debito superiori ad un anno spesso a tasso fisso e con una vita residua media di circa 7 anni. Il 45 % circa del debito è nelle mani della Banca d'Italia, di banche italiane e grandi investitori italiani (assicurazioni e fondi di investimento o pensione). Un 10% è nelle mani di piccoli investitori, mentre il rimanente 45% è collocato all'estero (principalmente grandi investitori istituzionali).

E' purtroppo difficile, anche quando si leggono i rapporti del Ministero dell'Economia o della Banca d'Italia – conoscere i dettagli di ciascuna tranche di debito emessa, in particolare per quel che concerne la scadenza temporale e i tassi di interesse relativi e conseguentemente dedurre quanto i progressivi nuovi indebitamenti sono serviti per ripagare gli interessi sul debito, così di fatto generando una sorta di potenziale pagamento degli interessi sugli interessi pregressi.

E' importante comunque ricordare, come accennato, che ogni debito pubblico contratto dagli enti locali si consolida nel debito pubblico nazionale complessivo. Anche in questo caso nei documenti pubblici mancano numerosi dettagli riguardo a come questo processo avviene e quali sono i principali generatori di debito ed in che forma.



[Fonti: Banca d'Italia, Supplemento al bollettino statistico n° 36, 16 luglio 2012; * BBC, Eurozone debt: who owns what to whom, novembre 2011]

PARTE SECONDA

2.1 CHI PUO' PROMUOVERE E REALIZZARE UN AUDIT DEL DEBITO?

E' indubbio che i pochi casi in cui le istituzioni preposte, ossia i governi (come nel caso del Brasile negli anni '30 o dell'Ecuador nel 2007-2008), i parlamenti (come nei casi del Perù e delle Filippine nell'ultima decade e recentemente del Brasile) e la magistratura (come nel bel noto caso Olmos in Argentina nel 1982) hanno effettuato un audit del debito, tale azione ha aperto un significativo spazio politico per tutti coloro, governi o società civile, che volessero argomentare ed ottenere un ripudio o rinegoziazione di quella parte del debito ritenuta illegittima o addirittura illegale.

Ma sarebbe parziale pensare che un audit possa soltanto essere istituzionale. Infatti numerosi sono stati gli audit cittadini che hanno permesso di conoscere molti elementi, seppur non esaustivi, della composizione del debito di un paese, della sua legittimità, aprendo quindi uno spazio politico di rivendicazione per una cancellazione parziale o totale del debito. Ed in alcuni casi l'audit popolare è servito proprio per sollecitare le istituzioni ad effettuare in seguito il proprio audit una volta che la materia era diventata di dominio pubblico e politicizzata. Questi i casi delle Filippine, dell'Uruguay, dell'Ecuador e del Brasile negli ultimi 15 anni.

In termini giuridici si può quindi parlare di vero e proprio diritto all'audit, inteso come:

- un diritto sovrano degli stati ad agire e decidere nella legalità, nonché un dovere in quanto autorità pubbliche;
- un diritto dei cittadini alla richiesta di compensazioni (sulla base del diritto di ognuno a prendere parte negli affari pubblici dello stato e del diritto umano all'informazione)

2.2 PREMESSE GIURIDICHE PER L'ANNULLAMENTO DEI DEBITI PUBBLICI

Il diritto internazionale pubblico e la legislazione interna ai vari paesi offrono diversi argomenti giuridici per un eventuale ripudio dei debiti da parte dei poteri pubblici.

Se è vero che le obbligazioni sul debito sono dei contratti dello stato o dell'ente pubblico con altri enti (imprese, cittadini, istituzioni internazionali, banche nazionali o estere, altri), sui quali vale il principio generale *pacta sunt servanda* (le convenzioni devono essere rispettate), è anche vero che alcune norme e principi del diritto nazionale ed internazionale in materia di diritti umani fondamentali hanno precedenza su qualsiasi altro accordo o contratto giuridico.

Più in dettaglio, l'obbligo per lo stato di ripagare i propri debiti cristallizzato nel principio *pacta sunt servanda* è riportato nell'articolo 26 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 e sul principio di continuità dello stato, il quale prevede la trasmissione dei debiti di uno stato da un governo al suo successore. Come detto però, questo principio non è assoluto e vale solo per i "debiti contratti nell'interesse generale delle collettività"².

Questo è pure il senso della dottrina del debito odioso secondo la quale "i debiti dello stato devono essere contratti [...] per i bisogni e gli interessi dello Stato"³.

Come anticipato, secondo il diritto internazionale la valutazione dell'interesse generale e la valutazione del carattere lecito o illecito del debito rientra nelle competenze del potere pubblico.

Secondo Eric Toussaint⁴ infatti nessuna regola del diritto internazionale impedisce allo stato di esercitare le sue competenze interne in materia di valutazione del debito pubblico, ricorrendo a un audit pubblico.

Ora, il diritto internazionale sembra andare nella direzione esattamente opposta rispetto alle misure

² David Ruzié, *Droit international public*, 17^e édition, Paris, Dalloz, 2004, p.4

³ Alexander Nahum Sack, *Les effets des transformations des États sur leurs dettes publiques et autres obligations financières*, Recueil Sirey, 1927

⁴ Eric Toussaint e Hugo Ruiz Diaz, *L'audit de la dette: un instrument dont les mouvements sociaux devraient se saisir*, <http://cadtm.org/L-audit-de-la-dette-un-instrument>

di austerità implementate dai governi europei, incluso quello italiano, per combattere la crisi del debito iniziata nel 2007-2008 a partire dagli Stati Uniti.

Il rispetto e l'applicazione dei diritti umani, universalmente riconosciuti dalle varie convenzioni internazionali prevalgono sugli altri impegni presi dagli stati, tra cui il ripagamento dei debiti e la conseguente applicazione di misure di austerità.

L'articolo 103 della Carta dell'ONU, alla quale gli stati membri delle Nazioni Unite devono conformarsi, è molto chiaro: “In caso di conflitto tra gli obblighi degli stati membri in virtù della presente Carta e i loro obblighi relativi ad altri accordi internazionali, i primi prevarranno”. Questo è un chiaro principio a favore dell'annullamento dei debiti qualora essi impediscano il pieno compimento dei diritti economici, sociali e culturali della popolazione di uno Stato.

Così, l'articolo 2, comma 3, della Dichiarazione ONU sul diritto allo sviluppo (1986) afferma: “Gli Stati hanno il diritto e il dovere di elaborare appropriate politiche di sviluppo nazionale che mirino al costante miglioramento del benessere dell'intera popolazione e di tutti gli individui, sulla base della loro attiva, libera e significativa partecipazione nello sviluppo e nella equa distribuzione dei benefici che ne risultano.”

Inoltre, il già citato principio *pacta sunt servanda* come detto non è improrogabile in qualsiasi circostanza. In particolare, il diritto internazionale stabilisce che tre sono le eccezioni ammissibili: la *force majeure* (forza maggiore), lo *stato di necessità* e il *cambiamento fondamentale di circostanze*. Tutti questi principi sono riportati nella Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969 e in molte costituzioni nazionali. Esse sono inoltre parte delle consuetudini di diritto internazionale (che evolve dalla pratica degli stati e dalle decisioni della Corte Internazionale di Giustizia) e dunque obbligatorie sia per i debitori che per i creditori.

Per quanto riguarda la prima eccezione, la forza maggiore o *vis major* in latino, essa è una clausola che essenzialmente libera entrambe le parti dai vincoli dell'accordo da loro istituito qualora un evento o una circostanza straordinari, come una guerra, uno sciopero, una sommossa, un reato o un evento naturale impedisce una o entrambe le parti dall'adempiere gli obblighi di suddetto contratto. Per esempio, tra il 1889 e il 1912, la Turchia attraversò una fase di grave crisi finanziaria, che le impedì di onorare il ripagamento dei suoi debiti verso la Russia zarista. In quell'occasione la Corte Permanente di Arbitrato dell'Aia, riconobbe la legittimità della forza maggiore presentata dal governo turco, precisando che: “Il diritto internazionale dovrebbe essere capace di adattarsi alle necessità politiche”⁵.

Per quanto concerne la seconda eccezione, lo stato di necessità, essa corrisponde a una situazione di pericolo per la stessa esistenza dello stato, per la sua sopravvivenza economica e politica, come una serie instabilità sociale ed economica o l'impossibilità di soddisfare i bisogni della popolazione. Per la Commissione di Diritto Internazionale (ILC) delle Nazioni Unite, questo argomento può essere invocato quando “esso diventa l'unico mezzo per salvaguardare gli interessi essenziali dello stato contro un serio ed imminente rischio”⁶. In particolare, questo argomento non è legato ad un ostacolo di natura assoluta ad adempiere agli obblighi internazionali da parte di uno Stato quanto piuttosto al rischio di richiedere dei sacrifici che vanno ad di là di ciò che è ragionevolmente sensato. Nelle parole della Commissione: “Non ci si può aspettare che uno stato che chiuda le sue scuole, le università e i tribunali, che lascia la sua comunità nel caos e nell'anarchia senza nessuna protezione pubblica e sociale semplicemente per avere a disposizione del denaro per ripagare i suoi creditori internazionali e nazionali. Ci sono dei limiti da ciò che ragionevolmente ci si può aspettare da uno Stato, così come da un individuo”.

Infine, vi è il *cambiamento fondamentale delle circostanze*, un'eccezione incarnata nella clausola *rebus sic stantibus*, che permette la non applicabilità dei trattati nel caso di un cambiamento fondamentale delle circostanze dal momento della firma del trattato.

Applicato al debito, la clausola *rebus sic stantibus* dà facoltà agli Stati di sospendere o ripudiare

5 Permanent Court of Arbitration, Russian claim for Interest and Indemnities”, Award of the Tribunal, The Hague, 11 November 1921, in Vivien R., Lamarque C., *Plaidoyer juridique pour la suspension et la répudiation des dettes publiques au Nord et au Sud*, Giugno 2011

6 ACIDI, Responsabilité internationale de l'État, vol.II, première partie,1981

unilateralmente i debiti sui quali si rileva un cambiamento fondamentale delle circostanze però solo se si presentano due condizioni:

-il cambiamento di circostanze deve avere una certa rilevanza e supporre una trasformazione radicale della portata delle obbligazioni, rendendo queste difficili da sopportare per una delle parti⁷
- il cambiamento deve riguardare “una base essenziale del consenso tra le parti a vincolarsi al trattato”, secondo la formula dell'art.62 della Convenzione di Vienna del 1969.

Illegale o illegittimo?

E' molto importante cogliere la differenza esistente tra illegalità ed illegittimità del debito al fine di poter effettuare un audit del debito.

La legalità è la caratteristica di un atto che avviene rispettando la legge, ossia l'insieme delle norme applicabili in un certo paese ed in un preciso momento temporale.

La legittimità invece è la caratteristica di un atto che soddisfa uno standard o un principio normativo che indica cosa l'atto debba essere o cosa debba fare; quindi la legittimità chiama in causa valori e principi, che sono talvolta soggettivi, o quanto meno più soggettivi dell'interpretazione delle norme specifiche. E' proprio per questo motivo che il termine legittimità è più ampio pur se allo stesso tempo adotta lo stesso una prospettiva di giustizia e giuridicità.

I due termini sono due nozioni distinte, ma in qualche modo anche collegate. E va detto che un debito può essere o illegale, o illegittimo, o entrambi. Perciò nel corso di un audit è importante analizzare entrambe le questioni per ciascun contratto di debito.

Per essere più concreti, si può dire che un debito è illegale se c'è stata una violazione della legge (ed in questa casistica rientra anche il cosiddetto “debito odioso” secondo la dottrina giuridica che ha creato questo termine – vedi box di seguito). Mentre si può parlare di debito illegittimo se il fine per il quale è stato creato il debito, il meccanismo di formazione in quanto prodotto dell'evoluzione e del funzionamento del sistema economico internazionale, l'impatto che l'esistenza del debito ed il suo ripagamento implicano non sono in linea con principi giuridici generali.

Va infine aggiunto che non si può parlare di illegalità del debito in termini generali, poiché ciascun debito deve essere esaminato e giudicato individualmente. Lo stesso vale in termini generali anche per l'illegittimità del debito, anche se alcune generalizzazioni sono possibili secondo questa accezione.

In particolare per comprendere l'illegalità o l'illegittimità del debito è necessario:

- analizzare quali aspetti della nascita e stipula del contratto di debito possono essere messi in discussione legalmente (ad esempio, il carattere delle parti contraenti al tempo della stipula, possibili irregolarità procedurali, la mancanza di consenso esplicito nell'ambito di una relazione di ineguaglianza e subordinazione, l'“odiosità” del debito - si veda il box seguente al riguardo) e se vi siano anche altre ragioni di illegittimità, se non illegalità, del contratto di debito (ad esempio, l'usura per i tassi troppo elevati, l'arricchimento senza una buona ragione alle spese di un altro includendo la questione stessa della corruzione, il costo eccessivo e non giustificabile, il danneggiamento quando una delle parti approfitta della debolezza dell'altra per ottenere vantaggio economico, l'abuso del diritto quando una delle parti usando i propri diritti si comporta in maniera non leale o malintenzionata e contravviene al principio degli stessi diritti, la presenza stessa nei contratti di cosiddette “clausole abusive”);
- esaminare la condotta del creditore (ossia il suo fallimento nell'esaminare in dettaglio la capacità del futuro debitore di ripagare o di utilizzare il prestito in maniera sensata, il rischio di azzardo morale, ossia la propensione a prendere grandi rischi poiché sicuri che qualcun

⁷ Per ulteriori informazioni, si veda il caso Fisheries Jurisdiction (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Iceland), International Court of Justice, February 1973

- altro o lo Stato coprirà eventuali perdite);
- esaminare la responsabilità del debitore (ossia lo status della persona o ufficiale che ha firmato i contratti per uno Stato, capire se vi sia stata frode, corruzione, falsificazione di documenti, storno ed uso privato dei soldi prestati, estorsione, ed altri possibili reati).

2.3 IL DEBITO ILLEGITTIMO

Nelle parole di Alexander Sack, giurista che ha sviluppato la dottrina del debito odioso, *“Se un potere dittatoriale contrae un debito, non secondo i bisogni e gli interessi dello Stato, ma per rafforzare il proprio regime dispotico e reprimere la popolazione che lo combatte, questo debito è odioso per l'intera popolazione dello Stato: è un debito di regime, un debito personale del potere che lo ha contratto; di conseguenza, il debito decade con la caduta di questo potere”*.

Secondo questa dottrina quindi sostenere che esiste lo stesso un obbligo internazionale a ripagare il debito estero contratto da un dittatore anche dopo la sua deposizione, secondo il principio della continuità dello stato, è in chiara contraddizione con l'obbligo che deriva dal diritto internazionale di proteggere i diritti umani della popolazione.

Vi sono vari esempi nella storia degli ultimi due secoli di riconoscimento di quello che poi è stato definito debito odioso, il più recente dei quali riguarda il debito contratto da Saddam Hussein e la sua cancellazione dopo la sua deposizione in seguito all'occupazione del paese da parte degli Stati Uniti. In questo caso proprio il governo americano di George W. Bush ha richiesto ed ottenuto che tutta la comunità internazionale cancellasse il debito, inclusa l'Italia, perché odioso.

Comunque il caso recente più importante da un punto di vista giurisprudenziale è il caso mosso dal ricorso del giornalista argentino Alejandro Olmos nel 1982 riguardo al carattere odioso del debito contratto dalla dittatura militare. Il giudice Ballesteros condusse di sua sponte un audit di questo debito, riuscendo ad acquisire con i poteri giudiziari tutta la documentazione necessaria. L'audit si concluse con un'azione giudiziale il cui verdetto riconobbe le responsabilità non solo della giunta militare debitrice, ma anche dei creditori (governi, istituzioni internazionali, e banche private internazionali) nella generazione del debito.

Come è evidente questa dottrina oramai non è più oggi giorno applicabile alla maggior parte degli stati, dal momento che essi presentano elezioni democratiche regolari. Tuttavia, la storia ci insegna che la presenza di formali elezioni democratiche non implica necessariamente che i debiti contratti siano accumulati in nome della popolazione, né che, ancora più grave, i governanti non possano commettere crimini contro l'umanità o trasformarsi in violenti dittatori (come Hitler per la Germania, Marcos nelle Filippine o Fujimori in Perù).

Per questa ragione, nuovi contributi da parte di differenti accademici, così come la nascita del movimento Jubilee 2000 in nome della cancellazione dei debiti delle nazioni più povere, hanno favorito un progressivo allargamento del concetto di debito odioso, che in questa sede potremmo genericamente definire illegittimo (anche se alcuni giuristi mantengono la dicitura *odioso* pur con un'accezione più larga).

Si prenda a titolo di esempio la definizione proposta dal Center for International Sustainable Development Law (CISDL) della McGill University in Canada, il quale sostiene: *“I debiti odiosi sono quei debiti accumulati contro gli interessi della popolazione di uno stato, senza il suo consenso e con la piena consapevolezza dei creditori”*.

Per il resto di questo manuale, quando si menzioneranno i debiti illegittimi si farà riferimento a questa definizione.

PARTE TERZA

3.1 PERCHE' UN AUDIT CITTADINO?

Un audit cittadino, come detto, potrà coprire alcuni aspetti che hanno caratterizzato la generazione del debito di un paese, ma difficilmente potrà avere accesso a singoli contratti di debito o in maniera sistematica a documentazione finanziaria ufficiale.

Ciononostante, il lavoro che l'audit cittadino può realizzare può essere sufficiente a valutare il carattere di una parte del debito di paese e quindi sancire in maniera aggregata quanto di questo possa essere definito illegittimo o illegale e su che basi. Un tale pronunciamento mirerebbe ad aprire uno spazio politico per discutere di conseguenza quali dovrebbero essere le azioni che i decisori politici dovrebbero intraprendere per non ripagare questa quota parte di debito, quali sarebbero le implicazioni e quali ulteriori misure e strategie possono essere messe in campo per evitare rappresaglie da parte dei creditori e permettere una corretta gestione della eventuale rimanente parte del debito, senza significativi impatti economici e fiscali sulla popolazione.

E' indubbio che l'audit ed i suoi risultati se adeguatamente spiegati e resi pubblici legittimano maggiormente la possibile scelta di non ripagare una parte del debito, aprendo così un dibattito pubblico e politico su quale strategia seguire al riguardo.

E' perciò centrale chiedersi quali meccanismi esistono per non ripagare una parte del debito e quali sono i precedenti storici al riguardo.

Come spiegato all'inizio di questa mini-guida, l'incapacità del debitore di ripagare il debito contratto con i suoi creditori nei tempi e nelle forme pattuite alla stipula dei contratti, genera l'insolvenza del debitore a cui segue un mancato pagamento di alcuni interessi o della quota capitale (ossia quello che si chiama default). Conseguentemente in funzione del luogo della registrazione dei contratti e della legge vigente, i creditori possono muovere delle azioni legali con il paese debitore (ad esempio come successo dal 2001 nei confronti dell'Argentina). Il paese verrà anche subito giudicato incapace di ripagare i propri debiti da parte delle agenzie di valutazione del rischio finanziario (agenzie di rating) e quindi avrà molte difficoltà a trovare nuovi creditori disposti a prestargli nuove risorse.

Va aggiunto che in seguito allo sviluppo del mercato dei prodotti finanziari derivati (una sorta di nuovo mercato assicurativo caratterizzato sempre di più da un carattere speculativo) gli investitori più esposti nei confronti del debito di un certo paese o semplici speculatori senza scrupoli acquistano sempre più comunemente contratti derivati di assicurazione contro il possibile default di un paese a ripagare il debito contratto con l'emissione di titoli di stato. Questi sono i famigerati *credit default swap* (o CDS), la cui diffusione e valore in sé hanno un impatto sul valore stesso dei titoli obbligazionari sottostanti contro il cui default assicurano i creditori. Data la mancanza di trasparenza esistente oggi sui mercati dei derivati, è difficile conoscere l'esposizione di un paese in termini di credit default swap, ossia quanti investitori e con che intensità scommettono sul suo default. Questa ulteriore dinamica rappresenta un'ulteriore minaccia o ricatto che i principali creditori possono muovere nei confronti delle autorità che gestiscono il debito del paese debitore.

Ciò detto, l'esperienza dell'Argentina, e quella più recente dell'Ecuador, dimostrano che anche di fronte ad un conclamato default, e alla conseguente difficoltà per il paese debitore ad accedere al mercato internazionale dei capitali per ottenere nuovi prestiti, i creditori parallelamente ad eventuali azioni legali hanno un interesse ad ingaggiare un possibile negoziato che definisca i termini per una rinegoziazione del debito che porti ad una possibile ristrutturazione (ossia riscadenzamento dei pagamenti più avanti nel tempo, inclusi gli interessi da corrispondere) o una parziale riduzione del

debito. Nel recente caso della Grecia una tale azione è addirittura avvenuta in via unilaterale da parte dei creditori privati, i quali sotto la pressione politica dei governi creditori ed influenti in Europa, hanno accettato una parziale cancellazione del proprio credito nominale nei confronti della Grecia. Va però detto che un tale negoziato spesso coinvolge anche ulteriori questioni e misure economiche che sono richieste al paese da attuare come “prezzo” dello sconto ricevuto – ed anche queste sono abbastanza evidenti e ben note nel caso della Grecia, sottoposta a misure di austerità fiscale senza precedenti.

In questa casistica possono anche rientrare i precedenti negli anni '90 e 2000 di ristrutturazione o cancellazione di una parte del debito estero dei paesi più poveri nei confronti delle istituzioni internazionali e dei governi dei paesi ricchi, o nei confronti dei debitori privati (i cosiddetti bond Brady). In tutti questi casi, mossi principalmente dalle proteste della società civile e dalla presenza di gravi situazioni umanitarie, la cancellazione del debito è stata accompagnata da pesanti condizioni che prevedevano l'applicazione di misure di ristrutturazione dell'intera economia dei paesi debitori che ricordavano molto i piani di aggiustamento strutturali già loro imposti negli anni '80 e seguenti.

Si aggiunga che negli ultimi anni molti contratti di debito inerenti l'emissione di titoli obbligazionari degli stati hanno previsto l'inclusione di clausole cosiddette di “azione collettiva”, secondo cui, se il debitore può convincere una maggioranza qualificata di tutti i suoi creditori a rinegoziare il contratto con il fine di ristrutturazione di quel debito, ottenendone così una riduzione. Tali clausole sono state recentemente incluse anche nei contratti di emissione dei titoli di Stato italiano. In ogni caso esistono casi recenti, come ad esempio nella recente ristrutturazione del debito greco o nel caso argentino, in cui la minoranza dei creditori che non hanno accettato l'accordo lo stesso si sono rivolti al debitore o a corti internazionali per il suo pieno ripagamento.

E' importante però chiedersi anche quali altre strade esistano per ridurre il fardello del ripagamento del debito tramite un suo annullamento che ribalti la relazione di potere tra debitore e creditore e non una semplice ristrutturazione, che includa eventualmente una sua parziale cancellazione.

Nel caso dei debiti contratti da Stati sovrani, se i contratti sono registrati in questi stessi paesi e secondo la loro giurisdizione, allora gli stessi Stati sovrani cambiando la legislazione “in corso” d'opera possono modificare unilateralmente in parte l'esecuzione dei contratti (pur sempre tenendo a mente il principio giuridico generale della non retroattività delle leggi).

Tecnicamente una tale procedura sarebbe una sorta di default concordato che minimizzerebbe gli impatti sulla gestione della rimanente parte del debito, nonché potrebbe salvaguardare la valutazione finanziaria di lungo termine del paese debitore.

Allo stesso tempo esistono ben quattro casi nella storia italiana in cui il nostro governo, debitore, ha imposto unilateralmente ai suoi creditori una ristrutturazione del proprio debito. In questi casi, il debito era principalmente nelle mani di soggetti italiani, i quali per diversi motivi (emigrati che miravano a ritornare in Italia, difficoltà a far fuggire i propri capitali dal paese ecc.) erano disposti ad accettare una ristrutturazione del debito che prevedesse un riscadenziamento dei pagamenti ed una eventuale riduzione del valore nominale dei prestiti.

In ogni caso, la recente esperienza della Grecia dimostra che ognuna di queste strade può essere interpretata tecnicamente o politicamente come un default. Ma i precedenti storici ci dicono che la questione non è tanto il se, ma il come: ossia vi sono varie modalità per non ripagare una parte del proprio debito, ma ciò che fa la differenza è se questo processo è guidato dai creditori – non rompendo quindi la stessa dinamica di potere che ha in molti casi caratterizzato la dinamica di prestito a loro vantaggio– oppure invece è un processo molto più bilanciato e guidato principalmente dai debitori o innescato dalla loro iniziativa. Gli audit, popolari o istituzionali, sono funzionali ad attivare questa seconda possibilità, dando una legittimazione e un significato politico

ad azioni di confronto più serrato con i creditori e le loro responsabilità. Per questo l'audit, come già detto, è una condizione necessaria ma non sufficiente per prefigurare un'uscita democratica e di giustizia sociale dal problema della gestione del debito di un paese.

3.2 UNA METODOLOGIA PER L'AUDIT

Di seguito, alcune linee d'azione che prendono spunto dalla CAIC, la Comisión para la Auditoria Integral del Crédito Público del Ecuador (Commissione per l'audit del debito pubblico dell'Ecuador), come detto di iniziativa governativa, costituita per decreto esecutivo N°. 4722 del luglio 2007 dal Presidente Rafael Correa. Il rapporto finale di questa Commissione rivelò che oltre l'80 per cento del debito ecuadoregno (per la maggiore con banche nord-americane) era illegittimo. La CAIC costituisce l'esempio più esaustivo di auditing del debito pubblico della storia. Per questa ragione, la metodologia che si propone in questo manuale prende spunto dall'organizzazione e dalla metodologie utilizzate dalla suddetta commissione, perché possano essere di aiuto per le varie iniziative di audit italiano.

Prima di ciò tuttavia, si porranno alcuni quesiti generali e basilari che dovrebbero dare impulso nonché proseguimento a tutti coloro che si apprestano a intraprendere un'iniziativa di audit o che sono interessati quanto meno ad analizzare e interessarsi al fenomeno dell'indebitamento pubblico.

Perché lo Stato è stato indotto a contrarre un tale debito che non smette di gonfiarsi? A che titolo e con quali decisioni si sono contratti i singoli prestiti?

Al servizio di quali scelte politiche e di quali interessi sociali il debito è stato contratto?

Chi ne ha beneficiato?

Era possibile o necessario fare altre scelte?

Chi sono i creditori?

Chi detiene il debito?

I creditori chiedono delle condizioni per la stipula dei contratti? Se sì, quali?

Quale è la remunerazione dei creditori?

Quale è l'ammontare di interessi da pagare, a che tasso? Quale parte è stata già pagata? Quale è l'ammontare del bilancio statale che va al ripagamento del debito e relativi interessi?

Ci sono dei debiti privati divenuti pubblici? Se sì quali?

Ci sono stati dei salvataggi bancari? Se sì a che costo e chi ha preso la decisione?

Si devono risarcire gli azionisti delle banche responsabili della crisi del debito e gli amministratori che hanno nominati?

Come lo stato finanzia il ripagamento del debito?

Il piano generale dell'audit

Nel piano generale dell'audit dovrebbero essere chiaramente definiti: la ragione fondamentale dell'audit, gli obiettivi generali, i fondamenti giuridici, le componenti del debito oggetto di audit, i processi e le attività, il periodo preso in analisi, le risorse umane, finanziarie e materiali necessarie.

Una comunicazione collaterale, ma importante per attirare l'attenzione del pubblico, può essere quella di esplicitare la ragione politica e le aspirazioni sociali che si cerca di soddisfare attraverso il processo di audit.

Gli obiettivi generali

- Determinare la legalità o l' illegalità dei crediti (per esempio quando i report della sottoscrizione di indebitamento non menzionano né i nomi, né la condizione ufficiale dei funzionari che sono intervenuti nell'operazione), conformemente al diritto internazionale,

alle norme fondamentali di ogni paese (come sopra esposto) e ai risultati dell'analisi economico-finanziaria dei contratti e l'utilizzazione delle risorse;

- Verificare l'esistenza o meno dei fattori di trasparenza, di qualità, efficienza, di rispetto della protezione dell'ambiente nelle differenti fasi di contrattazione del debito; di condizionamenti, di interventi o di imposizioni contrattuali, visibili o nascoste che ledono la dignità e la vita dei cittadini e/o la coabitazione pacifica tra i popoli, di equità negli accordi e nei contratti e di rispetto della sovranità del paese come metro nella valutazione della legittimità o illegittimità dei debiti;
- Stabilire l'ampiezza degli impatti macro-economici, sociali, ambientali e culturali sul pieno godimento dei diritti umani nel proprio territorio;
- Stabilire la responsabilità o la corresponsabilità degli attori interni e esterni in vista di un risvolto giuridico;
- Ottenere le prove sufficienti per le autorità allo scopo di fare pressione su queste per adottare misure di riparazione dei danni causati dall'indebitamento.

Lo svolgimento dell'audit

Le risorse umane

E' utile stabilire un piano delle competenze delle differenti persone che hanno deciso di impegnarsi nell'audit con delle linee direttrici per le ricerche e una descrizione di ciò che si aspetta dalla loro partecipazione. Fare una lista delle abilità a disposizione permetterà di comprendere ciò che manca all'appello ed eventualmente ricercare la/e competenza/e mancante/i.

La tempistica

Stabilire una cronologia generale e delle cronologie specifiche. Per quella specifica, è utile fare una lista delle date dei rapporti parziali che si stilano durante lo svolgimento dell'audit, così come le date di comunicazione al pubblico degli stessi.

Messa in opera dei gruppi di lavoro

L'attività di auditing non è un esercizio riservato a degli esperti, i quali tuttavia sono evidentemente i benvenuti dal momento che possono apportare il loro know-how al processo. Fiscalisti, giuristi, avvocati, bancari, lavoratori del settore pubblico, accademici, studenti universitari insomma potrebbero facilitare il compito.

La Commissione di audit è il cuore centrale attorno a cui si articola l'indagine e la ricerca. Essa deve ricevere un mandato popolare possibilmente tramite una o una serie di assemblee pubbliche adeguatamente pubblicizzate e quindi presentare il suo piano di lavoro e tempistica collegata. Per facilitare e rendere più completo il lavoro di questa Commissione è utile dividersi i compiti in vari sottogruppi o sub-commissioni che abbiano differenti incarichi.

- Stabilire un sotto-gruppo a seconda del tipo di debito da analizzare. Il debito può essere di natura *commerciale* (per esempio con le banche private internazionali), *bilaterale* (con altri governi stranieri), interno (contratti con creditori italiani). Generalmente laddove Commissioni di audit hanno avuto luogo (Equador, Brasile) si è creato un sotto-gruppo debito multilaterale (FMI o altre istituzioni multilaterali). Non sarebbe il caso dell'Italia che fin ora non ha mai ricevuto tali aiuti dalle istituzioni internazionali;
- Stabilire un sotto-gruppo *tecnico*, incaricato di tutto ciò che riguarda la documentazione. I documenti devono essere debitamente registrati e classificati (in base alla data di pubblicazione, emissione, origine, destinazione e avere un breve riassunto sul contenuto e sull'interesse per l'audit in qualche riga);

- stabilire un sotto-gruppo trasversale *impatto* che utilizza degli indicatori sull'impatto sociale, economico, culturale e ambientale del debito;
- Ancora un sotto-gruppo trasversale *aspetti giuridici*. Il ruolo degli specialisti nel settore giuridico è fondamentale nell'analisi del carattere lecito o meno degli atti che compongono il processo di indebitamento. Questo gruppo si occuperà quindi di determinare la corrispondenza o meno con le disposizioni costituzionali, giuridiche e le altre norme in vigore al momento della sottoscrizione dei contratti
- Ed infine un gruppo di *coordinamento* che coordina il lavoro dei differenti sotto-gruppi.

Criteri di selezione dei testi e degli atti

Per arrivare a dei risultati intermedi in breve tempo, conviene stabilire delle priorità di analisi in funzione di alcuni criteri:

- ricerche o denunce preliminari concernenti certe parti del debito;
- circostanze dubbie riguardanti la stipula di prestiti, i cui debiti presumibilmente potrebbero essere macchiati di illegittimità;
- sottomissione alle condizioni dei creditori che hanno condotto a un deterioramento delle condizioni di vita della popolazione;

Raccomandazioni per i vari sottogruppi

Sotto-gruppo- tecnico

E' necessario identificare le fonti di informazione, specialmente istituzionali che hanno causato l'indebitamento. E' bene ricordare che non è necessario indagare nelle segrete dello Stato per trovare delle risposte. Non è infatti vero che bisogna accedere a dei documenti non pubblici della banca centrale, del Ministero delle Finanze, del Fondo Monetario Internazionale, della BCE, della Commissione Europea, delle camere di compensazione come la Clearstream o la Euroclear, né tanto meno di contare su delle informazioni confidenziali di una persona che lavora in questi organismi. E' infatti perfettamente possibile procedere a un esame rigoroso dell'indebitamento pubblico a partire dalle informazioni di dominio pubblico. Molte risorse sono accessibili a tutti coloro che si spendono per analizzare: la stampa, i rapporti della Corte dei Conti, i siti internet delle istituzioni parlamentari, della banca nazionale, delle agenzie che si occupano della gestione del debito, dell'OCSE, della Banca per i regolamenti internazionali (BRI), della BCE, delle banche private, delle organizzazioni o dei collettivi che si sono spesi nello studio dell'indebitamento (CADTM, ATTAC, RE:Common, Smonta il debito, Rivolta il debito), e ancora gli archivi delle collettività locali, i rapporti delle agenzie di rating, le tesi di dottorandi.

Non bisogna poi esitare a domandare ai parlamentari che si pensa più vicini alla causa, i quali possono porre questioni parlamentari al governo o ad assessori e consiglieri di fare similmente per le collettività locali.

Sotto-gruppo giuridico

Bisognerebbe prima di tutto formare delle squadre tecniche che hanno dimestichezza con le dottrine dell'illegittimità, con i principi giuridici del diritto nazionale e internazionale attinenti alla tematica dell'indebitamento, ma anche con i vari procedimenti di investigazione utilizzati dai tribunali in cause che riguardano l'indebitamento (es. processo a Milano con sentenza del dicembre 2012).

Inoltre bisogna determinare la cornice legale e istituzionale vigente nel periodo per il quale si fa l'audit, all'interno del quale si contrattarono i vari prestiti o le ristrutturazioni dei debiti.

Quindi, laddove si ha accesso ai specifici contratti di debito, è importante porsi le seguenti domande per ciascuno di questi : a quale legge fa riferimento il contratto e dove questo è stato registrato,

ossia a quale giurisdizione fa riferimento. La questione è molto importante, perché spesso le legislazioni sono diverse da paese a paese per quel che riguarda i diritti specifici dei debitori e dei creditori.

Attività comuni (trasversali a tutti i sotto-gruppi)

In generale si dovrebbero registrare tutti i patti, gli accordi, i protocolli, le dichiarazioni firmati tra gli stati di natura obbligatoria. Ma non solo: anche tutti gli altri accordi e contratti con altri soggetti, i progetti di finanziamento, i derivati delle convenzioni. E' essenziale anche registrare tutte le raccomandazioni e le opinioni formulate dagli organismi internazionali (BCE, Commissione Europea, UE, FMI) . Ma anche tutti gli studi precedenti, le investigazioni e le denunce in materia di debito così come gli indizi di irregolarità. Tutto ciò diverrà essenziale per costruire un vero e proprio database sulla totalità dei crediti che saranno completi di alcuni elementi basilari: dati del creditore e del debitore, beneficiario o esecutore, destinazione, importi, tassi di interesse e commissioni pagati, eventuale deprezzamento.

Elaborare una matrice per sistematizzare i fatti sarà un compito utile, dal momento che si presume che i diversi sotto-gruppi a seconda della tipologia di debito troveranno delle irregolarità comuni. Questa matrice dovrà sistematizzare i fatti, analizzare i risultati e pervenire a delle conclusioni d'insieme. Si dovranno alla fine insomma evidenziare i comportamenti e le strategie dei creditori, così come le conseguenze che i crediti hanno creato per le prospettive di sviluppo del debitore e i diritti della sua popolazione.

I rapporti quindi dovranno contenere:

- una descrizione del caso;
- la configurazione del danno, l'impatto e le illegalità;
- il commento del gruppo di lavoro che ha lavorato sul caso e le ragioni che hanno determinato l'illegittimità di codesto;
- un'azione correttiva

La diffusione dei risultati

E' una tappa molto importante che non dovrebbe essere dimenticata. Uno dei grandi meriti di un processo di audit è proprio la completa trasparenza e apertura con cui si svolgono i lavori, in contrapposizione alla segretezza con cui molte decisioni governative vengono prese. Per questa ragione è indispensabile pubblicare i documenti anche intermedi, perché siano accessibili a un più vasto pubblico e fare un'eventuale lista dei differenti media da sollecitare.

A tal fine, la Commissione può anche pensare a tenere delle audizioni pubbliche mirate per approfondire alcuni temi, ed a cui invitare amministratori locali o altri attori e forze sociali del territorio per acquisire ulteriori informazioni. Inoltre, in nome della trasparenza, la Commissione può regolarmente informare la cittadinanza sui suoi lavori ed i suoi incontri tramite un sito web dedicato e realizzato *ad hoc*.

Ultimato il lavoro quindi, possibilmente in un periodo di tempo limitato (ad esempio 12 mesi) la Commissione redige un rapporto finale da discutere e pubblicizzare presso la cittadinanza. Il rapporto cercherà, di definire quale percentuale del debito attuale possa essere considerata illegittima e quale addirittura illegale. Sulla base di questa analisi la Commissione può segnalare possibili azioni che l'ente pubblico dovrebbe intraprendere per una corretta ed alternativa gestione del proprio debito impostando un rapporto diverso nei confronti dei creditori, in particolare qualora questi abbiano delle responsabilità nella generazione del debito stesso.

Come spiegato, il debito complessivo del paese, incluso quello generato dagli enti locali e da imprese statali è consolidato nel debito pubblico nazionale, e quindi la gestione complessiva del debito del paese avviene a livello centrale.

D'altra parte è pur vero che gli impatti della gestione del debito tramite politiche di austerità fiscale (aumento di tasse e taglio di spese) nonché gli esempi concreti di possibile generazione di debito illegittimo o illegale – spesso collegato a casi di sprechi e corruzione – sono molto più visibili a livello locale, ossia collegati alla gestione della finanza pubblica degli enti locali.

In secondo luogo, i comuni non sono affatto al riparo dai cosiddetti prestiti “tossici”, presumibilmente macchiati di illegalità a causa degli alti tassi di interesse e dalle condizioni poco favorevoli ai quali i comuni devono ora sottostare.

Come riportato ampiamente anche dai media nazionali, numerosi comuni italiani hanno accumulato una pericolosa esposizione debitoria tramite la stipula di contratti derivati di swap, spesso inerenti i tassi di interesse dei prestiti in corso. In diversi casi la magistratura ha ipotizzato o appurato casi di frode ai danni degli ignari, o presunti tali, amministratori locali. Oggi la Corte dei conti calcola che gli enti locali italiani hanno ancora un'esposizione debitoria di questo tipo complessivamente tra i 15 ed i 30 miliardi di Euro.

Va ricordato che numerosi comuni, imboccati da banche e consulenti senza scrupoli, hanno fatto ricorso a questi prodotti di ingegneria finanziaria poiché le loro finanze pubbliche avevano grosse difficoltà in seguito ai tagli dei trasferimenti centrali ed all'imposizione del patto di stabilità direttamente sui comuni, anche quelli virtuosi. L'escamotage dei derivati ha però finito di aggravare il problema, a vantaggio delle banche creditrici.

I principali comuni italiani hanno un'esposizione di questo tipo (Milano, Napoli, Roma) ma anche numerosi piccoli comuni.

Comunque, spesso in seguito ad un rinnovo e cambio di amministrazione, alcuni enti locali hanno mosso cause legali contro le banche che hanno venduto loro contratti derivati dubbi e destinati a generare perdite. Ad oggi sono in corso alcuni processi, ed in parallelo o alternativamente in diversi casi si sta procedendo ad una rinegoziazione dei contratti (come nel caso di Milano e Roma).

Ma poca copertura mediatica hanno avuto, invece, alcune sentenze già pronunciate in primo grado da corti sovrane (Pisa e Rimini) che hanno riconosciuto le responsabilità delle banche creditrici e resi invalidi in contratti. Ciò ha permesso agli enti locali interessati di liberare importanti risorse a vantaggio della cittadinanza.

Per questi motivi ha senso che la società civile si attivi anche a partire dal livello locale per attivare un audit del debito degli enti locali – ed in particolare dei Comuni ed aziende pubbliche collegate – che faccia luce sulla questione di questi debiti e delle responsabilità politiche e legali collegate alla loro origine e quindi crei uno spazio politico per il non ripagamento della parte illegittima o illegale di questi.

Si aggiunga che oggi in Italia già 400 comuni hanno “dichiarato fallimento” e più di 1,200 comuni sono considerati “enti strutturalmente deficitari”, ossia a rischio serio di fallimento. Quindi circa il 20 per cento degli 8,000 enti locali italiani sono sulla strada del default.

Ogni cittadino, possibilmente organizzato insieme ad altri, può avviare azioni per istruire un audit del debito del proprio comune.

Come è intuitivo, in questo caso, sarà il bilancio comunale, anche in sede previsionale (per la parte attinente ai prestiti) ad essere oggetto di revisione.

I bilanci dei comuni sono disponibili, anche su internet, in forma aggregata. Si possono richiedere i bilanci estesi o più specifiche informazioni inerenti a questi tramite richieste formali di accesso all'informazione secondo quanto sancito dalle leggi italiane n. 241 e n. 142 del 1990. In caso di mancata o insufficiente risposta entro 30 giorni dalla domanda, il cittadino può chiedere chiarimenti e quindi fare anche ricorso al tribunale amministrativo, con possibilità di appello al Consiglio di Stato.

Nel leggere i bilanci, possibilmente con l'aiuto di cittadini più esperti di fiscalità, è importante

concentrarsi sull'esposizione debitoria accumulata dal comune e capirne, almeno in termini aggregati, la sua composizione.

L'analisi del bilancio è fondamentale perché esso rappresenta lo strumento di pianificazione e gestione economica e finanziaria dei comuni italiani, in cui vengono dettagliate tutte le entrate e le spese dell'ente divise in conto corrente e in conto capitale. Il bilancio comunale deve venire approvato prima dell'inizio di ogni anno solare dal Consiglio Comunale ed elenca tutte le spese che saranno sostenute nell'anno e tutte le entrate che serviranno per finanziarle.

Nelle spese troveremo sicuramente gli interessi dei prestiti da pagare così come la parte di capitale da ripagare sull'esercizio.

Ora si dà il caso che i cittadini possano accedere alle informazioni relative al voto del bilancio di previsione e in generale alle informazioni contabili e finanziarie dei loro comuni in tre modi:

- Assistendo al voto di approvazione del bilancio;
- Assistendo alle riunioni pubbliche di presentazione del bilancio organizzate da alcuni comuni;
- Consultando i documenti finanziari del comune.

Il debito pubblico inoltre, si può dividere in tre grandi categorie di prestiti:

- Quelli a tasso fisso;
- Quelli a tasso variabile;
- Prestiti strutturati.

Come descritto, i nostri comuni non sono al riparo dai prestiti strutturati o “tossici”. Essi in particolare, si possono riconoscere attraverso quattro caratteristiche essenziali:

- dai tassi superiori alla media;
- dai tassi modificati sulla base di indici;
- dalle indennità di recesso per gli ammontare elevati (in questo caso bisogna controllare l'articolo del contratto di prestito che precisa le modalità di rimborso anticipate dei prestiti);
- dai tempi più lunghi di quelli dell'ammortamento del bene finanziato.

In particolare poi, i comuni dovrebbero distinguere tra prestiti strutturati semplici (quindi non rischiosi secondo il comune) e prestiti strutturati a rischio (i cosiddetti prestiti tossici). Vale la pena in ogni caso fare l'audit su entrambi, dal momento che prestiti oggi non rischiosi potrebbero diventarlo in futuro.

Inoltre, il carattere di tossicità potrebbe non essere chiaramente visibile dai documenti sui prestiti, né dalle delibere. In questo caso la consultazione dei contratti diventa necessaria. Le informazioni da raccogliere sono le seguenti:

- ammontare del prestito;
- nome del prestatore;
- data del versamento dei fondi;
- tasso iniziale;
- periodicità degli scambi;
- profilo dell'ammortamento;
- durata;
- fasi (per esempio in un prestito strutturato ci possono essere una prima fase a tasso fisso, un'altra a tasso variabile) e condizioni per ciascuna di esse;
- modalità di revisione dei tassi;
- condizioni di recesso (nel caso di rimborso anticipato);

-l'evoluzione del peso del prestito strutturato (annotando i tassi di interesse ad ogni scambio e l'ammontare di questi).

Inoltre, e solo a titolo d'esempio, è possibile comprendere, tramite una consultazione degli archivi pubblici della procura di competenza, quali azioni giudiziarie pendenti o passate hanno riguardato la gestione della finanza pubblica da parte dell'ente locale. Al fine di non sviluppare argomentazioni grossolane e non giustificate, e quindi controproducenti alla causa dell'auditoria, è necessario stabilire il legame tra gli scandali avvenuti e le possibili responsabilità accertate dal sistema giudiziario e le perdite generate nei bilanci degli enti locali, anche se in cifre aggregate.

In maniera più generale, è molto importante che l'audit cittadino si colleghi a tutte le vertenze in corso mosse da comitati di cittadini e dalla società civile organizzata inerenti la fornitura di servizi essenziali (quali il trasporto pubblico, la fornitura idrica ed elettrica, la gestione dei rifiuti, il servizio sanitario, ed altri) al fine di rendere concreto questo lavoro e costruire una forte giustificazione per il non ripagamento della parte di debito illegittimo. E' in tal senso l'audit sul debito si rende funzionale a battaglie in corso per la giustizia sociale sul territorio ed offre anche concrete vie di uscita ai problemi di finanza pubblica locale che si ripercuotono sulla cittadinanza.

Al fine di pubblicizzare il lavoro di audit popolare e collegarlo a questioni di riforma fiscale più ampie e di carattere nazionale, sempre più presenti nell'agenda politica e nel dibattito nazionale, si potrebbe promuovere a livello locale, eventualmente in coordinamento con altre esperienze locali di audit popolare, la giornata "della verità sul debito e per la giustizia fiscale". In tale occasione gli attivisti dell'audit possono promuovere gazebo e stand per strada dove diffondere materiali informativi, organizzare audizioni pubbliche della commissione, se già insediata, e quindi tenere azioni simboliche fuori delle filiali di banche e delle sedi dell'amministrazione locale o delle sue aziende controllate.

Il movimento per l'audit cittadino, come già esposto nel paragrafo della metodologia, deve cercare di avere una copertura mediatica, soprattutto sugli organi di stampa locale. E' inoltre importante che il materiale informativo preparato batta con forza sul concetto che è possibile una via di uscita alternativa al problema della gestione del debito diversa dalle attuali politiche di austerità e privatizzazione a danno dei cittadini, e che consideri anche la possibilità che la parte di debito illegittimo ed illegale, da accertare, non vada ripagata.

Se il comitato organizzatore lo riterrà necessario, ed al fine primario di coinvolgere la popolazione, si potrà anche chiedere che i cittadini firmino una petizione per richiedere alle istituzioni locali preposte di promuovere in parallelo la loro commissione istituzionale di audit sul debito, aperta alla partecipazione dei cittadini, al fine di appurare quale parte del debito dell'ente locale è considerabile come illegittimo o illegale.