

8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

---

INDAGINE CONOSCITIVA  
SULLA SITUAZIONE INFRASTRUTTURALE DEL  
PAESE E SULL'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA  
SULLE GRANDI OPERE

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 NOVEMBRE 2002

---

**Presidenza del presidente GRILLO**

**INDICE****Audizione del direttore generale della Cassa depositi e prestiti**

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 6, 8 e <i>passim</i>	TURICCHI . . . . .	Pag. 4, 5, 6 e <i>passim</i>
BRUTTI Paolo (DS-U) . . . . .	15, 16, 17		
* CHIRILLI (FI) . . . . .	9, 10		
DONATI (Verdi-U) . . . . .	13, 14, 16		
* FABRIS (Misto-Udeur-PE) . . . . .	8		
* MENARDI (AN) . . . . .	10		
VISERTA COSTANTINI (DS-U) . . . . .	5, 12		

---

*N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democratica e di Centro: UDC: CCD-CDU-DE; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.*

*Interviene il dottor Antonino Turicchi, direttore generale della Cassa depositi e prestiti.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,45.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione del direttore generale della Cassa depositi e prestiti**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla situazione infrastrutturale del Paese e sull'attuazione della normativa sulle grandi opere, sospesa nella seduta del 13 novembre scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione del direttore generale della Cassa depositi e prestiti, dottor Antonino Turicchi, che ringrazio per la sua presenza. Prima di dare la parola al nostro ospite, vorrei brevemente ricordare le ragioni per cui la Commissione ha deciso lo svolgimento di un'indagine conoscitiva in materia di infrastrutture.

Nei mesi scorsi, l'8<sup>a</sup> Commissione ha contribuito a far approvare dal Parlamento una nuova normativa sui lavori pubblici, funzionale – secondo l'orientamento espresso dal Governo – all'avvio di importanti opere infrastrutturali, le cosiddette opere strategiche. Per la verità con la legge n. 166 del 2002, meglio nota come collegato sulle infrastrutture, si è proceduto anche alla riforma della legge Merloni, dando senso ad un progetto di riforma più ampio, più organico, che ci era stato richiesto da coloro che, criticando l'avvio e l'attenzione posta dalla legge obiettivo soprattutto alle opere prioritarie, ci ricordavano che era necessario rivisitare anche detto provvedimento.

Approvati questi importanti provvedimenti legislativi, il Governo in Commissione ha confermato il piano strategico che intende sostenere, piano strategico sia in termini di individuazione delle opere, quelle di cui alla delibera CIPE del 21 dicembre 2001, sia in termini quantitativi con la somma di investimenti pari a 234.000 miliardi di vecchie lire. Uno degli argomenti maggiormente dibattuto dalla nostra Commissione riguarda l'individuazione delle risorse per sostenere tale piano strategico affinché, una volta approvate le norme e verificata la congruità dei progetti, avviati gli appalti, si possano aprire i cantieri.

Dal momento che nello stesso piano del Governo, oltre a riferimenti riguardo agli stanziamenti pubblici contenuti nel bilancio dello Stato ed ai fondi strutturali, vi è anche concernente le risorse private, l'8<sup>a</sup> Commissione ha avviato un'indagine conoscitiva per verificare se questo piano strategico tiene sul piano del sostegno finanziario. Il Governo – come lei sa, dottor Turicchi – nel frattempo ha posto l'accento, non con le leggi cui ho fatto riferimento ma con provvedimenti contenuti nell'ultima finanziaria e in un altro ancora, su due aspetti che egualmente ci interessano, uno dei quali approfondiremo la settimana prossima con il professor Monorchio, presidente della società Infrastrutture S.p.a., che abbiamo invitato ad intervenire in questa sede: mi riferisco al ruolo della società Infrastrutture il cui capitale è interamente controllato dalla Cassa depositi e prestiti.

Quindi quest'ultima entra nelle nostre valutazioni in quanto azionista di maggioranza dell'ISPA, soprattutto perché si immagina, con le normative contenute nella finanziaria, un suo ruolo diverso, non più come quello della banca che finanzia gli investimenti degli enti locali. Nei giorni scorsi e anche quest'oggi abbiamo potuto leggere sue dichiarazioni in ordine al futuro della Cassa depositi e prestiti saremmo interessati a capire meglio in che misura essa può contribuire da protagonista al sostegno finanziario del piano strategico del Governo, che ha l'obiettivo di rilanciare le infrastrutture nel nostro Paese.

*TURICCHI.* Signor Presidente, il ruolo della Cassa depositi e prestiti sicuramente sarà ampliato. Questo non vuol dire che essa non continuerà a finanziare gli enti locali; sicuramente questi ultimi continueranno ad avere risorse nella misura adeguata se non superiore rispetto a quella attuale. Sottolineo che l'attività della Cassa depositi e prestiti è finanziata attraverso il ricorso al risparmio postale e questo risparmio in minima parte viene utilizzato per gli enti locali: la maggior parte viene depositata in Tesoreria. Quindi, attualmente, di tutto il risparmio a disposizione della Cassa depositi e prestiti, soltanto il 55 per cento viene utilizzato per l'attività di impiego degli enti locali, mentre tutto il resto viene depositato in Tesoreria. Ripeto, la nuova attività della Cassa depositi e prestiti sicuramente non toglierà risorse al canale tradizionale di finanziamento agli enti locali.

Un aspetto importante da sottolineare è che per poter migliorare la qualità degli investimenti locali – in questi mesi ho potuto constatarlo direttamente – è opportuno che gli enti siano dotati di un'attività di supporto e assistenza nelle loro decisioni. Per questo motivo, tra gli obiettivi strategici della Cassa depositi e prestiti vi è quello di rafforzare l'attività di supporto ed assistenza degli enti locali, in particolare nella fase della programmazione e pianificazione degli investimenti. È semplice pianificare il rifacimento di un arredo nell'ambito di un ente locale, il rifacimento di parchi pubblici, ma quando si tratta di opere complesse occorre in effetti che siano correttamente inserite nella pianificazione e programmazione e nell'ambito dei bilanci pluriennali ed annuali. Quindi questo supporto e questa assistenza sono necessari.

Stiamo focalizzando la nostra attenzione anche sulle risorse legate alla progettazione delle opere pubbliche. Il Fondo rotativo per la progettualità è uno strumento molto utile, tuttavia da analisi statistiche che abbiamo realizzato risulta che soltanto una percentuale molto bassa, il 41 per cento di questo Fondo, è utilizzata. Quindi abbiamo voluto delegificare alcuni aspetti per poter semplificare le procedure nell'ambito di circolari che saranno emanate da parte della Cassa depositi e prestiti.

Nell'utilizzo di questi fondi è bassa la percentuale che viene dedicata a studi di fattibilità e progettazione preliminare, mentre aumenta l'utilizzo in progettazione definitiva esecutiva; ciò perché viene posta scarsa attenzione alla fattibilità di un'opera. È molto importante invece che per opere complesse si spendano risorse negli studi di fattibilità e in adeguate progettazioni preliminari. Sapete benissimo che i costi di una progettazione aumentano man mano che si passa dalla definitiva all'esecutiva, quindi se vengono spese poche risorse in studi di fattibilità e progettazione preliminare si rischia che, quando si passa in definitiva ed esecutiva, alcuni punti possano non tenere.

Un segnale di tutto questo lo riscontriamo in una scarsa rotazione del Fondo, in quanto passa un periodo molto lungo prima che queste risorse vengano rimborsate e che un progetto si trasformi in un'opera. L'idea è dunque quella di fornire uno stimolo per gli enti locali in modo che quando queste risorse vengono impegnate si trasformino il prima possibile in un'opera, in maniera tale da aumentare la rotatività nell'utilizzo del Fondo.

Questi sono gli elementi importanti circa l'attività della Cassa depositi e prestiti: dare supporto agli enti locali nella fase di decisione, favorire un utilizzo negli studi di fattibilità e progettazione preliminari – queste fasi sono importanti in particolare per quelle opere di media-elevata complessità – e fare in modo che le risorse legate alla progettazione si trasformino il prima possibile in opere realizzate.

VISERTA COSTANTINI (*DS-U*). Ma in che modo?

*TURICCHI*. Gli enti locali realizzano progetti ma, non avendo pianificato queste opere, non possono realizzarle in mancanza di risorse sufficienti. È opportuno quindi che la fase di progettazione dell'opera sia adeguatamente inserita nella fase di pianificazione degli investimenti; altrimenti, si rischia di fare un progetto per poi depositarlo nei fascicoli dove resta, senza essere mai realizzato. Quindi, una non adeguata introduzione di queste opere nelle pianificazione e programmazione locali implica la realizzazione del progetto ma non la sua trasformazione in un'opera concreta. Il nostro sforzo è quindi teso a favorire il ciclo della infrastrutturazione che si snoda in quattro fasi: l'idea progetto si trasforma in un programma che diventa progettazione; poi la realizzazione, cui segue la fase del finanziamento e della gestione. Queste quattro fasi devono necessariamente essere inserite in un ragionamento organico e realizzate il più possibile congiuntamente; ciò vale ancora di più se dietro tale analisi pro-

muoviamo la finanza di progetto che, rispetto ad un'opera realizzata attraverso la finanza ordinaria, quindi attraverso la procedura ordinaria di appalto, si caratterizza per un aspetto: la fase della gestione viene progettata contemporaneamente al progetto dell'opera stessa; in caso contrario, non vi sarà alcuna risorsa privata da attivare.

Fin dalla fase della progettazione occorre pensare a quell'opera in finanza di progetto: per esempio, deve essere pensato in fase di progettazione dell'opera un meccanismo di ricavi da attivare di fronte a quell'opera con una «segregazione» di tali ricavi. Non si può arrivare in fase di affidamento e ricordarsi della tecnica della finanza di progetto per realizzarlo, pena il fatto che quell'opera, qualora si voglia realizzare in finanza di progetto, sarà discussa da legali o impugnata di fronte al TAR perché il bando di gara, che a tutti gli effetti in finanza di progetto è un contratto, deve essere strutturato come tale.

Ecco perché è importante il ruolo della Cassa depositi e prestiti nel cercare di favorire la promozione di opere a carattere locale, importanti per poter completare le cosiddette opere strategiche che, però, necessitano di un completamento a livello locale.

PRESIDENTE. Immaginate pertanto un vero e proprio ruolo di consulenza svolto dalla Cassa depositi e prestiti per gli enti locali?

*TURICCHI.* Sì, signor Presidente.

Altro fondo sul quale la Cassa depositi e prestiti cercherà di sviluppare la propria attività, come previsto nella legge finanziaria di quest'anno, è il Fondo rotativo per le opere pubbliche (FROP), la cui finalità, studiata guardando all'esperienza acquisita nella storia delle opere pubbliche, è quella di realizzare opere pubbliche con il contributo della finanza di progetto. Tali opere necessitano di un contributo pari ad esempio al 10, 15, 40 per cento. L'obiettivo è verificare come effettivamente questo contributo possa essere ridotto, trasformandolo da contributo a fondo perduto, nella fase della costruzione, in un contributo in conto esercizio. Immaginiamo il caso di un'opera per cui si prevedono dai cinque ai sette anni per la costruzione e dai 23 ai 25 anni per la gestione. Quando viene analizzata la tecnica di finanza di progetto di quell'opera, l'ipotesi sottostante al modello economico finanziario è molto conservativa. Supponendo si tratti, ad esempio, di uno schema idrico o di un'autostrada, si deve considerare che i guadagni di efficienza sono molto conservativi. Nell'ipotesi si tratti di un'autostrada che si inserisce nell'ambito dei nodi di traffico, se vengono realizzate opere complementari, il traffico di quell'autostrada potrà essere superiore.

Immaginiamo, quindi, che una parte di questo contributo a fondo perduto – che nello schema tradizionale dovrebbe essere dato in contributo a fondo perduto dello Stato, trasformato, attraverso la finanza di progetto, in conto esercizio delle società concessionarie – venga trasformato in un contributo nella gestione, in relazione al piano di traffico (nel caso di una autostrada) o al cosiddetto piano economico-finanziario che analizza un

livello determinato di ricavi: se i ricavi saranno più bassi, viene attivato questo contributo fino all'ammontare massimo; se i ricavi saranno più elevati, il contributo non sarà dato.

Nello schema tradizionale, se avessimo dato il contributo a fondo perduto, l'aumento dei ricavi sarebbe trasformato immediatamente in un maggiore rendimento per il concessionario dell'opera. Quindi, il nostro compito è quello di far sì che vi sia un'integrazione dei ricavi nel conto della gestione in relazione ad un piano economico finanziario. Perché si chiama Fondo rotativo?

Al termine del periodo della concessione so effettivamente quanto un'opera vale. Se si tratta di un'autostrada, supponendo di avere una concessione trentennale, so calcolare quanto varrà quell'autostrada tenendo presenti gli oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria. Quindi, conosco il valore di quel bene e so calcolare l'ammontare massimo di debito che quell'opera potrà sopportare alla scadenza. Possiamo ricavare il contributo in conto gestione che può sostituire il contributo a fondo perduto iniziale, partendo dal valore dell'opera. Quindi, potrò dare contributi in conto esercizio, qualora l'opera ne abbia necessità, per un ammontare massimo che non potrà essere superiore al valore dell'opera a scadenza. Il contributo concesso determina un debito su quell'opera, che sarà estinto prolungando il periodo di concessione al termine del periodo pattuito o, nel momento della concessione, la concessione dell'opera avverrà con quel debito.

Quando questa garanzia è attivata, quindi, si trasforma in un contributo in conto esercizio, il contributo erogato ritorna al Fondo se in un anno il livello dei ricavi risulta più basso e negli anni successivi cresce. Abbiamo verificato che l'applicazione di tale ipotesi su un'autostrada comporta la riduzione della metà se non addirittura l'azzeramento del cosiddetto contributo a fondo perduto durante il periodo di costruzione. Stiamo studiando il problema per disciplinarlo con un decreto del Ministro dell'economia.

La Cassa depositi e prestiti al suo interno controlla al 100 per cento la società Infrastrutture S.p.a. (il professor Monorchio potrà poi scendere nei dettagli) proprio perché soltanto attraverso una sua attività volta a promuovere infrastrutture che possono essere realizzate attraverso la finanza di progetto, ovvero creando un parco progetti finanziabile, possiamo garantire finanziamenti che potranno essere erogati, oltre che dal sistema bancario, attraverso il contributo di tale società. È importante ricordare che in un'opera in finanza di progetto, che è finanza strutturata, aumentando la scadenza del finanziamento, non aumenta linearmente il rischio sottostante, perché se un'opera non si realizza nella sua fase di costruzione, quindi non si completa, il finanziamento a 7 anni ha la stessa percentuale di rischio del finanziamento a 15 o 20 anni.

È opportuno però strutturare una caratteristica dei finanziamenti che possa essere assorbita dall'opera perché questa con finanziamenti molto concentrati nel periodo iniziale della gestione implica per la sua realizzazione una quota maggiore a carico dello Stato, dell'ente locale, perché

questa non riesce a sostenere gli oneri finanziari. Quindi soltanto spalmando questi oneri finanziari su un periodo più lungo e anche con finanziamenti a lungo termine riusciamo a diluire il peso degli oneri di quell'opera. Questo è un esercizio che stiamo facendo ora con la TAV, il sistema dell'alta velocità, giunto in un momento in cui vi è certezza negli investimenti e quindi, immaginando dei finanziamenti più lunghi: si ha la possibilità di ridurre l'onere a carico del bilancio dello Stato.

PRESIDENTE. La ringrazio per il suo intervento, dottor Turicchi. Gli argomenti toccati richiedono adeguati approfondimenti.

FABRIS (*Misto-Udeur-PE*). Anch'io ringrazio il dottor Turicchi per il suo intervento, abbastanza chiaro nell'esposizione teorica, però la sua manifestazione di volontà deve fare i conti con la realtà che va ben al di là delle teorie che si stanno elaborando in materia.

Innanzitutto, lei ha affermato che la Cassa depositi e prestiti manterrà comunque la funzione di sostegno e finanziamento dell'attività ordinaria degli enti locali. Lei sa che una delle critiche più forti che sono state rivolte ai nuovi ruoli assegnati alla Cassa riguardava proprio la possibilità di mantenere intatto questo tipo di assistenza al sistema della finanza locale in ordine sia alle dotazioni che comunque essa deve gestire sia alla sua struttura in termini di funzionari, di personale, di pratiche, di procedure da seguire. La domanda è molto precisa: come pensate di poter garantire tutto questo?

Il rapporto tra Cassa depositi e prestiti ed enti locali è sempre stato molto difficoltoso, a prescindere dalle dotazioni finanziarie, per la macchinosità di tante procedure e per la difficoltà di dare in tempi rapidi le risposte necessarie. Questo anche alla luce della sua affermazione, assolutamente condivisibile dal punto di vista del principio, che per far risparmiare gli enti locali è importante che questi progettino dopo aver programmato l'opera. Però molto spesso l'ente locale ha difficoltà a programmare perché non ha certezze sulla tempistica di erogazione delle risorse e in questo senso la Cassa depositi e prestiti ha delle responsabilità di non poco conto. Quindi la sua affermazione di principio è pienamente condivisibile purché la stessa Cassa sia in grado di onorare la tempistica nella definizione delle domande, nel loro eventuale recepimento e soprattutto nell'erogazione dei fondi conseguenti. Apprezzo le nuove prospettive della Cassa depositi e prestiti, ma teniamo conto della realtà. Quindi, come pensate di garantire tutto ciò anche alla luce dei nuovi compiti che vengono assegnati?

Entrando nel merito del FROP e della vostra responsabilità gestionale in tal senso, mi è molto chiaro l'obiettivo del FROP di finanziare in conto esercizio – quindi dopo la realizzazione delle opere – l'attività dei soggetti che realizzano le opere e quindi diminuire i carichi finanziari, e non solo, degli stessi soggetti, ma vorrei capire se questo varrà solo per le opere nuove o anche per le opere già assegnate in concessione. Questo, nel caso, presupporrebbe ovviamente una revisione delle concessioni in es-



sere, perché è evidente che queste ultime sono fondate su piani finanziari molto chiari in quanto presuppongono un piano di opere, presuppongono dei flussi finanziari e una durata. Lei, ad esempio, ha introdotto un elemento, ossia la possibilità di variare a scadenza la concessione dell'opera. Questo oggi non accade: oggi una concessione parte con un tempo assegnato di esaurimento e quindi non a caso il piano finanziario si basa su una tempistica già definita. Certo, la nuova legge obiettivo, ossia la legge n. 443 del 2001, la modifica introdotta alla legge Merloni, dà la possibilità di variare e prolungare la durata. Però la gran parte delle opere che ci interessano e che vorremmo vedere realizzate è già inserita in piani finanziari e quindi in concessioni. Lei qui introduce un elemento di variabilità non di poco conto se vale anche per le opere già definite. È importante saperlo non solo per i concessionari ma soprattutto per lo Stato, perché potrebbero esserci delle modifiche rilevanti nelle dotazioni finanziarie eventualmente da destinare ad altro.

Parlavo prima dell'obiettivo che vi ponete di costringere gli enti locali ad inserire la progettazione nella propria pianificazione. Con che criteri pensate di poterlo fare? Voi immaginate di prevedere tra i criteri con cui esaminate le domande anche quello dell'essere già inserito in pianificazione per quanto riguarda l'ente locale? Questa promozione virtuosa su cosa intendete fondarla?

Condivido l'obiettivo, però è evidente che l'ente locale o il soggetto che prende risorse dalla Cassa depositi e prestiti manda avanti i progetti per avere la possibilità di attingere ai fondi comunitari; per entrare in piani di varia natura e genere: mi viene in mente, ad esempio, il piano per la sicurezza nazionale per quanto riguarda la viabilità.

Più volte abbiamo rimproverato agli enti locali che le progettazioni non erano pronte, nonostante i finanziamenti forniti. Questa è la regola per i quadri comunitari di sostegno (QCS). È evidente che un ente locale accorto deve avere nel cassetto un parco progetti, pronto ad essere eventualmente utilizzato, immaginando che, seguendo i piani del Governo o delle autorità comunitarie, prima o poi quei fondi saranno effettivamente stanziati. Si pensi ad esempio alla delibera CIPE del 21 dicembre 2001, con cui è stato approvato un piano che prevede 150.000 miliardi di vecchie lire destinati ad opere pubbliche se – dice il CIPE – le risorse pubbliche saranno rese disponibili. In attesa di ciò, è evidente che i soggetti interessati a quell'insieme di opere andranno avanti con le progettazioni. Quindi, condivido il criterio di agganciare progettazione e realizzazione ma bisogna verificare nel concreto l'applicazione dei criteri elastici che intendete introdurre per evitare che, tra qualche anno, siano rimproverati i soggetti, eventualmente interessati, per non avere preparato il parco progetti.

CHIRILLI (*FI*). Intendo affrontare con lei, dottor Turicchi, i problemi su cui dibattiamo sempre noi amministratori degli enti locali: condivido il senso dell'opera di consulenza ma vorrei sapere se questa ha un costo. Con l'articolo 36 della legge finanziaria viene alimentato con un miliardo

di euro il Fondo di rotazione per le opere pubbliche. Vorrei conoscere il suo parere sulla valenza del FROP; cioè, vorrei sapere quali potranno essere a suo giudizio le risorse che con questo fondo potranno essere attivate a fronte di una circoscrizione nel tempo che non conosciamo dell'intervento, non dimenticando il Patto di stabilità che oggi ingessa letteralmente gli enti locali e rende, di fatto, quasi impossibile affrontare con rate consistenti le opere pubbliche.

Il contributo in conto gestione sembrerebbe utile quando l'opera assistita ha un ritorno economico perché – si dice – deve finire il tempo dei fondi perduti. Premesso che non credo che la Cassa depositi e prestiti abbia mai erogato fondi perduti, bisogna spezzare una lancia a favore di questa iniziativa perché dovrebbe assicurare il finanziamento a fronte di una valutazione gestionale. Tuttavia, dalla lettura dell'articolo pubblicato oggi su «Il Sole 24 Ore» e dal suo intervento sembrerebbe che una quota del fondo di gestione potrebbe anche non essere restituita.

*TURICCHI.* Durante il primo periodo.

*CHIRILLI (FI).* Infine, avrà sicuramente letto prima della presentazione della legge finanziaria a favore degli enti locali, il progetto del ministro Tremonti – che non può appartenere soltanto al Ministro ma deve essere sposato dalla Cassa depositi e prestiti – di prolungare il periodo di ammortamento delle opere pubbliche, di restituzione del denaro cioè, da venti a trent'anni. Saluto con favore quest'idea tanto che ho presentato un emendamento alla legge finanziaria in questa direzione. Per gli enti locali ciò significherebbe avere ulteriori risorse per nuovi mutui e liberare risorse notevoli. Le chiedo, pertanto, la sua opinione al riguardo e se possiamo avere il suo impegno perché ciò avvenga.

*MENARDI (AN).* Si presuppone che le concessioni, così come intese con la legge 1° agosto 2002, n. 166, recante «Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti (Collegato alla finanziaria 2002)», corrispondono nella finanza di progetto al periodo dell'ammortamento del costo necessario alla realizzazione dell'opera, se non alla sua intera vita. Riteniamo che ciò venga fatto sulla base di un progetto, di un piano finanziario coerente allo stato dell'arte, della conoscenza dei tempi di realizzazione e del finanziamento dell'opera; poi, terminato il periodo di ammortamento del finanziamento, se l'opera ha indotto un esercizio con un ritorno favorevole, si chiede di scontare tale beneficio sul finanziamento iniziale per cui, a concessione scaduta, si rimette in gara o si riaffida l'opera, scontando il beneficio.

Tali valutazioni sono ottimistiche – se mi è permesso dirlo – innanzi tutto perché si presuppone che un'operazione abbia scadenza ultradecennale in coerenza con la finanza di progetto, visto che con la legge n. 166 abbiamo modificato il periodo di validità della concessione; sembra davvero ottimistico verificare il beneficio indotto da un'opera dopo

cinquant'anni; tra l'altro non necessariamente acquisito in base alla sua validità intrinseca.

Lei parla del traffico facendo l'esempio dell'autostrada, ma la gestione economica positiva è indotta non solo da un aumento di traffico, che sicuramente ci sarà (questa è la nostra esperienza), ma – mi auguro – anche da gestioni corrette e coerenti dell'opera. Spero che quanto voi introdurrete quanto meno consenta (per esempio nel caso delle autostrade, un tema che noi stiamo trattando) di fare più manutenzione perché evidentemente il concessionario avrà interesse, piuttosto che far ritornare i soldi al finanziatore, di cercare di spendere quei soldi che gli derivano dall'economicità della gestione nel realizzare manutenzioni che migliorano le *performance* dell'opera.

Inoltre mi colpisce anche la scelta che voi ritenete di poter fare sulla base di un parco progetti. L'esperienza degli amministratori sotto questo profilo credo possa dire molto. È sempre stato difficile realizzare un parco progetti perché presuppone il finanziamento dell'opera progettuale indipendentemente dalla realizzazione dell'opera medesima. Quindi, dobbiamo essere in grado di finanziare un progetto a prescindere dal fatto che poi l'opera venga realizzata, per ottenere un parco progetti. Siccome la programmazione dovrebbe avvenire prima della realizzazione dei progetti, anche in questo caso il sistema diventa complicato.

Un'ultima considerazione sulla validazione del progetto che siete costretti a fare. Negli anni cinquanta (è un argomento che mi appassiona perché 12 anni fa sono stato tra i fondatori della società di analisi del valore) McNamara realizzò la prima grande operazione di analisi del valore, cosa che non siamo mai riusciti a fare in Italia e che oggi cerchiamo di recuperare con degli artifici fra i quali vorrei inserire anche la finanza di progetto. Bisognerebbe riuscire a valutare un'opera complessivamente, a 360 gradi, perché essa deve essere valutata intrinsecamente nelle sue componenti e nella rispondenza della sua funzionalità rispetto all'uso che ne vogliamo fare. Tutto ciò deve essere inserito nella compatibilità ambientale, cara ai Verdi.

Cosa aveva fatto McNamara e cosa fa sovente il Governo americano? Dice: tu vuoi realizzare quest'opera che, se dovessimo fare il *contracting*, poniamo a base d'appalto ad un miliardo; se tu mi dimostri che la fai meglio, più bella, più funzionale, spendendo solo la metà, ti do un incentivo (allora era il 50 per cento). Tutto ciò presuppone di riuscire ad instaurare un metodo di validazione oggettivo e coerente; se ci si riesce, allora è possibile immaginare non di riscuoterlo a 30, 40 o 50 anni, ma di anticipare questi benefici immediatamente. Infatti, a mio avviso, il vostro progetto è straordinario se li sconta subito; a 40 anni diventa difficile, anche per come è impostato il bilancio dello Stato.

Vorrei riproporre una considerazione che ho fatto in altre occasioni: tutto il piano decennale delle opere pubbliche di cui abbiamo dibattuto in questi 18 mesi è di circa 24.000 miliardi all'anno, compresi quelli che derivano da risorse cosiddette private diverse, e non direttamente speso sul bilancio dello Stato anno per anno; questo rappresenta all'incirca il 2,4 per

cento della spesa del bilancio dello Stato per ogni esercizio. Pertanto lei può comprendere che, quando dopo 40 anni andremo a riscuotere questi benefici sulle singole opere, il risultato non sarà rapportabile allo sforzo che oggi dobbiamo sostenere per metterlo in campo.

VISERTA COSTANTINI (*DS-U*). La sua introduzione è stata molto chiara, signor Presidente: la Commissione ha dato avvio a questa indagine conoscitiva per capire se l'obiettivo del Governo, cioè quello di far partire un piano consistente di opere pubbliche, è realistico e credibile, tenuto conto del fatto che tra l'altro attraversiamo una fase in cui le risorse disponibili da parte dello Stato sono assai esigue perché vengono impegnate in altre direzioni.

Allora il problema è il seguente: si riesce a far partire un consistente piano di opere pubbliche utilizzando finanziamenti privati in sostituzione delle risorse pubbliche? La finanziaria dà alcune indicazioni nuove che riguardano l'ente che lei dirige, dottor Turicchi. Ora, ascoltando la sua introduzione e leggendo anche la sua intervista al «Sole 24Ore», ho notato alcuni aspetti nuovi che in alcuni casi non mi sono chiari e in altri non mi convincono, per cui chiedo a lei ulteriori spiegazioni ed approfondimenti.

Per quanto riguarda la prima questione, lei dice che la Cassa depositi e prestiti vuole porsi anche come supporto, quindi come struttura di consulenza rispetto agli enti locali. Questo aspetto non era contenuto nel disposto della finanziaria. Per carità, è interessante e anche positivo, però vorrei capire se ciò presuppone che presso la Cassa depositi e prestiti si costituisca una struttura di consulenza vera e propria o se lei pensa che con le strutture attualmente esistenti essa, oltre ad esercitare le vecchie attività, possa svolgere anche questa nuova attività di consulenza.

In secondo luogo, in che modo si esplicita questa funzione di consulenza e di supporto? L'amministratore si presenta presso la Cassa depositi e prestiti e dice di avere intenzione di fare nella sua città, per esempio Pescara, un passaggio sotterraneo sotto il fiume che attraversa la città e chiede a lei e ai suoi uffici come si può mettere in piedi il progetto?

Se è così, è veramente interessante e può essere utile.

Un'altra novità che ho tratto dal suo intervento e dalla sua intervista attiene al fatto che i contributi del Fondo rotativo non sarebbero più soltanto – come io avevo inteso leggendo la finanziaria – per la realizzazione dell'opera, ma sarebbero anche in conto esercizio, di cui si è discusso ampiamente. Noi però sappiamo che il problema fondamentale è riuscire a realizzare le opere; probabilmente lei, quando introduce questa innovazione, ritiene che il contributo in conto esercizio possa essere valido proprio per riuscire a far realizzare le opere. Questo passaggio, cioè la comparazione tra il contributo iniziale per rendere appetibile un'opera e il contributo in conto esercizio che diventa ancora più importante per la realizzazione della stessa, non mi è chiaro. Ero convinto che fosse importante riuscire a creare una convenienza di partenza per far realizzare le opere, pertanto la prego di chiarire questo punto.

E vengo all'ultima considerazione per quanto riguarda la società Infrastrutture S.p.a. La novità che viene proposta è che tale soggetto dovrebbe intervenire non soltanto per la copertura della quota di investimento di parte pubblica, ma addirittura per quella a carico della società che poi gestisce.

Quindi, nell'intervista lei conclude dicendo che tutto il peso finanziario della realizzazione dell'opera, sia la parte pubblica sia la parte del concessionario, ricade su Infrastrutture S.p.a. In questo modo, il progetto diventa veramente credibile per cui si ha la certezza di portare a compimento il programma dell'alta capacità.

Questa interpretazione si discosta dal testo della legge finanziaria che stabilisce che l'intervento venga effettuato per ridurre la quota a carico dello Stato. Qui si va ben oltre – il che è interessante – ma vorrei conoscere il fondamento giuridico su cui ciò avviene.

Lei ritiene che il mercato finanziario italiano sia in grado di sostenere questo sforzo notevole, visto che si deve finanziare totalmente il progetto per l'alta velocità e l'alta capacità? Tenuto conto dell'entità complessiva, non so se in questa fase vi siano le possibilità concrete di realizzare tutto questo.

DONATI (*Verdi-U*). Se ho ben capito, il FROP è un fondo a rotazione flessibile per sovvenzionare le quote in conto esercizio, le rate di ammortamento, in relazione all'andamento dei volumi di traffico. Ciò esclude l'impiego del *general contractor*, soggetto preposto alla sola realizzazione dell'opera e non alla sua gestione (si parla di opere a tariffa per cui tutte le autostrade del Mezzogiorno sono escluse). Ciò pone un problema rispetto alla legge obiettivo che, per realizzare con una certa celebrità delle opere, ha puntato su questa figura innovativa.

Tutti i piani economico-finanziari, ad esempio quelli autostradali, registrano una sottostima dei flussi dei volumi di traffico; situazione causata da una incognita vera sull'andamento dei flussi di traffico, quando negli anni sessanta si ipotizzavano le autostrade (i cui livelli di crescita sono stati in effetti stati molto più consistenti), e dalla mancanza totale di rischio da parte del concessionario viste le garanzie ed i piani di ammortamento in ultima istanza dello Stato.

Se facciamo i conti *a posteriori*, lo Stato ha investito l'80 per cento mediamente dei contributi a fondo perduto per la costruzione di autostrade. I nuovi introiti tariffari, che sono andati oltre i piani di ammortamento, sono stati incassati dalle concessionarie per migliorare i servizi, garantire la manutenzione, soprattutto, per candidarsi a fare un altro pezzo di autostrada ed in cambio avere una quota di prolungamento della concessione.

In passato abbiamo autorizzato opere sul piano dei numeri non autorizzabili. Poiché il FROP interviene quando i livelli tariffari sono più bassi, intravedo il problema opposto innanzi tutto perché la prima condizione per entrare nel FROP è un volume di traffico strabiliante; il tenta-

tivo successivo poi è di accedervi al fine di vedere appianata la quota del debito annuale.

Il primo problema concerne quindi chi effettua le certificazioni, le modalità di calcolo dei volumi, visto che tutti conosciamo i meccanismi utilizzati dalle concessionarie per reggere la concorrenza.

Se i livelli di traffico sono più bassi, il FROP anticipa i soldi con l'impegno di farseli restituire in caso di incassi mirabolanti. Altrimenti cosa avviene?

*TURICCHI.* Il finanziamento rimane fino alla fine della vita dell'opera.

*DONATI (Verdi-U).* Allora, è stato eliminato il limite trentennale delle concessioni. Lei ha parlato giustamente di una vita media di trent'anni; qui stiamo parlando di un periodo di tempo più lungo a regime oltre alle proroghe di eventuali concessioni successive.

Innanzitutto, la distorsione tutta italiana delle proroghe è continuamente censurata dall'Europa, visti i criteri di concorrenza che implica, per cui credo che tale consuetudine non funzionerà nel prossimo futuro.

Inoltre, se un piano finanziario ha una sua validità, è chiaro che il livello di equilibrio tra tariffe, investimento e durata deve essere sensato. Se sono previsti trent'anni i tempi non possono allungarsi più del doppio. In tal caso, infatti, la Cassa depositi e prestiti non vedrà mai più quelle che lei chiama risorse non a fondo perduto perché, di fatto, lo diventeranno. Non credo che possano esserci fondi finanziari con restituzione dei prestiti dello Stato di questi livelli perché sono molto rischiosi. Bisogna inoltre capire qual è l'ammontare che la Cassa depositi e prestiti può mettere a rischio, a parte il capitale iniziale.

La seconda questione riguarda la TAV: le confesso che sono molto perplessa sull'ottimismo circa la possibilità che ISPA finanzi la TAV. Peraltro correttamente si diceva che poiché una quota è stata sostanzialmente pagata dal contributo pubblico, diventa tutto molto più facile: certe cose sono già pagate. Però, secondo me, non è esattamente così. Siamo parlando di opere il cui costo complessivo ormai si aggira sui 26 miliardi di euro, quindi non si tratta di piccole infrastrutture che rendono nel breve periodo, ma infrastrutture molto pesanti. Pertanto non comprendo, sulla base dei numeri, come ISPA possa rischiare, pur indebitandosi, in questo ordine di grandezza.

Nella sua intervista si legge che ISPA sarebbe in grado non solo di finanziare e ridurre la quota a fondo perduto del 40 per cento dello Stato, ma anche di sovvenzionare quel 60 per cento che in teoria doveva venire da capitali privati che, tranne operazioni di prestito semplici, in realtà non è mai arrivato come capitale di rischio. Quindi credo che la pesantezza dell'operazione, pur con i contributi pubblici già erogati e quelli che ancora sono erogabili, non giustifichi del tutto questo ottimismo.

Tra l'altro, diversamente dai livelli stradali (in parte comunque anche in quel caso), quelli ferroviari sono molto più sensibili ai sistemi tariffari.

Tutti i conti sulla TAV evidenziavano che non più del 18 per cento veniva dai ricavi da traffico; si possono rifare i conti, ma è evidente che se aumentano troppo le tariffe, gli utenti prendono la macchina, perché ormai la concorrenza tra auto e ferrovia è forte. La domanda non era elastica rispetto ai livelli tariffari, soprattutto ferroviari: una famiglia ammortizza molto meglio i propri costi prendendo l'automobile piuttosto che l'Eurostar.

Personalmente non credo a tutte queste affermazioni così positive e ottimistiche, perché ormai sono 15 anni che ci raccontano che qualcun altro pagherà l'alta velocità e che avrà mirabolanti livelli di introiti. Vorrei capire se tali affermazioni sono supportate da valutazioni che possano consentire anche a noi di sognare.

BRUTTI Paolo (*DS-U*). Vorrei fare un'osservazione relativamente a come è formulata la legge finanziaria su questo punto: si insiste sul fatto che il Fondo di rotazione possa intervenire anche in relazione ai *general contractor*. È del tutto evidente che ciò è impossibile, a meno che non ci sia sotto qualcosa di poco comprensibile, anche di poco chiaro e forse anche di non troppo pulito. Pertanto penso che su questo aspetto dovremmo vigilare nella discussione.

PRESIDENTE. Senatore Brutti, le dispiacerebbe ripetere questo concetto?

BRUTTI Paolo (*DS-U*). La legge finanziaria, laddove attiene al FROP, parla di finalità per le quali esso viene costituito e ripete il concetto che serva anche nel caso di *general contractor*. Siccome questo è assolutamente impossibile, c'è un errore, a meno che non ci venga data una spiegazione plausibile.

TURICCHI. Il fatto che sia previsto un *general contractor* non vuol dire che non vi sia una fase di gestione successiva. Se do un contributo a un conto della gestione vuol dire che quella gestione varrà di più e quindi che ho risorse finanziarie che posso utilizzare per pagare il *general contractor*.

DONATI (*Verdi-U*). Si sostiene che questo serva ad evitare che lo Stato tiri fuori immediatamente le risorse per pagare l'opera e a far sì che si diluiscano nel piano di ammortamento. Invece, per quanto riguarda il *general contractor*, i soldi che realizza devo darglieli, qualcuno comunque li deve tirare fuori.

TURICCHI. Se ha un'opera che ha un valore della gestione più elevato, vuol dire che dietro quella fase di gestione lei potrà avere, nel momento in cui la darà in gestione, maggiori risorse che utilizzerà per pagare il *general contractor*. Questo è lo schema.

PRESIDENTE. Secondo me non c'è dubbio che questo meccanismo si innesta soprattutto nelle opere che si realizzeranno con la finanza di progetto. Quest'ultima si attuerà massimamente attraverso i concessionari, perché il promotore, ad esempio, fa una proposta al comune che gliela fa realizzare perché poi gli dà la concessione per gestire, ad esempio, una piscina. Lasciamo stare le autostrade perché noi siamo avvelenati per quello che succede nel sistema autostradale. Parliamo di un forno inceneritore: i primi anni arriveranno pochi rifiuti ma negli anni successivi altri comuni porteranno rifiuti, quindi se aumento i ricavi, a costanza di tariffe, incasso di più, posso contribuire di più all'equilibrio economico e dare di più rispetto a quello che possono dare i privati. Sul piano teorico questo può funzionare, dipende dalla capacità di esaminare questo piano.

Il *general contractor* non è quello che gestisce, ma quello che propone, che realizza. Poi, se c'è una gestione molto robusta e particolarmente redditizia posso immaginare di dare al *general contractor*, facendolo ricadere sulla gestione, un contributo.

TURICCHI. Se io do in gestione quell'opera, questa determina risorse maggiori se c'è un contributo in conto alla gestione. Con questo maggior valore riesco a pagare il valore del *general contractor*.

BRUTTI Paolo (DS-U). Insisto perché se alla finanza creativa di Tremonti aggiungiamo quella dei direttori generali rischiamo di perdere di vista la realtà. Poiché in natura nulla si crea e nulla si distrugge, ho la sensazione che qualcuno alla fine debba mettere i soldi. Vi è quindi il problema di non utilizzare questi strumenti perché i *general contractor* sono solo realizzatori di opere. A fine realizzazione, lasciano l'opera in mano ai concessionari o agli enti locali e se questi signori vengono superfinanziati diventa un problema.

Inoltre, è scritto che l'intervento è effettuato in conto esercizio. Ciò significa che possono solo essere esercenti della Infrastrutture S.p.a. Vi è un problema a causa del quale persiste la mia contrarietà e mi meraviglia che non sia stato sollevato: gli interventi in conto esercizio agiscono su un conto d'impresa, la quale ha vinto una gara dicendo che interverrà e proporrà una certa offerta di realizzazione contro una certa idea di introiti. Se questo signore ha fatto una previsione sbagliata, con la quale ha sbancato la concorrenza, per vincere, e poi la Cassa depositi e prestiti è pronta, ogni volta che va sotto, a fornire il necessario utile per rendere economica l'iniziativa, siamo di fronte ad un pericolo tale che l'Unione Europea non lo consentirà anche perché ciò farebbe della Cassa depositi e prestiti un centro di potere spaventoso.

Si dice che l'iniziativa della Cassa depositi e prestiti servirebbe a superare lo scoglio dell'asseverazione bancaria e non quello che il Presidente ha sempre sostenuto e che condivido per cui le banche non entrano volentieri in queste operazioni a causa del loro coinvolgimento nella gestione.



PRESIDENTE. Questo lo ha scritto il signor Salerno su «Il Sole 24 Ore» di oggi.

BRUTTI Paolo (*DS-U*). Il giornalista coglie questo aspetto dicendo che naturalmente questo serve a recuperare l'asseverazione bancaria. Qualunque messa in discussione dell'intervento delle banche sotto il profilo dell'asseverazione è, secondo me, estremamente pericoloso.

Quanto all'intervento su TAV, ho letto la formulazione prevista nella legge finanziaria che spero non sia approvata: si va oltre la previsione dell'intervento di ISPA in relazione al finanziamento di opere pubbliche. La Infrastrutture S.p.a. dovrebbe intervenire in affiancamento ai privati qualora lo Stato decidesse un intervento del 30 per cento.

Poiché sulla percentuale rimanente non si sarebbero trovate facilmente disponibilità di privati per la scarsa redditività e l'elevato costo dell'opera, per esempio il Ponte sullo Stretto di Messina e poiché vi è un interesse pubblico alla realizzazione dell'opera, un soggetto diverso dal bilancio dello Stato – perché si vuole nascondere la polvere sotto il tappeto – interviene nel capitale di rischio per ridurre l'ausilio dei privati che, intervenendo in misura marginale, si possono remunerare con le tariffe; per il sovrappiù, i privati sono obbligati a dare immediatamente i soldi per cui si stabilisce il principio in base al quale ISPA è la prima ad essere rifinanziata.

Con le novità ascoltate oggi si stabilisce il principio per cui ISPA interviene su tutto il finanziamento, agendo anche in quella quota di finanziamento riservata allo Stato: normalmente, infatti, una quota è messa dallo Stato e la parte residuale dal privato, dimezzandone l'intervento, preso a carico per metà da ISPA con remunerazioni a lunghissima scadenza. Con le novità ascoltate oggi, ISPA interviene addirittura nella parte di finanziamento a fondo perduto.

Circa i tempi di remunerazione del capitale voglio rammentare l'esempio del mio illustre concittadino Cesaroni, citato nella storia pur essendo un umile manovale che operava nelle ferrovie facendo le massicciate ferroviarie, il quale fece fortuna scoprendo che le acacie in Australia attecchivano sulle massicciate ferroviarie tenendole ferme per cui ottenne da Umberto I di Savoia, all'alba del secolo, una concessione per la realizzazione del porto di Napoli per il quale divenne famosissimo. Se questo signore avesse potuto avere dal Re una concessione dello stesso tipo di quella oggi ipotizzata ancora adesso pagheremmo i costi alla società di questo signore.

PRESIDENTE. Se non si fanno osservazioni, rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,15.*





