

COMMISSIONE V
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

Resoconto stenografico

INDAGINE CONOSCITIVA

Seduta di mercoledì 9 maggio 2007

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LINO DUILIO

La seduta comincia alle 15,10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.
(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti della Cassa depositi e prestiti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul patrimonio pubblico, l'audizione di rappresentanti della Cassa depositi e prestiti.

Ringrazio il direttore della Cassa depositi e prestiti, Alfonso Iozzo, che è accompagnato dal direttore generale, Antonino Turicchi. Chiedo scusa ai nostri ospiti per il ritardo con cui iniziamo questa audizione, dovuto al protrarsi dei lavori della Commissione.

Avverto altresì che è stata consegnata una documentazione, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Desidero ricordare l'importanza di questa audizione ai fini dell'indagine conoscitiva che abbiamo deliberato tempo fa, la quale nasce dalla constatazione che le privatizzazioni consistenti nelle dismissioni di partecipazioni statali effettuate in Italia, in particolare nel decennio scorso, sono state principalmente dettate da motivazioni che attengono all'esigenza di ridurre il debito pubblico, ma che hanno anche ridisegnato il ruolo dello Stato e dei soggetti pubblici nel nostro sistema economico.

Abbiamo ravvisato l'opportunità di procedere ad una ricognizione puntuale ed aggiornata della consistenza di questo patrimonio, non solo per conoscere meglio la situazione attuale, ma anche per verificare le prospettive di un diverso e migliore utilizzo di tale patrimonio, ovvero di una migliore valorizzazione degli *asset* che qualificano il patrimonio pubblico. A tal fine, abbiamo interesse ad approfondire tale fenomeno. Per questo motivo, in materia di valorizzazione degli *asset*, sono state sperimentate soluzioni innovative rispetto al passato, in particolare di collocamento di partecipazioni, non direttamente sui mercati finanziari, ma attraverso il loro conferimento ad organismi che vedono il coinvolgimento attraverso forme di partenariato, di soggetti pubblici e di capitali privati.

In questo senso, rammento che, quando abbiamo approvato il documento che autorizzava questa indagine conoscitiva, avevamo segnalato l'allocazione di una quota consistente delle partecipazioni residue dello Stato in alcune delle maggiori società operanti nel paese (ENEL, ENI, Poste, successivamente Terna) presso la Cassa depositi e prestiti, a sua volta trasformata in Spa e posta al

di fuori dell'aggregato delle pubbliche amministrazioni. Avevamo, contestualmente, annotato che la compagine proprietaria della Cassa ha registrato la novità costituita dall'ingresso di alcune delle cosiddette fondazioni bancarie che, a loro volta, costituiscono un caso esemplare di un ente pubblico trasformato in soggetto privato. Nel *dossier* che abbiamo predisposto vi è ampia documentazione di questo fenomeno. In particolare, si fa riferimento ad un gruppo di 65 fondazioni bancarie, che detengono il 30 per cento della proprietà del capitale azionario, per un valore corrispondente ad 1 miliardo e 50 milioni di euro. Considerata tale situazione, abbiamo ritenuto di invitare i rappresentanti della Cassa depositi e prestiti per riferire su questa realtà della Cassa, che continua a svolgere funzioni tradizionali rispetto al suo passato, ma anche per approfondire meglio questa parte innovativa e prospettica, riprendendo considerazioni svolte sia nel dibattito pubblico, sia in questa Commissione, che hanno fatto riferimento alla circostanza che l'attribuzione allo Stato di un mero compito di regolazione comporterebbe - secondo taluni - il rischio di esporre il nostro sistema produttivo e di registrare condizioni asimmetriche rispetto alla situazione di altri Paesi, per quanto riguarda la partecipazione pubblica diretta nell'ambito di attività tipiche di mercato.

Tale materia è, evidentemente, controversa. Tuttavia, al di là del merito, su cui si registrano, all'esterno ed all'interno del Parlamento, diversità di opinioni, ci interessa capire la realtà della Cassa depositi e prestiti, per la parte tradizionale, ma anche per questa parte innovativa, in particolare per alcuni filoni di attività, che peraltro rientrano nelle esigenze strategiche del nostro Paese. Ricordo, in particolare, la costituzione del fondo F2i, elemento particolarmente rilevante in materia di infrastrutture, tema che a noi sta molto a cuore e che abbiamo cominciato ad approfondire anche in relazione al quadro strategico nazionale, connesso ad una disponibilità di risorse comunitarie.

Do ora la parola al presidente della Cassa depositi e prestiti, dottor Iozzo.

ALFONSO IOZZO, *Presidente della Cassa depositi e prestiti*. Signor presidente, la ringrazio per l'opportunità di fornire alcune indicazioni sulla Cassa depositi e prestiti e di rispondere alle domande che i componenti la Commissione riterranno opportuno porci.

Abbiamo preparato una breve introduzione. Il primo elemento che viene citato riguarda il mercato del finanziamento agli enti territoriali, che, come potete constatare dalla documentazione depositata, è in crescita e vale 123 miliardi di euro. Nella stessa documentazione si può riscontrare, altresì, l'elemento più importante: la quota dei finanziamenti forniti dalla Cassa. *Grosso modo*, la Cassa fornisce circa il 50 per cento dei prestiti, che, in qualche misura, sono contratti da altri soggetti, ma restano a carico dello Stato, e il 42 per cento del totale di tali prestiti è erogato in favore degli enti locali. Vi sono differenze tra le regioni, che beneficiano del 16 per cento delle somme stanziare, e gli altri enti territoriali, che beneficiano del 29 per cento delle medesime somme. Quanto ho esposto serve per avere un'idea del «peso» della Cassa, che finanzia il 50 per cento della spesa rientrante nelle amministrazioni, ma non direttamente dello Stato.

La Cassa è stata costituita in società per azioni con la disposizione di cui all'articolo 5 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269. Leggo un punto importante della normativa in questione, che riguarda lo scopo della Cassa. L'articolo 7 del provvedimento istitutivo recita: «La Cassa finanzia, sotto qualsiasi forma, lo Stato, le regioni, gli enti locali, gli enti pubblici e gli organismi di diritto pubblico utilizzando fondi della raccolta postale». Questo è, dunque, il primo obiettivo della Cassa. Il secondo obiettivo è orientato alle opere, agli impianti, alle reti, alle dotazioni destinate alla fornitura di servizi pubblici ed alle bonifiche, utilizzando risorse derivanti dalle emissioni di titoli e da altri finanziamenti. Quanto disposto dall'articolo 8 del provvedimento istitutivo si avvicina alla domanda posta dal presidente: la Cassa svolge attività strumentali, connesse e accessorie, assegnate alla gestione separata, alle partecipazioni e alle attività ad esse strumentali, in particolare alle partecipazioni che erano state poi cedute dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Attualmente, la Cassa ha alcuni azionisti: il 70 per cento delle azioni è detenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze, il 30 per cento dalle fondazioni. Si tratta di azioni privilegiate che, entro il 2009, avranno diritto ad essere trasformate in azioni ordinarie, con un accordo con le

fondazioni. Tale situazione dovrebbe realizzarsi in via anticipata nel corso di quest'anno. Si tratta di un elemento importante che, in qualche modo, risolve una questione aperta, permettendo alla Cassa di mantenere la sua natura attuale, che non rientra nel perimetro della pubblica amministrazione. Nel documento sono indicati i compiti della Cassa. Innanzitutto, ricordiamo il ruolo di riferimento nel finanziamento degli investimenti della pubblica amministrazione. L'obiettivo è consolidare e svolgere tale ruolo nel modo più adeguato all'evoluzione dell'istituto.

La Cassa ha altresì l'obiettivo di diventare l'operatore di riferimento nel finanziamento delle infrastrutture del paese, assumendo la *leadership* nei settori inizialmente coperti e ponendosi come principale soggetto, di natura non pubblicistica, per il finanziamento di dette infrastrutture. La Cassa, inoltre, rappresenta un operatore per l'offerta ai risparmiatori di prodotti di investimento con moderato profilo di rischio. Mi riferisco, in particolare, ai libretti e ai buoni fruttiferi postali, ossia ai prodotti destinati a clienti cui è necessario offrire certezze.

Si può inoltre constatare che, in qualche misura, la Cassa è rimasta oggi l'unico ente avente natura finanziaria con maggioranza di capitale appartenente allo Stato. In passato, vi erano altre istituzioni in un'analogia situazione, quali IMI, Crediop, Mediocredito centrale e Banca nazionale del lavoro. Di conseguenza, molte funzioni venivano affidate a tali enti. In particolare, la gestione di fondi, in qualche misura, messi a disposizione dello Stato.

Attualmente, di fatto, l'unica istituzione che può svolgere una funzione neutrale, rispetto alle imprese sul mercato, e quindi private, è la Cassa. Ciò spiega per quale motivo, in particolare, la Cassa gestisce il fondo rotativo per il sostegno alle imprese, istituito dalla legge n. 488 del 1992. Potete, altresì, constatare il numero delle delibere della Cassa, per un importo di oltre 4 miliardi di euro, di cui sono stati evidentemente erogati 1.700 milioni sulla scorta delle delibere approvate dai ministeri, in base alle risorse disponibili. L'elemento importante - il dottor Turicchi lo può confermare - è che, in questa nuova procedura, la Cassa deve assumersi una parte del rischio dell'operazione. In altre parole, una parte dell'operazione è a rischio della Cassa, a garanzia del fatto che la stessa, nel condurre l'istruttoria, valuta esattamente se vi sono le condizioni per procedere. Non mi soffermo su altri aspetti. Preferisco richiamare l'attenzione su un punto importante. Il finanziamento delle infrastrutture è stato storicamente, nei 150 anni di vita dell'istituzione, l'obiettivo della Cassa: strade, scuole, ospedali, tutte le opere pubbliche, sono stati sempre finanziati. Gli enti locali, per finanziare le suddette operazioni, ricorrevano alla Cassa. Tale finanziamento sta evolvendo. In particolare, uno degli elementi importanti di evoluzione è rappresentato dal fatto che la realizzazione di queste opere avviene mettendo insieme capitale pubblico e privato. A dire il vero, ciò non è una novità. Infatti, se si prende in considerazione il modo in cui è stata realizzata la rete ferroviaria in Italia, dopo l'unificazione, si risconterà che sono state fatte una serie di concessioni. Le società, di cui conosciamo i nomi, Mittel o Bastogi, avevano la concessione ferroviaria. In seguito, al termine di tale concessione, la ferrovia è passata nella proprietà dello Stato e le suddette società hanno continuato a svolgere il ruolo di finanziarie. In realtà, molte volte sono state operate innovazioni, ma anche i nostri predecessori sono stati capaci di attuarle, a suo tempo. Ad ogni modo, tale programma si rivelò efficace. Voglio ricordare che l'Italia è stata in grado - tra il 1860 e il 1880, dopo l'unificazione - di costruire l'80 per cento dell'attuale rete ferroviaria - non a doppio binario e non elettrificata - attraverso tali strumenti. Operando uno sforzo concentrato sulle infrastrutture, questa situazione può essere realizzata.

Quanto appena riferito rappresenta, attualmente, il nostro problema. Voglio, in questa sede, rimarcare - se me lo consentite - un elemento importante: oggi, le ricordate condizioni si possono realizzare, in quanto ci troviamo in una situazione finanziaria in cui vi è un elemento che è mancato negli scorsi anni. Tale elemento - personalmente ritengo che pochi lo rilevino, ma è importante - riguarda il fatto che possediamo una moneta solida ed i tassi di interesse sono bassi. Oggi, finanziare una infrastruttura, per un ente locale, per lo Stato, per un consorzio pubblico o privato, a tassi del 5-6 per cento è completamente diverso rispetto ad alcuni anni fa, quando i tassi erano del 15 per cento.

Quanto detto rende, oggi, possibile - e necessario - trovare formule impensabili negli anni scorsi.

Credo che, oltre alle questioni regolamentari e di gestione del territorio, ben note al Parlamento, questa sia una delle ragioni del ritardo dell'Italia, rispetto ad altri paesi, nelle infrastrutture. Di conseguenza, la questione di mettere insieme capitale pubblico e privato è fondamentale. Noi abbiamo già operato, in questo caso, quattro esperimenti, ricordati nella nostra documentazione e che voglio citare, in quanto importanti. Il primo è la partecipazione della Cassa al fondo Galaxy, insieme alla Caisse des dépôts di Parigi, che fa capo allo Stato francese, e al Kreditanstalt für Wiederaufbau di Francoforte, istituito e controllato all'80 per cento dal Governo federale tedesco e al 20 per cento dai Länder. Il suddetto fondo interviene nel settore delle infrastrutture di trasporto ed è un esempio importante. La Cassa partecipa, altresì, al fondo di investimento PPP Italia, specializzato in progetti di partenariato pubblico e privato, edilizia civile, *public utilities* e riqualificazione urbana. Tale fondo è stato promosso, in qualche misura, dalla fondazione Compagnia di San Paolo, ma ha tra i suoi sottoscrittori l'Abbey, l'istituto tedesco, un gruppo portoghese e, appunto, la Cassa depositi e prestiti. Il terzo fondo cui partecipa la Cassa è il Fondo Abitare Sociale 1, destinato ad iniziative di carattere sociale di costruzione di alloggi, per la successiva locazione a canoni calmierati, avente rilevanza regionale e promosso dalla fondazione Cariplo, dalla regione Lombardia, da alcune banche e dalla Cassa stessa. Infine, come è ben noto, la Cassa ha promosso, insieme ad Unicredit, Banca Intesa ed alcune principali fondazioni, il fondo F2i, che dovrebbe focalizzarsi sul finanziamento delle infrastrutture italiane.

La Cassa ha svolto, in questi anni, una grande operazione di rimodulazione del debito pubblico degli enti locali, che ha apportato notevoli benefici ai bilanci - in particolare per farli avvantaggiare del ribasso dei nuovi tassi - e ha diversificato le sue fonti di raccolta, sia quella postale, introducendo nuove formule particolari - buoni fruttiferi indicizzati, buoni per i minori, ed altri -, sia attraverso le emissioni di *covered bond*, che hanno influito per 8 miliardi di euro.

Infine, sempre nella documentazione è riportato il totale dell'attivo patrimoniale, che, da 122 miliardi di euro del 2004, è salito, nel 2006, a 181 miliardi di euro. I crediti sono saliti da 62 miliardi a 76 miliardi di euro, mentre il risparmio postale è passato da 99 a 144 miliardi di euro; l'utile della Cassa era di 286 milioni di euro nel 2004, di 1.642 milioni di euro nel 2005, di 2.053 milioni di euro nel 2006.

Per concludere, il documento dà conto di una situazione del portafoglio delle società quotate acquisite dalla Cassa, in particolare dell'investimento nell'ENEL, del 10 per cento, nell'ENI, anch'esso del 10 per cento, nell'STM-Terna, del 29,9 per cento. La prima osservazione che si può fare al riguardo è che il trasferimento di queste partecipazioni, dalla proprietà del ministero alla proprietà della Cassa, ha consentito di realizzare un maggior valore pari a 6 miliardi di euro che, in questo momento, è rimasto nel patrimonio del bilancio della Cassa, alle quotazioni attuali. Voglio ricordare - ed è un punto importante - che nella gestione di tali partecipazioni, per legge, la Cassa è soggetta al potere di indirizzo del ministero: non può né comprare, né vendere, né costituire alcun diritto su queste partecipazioni senza l'assenso dello stesso ministero.

Infine, va ricordata una decisione dell'*antitrust*, che ha statuito che la Cassa non può detenere contemporaneamente la quota del 10 per cento nell'ENEL e la quota del 29 per cento interna, nonostante sulla quota dell'ENEL la Cassa non abbia i diritti che ha l'azionista, in quanto è limitata dal potere di indirizzo del ministero. Secondo le attuali disposizioni, la Cassa dovrebbe dismettere una delle due partecipazioni entro due anni.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Iozzo per la sua esposizione, che ci ha presentato il quadro dell'articolata realtà della Cassa.

Do ora la parola ai deputati che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MARIA LEDDI MAIOLA. Sono interessata a conoscere, in particolare, le vostre valutazioni in ordine ai nuovi prodotti che avete introdotto dopo il 2005, ossia le nuove modalità di gestione prodotti, come il prestito flessibile di scopo. Che rispondenza hanno avuto?

Abbiamo a disposizione, ormai, un lasso di tempo non lunghissimo, ma significativo, per valutare

se le nuove modalità, i nuovi prodotti che avete introdotto, sono adeguati ad un mercato che, rispetto ai vecchi prodotti di Cassa depositi e prestiti, era oggettivamente cambiato.

PRESIDENTE. Vorrei porre anch'io qualche domanda. Innanzitutto, sono interessato alle esperienze che lei ha precedentemente citato: Galaxy, PPP Italia, Abitare Sociale 1, ed altre. Vorrei conoscere l'esito di queste esperienze ed i risultati riscontrati. Ad esempio, vorrei prendere in considerazione l'esperimento Abitare Sociale 1, fondo immobiliare finalizzato ad iniziative di carattere sociale di costruzione di alloggi e servizi, con successiva locazione a canoni calmierati ed avente rilevanza regionale. Il tema della casa si presta, per definizione, ad alcune valutazioni e sperimentazioni che consentano di introdurre elementi di calmiera in un settore «esplosivo», per diverse ragioni, negli ultimi anni. Vorrei disporre di maggiori informazioni, in generale, rispetto a queste operazioni di *private equity* nelle infrastrutture evocate in questa sede.

Vorrei, altresì, acquisire una sua valutazione, presidente Iozzo, circa le prospettive future della Cassa. Emerge una natura ibrida della stessa che, in parte, conserva funzioni tradizionali e, in parte, si spinge a «libertà vigilata», nel senso che può svolgere operazioni ottenute l'assenso del ministero, muovendosi su sentieri molto innovativi e interessanti. Vorrei, quindi, una sua opinione circa il futuro e l'evoluzione del ruolo e della natura della Cassa.

Chiederei anche alcune specificazioni sulla partecipazione delle fondazioni bancarie. Si è detto che all'interno della Cassa depositi e prestiti ve ne sono 66; io avevo detto che erano 65 poiché così risultava nel nostro *dossier*. Andremo a controllare in seguito la sessantaseiesima, che ci è sfuggita. Mi interessa capire l'incidenza delle proprietà delle fondazioni bancarie, essendo la Cassa una realtà che si qualifica come uno snodo che può risultare rilevante per il nostro sistema produttivo.

Per il momento, propongo tali questioni. In seguito, semmai, approfondiremo altri argomenti.

FRANCESCO PIRO. Signor presidente, vorrei porre una domanda. Ho avuto modo di notare, anche dai risultati del 2006, che una delle tradizionali funzioni della Cassa, ossia quella di essere istituto di finanziamento degli enti locali, ha avuto un buon riscontro nel corso dello stesso 2006. Mi sembra di aver letto che la quota di mercato della Cassa depositi e prestiti, sul debito degli enti territoriali, sia aumentata dal 25,8 del 2005 al 29,2 del dicembre 2006. La domanda che voglio formulare, proprio in relazione alla suddetta funzione che esercita la Cassa depositi e prestiti, è se, dal punto di vista dell'osservazione della Cassa, si sono potuti registrare effetti, sia negli anni scorsi sia, a maggior ragione, quest'anno, sulla domanda - chiamiamola così - degli enti territoriali, in relazione all'applicazione del patto di stabilità.

Chiedo ciò in quanto uno dei problemi che sicuramente hanno incontrato gli enti locali - anche nella formulazione dei bilanci di quest'anno - è proprio il vincolo del patto di stabilità, per cui anche rispetto alla possibilità di investire, e quindi di contrarre finanziamenti, erano stati posti alcuni vincoli. Pertanto, potrebbe essere interessante conoscere il punto di vista della Cassa su questo tema.

PRESIDENTE. Affrontiamo questa serie di questioni. In seguito, ascolteremo le eventuali ulteriori domande poste dai colleghi.

ANTONINO TURICCHI, Direttore generale della Cassa depositi e prestiti. Per quanto riguarda i nuovi prodotti, tra i principali, dal punto di vista degli impieghi, che la Cassa depositi e prestiti ha introdotto, vi è il prestito flessibile.

La richiesta del prestito flessibile nasce da una impostazione del finanziamento delle opere pubbliche diversa rispetto al passato. Il prestito tradizionale della Cassa depositi e prestiti nasceva come strumento che doveva anticipare le risorse, a fronte del fondo unico degli investimenti presso il Ministero dell'interno. Stiamo parlando, quindi, di una finanza degli enti locali che era accentrata presso lo Stato, con la Cassa depositi e prestiti che anticipava le risorse e le rate di ammortamento dei mutui, che venivano successivamente pagate tramite contributi prelevati dal fondo unico degli

investimenti. Il prestito ordinario, dunque, era uno strumento molto rigido. Sostanzialmente, si trattava di un finanziamento che andava in ammortamento l'anno successivo. Il ciclo delle opere pubbliche, essendo più lungo, comporta per l'ente locale, in particolare di fronte ad opere importanti che realizza, un esborso finanziario, correlato al fatto che il prestito va in ammortamento prima dell'effettivo utilizzo delle risorse.

Un altro problema che riguarda il prestito tradizionale è il seguente. Dal momento che la finanza di un ente locale è molto rigida, l'ente locale può appaltare le opere quando ha la copertura finanziaria e deve contrarre un finanziamento, impegnare il bilancio, prima dell'effettivo esito della gara, in cui si possono verificare ribassi d'asta, economie ed altro. Dunque, nel ciclo degli investimenti si verificano ancora - perché il fenomeno non è completamente risolto - problemi riguardanti le economie, i residui. Il problema per gli enti locali è, quindi, quello di dover utilizzare i residui per altre opere.

Per rispondere a tali esigenze - anzitutto, far sì che il bilancio possa essere gestito in maniera dinamica da parte dell'ente locale e, in secondo luogo, evitare di impegnare un ammontare superiore rispetto all'esigenza dell'opera -, la Cassa ha proposto il prestito flessibile. Come funziona tale strumento? L'ente locale, dal momento in cui gli viene data la disponibilità delle risorse, fino al quinto anno successivo, ha la possibilità di «tirare» le somme, senza che le stesse vengano messe in ammortamento. Un'ulteriore flessibilità per l'ente locale è rappresentata dal poter stabilire, nel caso di bilancio positivo, se mantenere le ricordate somme a tasso variabile, o se trasformarle a tasso fisso.

Un altro tipo di flessibilità che abbiamo introdotto è quello per cui, in qualsiasi momento, l'ente locale può ridurre l'ammontare del finanziamento. Tale ammontare può essere ridotto senza costi, per due ordini di motivi: il primo - lo speriamo tutti - affinché l'opera costi meno, e quindi, automaticamente, affinché il finanziamento venga ridotto all'ammontare effettivamente utilizzato; il secondo - ed è un caso patologico - riguarda il caso di blocco dell'opera. In questa circostanza, l'ente non è più impegnato nell'operazione finanziaria, per la parte eccedente. Lo strumento di flessibilità è stato particolarmente utile per i grandi enti. Due grandi città, importanti in Italia - non faccio pubblicità -, hanno riconvertito tutti i loro finanziamenti in prestito flessibile, poiché si trovavano di fronte ad un insieme di opere importanti, che non riuscivano più a proseguire. Per questo motivo, abbiamo ridato loro flessibilità finanziaria convertendo i mutui ordinari in mutui flessibili. Lo strumento del prestito flessibile, dunque, è particolarmente utile, soprattutto quando ci si trova di fronte ad opere importanti, per enti territoriali che hanno difficoltà nella fase programmatoria.

Altra innovazione finanziaria da noi introdotta è il cosiddetto prestito *spot*, erogato per intero, in un'unica soluzione. Tale meccanismo di finanziamento serve non agli enti locali, ma alle regioni. La differenza tra la finanza regionale e la finanza di un ente locale risiede nel fatto che quest'ultima è autorizzatoria, per cui l'ente locale ha bisogno di una disponibilità finanziaria per realizzare alcune opere, quindi, di uno strumento di flessibilità erogato nel tempo. La regione, invece, deve coprire un fabbisogno finanziario che, quando si manifesta, è immediato e le somme devono essere prontamente erogate. È inutile, quindi, prevedere una somma nella fase di primo ammortamento: si fanno pagare interessi che non servono.

Per gli interventi finanziati dallo Stato o dalle regioni (calamità naturali o altre tipologie di interventi), abbiamo, quindi, introdotto il prestito *spot*. Tale prestito rappresenta la novità di tipo finanziario. Ciò che abbiamo fatto, unitamente all'attività di rinegoziazione, con cui abbiamo consentito agli enti locali di prorogare la scadenza dei mutui, è affermare che l'innovazione finanziaria può essere ottenuta non necessariamente tramite le operazioni derivate, quindi tramite gli *swap*, ma anche dando dinamicità ai prestiti.

Per questo motivo, la Cassa depositi e prestiti, nei confronti degli enti locali, promuove molto il mutuo, a differenza del prestito obbligazionario, in quanto quest'ultimo è uno strumento molto più rigido per l'ente locale. Infatti, una volta collocato sul mercato internazionale, tale prestito non può essere più riconvertito, poiché ricomprare i titoli da tutti gli investitori implica alcune difficoltà. Il prestito sotto forma di mutuo, essendo un rapporto bilaterale, può essere rinegoziato e, dunque, non

necessariamente l'attività di gestione deve passare tramite operazioni derivate.

La Cassa depositi e prestiti, tra le innovazioni in termini di prodotto e la rinegoziazione, che sta ripresentando ad intervalli regolari, a partire da due anni (dal 2005-2006, anche se ora è in corso la nuova campagna di rinegoziazioni), permette agli enti una dinamicità nella gestione del debito.

ALFONSO IOZZO, *Presidente della Cassa depositi e prestiti*. Signor presidente, prendo spunto dalla documentazione per svolgere una considerazione fondamentale. Il ruolo della Cassa è stato quello di sostenere gli enti locali. Tale ruolo è cambiato nel tempo e deve adeguarsi alla situazione attuale. È evidente che si sta entrando in una fase in cui gli enti locali si emancipano dalla «tutela»: una volta erano chiaramente centri distaccati dal potere centrale, oggi sono enti autonomi, anche se soggetti a regole e vincoli, con una maggiore autonomia. Il compito, in questa nuova fase, è assisterli nella gestione della suddetta autonomia.

La prima innovazione potrebbe essere quella di dare massima flessibilità finanziaria ai comuni e agli enti locali; la seconda quella di trovare tutte le opportunità in cui la realizzazione, soprattutto di investimenti di opere pubbliche, possa essere operata non interamente a carico del bilancio dell'ente locale. Se fatta senza gravare su questi ultimi, risulterebbe, in molti casi, più efficiente e più utile, favorendo il raggiungimento di risultati concreti. Uno di questi casi è rappresentato, ad esempio, dall'edilizia sociale - tema accennato anche dal presidente -, ambito in cui l'esempio del fondo può presentarsi come un esperimento che, se funzionante, potrebbe essere esteso e replicato.

ANTONINO TURICCHI, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. Come funziona il fondo Abitare Sociale 1? Tale fondo rappresenta un'ulteriore iniziativa alla quale la Cassa depositi e prestiti ha deciso di partecipare.

Il problema riguardante la casa, in Italia, una volta trasferito dalle regioni in capo agli enti territoriali, è che non si ricevono più risorse finanziarie da parte del Governo centrale. L'ente pubblico si trova ancora a dover gestire i fondi ex-Gescal, caso in cui i pochi soldi rimasti vengono attribuiti, per una parte, al Ministero delle infrastrutture e, per la restante, alle regioni. Ormai non vi è più una forma di finanza, a parte lo Stato, riguardo al problema abitativo.

La capacità di finanziare l'edilizia sociale in Italia è correlata alla situazione finanziaria degli Ater. Le realtà che hanno accesso al credito, incluso quello della Cassa depositi e prestiti, sono pochissime, poiché in molti casi il patrimonio abitativo non viene gestito. Il problema delle morosità è elevato. Di conseguenza, è stato necessario immaginare una nuova tipologia di intervento. L'esigenza che viene evidenziata dal cosiddetto canone sociale è quella di avere un canone moderato, che rappresenta una forma di sussidio abitativo, in corrispondenza della quale una famiglia con due redditi normali - di circa mille euro al mese - riesce ad acquistare un alloggio. L'intervento si basa sulla possibilità di offrire tali alloggi ad un canone più basso, rispetto a quello del mercato.

In cosa consiste l'aspetto finanziario? Il rendimento del fondo, che realizza tali tipologie di intervento, è «cappato»: i flussi di reddito, che saranno prodotti dalla gestione di questi alloggi, non andranno a beneficio dei portatori degli interessi, ovvero dei quotisti del fondo, ma saranno reinvestiti in nuove iniziative di carattere sociale. In cosa consiste, dunque, l'interesse dell'ente locale? L'ente locale conferisce le aree menzionate - supponiamo gratuitamente - e vengono realizzati gli alloggi. Il rischio della costruzione di tali alloggi, quindi, non è in capo all'ente locale, in quanto detto ente lo ha trasferito al fondo. Gli alloggi saranno, in seguito, assegnati in relazione a graduatorie, sulle quali l'ente locale mantiene il diritto di influenza. Il dato importante sarà il meccanismo della gestione degli affitti, affinché le morosità non inficino l'iniziativa. Il plusvalore che tale iniziativa crea non va a beneficio di coloro che hanno sottoscritto il fondo, poiché il rendimento massimo dell'iniziativa stessa è già predeterminato, dal 2 per cento fino al 4 per cento, oltre al tasso di inflazione. Tutto il rendimento in esubero viene destinato ad altri interventi di carattere sociale. Sto presentando uno degli esempi in cui il partenariato, cosiddetto pubblico-privato, si realizza nell'interesse del pubblico.

In altre parole, si mette a disposizione un'area e si controllano l'utilizzo e il modo in cui le residenze saranno realizzate, segnalando la parte a canone calmierato, la parte a canone di mercato e la parte da destinare ad attività di tipo commerciale. L'ente locale avverte la necessità di fare in modo che i quartieri in tal modo realizzati non siano soltanto dei ghetti, ma abbiano una serie di infrastrutture di carattere commerciale e di servizi. L'iniziativa, in seguito, produrrà un reddito, che, una volta destinato a remunerare le quote in relazione al rendimento concordato, verrà nuovamente destinato ad attività di carattere sociale.

Riteniamo che tale iniziativa, sulla quale stiamo lavorando, per il momento limitata all'area di Milano - precisamente in due comuni, Milano e Crema; siamo in fase di sottoscrizione del conferimento delle aree -, comporti uno sviluppo. L'ente locale deve individuare le aree e realizzare lo sviluppo. Saranno, quindi, stanziati fondi a carattere regionale o comunale, sviluppati per realizzare tali iniziative.

Quanto ho esposto rappresenta la novità nel campo della gestione diretta dei suddetti alloggi. L'ente locale, in quanto costruttore - diretto o tramite una società -, trasferisce il rischio della costruzione in cambio di un rendimento. Di conseguenza, non ci sarà un plusvalore a beneficio dei soggetti privati.

ALFONSO IOZZO, *Presidente della Cassa depositi e prestiti*. L'esempio esposto dimostra che l'indebitamento dell'ente locale non aumenta, ma realizza comunque l'obiettivo. Ovviamente, per realizzare tale condizione è stata importante l'iniziativa assunta dalla fondazione Cariplo. Il fondo PPP Italia è stato già realizzato a Torino (cito l'esempio della scuola di Biotecnologie dell'università).

Tali esperienze, che hanno avuto una diffusione molto importante in altri paesi, in particolare in Gran Bretagna ed in Francia, possono essere importate. I suddetti esperimenti, se funzionanti, comporteranno alcuni risultati. Il compito della Cassa è acquisire un *know-how*. In seguito, se in un'altra regione si manifesteranno determinate esigenze, sarà possibile intervenire attivando le forze locali.

Quanto detto, a mio parere, dimostra che la ragione di tutto ciò corrisponde all'aspetto positivo riscontrabile nel mantenere, nell'azionariato della Cassa, le fondazioni. Le fondazioni, che hanno come scopo quello di realizzare attività di interesse generale nelle loro aree, possono trovare, insieme alla Cassa e agli enti locali, il modo per realizzare questo tipo di operazioni. Se nell'arco di alcuni anni si riuscisse ad arrivare al livello raggiunto in Francia, dove sono state realizzate 400 iniziative di tal genere, sarebbe un traguardo importante per gli enti locali.

Dal punto di vista degli enti locali, la Cassa dovrebbe sviluppare il più possibile l'assistenza e la consulenza, per realizzare il partenariato pubblico o privato. Dal punto di vista, invece, dell'attività creditizia, dovrebbe evolvere secondo le esigenze di mercato. Tuttavia, anche in questo caso, è evidente la presenza di un vincolo importante da rispettare, ossia la normativa europea. Per tale ragione, questo tipo di attività deve essere soggetta a tutte le regole che presidiano il mercato del credito agli enti locali.

Ho, dunque, esposto la ragione per cui la Cassa sta esaminando la possibilità tecnica di offrire a questo settore lo *status* di banca, indispensabile affinché, su questo terreno, ci sia l'adeguamento alle norme. In caso contrario, potrebbe determinarsi una violazione del principio della concorrenza. In questo caso, il progetto della Cassa prevede che gli enti locali, che non hanno accesso al mercato poiché non hanno *rating*, perché sono troppo piccoli o per altri motivi, possano proseguire nel loro intento, in base alla normativa, non essendo soggetti del mercato e non essendovi concorrenza.

Nel documento vi è una tabella che dimostra che gli enti che hanno beneficiato di un mutuo inferiore ad un milione di euro sono stati l'88 per cento del totale. Tale percentuale rappresenta solo il 14 per cento dei finanziamenti erogati dalla Cassa, da considerare non soggetti al mercato. Gli enti non territoriali, invece, debbono sottostare alle regole di mercato.

Con questi adeguamenti, credo che la Cassa possa continuare a svolgere il suo ruolo nelle mutate condizioni, sia di mercato, sia di ruolo degli enti locali. Lo scopo fondamentale della Cassa è

favorire la dotazione del paese di infrastrutture, fisiche e sociali. Su questo obiettivo la Cassa non vuole essere «monopolista», ma un attore che realizza concretamente alcuni obiettivi. Se qualcun altro si adoperasse per realizzare tali esperimenti, il nostro compito risulterebbe facilitato, poiché la domanda e l'offerta sono squilibrati. In questo senso, gli enti locali devono operare una mutazione importante, come chiedeva l'onorevole Piro.

Le innovazioni operate dalla Cassa hanno prodotto effetti, tanto è vero che la quota è aumentata. L'attribuzione agli enti locali, non solo della capacità di fare debito, ma di realizzare, senza gravare sul debito, le infrastrutture necessarie, è una sfida, per la Cassa, da condurre nei prossimi anni. Il patto di stabilità, chiaramente, è un vincolo da rispettare

PRESIDENTE. Non essendovi altre domande, ne pongo una io. Il presidente Iozzo evocava le esperienze realizzate in Francia, in Inghilterra e altrove, eventualmente importabili e valorizzabili nel nostro paese. Voglio porre una domanda attinente a questo nuovo ruolo della Cassa, in parte già constatabile e in parte prefigurabile in misura più importante, che valuto con attenzione e molto positivamente.

Credo che all'interno della Cassa si realizzi una felice convivenza della dimensione pubblico-statuale e della dimensione del privato, in particolare sociale (penso alle fondazioni bancarie, che svolgono un'azione importante in tal senso). Qualcuno potrebbe definire la mia domanda come la «madre» di tutte quelle poste nel corso della discussione pubblica svolta, nel nostro Paese, sulle reti, in particolare sulla proprietà delle stesse, che ha fatto registrare, come spesso capita in Italia, una «singolar tenzone» tra i cultori del privato e i cultori del pubblico, affrontando il tema in termini poco «laici». Infatti, ci si confronta tra le diverse «religioni» del mercato, dello Stato, e su altri simili aspetti.

Credo che bisognerebbe essere molto più «laici», evocando le esperienze in materia realizzate altrove. Mi riferisco, ad esempio, al Regno Unito. Recentemente, abbiamo visitato tale paese, in occasione di una missione della Commissione, di cui daremo conto a breve. La proprietà privata delle reti, in materie particolarmente rilevanti - ferrovie, metropolitane, ed altro -, si è rivelata un plateale fallimento agli occhi degli abitanti del Regno Unito. I casi delle reti della luce, del gas, di British Telecom ed altri, possono, invece, essere assunti - anche emblematicamente - come esperienze felici di privatizzazione delle reti stesse.

Senza appassionarci troppo, da un punto di vista ideologico, alla questione - ritengo sia l'atteggiamento più corretto -, gradirei conoscere l'opinione del presidente Iozzo in merito al problema che, in prospettiva, ci vede indirizzati oltre che verso la separazione tra la rete e la gestione del servizio, verso la proprietà privata o pubblica delle reti. Preciso che la mia domanda è puramente retorica, poiché scaturisce da una mia opinione personale.

ALFONSO IOZZO, *Presidente della Cassa depositi e prestiti*. Signor presidente, ritengo che sia fondamentale il decreto-legge che è intervenuto sulla Cassa, il n. 269 del 30 settembre 2003. Esso è intitolato «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici». Il Titolo I di tale provvedimento è rubricato «Disposizioni per favorire lo sviluppo», il suo Capo II «Investimenti pubblici in infrastrutture», e l'articolo 5 «Trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni». Credo che dal quadro delineato da tale strumento normativo emerga che il compito della Cassa è favorire gli investimenti nelle infrastrutture.

La Cassa è un investitore istituzionale, in quanto deve restituire i fondi che riceve dai risparmiatori. La sua caratteristica principale è quella di non essere un investitore a fondo perduto. La Cassa è, altresì, un investitore che gestisce investimenti orientati a lungo termine. La Caisse des dépôts di Parigi la definisce, esattamente, un investitore istituzionale orientato a lungo termine. Ritengo dunque che la Cassa, nei suoi interventi, si debba attenere a tali criteri.

La Cassa può partecipare ad investimenti, sia direttamente sia tramite fondi - a parte la formula tecnica - che realizzino infrastrutture economiche, sociali e reti che abbiano una stabilità nel tempo, nel corso del quale l'investimento, anche se non immediatamente, garantisce un reddito. A mio

parere, un investimento in una società come Terna Spa risponde ai suddetti criteri in modo evidente. Si tratta di un'infrastruttura consolidata - che andrebbe, comunque, migliorata -, che sarà attiva per un periodo molto lungo.

Sto esponendo la mia opinione personale, pur non avendo partecipato né alla decisione di investimento - poiché ero assente - né alla formula con cui è stata operata. Credo che tale formula sia stata elaborata con grande intelligenza. La Cassa ha investito in tale società e ne possiede il 29 per cento. Di conseguenza, non si tratta di una società totalmente controllata. Da un lato, essa è quotata - quindi, è soggetta allo scrutinio del mercato -, ma garantisce la presenza di un azionista stabile, in grado di favorire gli investimenti futuri; dall'altro, disponendo la Cassa del 29 per cento delle azioni, ciò impone, nel caso in cui qualcuno volesse rilevare la società, l'obbligo di un'offerta pubblica di acquisto per il 100 per cento delle azioni stesse. In altre parole, non risulta sufficiente una piccola quota per controllare la società, ma è necessaria un'offerta pubblica. Mi sembrano due condizioni importanti.

A tal proposito, mi domando se sia più logico affidare tali compiti ad un'istituzione come la Cassa o assegnarli direttamente allo Stato. A mio parere, si verificano casi in cui è più conveniente affidarsi alla Cassa. L'infrastruttura, ad esempio, in questo campo non resta ferma, ma ha bisogno di investimenti, di sviluppo, di nuovo capitale. Se, in un caso del genere, la Cassa dovesse ritenere logici tali investimenti, potrebbe partecipare agli aumenti di capitale. Tale situazione, invece, difficilmente potrebbe crearsi nei confronti dello Stato, che prevede procedure sicuramente più lente, ma presta più attenzione alle risorse. Tengo a precisare che i criteri devono prevedere investimenti di lungo termine e basso rischio, ma anche le altre condizioni poc'anzi accennate.

ANTONINO TURICCHI, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. Voglio aggiungere un altro parametro importante relativo alla cosiddetta valutazione delle reti, rappresentato dal rendimento sottostante le reti stesse. Difatti, il rendimento sottostante l'investimento, nei casi in cui è oggetto di un'autorità di controllo - mi riferisco, ad esempio, alle reti del gas o dell'energia elettrica -, è tale per cui gli interessi del pubblico e del privato coincidono. In tutti i casi in cui si riesce a far coincidere l'interesse del pubblico e del privato, si può immaginare la cosiddetta privatizzazione delle reti. Di contro, quando non risulta possibile una tale coincidenza, in quanto è difficilmente determinabile la tipologia di investimenti che andrebbe operata unitamente al rendimento sottostante, si presenta il problema. Nel caso della National Grid, ad esempio, i rendimenti sottostanti la società vengono controllati da un'autorità: questo è l'elemento importante. Nei casi in cui, invece, risulta difficile definire la tipologia di investimenti, poiché le autorità investite di tale compito sono diverse, parlare di privatizzazione è un po' difficile da immaginare.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda l'assetto proprietario della Cassa, richiamato in precedenza, con riferimento alla legge, ci risulta che per le fondazioni sia previsto che prima della scadenza, peraltro contemplata dalle norme attuali, si dia la possibilità della conversione delle partecipazioni da privilegiate ad ordinarie. Tale condizione, naturalmente, determina alcune conseguenze.

Mi piacerebbe conoscere la vostra opinione sulle prospettive dell'assetto proprietario della Cassa. Mi chiedo, quindi, se essa debba rimanere una struttura attuale e, per quanto riguarda le fondazioni, se lo debba rimanere con questa variazione, ovvero se, proprio a seguito di tale innovazione, che reputo molto interessante, ci si debba addentrare in stadi più avanzati, modificando la struttura proprietaria della Cassa medesima.

ALFONSO IOZZO, *Presidente della Cassa depositi e prestiti*. Credo che la normativa attuale preveda che il ministero debba mantenere almeno il 51 per cento delle azioni: è un vincolo di legge che solo il Parlamento può rimuovere. In secondo luogo, la stessa normativa prevede che possano esservi azionisti che non posseggano più del 5 per cento delle azioni. In terzo luogo, è stabilito che gli azionisti possano essere fondazioni bancarie o istituzioni bancarie e finanziarie.

Credo che procedere alla trasformazione, comunque prevista, delle azioni delle fondazioni, che, tra

l'altro, hanno già una rilevanza nella *governance*, in quanto nominano un terzo dei consiglieri, secondo la normativa attuale, non possa che essere un'azione valutabile positivamente, sia perché può impegnare maggiormente la Cassa, le fondazioni e gli enti locali nei progetti cui accennavo, sia perché consolida l'idea che la Cassa stessa non rientri nel perimetro della pubblica amministrazione. Quanto detto è fondamentale agli effetti del bilancio pubblico.

PRESIDENTE. Non essendovi altre domande, ringrazio il presidente Iozzo e il dottor Turicchi per il loro intervento a questa audizione, che è stata molto interessante.
Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16,15.