

## COMMISSIONE VIII

## AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

## 2.

## SEDUTA DI GIOVEDÌ 1° OTTOBRE 1992

(Ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera)

AUDIZIONE DEL DIRETTORE GENERALE DELLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI, PROFESSOR GIUSEPPE FALCONE, SUL PROBLEMA DEI MUTUI PER INVESTIMENTI DESTINATI AGLI ENTI LOCALI E LA SITUAZIONE DEL FONDO PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE CERUTTI

## INDICE DEGLI INTERVENTI

PAG.

<b>Audizione del direttore generale della Cassa depositi e prestiti, professor Giuseppe Falcone, sul problema dei mutui per investimenti destinati agli enti locali e la situazione del fondo per l'edilizia residenziale:</b>	
Cerutti Giuseppe, <i>Presidente</i> .....	35, 38, 45
Botta Giuseppe (gruppo DC) .....	37, 38, 39
Falcone Giuseppe, <i>Direttore generale della Cassa depositi e prestiti</i> .....	35, 37, 38, 41, 43
Ferrarini Giulio (gruppo PSI) .....	40
Formenti Francesco (gruppo della lega nord) .....	41
Paladini Maurizio (gruppo DC) .....	41
Sartoris Riccardo (gruppo DC) .....	41
Testa Enrico (gruppo PDS) .....	36, 37, 40, 43
Tripodi Girolamo (gruppo rifondazione comunista) .....	37, 39

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 10,20.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Audizione del direttore generale della Cassa depositi e prestiti, professor Giuseppe Falcone, sul problema dei mutui per investimenti destinati agli enti locali e la situazione del fondo per l'edilizia residenziale.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera, direttore generale della Cassa depositi e prestiti, professor Giuseppe Falcone, sul problema dei mutui per investimenti destinati agli enti locali e la situazione del fondo per l'edilizia residenziale.

Desidero ringraziare, a nome dalla Commissione, il professor Falcone per la sua disponibilità. Questa audizione cade in un momento quanto mai opportuno, cioè alla vigilia della predisposizione da parte del Governo del bilancio e del disegno di legge finanziaria; nel dibattito che seguirà, ritengo che il Parlamento, nella sua autonomia politica e decisionale, potrà correggere eventuali storture contenute nelle leggi stesse.

Inoltre, è intenzione della nostra Commissione, quando si troverà ad affrontare i problemi relativi all'edilizia economica e popolare, rivedere globalmente la materia, studiando forme di certezza programmatica degli interventi e, soprattutto, una forma di risanamento definitiva degli istituti autonomi delle case popolari. È per queste ragioni che questa audizione assume notevole importanza in questo momento.

La prego, professor Falcone, di svolgere una relazione introduttiva alla quale faranno seguito le domande dei colleghi che vorranno intervenire.

**GIUSEPPE FALCONE, Direttore generale della Cassa depositi e prestiti.** Signor presidente, ho già trasmesso alla Commissione un documento che illustra il tema oggetto dell'audizione, almeno per come esso appare dal mio osservatorio.

Il problema principale riguarda il fatto che, ovunque esiste una congerie di norme, spesso non coordinate, che incidono sullo stesso tipo di rapporto ed il cui rispetto dovrebbe assicurare la trasparenza e la validità delle procedure, si registra un rispetto assolutamente formale, ma non sostanziale. Per questo abbiamo attestazioni di progettazioni esecutive che tali non sono; abbiamo programmi e piani che vengono attestati come esistenti, ma che poi vengono variati numerose volte nel corso dell'esercizio. Non direi, quindi, che il problema riguardi l'inserimento di nuove situazioni, poiché sarebbe opportuno far funzionare quelle che esistono già. La legge n. 142 del 1990 ha fissato dei « paletti » abbastanza precisi, ma resta una notevole facilità di elusione di queste norme.

Per esempio, nel disegno di legge delega in materia di opere pubbliche, per eliminare il proliferare delle variazioni di bilancio, si pensa che basti adottare il sistema delle « chiavi in mano », con appalti a prezzo chiuso; ciò forse servirebbe anche ad eliminare fenomeni di altro genere. Ma abbiamo visto che proprio le concessioni sono state quelle che hanno provocato i fenomeni patologici che tutti conosciamo. D'altra parte, dal

momento che è impossibile, dal punto di vista tecnico, che vi sia un progetto a monte che contenga tutte le possibilità esecutive, è inevitabile che intervenga una certa variazione. Quando si impone il prezzo chiuso, automaticamente l'impresa, allo scopo di tutelarsi quanto più è possibile, aumenta i costi, poiché l'alea diventa nettamente superiore. Non mi pare, quindi, che sia questa la strada attraverso la quale si può raggiungere trasparenza nell'appalto o una minore lievitazione dei costi.

Ciò che manca, a mio parere, è la presenza dello Stato nel settore delle opere pubbliche. In altre parole, nella malintesa autonomia degli enti locali e delle regioni, a seguito dello smantellamento della rete dei provveditorati e del genio civile, è mancata la possibilità di qualsiasi controllo e conoscenza dello stato dei fatti da parte di un osservatore esterno e neutrale. Se, invece di ricorrere ad una società esterna per il monitoraggio, come previsto nel disegno di legge delega, si potesse ricreare un minimo di struttura statale in grado di dare un supporto tecnico o comunque conoscitivo, penso si farebbe qualcosa di veramente innovativo ed utile.

Il problema delle varianti è stato da sempre il grande neo di qualsiasi appalto di opera pubblica. Finalmente, dopo grandi battaglie, il Parlamento ha approvato una norma che pone il limite del 30 per cento (nella normativa comunitaria si stabilisce quello del 50 per cento, ma per le opere pubbliche di interesse comunale è stato conservato il limite del 30 per cento) che ha costituito un certo freno al proliferare delle varianti. In parte, ciò che si denuncia a proposito delle opere per i mondiali di calcio non è esatto, perché ci si trova in presenza di deliberazioni non corrette solo nel caso in cui sia stato superato il limite del 30 per cento.

Questo problema si collega a quello del controllo. I controlli eseguiti secondo le regole attuali sono inutili, perché non riguardano né la parte tecnica né quella di legittimità. Lo stesso ritardo con cui le regioni stanno dando attuazione alla

legge n. 142, che impone di modificare la composizione dei comitati di controllo per assicurare una presenza maggiormente qualificata rispetto a quella attuale, la dice abbastanza lunga sul sistema vigente. Il controllo è attualmente solo cartolare, per cui basta cambiare nome alla perizia e chiamarla « progetto di completamento » perché tutto vada bene. Anche altre normative immaginate per indurre gli amministratori a rispettare determinati paletti vengono eluse, perché — comunque — le delibere sono poi approvate. In passato la Cassa faceva presenti i propri rilievi di illegittimità; il comune poteva non tenerne conto rivolgendosi ad un istituto bancario, risolvendo i problemi con una delibera approvata dal Coreco.

Il problema riguarda la qualità dei controlli e chi li effettua. Se, come è avvenuto in questi anni, sono sufficienti un timbro ed una firma, tanto vale che la situazione rimanga quella che è; se invece si vuole andare in profondità, il sistema deve essere completamente cambiato.

Per quanto riguarda il problema dell'edilizia economica e popolare, mi permetto di dire che qui ripetiamo quasi una sorta di rituale: ogni anno questa Commissione viene investita del problema della giacenza dei conti correnti dell'edilizia economica e popolare, per cui vengo convocato ad esporre situazioni che sono sempre le stesse. È chiaro a tutti che il flusso dei contributi della ex Gescal e degli stanziamenti dello Stato è di gran lunga superiore ai fondi effettivamente spesi. Ciò dipende dal complesso delle norme assolutamente farraginose esistenti in materia, dai dieci passaggi che bisogna effettuare e dal ritardo con cui si eseguono i programmi (a volte 3-4 anni). Questa giacenza, di anno in anno, è cresciuta da 3 mila miliardi fino agli attuali 22 mila.

ENRICO TESTA. Permetta una domanda ad un deputato che non ha seguito le sue audizioni negli anni passati. La giacenza di 22 mila miliardi è proveniente dai contributi dell'ex Gescal?

GIUSEPPE FALCONE, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. Si tratta del complesso delle disponibilità destinate all'edilizia economica e popolare, provenienti in parte dai contributi dell'ex Gescal e in parte dagli stanziamenti del bilancio dello Stato.

ENRICO TESTA. Può quantificare la proporzione tra le due provenienze?

GIUSEPPE FALCONE, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. La giacenza derivante dai contributi dell'ex Gescal ammonta a 13.625 miliardi.

ENRICO TESTA. Questi 22 mila miliardi, non essendo stati toccati dalle norme emanate dal Governo in questi ultimi mesi, sono a disposizione?

GIUSEPPE FALCONE, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. Sono stati utilizzati per la copertura della legge Botta-Ferrarini. La copertura del piano decennale è stata effettuata con questi fondi.

ENRICO TESTA. Sono a disposizione della Cassa perché non sono stati presentati i progetti?

GIUSEPPE FALCONE, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. Essendo fondi a destinazione vincolata, nessuno li può utilizzare. Rappresentano una delle fonti di liquidità della tesoreria dello Stato, però non sono utilizzabili in nessuna maniera.

GIROLAMO TRIPODI. Nessuna regione ha provveduto a chiedere la quota spettante?

GIUSEPPE FALCONE, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. Per quanto riguarda la legge Botta-Ferrarini, no.

GIUSEPPE BOTTA. La legge n. 179 del 1992 in materia di edilizia pubblica

residenziale stabilisce che entro sei mesi le regioni debbano indicare quali sono le realizzazioni effettuate, pena la decadenza da ulteriori assegnazioni di fondi. Prima lo Stato pagava senza conoscere lo stato di attuazione da parte delle regioni: più queste si trovavano in ritardo, più erano premiate.

GIUSEPPE FALCONE, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. Potrei aggiungere che un altro grave problema è rappresentato dalla fissazione di un termine (in questo caso, i sei mesi) senza la previsione di alcuna sanzione che comunque, nel caso in cui sia prevista, non viene applicata. Abbiamo un altro esempio, sempre in materia di edilizia, fornito dal vecchio fondo per le urbanizzazioni: i fondi erano assegnati e, se non utilizzati, essi venivano revocati. In realtà, dopo la revoca, sono stati riassegnati anche due o tre volte: la classica grida manzoniana.

Le regioni inevitabilmente riescono a ottenere la riassegnazione vuoi per ragioni politiche o sociali vuoi per ragioni di altro genere; comunque nessuno ha mai perso una lira. Questo avviene non solo nel settore edilizio ma anche in quello delle opere pubbliche: si pensi alle famigerate leggi speciali che prevedevano termini che sono stati regolarmente disattesi. Anzi, in alcuni casi, per esempio per le discariche, era prevista un'attività sostitutiva che nessuno ha mai esercitato. Ciascuno ha timore di sostituirsi politicamente ad un altro: la regione non si sostituisce al comune e il Ministero non si sostituisce alla regione; il meccanismo è sempre lo stesso. Per quanto riguarda l'attività ordinaria delle opere pubbliche, probabilmente, non dovrete più chiamare me perché la Cassa depositi e prestiti non sarà più l'ente finanziatore degli investimenti da parte delle autonomie. Non so ancora quali siano le norme della legge finanziaria che sono state approvate questa notte, ma anche in questo caso, se il Parlamento non fissa un tetto per gli investimenti, secondo la disciplina dell'anno scorso, io dovrò chiedere al Comi-

tato interministeriale del credito di determinare l'importo dei mutui della Cassa. Ricorderò, in proposito, che per il 1992, ho fatto la richiesta nel mese di ottobre dello scorso anno, ma la risposta non è ancora arrivata. Non ho la minima idea di che cosa accadrà per il 1993: posso dire che, nonostante i 4.500 miliardi previsti quale limite massimo per il 1992, ai quali si aggiungono i 500 miliardi destinati all'edilizia giudiziaria, allo stato attuale ne abbiamo potuti erogare soltanto 3.000.

Anche le richieste alla Cassa, forse per una errata interpretazione del decreto n. 333 di quest'anno, sono notevolmente diminuite. Molti, infatti, hanno ritenuto che tutto fosse bloccato e non soltanto la legge speciale: di conseguenza, le domande pervenute alla data odierna ammontano ad un quarto di quelle trasmesse tre anni fa. Ripeto, comunque, che non ho la minima idea di ciò che sarà chiamata a fare la Cassa nel 1993.

**PRESIDENTE.** Vi è stata anche una cattiva informazione: infatti, si è detto che la Cassa non avrebbe più concesso mutui.

**GIUSEPPE FALCONE, Direttore generale della Cassa depositi e prestiti.** Analogo comportamento ha tenuto anche il sistema bancario! Si tratta di una scelta di tipo politico; non nascondo che cominciano a registrarsi difficoltà di provviste, dal momento che il risparmio postale non regge nel confronto con i tassi di interesse offerti dai titoli pubblici e dai certificati di deposito. Pertanto, per la prima volta dopo vent'anni, ci troviamo con un saldo negativo di oltre 1.500 miliardi. Ristretto alla stessa data dello scorso anno, il minore introito di denaro fresco tocca i 4.000 miliardi, con un problema notevole — come dicevo poco fa — di approvvigionamento.

**PRESIDENTE.** Passiamo agli interventi dei colleghi che desiderano intervenire.

**GIUSEPPE BOTTA.** Ogni anno abbiamo chiesto al professor Falcone di illustrarci quale fosse la disponibilità della Cassa depositi e prestiti per l'edilizia residenziale: tale disponibilità, pochi mesi fa, ammontava a 24 mila miliardi. Si notava che, se l'entrata era di cento lire, l'uscita era di cinquanta proprio per la farraginosità delle procedure e la lentezza delle regioni nel disporre di questi stanziamenti. Quindi, la nuova legge n. 179 del 1992 va rivista allo scopo di renderla realmente operante. Inoltre, la Cassa depositi e prestiti rappresenta la banca che riceve gli stanziamenti dallo Stato e dall'ex GESCAL che, dal 31 dicembre 1992, è destinata a scomparire: di conseguenza, da quella data in poi, ci troveremo senza una reale politica abitativa.

Da parte mia, vorrei conoscere quale cifra dovrebbero versare alla Cassa gli enti percettori; in altre parole, la previdenza sociale che deve provvedere ai versamenti, li effettua con un ritardo di due o tre mesi: ebbene, qual è la fascia che potrebbe provvedere ai versamenti e che si trova in contenzioso od in moratoria? Sarebbe opportuno svolgere una ricerca seria su questo aspetto particolare.

Con preoccupazione abbiamo avuto notizia della modifica dei tassi di interesse che fa in modo che la Cassa disponga di un'entrata di soli 4 mila miliardi, con una caduta di 1.500 miliardi. Questa mattina alla radio ho ascoltato la notizia secondo la quale sarebbero bloccati i mutui dei comuni...

**GIUSEPPE FALCONE, Direttore generale della Cassa depositi e prestiti.** Anch'io mi sono allarmato ed ho chiesto chiarimenti. Per quanto è stato possibile sapere, sono state confermate fino al 31 dicembre 1993 le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 333 del 1992 convertito con la legge n. 359 del 1992; sono bloccate le leggi speciali con le solite eccezioni alle quali pare sia stata aggiunta l'edilizia scolastica.

GIUSEPPE BOTTA. Comunque, non sappiamo quale sarà il *plafond* disponibile per gli enti locali nel prossimo anno.

Vorrei formulare un'ultima domanda. In un recente decreto legge è stato nuovamente confermato lo stanziamento di 150 milioni a carico dello Stato per i comuni fino a 5 mila abitanti. A parte il fatto che molti di tali comuni, per poter ottenere il denaro, continuavano ad inventare acquedotti, fognature ed altre opere, mi pare che se quel decreto-legge fissa quella cifra nei primi articoli, in quelli successivi afferma che quelle norme sono bloccate dall'altro decreto n. 333. Quindi, da una parte si afferma che questi 150 milioni vengano erogati, mentre da un'altra vengono bloccati. È come mettere il fieno ad un centimetro dalla bocca del cavallo! È necessaria chiarezza nelle leggi, evitando norme contrastanti tra di loro. Sarebbe opportuno sapere quale sia il *plafond* complessivo per il prossimo anno e se il contributo a totale carico dello Stato sia sospeso fino al 31 dicembre 1993 anche per i piccoli comuni.

GIROLAMO TRIPODI. Questa mattina ho trovato l'umore del professor Falcone alquanto cambiato rispetto al solito: egli si è dimostrato piuttosto pessimista sulle prospettive future, mentre in altre occasioni egli ci è apparso molto più ottimista, anche se critico, in fatto di debiti accumulati negli anni passati. L'orizzonte che egli ci ha rappresentato questa mattina ci è sembrato alquanto fosco. Non sappiamo quale sarà il ruolo della Cassa depositi e prestiti. Mi pare che essa venga totalmente esautorata del suo compito fondamentale, quello per il quale è nata. La Cassa depositi e prestiti è sorta per collaborare con i comuni; se, a questo punto, essa viene sostituita dalle banche è evidente che non svolgerebbe più alcun ruolo. Vorrei qualche delucidazione su questa prospettiva, cioè su cosa avverrà della Cassa se dovesse passare questa linea di usurpazione. Uso una parola un po' forte, ma quella che si profila è un'autentica usurpazione di una

competenza spettante alla Cassa non solo storicamente, ma in base alle sue norme istitutive. In tal modo si sconvolge un lungo cammino storico di realizzazione di opere pubbliche e di dotazione di strutture civili al nostro sistema delle autonomie.

Chiedo qualche notizia sulla situazione relativa al fondo per far fronte alle sentenze di tribunali in merito agli espropri pregressi. Anche se il decreto-legge reiterato prevede che si possa attingere a quel fondo, vorrei sapere se la Cassa sia in condizione di far fronte a tali evenienze. Non si capisce perché, mentre si operano tagli dovunque, per quanto riguarda questo settore si lasci ai tribunali la libertà di fissare i prezzi attraverso perizie veramente scandalose (in piccoli comuni del Mezzogiorno si è arrivati a stabilire valori di 400 mila lire al metro quadro).

La minore entrata per la Cassa di cui lei ha parlato, riguarda i depositi postali o altre fonti, come i contributi dell'ex Gescal? Per quanto riguarda i depositi postali, dobbiamo capire se questo effetto sia avvenuto a seguito del prelievo del 6 per mille che è stato introdotto con il decreto-legge n. 333 e che certamente ha creato sconcerto tra i piccoli risparmiatori e i pensionati. Costoro, che versavano una parte della loro pensione presso l'ufficio postale, spaventati da questa misura, sembra stiano tornando a mettere i soldi sotto il materasso, come leggiamo dai giornali.

Altre domande che desidero porre riguardano l'indagine conoscitiva sugli appalti che stiamo svolgendo con l'omologa Commissione del Senato. Mi pare che lei sia d'accordo con noi nel ritenere che le cause che hanno determinato le attuali degenerazioni, che hanno portato alla tangentopoli diffusa come sistema a livello nazionale, siano da individuare nelle modalità di appalto. Da questo punto di vista, lei ha detto che la concessione è stata una delle principali cause di tali fenomeni. L'altro fattore importante è costituito dalle perizie di variante.

Poiché la Cassa dispone di molti dati, desidero chiederle se esistano differenze tra zone del paese per quanto riguarda perizie di variante e costi di opere uguali o simili; per esempio, esistono differenze di costi tra una fognatura costruita al sud ed una al nord?

Giustamente lei ha detto che la mancanza di controlli ha consentito l'esplosione degli abusi. La legge n. 142 ha ulteriormente accentuato questo fenomeno tant'è che gli appalti oggi li gestisce la giunta comunale senza nemmeno sottoporli alla ratifica del consiglio, perché quella legge toglie questo potere ai consigli comunali. Figuriamoci cosa accadrà con la nuova legge che accentra tutto nelle mani del sindaco! Mi auguro che ciò non avvenga!

Nel disegno di legge delega si propone il ricorso a società esterne per il monitoraggio. Lei ha giustamente criticato questa scelta, sostenendo la necessità di rafforzare le strutture dello Stato. Condivido questa sua opinione, perché credo che il ricorso a società private sarebbe un fatto grave. Basti pensare a ciò che è accaduto a Reggio Calabria con la società Bonifica per un progetto paracadutato da Roma a Reggio ed oggetto nella capitale prima di contrattazione e poi di finanziamento. Non è vero che la società privata offra maggiori garanzie; spesso in alcune zone assistiamo all'intreccio non solo tra affarismo politico e imprenditoria ma anche tra queste realtà e la mafia. Poiché lei ha criticato tale aspetto, le chiedo se ritenga opportuno da parte nostra un impegno per evitare che si compia una scelta di questo genere che aggraverebbe la situazione.

GIULIO FERRARINI. Voglio fare una riflessione ad alta voce assieme ai colleghi e al professor Falcone in riferimento ad un fatto specifico. Alcuni giorni fa, esaminando il bilancio di assestamento, abbiamo registrato che nella spesa ambientale su cento lire di stanziamento ne

vengono spese circa venticinque, mentre le restanti settantacinque non si è capaci di spenderle.

Parliamo ora dei fondi Gescal per la casa. Un anno fa erano 22 mila miliardi, mentre adesso sono 24 mila. L'ambiente necessita di interventi e sono necessarie anche le case. Si è parlato del tetto per i mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti ed ho sentito « molti lazzi e strilli » per il fatto che era stato imposto un tetto molto limitato (4.500 miliardi) che strozzava i comuni e gli altri enti locali. Ora si viene a sapere che le richieste sono inferiori alla disponibilità e sono stati spesi soltanto 3 mila miliardi. Su questo insieme di questioni dobbiamo fare una riflessione: è inutile che continuiamo a lamentare che i fondi sono pochi ed insufficienti, mentre poi non si riescono a spendere nemmeno quei pochi soldi disponibili. Forse è solo questione di procedure!

Ne consegue la necessità di intervenire su tali procedure; abbiamo tentato di farlo con la legge n. 179 del 1992. Vedremo quali risultati potrà dare; essa prevede snellimenti notevoli e le regioni inadempienti possono essere scavalcate e non partecipare alla divisione dei fondi. Anche questa Commissione dovrà fare in modo che le somme stanziante vengano spese, poiché si corre il rischio che, quando vi sono disponibilità superiori alle reali necessità, le opere realizzate effettivamente non siano quelle che presentano la massima priorità, ma si rischia che qualche ente voglia realizzare opere non necessarie. Questa è una riflessione che faccio a voce alta anche per sollecitare qualche suggerimento da parte del professor Falcone.

ENRICO TESTA. Vorrei capire se i ritardi di cui abbiamo parlato derivano esclusivamente dalle procedure o anche da altri problemi, come quelli che riguardano la disponibilità delle aree. Mi piacerebbe ascoltare il suo parere in proposito.



**FRANCESCO FORMENTI.** Vorrei rivolgere al professor Falcone una domanda quasi del tutto personale. Tempo fa, nel mio comune è corsa voce che le casse comunali disponessero di un fondo di venti miliardi. Poi si è saputo che presso la Cassa depositi e prestiti era disponibile un fondo per il comune di Seregno proprio per questo ammontare. A tale notizia mi sono allarmato ed ho pensato che, se ci fosse stata realmente quella disponibilità, sarebbe stata buona cosa utilizzarla. Ne ho chiesto notizia al segretario comunale, il quale mi ha spiegato che ogni qual volta un comune chiede un mutuo, ne viene trattata una quota da destinare ad un fondo comune. Non so se egli si sia spiegato male o se non ho compreso io perfettamente, ma ciò è quanto ho capito.

La mia domanda è la seguente: i comuni dispongono di fondi presso la Cassa depositi e prestiti oppure non è così?

**RICCARDO SARTORIS.** Professor Falcone, in data 30 settembre si dovevano erogare di nuovo i mutui: è così o no?

**MAURIZIO PALADINI.** Vorrei chiedere al nostro ospite, con riferimento all'articolo 4, paragrafo f), del decreto n. 1568, come deve comportarsi un comune che, disponendo di un *plafond* massimo di 250 milioni, deve costruire un asilo che ne costa 500?

**GIUSEPPE FALCONE,** *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti.* Vorrei cominciare a rispondere, partendo dal problema generale sollevato dall'onorevole Tripodi. Non deve chiedere a me quale fine farà la Cassa, ma deve chiederlo alle autorità politiche, ed anche al Parlamento che ha modificato determinate norme. Infatti, quando esso pone un limite di 4.500 miliardi, io mi trovo obbligato a non erogare somme oltre quella cifra. In altre parole, il vincolo alla concessione dei mutui è stato fissato dal Parlamento indipendentemente dalle disponibilità e nell'ambito di una politica economica contingente e, quindi, dal fatto

che le somme a disposizione della Cassa debbano essere destinate prioritariamente ai bisogni del Tesoro. In questo consiste la scelta politica.

Per quanto riguarda il risparmio postale, debbo osservare che il due per mille non ha influito assolutamente, per la semplice ragione che i buoni postali — per fortuna! — sono stati esentati dal pagamento di quella percentuale. Di conseguenza, i possessori di buoni postali (per un ammontare totale di 100 mila miliardi) non hanno dovuto versare quel due per mille. La caduta del risparmio postale è dovuta al fatto che si offre un tasso di interesse del 10,40, quando i titoli di Stato rendono il 14 o il 15. Evidentemente, chi gestisce i propri risparmi, cerca di indirizzare il proprio denaro dove esso può rendere di più. Qualcosa di opposto accadde tanti anni fa, quando portammo il tasso di interesse dal 9 al 15 per cento: a seguito di questa iniziativa i 300 miliardi di denaro fresco salirono rapidamente a 6 mila. Oggi un'ipotesi del genere non è praticabile poiché, per tutta una serie di ragioni, andrei a concedere i mutui agli enti locali ai tassi di mercato. Poiché posso mantenere il tasso al 9 per cento, in questo momento soffro di questo minore flusso di risparmio postale perché — con la liquidità esistente — la Cassa è in grado di fronteggiare la propria attività. Ma è chiaro che non si possono assolutamente concedere 15 mila miliardi. Forse ci si dimentica che la Cassa non è come lo Stato che dispone di finanziamenti attraverso il bilancio; essa gestisce il denaro come qualsiasi istituto di credito, per cui deve dar conto delle entrate e delle uscite, realizzando un bilancio economico. Ne consegue che è la disponibilità che condiziona l'ammontare del finanziamento esterno. Il problema degli espropri rappresenta una delle vicende più kafkiane esistenti in Italia. Non dimentichiamo che la legge n. 458 del 1988 aveva stanziato 1.500 miliardi a carico dello Stato. Alla Cassa pervennero domande per 4 mila miliardi, ma quelle che si riferivano a espropri riguardavano 25

miliardi, mentre le rimanenti erano semplici pezzi di carta. Successivamente, il Parlamento ha esteso la norma ad altre fattispecie ma sempre aventi all'origine un provvedimento amministrativo di acquisizione di un'area. I 25 miliardi sono così diventati 250 e la disponibilità attuale è di 1.600 miliardi. Il problema fondamentale è che i comuni hanno preso le aree ma senza nessun titolo. Ecco perché vi è stato l'intervento della magistratura. Invece di un prezzo dell'esproprio è stata emanata una sentenza di condanna al risarcimento dei danni, perché il comune ha utilizzato l'area per una costruzione. Pertanto, essendo la situazione irreversibile, viene condannato al risarcimento dei danni.

Ricordo che, in base alla normativa vigente, lo Stato interveniva per venire incontro ai comuni che legittimamente, in base a una legge dello Stato poi dichiarata incostituzionale, avevano valutato i terreni a prezzo agricolo. La legge n. 10 del 1977 aveva modificato quella del 1865 sugli espropri richiamandosi al valore agricolo. Quando la Corte costituzionale la dichiarò illegittima e quindi inefficace, automaticamente tornò a rivivere la vecchia legge, alla quale si richiama l'articolo 5-bis della legge n. 359 del 1992 — di conversione del decreto-legge n. 333 — che determina l'indennità di esproprio in base al reddito dominicale rivalutato, riducendo l'importo del 40 per cento.

Questa norma è generica e si riferisce a qualsiasi esproprio. Se, nel caso di condanna o di accordo bonario, viene determinato un diverso prezzo, i comuni hanno diritto ad ottenere la differenza a totale carico dello Stato. L'unica condizione giustamente inserita è che il debito sia riconosciuto.

Nonostante il Parlamento sia intervenuto due volte per invitare gli enti locali a far emergere tutti i debiti non compresi in bilancio, questi dati sugli espropri non emergono mai, forse perché vi sono profonde responsabilità personali. Il dato dovrebbe emergere anche solo se vi fosse contestazione sull'*an*, oltre che sul *quan-*

*tum*: se è in corso una controversia si deve dichiarare di avere un debito, anche se non è quantificato. Allo stato attuale, non si conosce l'ammontare di questi debiti. Per esempio, il comune di Roma sostiene di avere 10 mila miliardi di espropri; a mio parere è un'ipotesi abbastanza irrealistica. Comunque è chiaro che tra rivalutazione e interessi capitalizzati le cifre lievitano.

Posso citare un caso che mi è capitato due anni fa. Pervenne la domanda di un comune per avere a carico dello Stato, ai sensi della legge n. 458 del 1988, un maggior onere di 2 miliardi e 900 milioni. Nel 1989 questo comune aveva valutato un terreno 100 milioni ed aveva chiesto il mutuo per quella cifra. Dopo sei mesi fu raggiunto un accordo bonario con il proprietario per la cifra di 3 miliardi, per cui fu avanzata la richiesta di 2 miliardi e 900 milioni a carico dello Stato. Questa è truffa, non è un maggior onere dell'esproprio! Ovviamente, non si tratta di comportamenti generalizzati, ma l'episodio offre l'immagine di una situazione insostenibile. Ogni volta che si chiede la documentazione, questa non arriva perché i comuni non sono in grado di dimostrare alcunché. O il Parlamento approva una sanatoria generale, per cui viene coperto a carico dello Stato qualsiasi debito inerente l'acquisizione di aree, altrimenti ogni volta che si fa riferimento ad un atto amministrativo o giudiziario emerge il problema del riconoscimento del debito. In base alle norme ciò spetta alla Corte dei conti alla quale si deve dimostrare perché si è costituito questo debito al di fuori del bilancio, il che ora è impossibile dopo la legge n. 142, mentre avveniva frequentemente in precedenza. Allora, per paura della procura della Corte dei conti o di altro e in attesa di sanatorie, la situazione rimane « impantanata ». Il fondo di 1.600 miliardi è teoricamente disponibile ma in realtà bloccato dal decreto-legge n. 333. Quindi anche per l'erogazione dei mutui diretti a far fronte agli oneri degli espropri se ne riparerà nel 1994.

Le differenze nei costi delle opere pubbliche sono tantissime: la stessa opera costa molto più in un certo comune piuttosto che in un altro. In passato tentammo di stabilire dei parametri; furono elaborate delle schede — per importi inferiori a 3 miliardi e superiori a questa cifra — per zone omogenee (non si può mettere in comparazione una fognatura in un comune di montagna con la stessa opera in una città di mare) ma il risultato fu che il 75 per cento dei comuni non rispose ed il 25 per cento che lo fece inviò dati totalmente sballati, per cui sia che avesse speso 100 sia che avesse speso 500 sarebbe rientrato nel parametro. Pertanto abbiamo abbandonato questo tentativo. Magari fosse ricostituita un'autorità in grado di fissare dei parametri! Abbiamo tentato di farlo con le scuole, quando cercammo di stabilire che la singola aula non sarebbe dovuta costare più di 150 milioni ma nel « regno delle due Sicilie » questa cifra si raddoppiava o triplicava!

In mancanza di qualsiasi parametro di riferimento, se si indice una gara e ci sono certe offerte o le si definisce anomale altrimenti si deve aggiudicare l'opera a quella più favorevole: questo è il sistema.

L'offerta a prezzo chiuso rappresenta il tentativo di non far modificare le condizioni in corso d'opera: cioè di non far sì che da una casetta a due piani si arrivi ad un palazzo di otto. Ciò non può avvenire con l'offerta a prezzo chiuso, perché l'impresa deve consegnare quella determinata opera. Tuttavia se le imprese si mettono d'accordo in modo che per quell'opera che si potrebbe realizzare con 100 si offra 200, il problema rimane. Le possibilità di elusioni e degenerazioni esistono sempre. Per questo è necessario avere un parametro di riferimento. Solo così sarebbe possibile contestare l'impresa che offre a cinque quando la media nazionale è, per esempio, tre: quanto meno si potrebbe chiedere giustificazione del maggior prezzo o dello scostamento rispetto alla media nazionale.

Come ho detto spesso è anche necessario un richiamo alla deontologia professionale di ingegneri e architetti, perché queste cose avvengono solo se tutti sono d'accordo.

Per quanto riguarda gli appalti, anche la commissione più corretta giudica in base alle offerte che le pervengono; non si può decidere in base alla discrezionalità, perché il fatto di dire di sì o di no può portare alle medesime conseguenze.

Lo stesso discorso può essere fatto per l'albo dei costruttori: esso che cosa tutela? Solo in Italia esiste un albo del genere. Non è la persona che si discute, ma il sistema! Si possono invitare anche cinquanta imprese all'appalto, ma se esse si mettono d'accordo, non resta che scegliere tra quelle che presentano l'offerta. Così accade che si verificano le differenze di cui ho parlato tra una scuola costruita a Salerno ed una costruita a Ferrara.

ENRICO TESTA. Ha citato Ferrara a caso, oppure...

GIUSEPPE FALCONE, *Direttore generale della Cassa depositi e prestiti*. No, posso citare esempi che riguardano il costo di scuole costruite a Ferrara e a Reggio Emilia.

All'onorevole Ferrarini rispondo che il tetto delle concessione della Cassa non viene rispettato perché possono esservi diverse velocità di esecuzione; per quanto ci riguarda, abbiamo cercato di assicurare a tutti lo stesso trattamento, ma ci sono stati comuni che hanno raggiunto il proprio *plafond* ed altri no. Questi ultimi comuni vorrebbero spendere ancora perché possono farlo, ma viene loro risposto di no. Nella necessità attuale di contenere la spesa, non si può certamente premiare chi spende comunque perché, al di fuori della situazione attuale, sono circa tredici anni che gli enti locali viaggiano attorno ai 13 mila miliardi di investimenti all'anno ed una quota di questa somma non è assolutamente giustificata: la si utilizza tanto per fare investimenti, dal momento che la politica dell'investimento rappre-

senta uno degli elementi fondamentali dell'attività amministrativa. Se una giunta o un sindaco non realizzano opere pubbliche vengono tacciati di immobilismo dalla cittadinanza. Per questi motivi, se anche la situazione di bilancio consigliasse una politica diversa, gli amministratori si trovano costretti ad avviare la realizzazione delle opere pubbliche.

All'onorevole Testa rispondo che spesso le difficoltà cominciano proprio dalla disponibilità delle aree: a volte i comuni non le concedono. Infatti, la regione, prima di affidare i fondi, dovrebbe accertarsi che le aree sono disponibili. Invece, la ripartizione dal Ministero verso le regioni e da queste ultime verso i comuni è fatta in base a tutt'altri criteri, come quello relativo alle leggi speciali e non ai fabbisogni. Per tagliare corto, le ripartizioni sono fatte in base alla popolazione. In altre parole, non è stata fatta alcuna indagine per valutare dove fossero le necessità maggiori, mentre si potrebbe vedere dove non ci sono i servizi, indagando perché essi mancano e, quindi, intervenendo.

All'onorevole Formenti rispondo che posso escludere che vi siano stati mutui come quello al quale egli faceva riferimento. Quello erogato dalla Cassa è un normalissimo mutuo che, una volta concesso, è a disposizione dell'ente locale. Probabilmente quei venti miliardi sono quelli stanziati diversi anni fa e che si riferivano ai comuni con territorio interamente vincolato, come per l'isola d'Elba, l'Argentario o Siena. Si trattava di un fondo non sottoposto a ripartizione, per cui chi lo ha chiesto per primo ne ha potuto usufruire.

Per quanto attiene l'articolo della delega al quale faceva riferimento l'onorevole Paladini, mi sono permesso di esprimermi in maniera molto critica ed ho inviato un appunto al Ministero del tesoro nel quale facevo presente che si verificava un contrasto tra la possibilità di realizzare opere « chiavi in mano » e quella di finanziamento della Cassa. La risposta sarebbe molto semplice: una parte di

somma viene erogata dalla Cassa ed un'altra parte della banca, con un finanziamento concorrente. Pertanto, se il *plafond* è di 250 milioni mentre l'opera costa mezzo miliardo, la metà della somma viene data dalla Cassa ed il resto da un istituto bancario, pur procedendo ad un normale appalto « chiavi in mano ».

Sull'asseverazione del piano finanziario, ho posto in evidenza l'estrema pericolosità di quella formulazione perché il piano finanziario di cui all'articolo 4 è stato uno dei mezzi fondamentali per eliminare l'indebitamento occulto degli enti locali, perché prevedeva di indicare nel bilancio dello stesso anno nel quale si deliberava, dove erano le disponibilità. Quindi, solo in presenza di esse si poteva contrarre il mutuo. Al contrario, in base a quell'articolo, pare che il piano finanziario si trasformi in quello industriale, con la necessità di dimostrare l'equilibrio del futuro investimento. Quindi, se si intende realizzare un impianto sportivo, basta dire che la vendita dei biglietti per le manifestazioni sarà sufficiente a bilanciare la spesa per rendere accettabile il piano finanziario. Ma in questo modo si distrugge qualche cosa che, dopo tanti anni, siamo riusciti ad ottenere. Speriamo che con il ricorso alla parola « servizi » sia stato eliminato qualsiasi timore, perché in tal modo si fa riferimento solo a quei servizi che dispongono di un'entrata. È chiaro che un piano finanziario non può essere realizzato né per una scuola, né per una strada, né per tutti quegli interventi degli enti locali che non sono produttivi. Altrimenti non capisco come possa essere rispettata quella norma. Allo stesso modo, ho manifestato qualche perplessità sulle società di monitoraggio, anche per i costi che esse comportavano. Tra l'altro, che cos'è il monitoraggio? Esso si sovrappone al direttore dei lavori, all'ingegnere capo ed al collaudatore. Speriamo che questo problema venga risolto in sede di decreto delegato, ma ho paura che, sotto la spinta della situazione attuale, si tratti di una di quelle intuizioni nelle quali alla fine non si tiene

conto della realtà in cui si opera. Per fortuna è stato elevato il limite a un miliardo (anche se io avevo proposto 2 miliardi), perché l'originaria stesura prevedeva che anche le opere con un valore di 50 milioni fossero soggette a monitoraggio, per cui c'era il rischio che sarebbe costato più il monitoraggio dell'opera.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Falcone per la sua disponibilità e la sua cortesia. I dati da lui forniti ritengo siano quanto mai importanti per le valutazioni di carattere politico che effettueremo nel-

l'affrontare la prossima settimana i documenti finanziari predisposti dal Governo.

**La seduta termina alle 11,25.**

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA*

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia il 12 ottobre 1992.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO