

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 989

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore SCALERA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 DICEMBRE 2001

—————

Delega al Governo per l’adozione di un piano infrastrutturale
nel Mezzogiorno e per l’istituzione della Banca del territorio

—————

ONOREVOLI SENATORI. - È noto l'elevato *gap* infrastrutturale di cui soffre il nostro Paese. La dotazione di infrastrutture produttive dell'Italia è infatti pari a circa due terzi di quella di Francia e Germania ed è circa la metà di quella di Belgio e Lussemburgo. Lo squilibrio deriva essenzialmente dal forte ritardo del Mezzogiorno. L'Italia, fatta eguale a 100 la media comunitaria, si colloca a quota 88,8, un valore superiore a quello dei quattro Paesi meno sviluppati dell'Unione - Spagna, Grecia, Portogallo e Irlanda (in coda la Spagna, con un valore di 72) - ma ben distante da tutti gli altri Paesi. Sotto il profilo della «qualità» delle infrastrutture la situazione è persino più critica: uno studio del *World Economic Forum* colloca l'Italia agli ultimi posti della graduatoria dei Paesi sviluppati, anche per la scarsa manutenzione delle infrastrutture esistenti. La spesa *pro capite* per opere pubbliche dell'Italia è infatti la metà della media europea e poco più di un terzo di Paesi come la Danimarca e la Germania.

Il *gap* insomma riguarda l'insieme del Paese, ma trova nel sud il suo picco negativo. I dati più recenti in merito alla dotazione infrastrutturale confermano un elevatissimo divario tra il mezzogiorno e il resto del Paese. Tanto che il mezzogiorno registra un livello di dotazione infrastrutturale pari a circa la metà del centro-nord (55 per cento); la situazione è anche peggiore se si prendono in considerazione le sole infrastrutture economiche: sappiamo che circa l'85 per cento delle province meridionali (e tra queste, in modo particolare, quelle con meno di 100.000 abitanti) ha una dotazione infrastrutturale al disotto del 75 per cento della media nazionale.

Ora, è stato notevole lo sforzo avviato nella XIII legislatura dai Governi dell'Ulivo per il rilancio delle infrastrutture. Tanto che oggi l'attuale Governo è nella situazione di utilizzare non solo i piani infrastrutturali e dei trasporti già delineati dai precedenti Governi, ma anche una imponente dotazione finanziaria, frutto delle ultime due leggi finanziarie.

Con la legge obbiettivo, appena approvata dal Parlamento, si è inteso dare una base alla necessaria strategia di modernizzazione del Paese. L'introduzione all'interno dell'ordinamento giuridico italiano di questo nuovo strumento costituisce dunque l'occasione per porre all'ordine del giorno la realizzazione nel mezzogiorno di un piano articolato per le infrastrutture.

L'approvazione della legge obbiettivo, pur con tutte le riserve e critiche che come opposizione abbiamo formulato in Parlamento, dovrebbe segnare l'avvio di una nuova fase di rilancio delle infrastrutture. Questo provvedimento, nelle speranze del ministro Lunnardi, permetterà al nostro Paese di recuperare il *gap* nei confronti dei *partner* europei.

Il presente disegno di legge intende colmare le lacune di questo indirizzo, sia delineando la necessità ed i termini di un piano infrastrutturale, che affronti il problema nel mezzogiorno, sia configurando i due strumenti su cui tale piano si dovrebbe basare: l'iniziativa privata, che ne garantisce la bancabilità, sia un istituto di credito che sostenga adeguatamente il piano.

Com'è noto, la legge 18 novembre 1998, n. 415 (finanza di progetto) affida un ruolo centrale al costruttore; nel piano straordinario che si propone è centrale il ruolo della Pubblica amministrazione nel promuovere direttamente, anche con l'apporto di soggetti

finanziari idonei, la realizzazione delle opere infrastrutturali. In tal modo si può superare la grave carenza di progettualità ed i ritardi che registra la stessa legge n. 415 del 1998, peraltro eccessivamente macchinosa. L'attuale legislazione si riferisce inoltre alle opere cosiddette «calde», cioè di rilevanza imprenditoriale, in quanto strumentali alla prestazione di un servizio pubblico i cui costi sono a diretto carico dell'utenza che paga una tariffa. Mancano invece norme riguardanti le opere cosiddette fredde, cioè quelle prive di rilevanza imprenditoriale in quanto strumentali alla prestazione dei servizi pubblici non tariffabili, da realizzare quindi a totale carico della pubblica amministrazione. Per queste ultime è possibile studiare formule che coinvolgano il capitale privato.

Non si esclude ovviamente «a priori» l'utilizzo anche di capitale pubblico. Ma, in questi termini, lo sforzo erariale può essere razionalmente selezionato e contenuto in dimensioni pienamente sostenibili. Infatti sarà possibile sostenere, con la leva pubblica, solo l'onere finanziario per gli interessi dovuti al servizio di un piano di finanziamento costruito con la tecnica del *project financing*. In questa logica, tra l'altro, possono essere utilizzati anche i fondi comunitari.

Il disegno di legge pertanto prevede una delega al Governo per emanare, entro quattro mesi, un decreto legislativo al fine di promuovere, nell'ambito di attuazione della legge obiettivo in materia di infrastrutture, la dotazione infrastrutturale di base nel Mezzogiorno. A tale fine la realizzazione delle infrastrutture dovrà avvenire mediante l'utilizzo del *project financing* nei settori delle opere pubbliche, delle telecomunicazioni, dell'energia, dei trasporti, dell'accoglienza turistica, del cablaggio territoriale, della realizzazione dell'*Universal Mobile Telecommunications System* (UMTS). I progetti inseriti nel piano dovranno avere una immediata cantierabilità, essere in grado di attrarre capitale privato almeno nella misura del 25 per cento, dovranno avere capacità di generare

nuovo reddito di occupazione, essere in grado di utilizzare programmi di finanziamento da parte di banche che partecipano all'iniziativa.

Si prevede anche la promozione diretta da parte delle pubbliche amministrazioni od enti pubblici, ivi compresa Sviluppo Italia Spa, la semplificazione amministrativa e snellimento procedurale, la valorizzazione delle funzioni di indirizzo, di programmazione, di vigilanza e di controllo degli enti territoriali. Per la realizzazione del piano si prevede una spesa decennale di 5 miliardi di euro, in ragione di 500 milioni di euro a decorrere dal 2002 e fino al 2012.

Il problema della copertura finanziaria demanda ad un punto di riferimento fondamentale: la struttura finanziaria adeguata per la sua realizzazione. Ridotte infatti le risorse pubbliche, il *project financing* potrà decollare con una struttura bancaria culturalmente adeguata. Il credito costituisce proprio l'aspetto debole della catena di realizzazione delle infrastrutture. A questo si deve aggiungere che l'esigenza di flessibilità della struttura finanziaria delle opere pubbliche, che dovrebbe essere anche capace di adeguarsi alle mutevoli situazioni: una finanza in grado di creare veri e propri finanziamenti «su misura», adattabili non solo nel costo del credito, nelle condizioni di rimborso, nella scelta degli indici, ma anche nel sistema delle garanzie, per proteggere le amministrazioni dall'insolvenza dei creditori.

L'esigenza di una «Banca del territorio» nasce anche da una situazione di obiettiva difficoltà nell'organizzazione di una moderna finanza locale e territoriale nel nostro Paese. Al di là dei rapporti talvolta privilegiati con gli istituti di credito locali, una delle condizioni per l'autonomia finanziaria delle amministrazioni potrebbe essere la presenza di una banca specializzata degli enti locali e territoriali - anche logisticamente decentrata - che costruisca caso per caso la copertura dei programmi di investimento e l'assistenza finanziaria a progetti di sviluppo locale.

L'unico istituto che potrebbe svolgere in Italia questi compiti è la Cassa depositi e prestiti, anche se tale progetto di trasformazione incontra molti ostacoli e suscita molte polemiche. La finanziaria 2002 introduce norme che non convincono del tutto. Si stabilisce infatti che la Cassa depositi e prestiti possa concorrere ai piani di sviluppo infrastrutturale concedendo finanziamenti, senza alcun limite o riferimento alla capacità del debitore di rendere i fondi mutuati. Con il rischio della riedizione degli istituti di credito speciale o delle partecipazioni statali. Da qui la proposta, contenuta in questo disegno di legge, di privatizzare una o più sezioni della Cassa depositi e prestiti, per accrescere le disponibilità per investimenti, migliorando la dotazione infrastrutturale e la gestione dei servizi locali.

In altri termini, si delinea la possibilità di un diverso tipo di istituto finanziario a sostegno dei progetti di sviluppo del territorio promossi da enti locali ed organismi ad essi collegati. La privatizzazione della Cassa non sarebbe d'altra parte una novità. Basterebbe ripercorrere l'esperienza francese del *Credit Local de France*, che offre una risposta molto interessante in vista del rilancio delle grandi opere ed infrastrutture locali. Questo istituto di credito francese nasce dalla *Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales* (CAECL), una sezione autonoma della *Caisse des Depots et Consignations*, istituita nel 1966 al fine di snellire e specializzare l'attività dell'ente, da cui nasce il *Credit Local de France*. In seguito, nel 1993, il governo Balladur decide la definitiva

privatizzazione del *Credit Local*. Oggi lo Stato francese e la *Caisse des Depots* non detengono più del 20 per cento delle azioni del *Credit*, mentre l'80 per cento è in mano ad oltre 100.000 piccoli azionisti; nel capitale sono presenti anche gli enti locali e territoriali. Il *Credit Local* copre oggi il 42 per cento del mercato del credito agli enti decentrati. Con una quota del 42 per cento del mercato del *project finance* e 12 società di progetto partecipate, il *Credit* è anche il principale istituto finanziario francese attivo nella finanza di progetto. Anche in Belgio opera una struttura analoga al *Credit Local*, il *Credit Communal de Belgique*.

Anche in Italia un istituto finanziario «dedicato» alle infrastrutture nel Mezzogiorno ed allo sviluppo locale potrebbe costituire un punto di riferimento operativo per gli enti locali e territoriali.

Nel disegno di legge si prevede una delega al Governo ad emanare, entro quattro mesi, un decreto legislativo per la trasformazione di una o più sezioni della Cassa depositi e prestiti, con decorrenza dal 1° luglio 2002, in una società per azioni finalizzata alla realizzazione del piano infrastrutturale di cui alla presente legge, denominata Banca del territorio. Si prevede anche la cessione a privati investitori delle azioni derivanti dalla trasformazione, mediante il ricorso a procedure di evidenza pubblica e la disciplina e regolazione, nella transizione al regime privatistico, dei rapporti con gli enti locali ed altre amministrazioni pubbliche e con l'Ente Poste italiane.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Piano infrastrutturale per il Mezzogiorno)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo al fine di promuovere, nell'ambito di attuazione della legge obiettivo in materia di infrastrutture, la dotazione infrastrutturale di base del Mezzogiorno finalizzata a favorire gli insediamenti produttivi, nonchè a favorire lo sviluppo e l'occupazione. A tale fine i decreti di cui al presente comma dovranno prevedere, per il decennio 2002-2012, un piano straordinario di infrastrutture nelle aree di cui all'obiettivo 1 di cui al regolamento (CEE) n. 1260/99, del Consiglio del 21 giugno 1999, e successive modificazioni, o con quelle per le quali la Commissione delle Comunità europee ha riconosciuto la necessità di intervento con decisione C(97) 836 dell'11 aprile 1997. Il piano dovrà attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) realizzazione di infrastrutture mediante l'utilizzo di tecniche di finanziamento con ricorso a capitali privati nei settori delle opere pubbliche, delle telecomunicazioni, dell'energia, dei trasporti, dell'accoglienza turistica, del cablaggio territoriale, dell'attuazione dei servizi relativi al Sistema di comunicazioni mobili e senza fili (UMTS) della terza generazione di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 febbraio 2000, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 39 del 17 febbraio 2000;

b) i progetti inseriti nel piano dovranno possedere i seguenti requisiti: essere in grado di attrarre capitale privato, almeno nella misura del 25 per cento; positiva valutazione

della utilità, della convenienza, della capacità di generare nuovo reddito di occupazione; essere in grado di utilizzare programmi di finanziamento da parte di banche che partecipano all'iniziativa; la cantierabilità immediata;

c) promozione diretta da parte delle pubbliche amministrazioni od enti pubblici, ivi compresa Sviluppo Italia Spa, delle operazioni relative, prevedendo anche l'affidamento della concessione di realizzazione e gestione sulla base di bandi di gara internazionali, anche in deroga alle norme di cui alla legge 18 novembre 1998, n. 415, recante modifiche alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, a soggetti finanziari e bancari idonei alla realizzazione con modalità e tempi definiti delle infrastrutture;

d) semplificazione amministrativa e snellimento procedurale;

e) valutazione della fattibilità economico-finanziaria dell'iniziativa, delle caratteristiche tecnologiche, della struttura commerciale, della possibilità di applicare un prezzo o una tariffa accettabile per il mercato e in grado di garantire una redditività soddisfacente in un periodo temporale adeguato, dei meccanismi di variazione dei prezzi-tariffe;

f) valorizzazione delle funzioni di indirizzo, di programmazione, di vigilanza e di controllo degli enti territoriali;

g) concorso di capitali privati nella realizzazione di infrastrutture pubbliche non tariffabili, anche mediante il ricorso a tecniche di copertura finanziaria riferibili al beneficio per gli utenti;

h) assistenza alle pubbliche amministrazioni che ne facciano richiesta nello svolgimento delle attività di valutazione tecnico-economica delle proposte presentate dai soggetti abilitati, anche mediante l'unità tecnica di cui all'articolo 7 della legge 17 maggio 1999, n. 144.

Art. 2.

(Banca del territorio)

1. Per l'ampliamento dei servizi finanziari connessi al piano infrastrutturale di cui all'articolo 1, il Governo è delegato ad adottare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo con i seguenti criteri e principi direttivi:

a) trasformazione di una o più sezioni della Cassa depositi e prestiti, con decorrenza dal 1° luglio 2002, in una società per azioni finalizzata alla realizzazione del piano infrastrutturale di cui alla presente legge, denominata Banca del territorio;

b) cessione a privati investitori delle azioni derivanti dalla trasformazione di cui alla lettera a), mediante il ricorso a procedure di evidenza pubblica;

c) disciplina e regolazione, nella transizione al regime privatistico, dei rapporti con gli enti locali ed altre amministrazioni pubbliche e con l'Ente Poste italiane.

Art. 3.

(Concorso finanziario dello Stato)

1. Per la realizzazione del piano di cui alla presente legge, è autorizzata la spesa decennale di 5 miliardi di euro, in ragione di 500 milioni di euro a decorrere dal 2002 e fino al 2012.

Art. 4.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a 500 milioni di euro per ciascuno degli anni 2002, 2003 e 2004, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'unità previsionale di base in conto capitale «Fondo speciale», dello stato

di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze ai fini del bilancio triennale 2002-2004, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con proprio decreto, le occorrenti variazioni di bilancio.