

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

8.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 12 NOVEMBRE 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BRUNO TABACCI

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	3
INDAGINE CONOSCITIVA SULLE SEMPLIFICAZIONI POSSIBILI NEL SUPERAMENTO DELLE EMERGENZE	
Audizione dei rappresentanti della Cassa dei depositi e prestiti S.p.A.:	
Tabacci Bruno, <i>presidente</i>	3, 6, 7
Malitesta Giovanni, <i>responsabile dell'area Supporto all'economia della Cassa depositi e prestiti S.p.A.</i>	3, 6
Prataviera Emanuele (Misto)	6

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
BRUNO TABACCI

La seduta comincia alle 13.40.

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 dei rappresentanti della Cassa dei depositi e prestiti S.p.A.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti della Cassa dei depositi e prestiti S.p.A.

Sono presenti il dottor Giovanni Malitesta, responsabile dell'area Supporto all'economia, e gli avvocati Luigi Chessa, capo dell'ufficio legale, e Davide Colaccino, responsabile dell'ufficio relazioni istituzionali.

Cassa depositi e prestiti svolge un importante ruolo di sostegno finanziario alle popolazioni colpite da calamità naturali, pur in presenza dei vincoli di bilancio. Per esempio, ci è stato ricordato dal comitato civico Sisma.12 che il *plafond* di 6 miliardi di euro stanziati per la ricostruzione privata a seguito del sisma del 2012 è « spalmato » su una copertura pluriennale di 450 milioni di euro a decorrere dal 2013.

Questo ruolo viene confermato dall'articolo 26 del disegno di legge di stabilità per il 2016, ora all'esame del Senato.

Lo scopo dell'audizione è capire come si possa velocizzare e semplificare l'ero-

gazione dei finanziamenti agevolati che soggiace a un complesso di regole in parte stabilite da una convenzione tra Cassa depositi e prestiti e l'Associazione bancaria italiana e in parte contenute nella normativa e soprattutto nelle ordinanze commissariali.

Come voi sapete, quest'audizione s'inquadra appunto in un'indagine conoscitiva più ampia sul possibile superamento delle emergenze dopo la fase tragica dei primi giorni.

Do la parola ai nostri ospiti, che ringrazio per la disponibilità dimostrata.

GIOVANNI MALITESTA, *responsabile dell'area Supporto all'economia di Cassa depositi e prestiti S.p.A.* Grazie, presidente, per l'opportunità che Cassa depositi e prestiti ha oggi per rappresentare le sue valutazioni dopo un po' di anni perché in realtà è dal 2009 che, in questa forma nuova, interviene a sostenere gli sforzi della ricostruzione ed è impegnata sul tema.

Vorrei fare una premessa assolutamente doverosa per quanto breve. Il contributo tecnico che forniamo è parziale perché Cassa depositi e prestiti è un fornitore di finanza e, per quanto sia un elemento indispensabile, non esaurisce il tema né i fabbisogni che le emergenze generano. C'è un tema di *governance* che va ben al di là delle nostre missioni istituzionali. Inoltre, all'interno della finanza, come lei ha anticipato, Cassa fornisce sostegno finanziario a medio e lungo termine, quindi sostiene in particolare gli sforzi di ricostruzione e non copre i fabbisogni immediatamente successivi agli eventi calamitosi.

Ciò premesso, noi abbiamo preparato una documentazione che lasciamo agli atti della Commissione e che inoltreremo anche in formato digitale.

La nostra illustrazione parte dalla rappresentazione sintetica degli interventi di questi anni, cioè a partire dal 2009, e fa emergere alcune luci e alcune ombre, valutate naturalmente alla stregua di giudizi di ordine meramente tecnico. Inoltre, tale illustrazione si spingerebbe — e si spinge anche — nel formulare delle proposte, sempre sul piano tecnico, che in particolare vertono sull'articolo 26 del disegno di legge di stabilità 2016.

In questi anni, si è sviluppato in maniera un po' spontanea un modello cooperativo tra Cassa depositi e prestiti, il sistema bancario, lo Stato e gli altri livelli di governo locale. Questo modello cooperativo è stato riflesso nella costituzione di specifici *plafond* di provvista presso Cassa depositi e prestiti. Mi riferisco al primo di 2 miliardi di euro costituito in occasione del sisma che ha colpito l'Abruzzo nel 2009, ad altri due *plafond* costituiti rispettivamente per 6 miliardi di euro, quindi 12 miliardi complessivi, in occasione del sisma in Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, di cui uno è dedicato ai temi della ricostruzione e l'altro consente di diluire gli oneri dei rimborsi dei tributi, dei contributi e dei premi. C'è poi un piccolo *plafond* dedicato alla Sardegna.

Il modello che c'è dietro questi *plafond* è tutto sommato abbastanza semplice: *ex lege* viene riconosciuto ai danneggiati, siano essi persone fisiche o imprese, un credito d'imposta ceduto dai soggetti danneggiati nel momento in cui attivano presso il sistema bancario dei finanziamenti i cui oneri sono così posti a totale carico del bilancio dello Stato. Tutto ciò accade nei *plafond* per la ricostruzione sia per capitale che interessi, nei *plafond* sui tributi solo per la quota interessi.

Questo modello produce un doppio effetto. Il primo è quello di mettere immediatamente a disposizione delle popolazioni colpite le risorse e consentire un'accessibilità e una capillarità particolarmente spinte perché le popolazioni, siano

essi imprese o siano esse famiglie, possano accedere al primo sportello, cioè allo sportello bancario, che è sul territorio e con cui magari intrattengono rapporti di altro genere. L'altro vantaggio è quello di consentire una diluizione degli oneri sui saldi di finanza pubblica nel corso del tempo perché i finanziamenti così attivati hanno una durata nel caso dell'Abruzzo ventennale e nel caso del sisma dell'Emilia-Romagna fino a 25 anni.

Quali sono le luci e le ombre di questo modello che si è andato via via perfezionando nel corso del tempo?

Intanto vorrei spiegare quali sono i risultati e farei rinvio, per brevità, alla documentazione che abbiamo consegnato.

Entrambi i *plafond* stanno funzionando particolarmente bene. Il *plafond* «ricostruzione Abruzzo» è stato terminato nella sua dotazione nel 2012 per i 2 miliardi complessivi. Il *plafond* «Emilia» — lo chiamiamo per brevità così — è il *plafond* «ricostruzione sisma 2012» e vede un tasso di erogazione a oggi pari a 1 miliardo 150 mila euro circa, dei 6 miliardi dedicati.

Tuttavia, quello che va sottolineato è che nel 2015, fino a oggi, Cassa ha erogato quasi il 100 per cento di quanto erogato nei due anni precedenti, cioè nel 2013 e nel 2014, il che testimonia un processo tipico nell'utilizzo di queste risorse, che ha connotato anche l'utilizzo del *plafond* «ricostruzione Abruzzo», cioè che c'è una fase di *start-up* in cui il sistema paga.

Intanto si è molto prossimi alle emergenze e ai disastri, anche se il sistema deve in qualche modo rodare, ma poi, quando parte nell'utilizzo, diventa esponenziale il tasso di assorbimento di questi *plafond*.

Quali sono le luci e le ombre? Le luci, come ho già in parte anticipato, sono l'immediata disponibilità delle risorse che consente un tempestivo avvio dei cantieri a parità di altre condizioni evidentemente di *governance* più generale sulle quali, però, non abbiamo una visibilità particolare, poi sono la capillarità e l'accessibilità da parte dei danneggiati e una diluizione

nel tempo degli oneri di finanza pubblica. Si tratta di vantaggi, cioè di aspetti positivi, che sono anche molto intuitivi.

Quali sono state, invece, nella nostra esperienza tecnica, le ombre di questo modello che man mano si è andato delineando? Innanzitutto una delle ombre è costituita dalla variabilità del soggetto regolatore perché noi abbiamo avuto in Abruzzo, fondamentalmente incardinata in capo al Dipartimento della Protezione civile, questa potestà regolatoria, poi siamo passati ad una competenza regolatoria più diffusa incardinata dai Commissari delegati presso le regioni. Questo naturalmente ha generato un po' di lentezza appunto nella strutturazione, a partire dalla normativa primaria, dei vari interventi.

Poi, c'è anche una certa disomogeneità. Si pensi che nel caso del *plafond* «ricostruzione Abruzzo» i fabbisogni coperti erano solo sul residenziale, cioè solo per le famiglie e per le abitazioni. Non è stato così in Emilia-Romagna dove i potenziali beneficiari sono anche le imprese.

Tra le ombre c'è poi una difficoltà di mettere in campo anche l'apparato di normazione secondaria, cioè di attuazione e implementazione alle misure, a partire dai decreti di garanzia del Ministero dell'economia e delle finanze che assicurano la fattibilità degli interventi.

È del tutto evidente che, anche in termini di esposizione di Cassa verso le banche, se tenete conto che Cassa è impegnata col sistema bancario su tanti altri fronti per sostenere l'economia e quindi per il sostegno delle PMI, in questi pochi anni abbiamo erogato 20 miliardi di risorse attraverso quei *plafond*, quindi, non tanto per questo, quanto per sostenere poi la bancabilità da parte del sistema bancario. Certo, è evidente che qui le banche non funzionano da veri intermediari quanto da prestatori di servizi perché ricevono provvista e la girano tal quale anche nelle caratteristiche di tasso, condizione e durata ai beneficiari, quindi accollarsi il rischio da parte del sistema bancario di non essere ripagati di questi

finanziamenti renderebbe le operazioni, con questi volumi, non facilmente bancabili.

Infine segnalo l'allegato 5 che abbiamo consegnato. Basta vedere il *dossier* normativo che abbiamo collazionato e in cui abbiamo preso a riferimento solo le principali fonti normative, anche se poi ne abbiamo omesse tante altre normative e convenzionali, per rendersi conto che ogni intervento è stato lento e costoso nella sua strutturazione.

Infine, lasciateci notare che questo modello a oggi si è focalizzato soltanto sulle grandi emergenze, trascurando evidentemente tutti quegli eventi calamitosi, magari di minor impatto in termini quantitativi, che purtroppo si verificano.

Vorrei passare — poi siamo disponibili per qualsiasi approfondimento e domanda — all'ultima parte della nostra illustrazione.

Noi abbiamo riflettuto con i colleghi su quali prospettive sul piano tecnico possiamo suggerire per far tesoro di queste esperienze diverse, fatte di luci e ombre. Il modello nel suo complesso funziona per i motivi che abbiamo detto ed è apprezzato dai territori e dalle amministrazioni locali che governano le emergenze, però, secondo noi, si dovrebbe portare in normativa primaria qualche elemento di questo modello, in modo da renderlo più strutturato e più facilmente e velocemente attivabile, eliminando o quanto meno mitigando i costi di strutturazione, intesi in senso ampio a livello di sistema, che i singoli interventi nel tempo hanno manifestato.

Il veicolo, l'articolo 26 del disegno di legge di stabilità 2016 (Atto Senato n. 2111), ci sembra andare già in questa direzione, perché in realtà, pur concentrandosi in prima battuta su un *plafond* di 1 miliardo e mezzo che fa leva su un'autorizzazione di spesa pluriennale di 60 milioni, introduce dei meccanismi stabili e di *governance* più complessiva del tema delle emergenze. A nostro avviso, però, con alcuni emendamenti questo veicolo potrebbe essere utilizzato per rendere ancora più fluida, veloce e dinamica l'atti-

vazione degli interventi al ricorrere di eventi calamitosi. Ci riferiamo, in particolare, all'individuazione di un unico soggetto con competenza regolatoria che, avendo una vista dall'alto, possa garantire anche una certa omogeneità degli interventi e che è individuato nel Dipartimento della Protezione civile.

Ci riferiamo, inoltre, al tema della garanzia dello Stato che, una volta riconosciuta con norma primaria e poi concessa con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, dovrebbe permanere nel corso del tempo senza ulteriori formalità che richiedono tempistiche lunghe; si pensi al solo passaggio in Corte dei conti che ogni volta quel decreto deve garantire.

L'idea che proponiamo nell'ipotesi emendativa, pur partendo da questi numeri, cioè 1 miliardo e mezzo iniziale e 60 milioni a sostegno con l'autorizzazione di spesa, è in sostanza quella di pensare che in occasione di ogni e qualsiasi successivo evento calamitoso, con deliberazione del Consiglio dei ministri adottata ai sensi della legge n. 225 del 1992, si possano individuare le amministrazioni pubbliche di volta in volta destinate a gestire gli interventi, cioè a concedere contributi, e non a dare disciplina che è comunque rimandata a un unico soggetto, cioè la Presidenza del Consiglio, e che viene comunque lasciata alla normativa primaria perché, di volta in volta, le decisioni allocative delle risorse devono essere prese a nostro avviso a quel livello. Inoltre, la nostra idea è quella di determinare un incremento della dotazione di questo *plafond* e il connesso incremento dell'autorizzazione di spesa a sostegno del *plafond*.

Infine, l'ultimo punto previsto nella proposta emendativa è quello di rendere stabile e dinamicamente modulabile la garanzia dello Stato a sostegno del *plafond*. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie anche per queste proposte di modifica mirate sull'articolo 26 del disegno di legge di stabilità 2016 ora all'esame del Senato.

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

EMANUELE PRATAVIERA. Buongiorno e grazie. Mi scuso innanzitutto per il ritardo con il quale vi ho raggiunto.

Ritengo stimolanti le proposte di emendamento su cui sono d'accordo. In merito, una considerazione da fare sicuramente è quella di doversi adattare per qualsiasi struttura perché le audizioni che abbiamo avuto sino adesso, sia da parte pubblica che da parte privata, di soggetti coinvolti in un evento calamitoso hanno appunto sottolineato le diversità di approccio e quindi le diverse difficoltà di doversi adattare a una situazione sostanzialmente simile. Intendo dire che, se ci deve essere ricostruzione, in caso di terremoto, alluvione, tornado, frana o qualsiasi altro tipo di evento disastroso, la modalità di ricostruzione è sostanzialmente la stessa, mentre le modalità per poterlo fare non lo sono, quindi io registro per l'ennesima volta, presidente, questa sollecitazione a dover semplificare, visto che siamo nella sede della semplificazione, e non ho altro da aggiungere.

L'unica cosa che mi viene da chiedere, da cittadino più che da parlamentare, è quale percezione avete voi del cittadino colpito o dell'impresa colpita, quindi persona fisica o giuridica che abbia ricevuto un danno nei confronti di Cassa depositi e prestiti, cioè avete un qualche tipo di *feedback* della percezione che il cittadino o l'imprenditore ha del ruolo di Cassa depositi e prestiti nella fase ovviamente della ricostruzione?

GIOVANNI MALITESTA, *responsabile dell'area Supporto all'economia della Cassa depositi e prestiti S.p.A.* Che dietro l'intero meccanismo di erogazione delle risorse ci sia Cassa è ben noto ai territori, anzi è molto noto. Naturalmente non c'è un'esposizione diretta o enfatizzata del nostro ruolo, ma, secondo l'approccio istituzionale col quale interveniamo, direi che è giusto che sia così e mi permetto di dirlo, nel senso che il *fronting* dell'intervento è bene che lo faccia il sistema bancario,

innanzitutto per quei temi di accessibilità, capillarità e semplicità nell'accesso alle risorse.

Non è tanto importante che Cassa depositi e prestiti appaia nel suo ruolo di fornitore di finanza quanto che effettivamente le risorse arrivino in tempi rapidi a soddisfare i fabbisogni. Su questo ogni utile sforzo anche da parte nostra è il vero obiettivo, quindi il vero strumento che possiamo e vogliamo mettere in campo.

Su questi temi in particolare, ma direi un po' su tutti, considerato il nostro ruolo e la nostra funzione, non abbiamo enfatizzato sui territori il nostro contributo al tema, piuttosto, come dicevo prima, in quel modello cooperativo la relazione con le amministrazioni locali e regionali o con il sistema bancario.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per la documentazione che ci avete consegnato e, come ho detto prima, per le proposte di

modifica mirate che riguardano anche la legge di stabilità e che mi auguro siano trasmesse anche al Senato in maniera che ci sia il raccordo adeguato. Oggi non sono presenti i senatori perché c'è un accavallamento dei lavori parlamentari. Tuttavia, era necessario che ci fosse questa vostra testimonianza, che restasse agli atti e che ci fornisse materiale per elaborare il documento conclusivo.

Ringrazio i nostri ospiti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 25 gennaio 2016.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00



17STC0014770