

IL PIANO JUNKER PER IL RILANCIO DELL'ECONOMIA EUROPEA

Estratto dall'Osservatorio Congiunturale
sull'Industria delle Costruzioni – Dicembre 2014

Sommario

IL PIANO JUNCKER PER IL RILANCIO DELL'ECONOMIA EUROPEA.....	3
1- Mobilitazione di finanziamenti per gli investimenti:	3
2- Sostegno a progetti e investimenti in settori chiave	5
3- Riforme per migliorare la competitività e attrarre investimenti privati	7

IL PIANO JUNCKER PER IL RILANCIO DELL'ECONOMIA EUROPEA

Il rilancio degli investimenti rappresenta un tassello indispensabile della politica di ripresa dell'economia in Europa.

Negli ultimi anni, infatti, le politiche di austerità e la crisi economico-finanziaria hanno fortemente ridotto le spese per lo sviluppo e la crescita nell'Unione Europea.

E' con questa consapevolezza che il nuovo Esecutivo comunitario ha posto il tema delle infrastrutture al centro della strategia di stimolo dell'economia europea attraverso l'avvio di un grande **Piano di investimenti, il cosiddetto "Piano Juncker", da 315 miliardi di euro nei prossimi tre anni.**

Il piano si pone l'obiettivo di liberare gli investimenti privati e pubblici a favore dell'economia reale e si articola in tre filoni:

1. mobilitazione di finanziamenti per gli investimenti senza creare debito pubblico;
2. sostegno a progetti e a investimenti in settori chiave, quali infrastrutture, istruzione, ricerca e innovazione;
3. miglioramento del contesto in cui vengono effettuati gli investimenti attraverso la rimozione degli ostacoli settoriali e di altre barriere finanziarie agli investimenti.

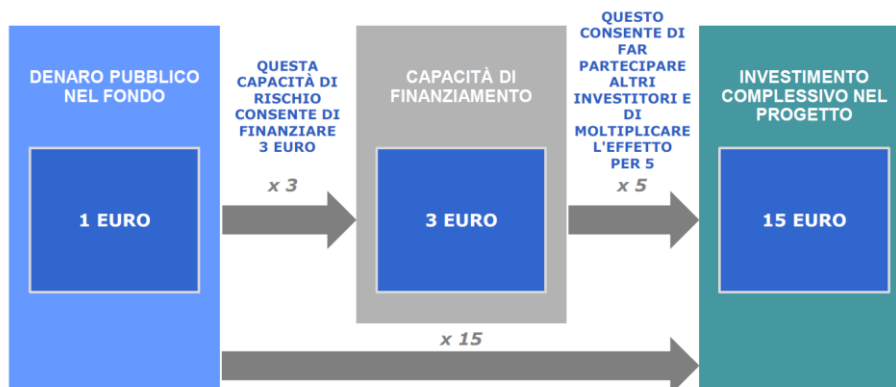
1- Mobilitazione di finanziamenti per gli investimenti:

Il Fondo europeo per gli investimenti strategici

Per la realizzazione del Piano sarà creato un nuovo **Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)** nell'ambito della BEI finanziato per 16 miliardi di euro dal bilancio UE e per 5 miliardi dalla stessa BEI. Gli stati membri potranno contribuire al fondo versando capitali direttamente o attraverso istituzioni finanziarie pubbliche (per l'Italia la Cassa Depositi e Prestiti).

Secondo le stime della Commissione Europea e della BEI, realizzate sulla base dell'esperienza acquisita nel tempo nell'ambito dei programmi dell'UE e delle attività della BEI, il fondo dovrebbe consentire un effetto moltiplicatore di 1:15 in termini di investimenti reali nell'economia.

Grafico 3. Effetto moltiplicatore del fondo (media calcolata in base all'esperienza)



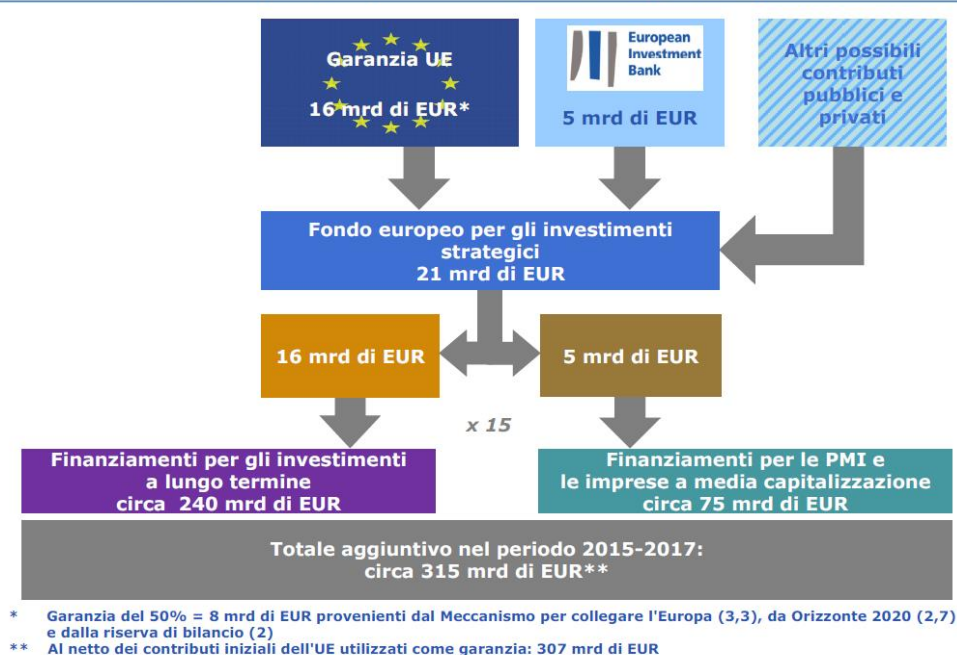
Fonte: Commissione Europea

A fronte di ogni euro erogato dal fondo, infatti, la Commissione e la BEI stimano che verranno concessi tre euro sotto forma di prestito subordinato sul mercato e che ogni euro di prestito subordinato catalizzerà investimenti, principalmente privati, per 5 euro.

Ciò vuol dire che i 21 miliardi del FEIS dovrebbero rastrellare fondi sul mercato per 63 miliardi, per raccogliere alla fine cofinanziamenti privati e pubblici per un ammontare di 315 miliardi.

Di queste risorse, 240 miliardi di euro verranno destinati ad investimenti a lungo termine mentre 75 miliardi verranno destinati a finanziamenti per le PMI e per le imprese a media capitalizzazione, vale a dire alle imprese fino a 3.000 dipendenti.

Un nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)



Fonte: Commissione Europea

Gli altri finanziamenti possibili

La Commissione Europea prevede inoltre la possibilità per gli Stati membri di contribuire ulteriormente al FEIS attraverso erogazioni volontarie.

Rispetto all'incidenza di questi eventuali contributi sui saldi di finanza pubblica (Rapporti deficit/Pil e Debito/Pil), la Commissione Europea ha indicato che adotterà una posizione favorevole nell'ambito dell'applicazione del Patto di stabilità e crescita.

Le variazioni dei rapporti deficit/Pil e debito/Pil derivanti dal trasferimento di risorse nazionali al FEIS verranno quindi considerate con un occhio di riguardo al momento della valutazione dei bilanci da parte della commissione. Ciò potrà avvenire secondo due modalità:

- esclusione dal Patto di stabilità: i contributi al FEIS potranno essere esclusi dal calcolo dei due rapporti;
- o, più probabilmente, utilizzo dei "fattori mitiganti" previsti dalla normativa comunitaria: la contribuzione al fondo con risorse nazionali verrà conteggiata nel calcolo dei due rapporti deficit/Pil e debito/Pil ma verrà considerata come "fattore mitigante" in caso di deviazione dei rapporti rispetto ai valori stabiliti,

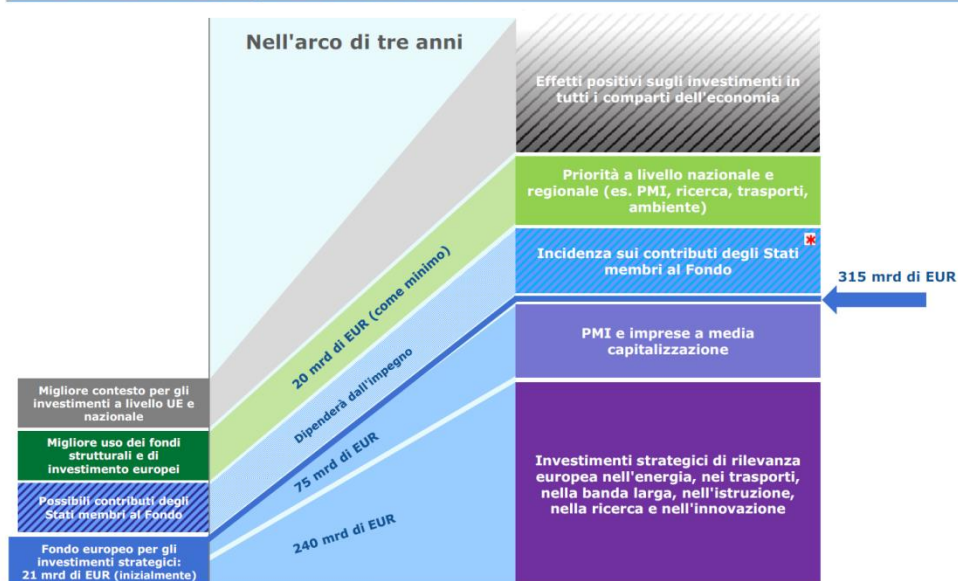
vale a dire, potenzialmente, anche nel caso di superamento del valore del 3% in termini di rapporto deficit/Pil.

Inoltre, un possibile contributo al Piano Juncker potrà derivare dalla politica di coesione attraverso un migliore uso dei fondi strutturali europei che potrebbero essere concentrati su settori a più alto valore aggiunto e sfruttare l'effetto moltiplicatore del FEIS.

Secondo la Commissione, le risorse potrebbero derivare dall'attuazione di due misure: da una parte l'aumento del tasso di cofinanziamento nazionale da parte degli Stati Membri e dall'altra il superamento della logica del impiego a fondo perduto attraverso l'utilizzo di strumenti finanziari innovativi.

La Commissione stima in 20 miliardi di euro le risorse minime che potrebbero essere liberate da questo canale nel triennio 2015-2017.

Mobilizzare i finanziamenti degli investimenti - effetto leva



* Nell'ambito della valutazione delle finanze pubbliche a norma del patto di stabilità e crescita la Commissione adotterà una posizione favorevole rispetto a tali conferimenti di capitale al fondo.

Fonte: Commissione Europea

L'intervento dell'Unione Europea sarà attuato in parte attraverso la concessione di mutui, da parte della BEI, oppure di garanzie nell'ambito delle operazioni di partenariato pubblico privato.

Da ultimo, il Fondo disporrà di una propria struttura di gestione e per l'individuazione dei progetti sarà costituito un "Comitato investimenti" composto da tecnici esperti indipendenti.

2- Sostegno a progetti e investimenti in settori chiave

I progetti da finanziare

La Commissione Europea intende selezionare una "riserva di progetti" di rilevanza europea da mettere a disposizione dei potenziali investitori e da aggiornare periodicamente.

Le risorse verranno destinate a progetti in grado di incidere positivamente sull'economia europea, secondo criteri e modalità tuttora da definire.

A questo scopo, la Commissione Europea e la BEI, insieme agli Stati membri, hanno istituito una *task force* al fine di selezionare i progetti ritenuti prioritari, con particolare riferimento ai seguenti ambiti:

1. infrastrutture strategiche (investimenti nel digitale e nell'energia in linea con le politiche europee)
2. infrastrutture di trasporto, istruzione, ricerca e innovazione;
3. progetti sostenibili sul piano ambientale;
4. innovazione, ricerca e sviluppo;
5. investimenti per rilanciare l'occupazione, in particolare attraverso il finanziamento delle PMI e misure a favore dell'occupazione giovanile.

A titolo esemplificativo la Commissione Europea e la BEI hanno indicato alcuni progetti che potrebbero beneficiare del finanziamento tra i quali l'efficientamento energetico degli edifici pubblici attraverso un programma di costruzione e riqualificazione; il miglioramento degli edifici scolastici; la realizzazione di infrastrutture idriche e delle reti di collegamento tra i Paesi dell'UE.

Su questa base, a metà novembre, gli Stati membri hanno trasmesso alla *task force* i primi elenchi di potenziali progetti da finanziare scelti tra quelli avviabili nel prossimo triennio e in grado di incidere su produttività e competitività dei Paesi.

Le proposte italiane

Per l'Italia, sono stati individuati programmi e progetti di investimento per un importo complessivo di **76 miliardi di euro** così ripartiti:

SINTESI DELLE PROPOSTE ITALIANE PER IL PIANO «JUNCKER»

Ricerca, innovazione, PMI ed economia digitale	32,7 miliardi	76 miliardi
Unione energetica	12,8 miliardi	
Infrastrutture di trasporto	12,1 miliardi	
Infrastrutture sociali	7,5 miliardi	
Ambiente e risorse naturali	11 miliardi	

Di questi 76 miliardi di euro, secondo le stime dell'Ance, circa il 75 %, pari a 57 miliardi di euro, sono destinati a programmi e progetti che possono attivare prevalentemente domanda edilizia.

Tra i programmi e progetti di maggiore importo proposti dal Governo italiano figurano in particolare il Piano di riduzione del rischio idrogeologico (7,7 miliardi di euro), la “nuova Sabatini” che agevola l'acquisto di beni strumenti da parte delle Pmi (7,5 miliardi di

euro), il programma della Banda ultra larga (7,2 miliardi di euro), la Buona Scuola (6,8 miliardi di cui 4 destinati alla riqualificazione e alla costruzione di edifici scolastici).

Per quanto riguarda le proposte relative ad infrastrutture di trasporto, i progetti riguardano prevalentemente grandi opere ferroviarie, autostradali, portuali e aeroportuali. Le opere per le quali sono stati chiesti finanziamenti maggiori sono il tunnel ferroviario del Brennero e relative linee di accesso (1,4 miliardi di euro), l'Autostrada Orte-Mestre (1,3 miliardi di euro), la Pedemontana Veneta (1,3 miliardi di euro) e le linee AV/AC Milano-Genova e Milano-Venezia (1 miliardo di euro ciascuna).

PIANO JUNCKER I 10 PROGRAMMI/PROGETTI DI MAGGIORE IMPORTO		PIANO JUNCKER LE 10 INFRASTRUTTURE DI MAGGIORE IMPORTO	
Piano Rischio idrogeologico	7,7 miliardi	Tunnel ferroviario del Brennero	1,4 miliardi
Nuova Sabatini	7,5 miliardi	Autostrada Orte-Mestre	1,3 miliardi
Banda ultralarga	7,2 miliardi	Pedemontana Veneta	1,3 miliardi
La Buona Scuola (4 mld per edifici)	6,8 miliardi	Linea AV/AC Milano-Genova	1 miliardo
Cluster Tecnologico Nazionale Aerospazio	4,2 miliardi	Linea AV/AC Milano-Venezia	1 miliardo
Bonifica siti contaminati	2,5 miliardi	Porti di Ravenna, Trieste e Venezia	1 miliardo
Fondo Centrale di Garanzia	2,0 miliardi	Linea ferroviaria Messina Catania	740 milioni
Reti urbane e Smart Cities	2,0 miliardi	Linea ferroviaria Torino-Lione	700 milioni
Research infrastructure programme	1,8 miliardi	Linea ferroviaria Napoli-Bari	600 milioni
Cluster tecnologico nazionale della chimica verde	1,7 miliardi	Autostrada Salerno-Reggio Calabria	600 milioni

Elaborazione Ance su documenti ufficiali

Elaborazione Ance su documenti ufficiali

Complessivamente gli Stati Membri dell'Unione Europea hanno individuato oltre 2.000 progetti prioritari per un investimento complessivo di 1.300 miliardi di euro, di cui circa 500 miliardi relativi a progetti avviabili nel triennio 2015-2017.

La task force ha individuato, nell'ambito di un Report finale che verrà illustrato al Consiglio Europeo del 18-19 dicembre 2014, 44 progetti cosiddetti "illustrativi" ovvero che rappresentano buoni esempi che potranno essere selezionati e, quindi, finanziati.

Quattro di questi progetti riguardano l'Italia e sono:

1. "La Buona scuola", che comprende interventi di edilizia scolastica, per un investimento complessivo 8,75 miliardi di euro di cui 6,8 nel triennio 2015-2017;
2. Rete europea di ricerca biomolecolare per 170 milioni di euro;
3. Incentivi alla produzione industriale ad alta tecnologia, nell'ambito dell'Agenda digitale, per 400 milioni di euro;
4. Integrazione della rete elettrica italiana al mercato unico per 480 milioni di euro.

Al momento, però, non sono ancora chiare le modalità di ripartizione dei fondi tra i Paesi membri e i criteri di assegnazione ai singoli progetti. E' comunque evidente che la scelta degli interventi da realizzare non potrà prescindere da una preliminare e attenta analisi costi-benefici che sappia individuare le reali priorità attraverso analisi integrate che consentano di identificare i fabbisogni e di valutare i costi e i benefici derivanti da soluzioni alternative.

3- Riforme per migliorare la competitività e attrarre investimenti privati

Uno dei presupposti necessari alla realizzazione del Piano è rappresentato dal **miglioramento del contesto normativo in cui vengono realizzati gli investimenti.**

E' evidente, infatti, l'importanza di un quadro di regole chiare e stabili per stimolare gli investimenti soprattutto nel caso di progetti a lungo termine che vedono il coinvolgimento di capitali privati.

Nonostante i notevoli sforzi profusi dall'Unione e dagli Stati membri, la riduzione degli oneri amministrativi e della complessità normativa procedono a rilento e in modo non uniforme nell'UE.

Da questo punto di vista, **l'Italia si trova in una situazione di svantaggio rispetto agli altri Stati Membri, collocandosi al 24° posto su 27 per qualità della regolamentazione** (era al 17° posto a metà anni '90), secondo i dati della Banca Mondiale. A questo deficit, si aggiunge poi quello relativo alla scarsa capacità amministrativa, tema rispetto al quale l'Italia si trova anche in questo caso al 24° posto su 27 (era al 18° posto a metà anni '90).

Una prima opportunità per l'adeguamento della normativa in Italia e negli altri Stati Membri è quindi rappresentata dal **recepimento delle nuove Direttive UE in materia di appalti e concessioni** (rispettivamente n. 2014/24/UE e n. 2014/23/UE), soprattutto laddove propongono di snellire le procedure di gara, ridurre gli oneri documentali o introdurre nuove misure a sostegno delle PMI.

Rispetto alla necessità di un miglioramento del quadro normativo relativa alla finanza di progetto, si evidenzia che in Italia già sono state introdotte importanti novità volte a rimuovere alcune criticità che ostacolavano un pieno funzionamento del *project financing*.

Il Decreto Fare (DL n.69/2013) e il Decreto Sblocca Italia (DL n.133/2014), ad esempio, intervengono sulla questione della bancabilità delle operazioni attraverso: la possibilità per l'Amministrazione di indire una consultazione preliminare con i soggetti privati, per verificare la reale finanziabilità del progetto; l'eventuale richiesta, in sede di offerta, di una manifestazione di interesse a finanziare l'opera da parte degli enti finanziatori; la possibilità di modificare il piano economico-finanziario in caso di innovazioni legislative che ne possano alterare l'equilibrio; la previsione della risoluzione del contratto in caso di mancata sottoscrizione del finanziamento, al fine di evitare blocchi nella realizzazione dell'opera; ed infine, le importanti misure in tema di defiscalizzazione delle infrastrutture strategiche.

I provvedimenti ricordati non completano le modifiche normative necessarie a cogliere tutte le novità delle Direttive che potranno favorire la realizzazione del Piano Juncker.

Una seconda opportunità, per una piena e reale valorizzazione degli strumenti di partenariato pubblico-privato, è rappresentata dall'**adozione – a legislazione vigente – di strumenti di soft law**, che attraverso la predisposizione di schemi e convenzioni-tipo, possono costituire un valido strumento di ausilio per tutti i soggetti coinvolti nelle operazioni di partenariato pubblico-privato (Amministrazioni, soggetti finanziatori, privati realizzatori e gestori dell'opera) soprattutto nella fase a valle dell'aggiudicazione.

Ciò consentirebbe di colmare una lacuna dell'impianto normativo italiano prevalentemente concentrato sugli aspetti procedurali del PPP e poco attento alla disciplina civilistica dei rapporti tra i vari attori coinvolti in tali operazioni.

L'analisi condotta dall'Ance¹, nel corso del 2012, per verificare l'efficacia delle iniziative in finanza di progetto ha messo in luce le grandi difficoltà che incontrano le iniziative di partenariato pubblico privato in Italia, che possono essere rintracciate nella scarsa capacità delle amministrazioni pubbliche nella corretta gestione delle iniziative intraprese, nell'assenza di procedure standardizzate e pienamente condivise da parte di tutti gli attori coinvolti, nella scarsa propensione del sistema bancario nel finanziare le iniziative.

¹ "Il project financing in Italia – L'indagine Ance sulla realizzazione delle opere", 2012.

Questa è l'ottica con cui il Gruppo di lavoro sulla standardizzazione dei contratti di Partenariato Pubblico Privato, coordinato dall'Ance, ha elaborato le "Linee guida per la predisposizione delle convenzioni di concessione e gestione" una schematizzazione degli elementi principali che il contratto dovrebbe contenere per una corretta regolamentazione dei rapporti tra le parti e un'adeguata allocazione dei rischi, al fine di favorire, non soltanto la bancabilità del progetto, ma anche la tutela degli interessi dei contraenti e dei cittadini utenti, fruitori del servizio.

Opportunità e criticità del Piano Juncker, le valutazioni dell'Ance

Dopo anni di politiche di austerità che hanno agito negativamente sulla capacità di investimento in Europa, appare **estremamente positivo il segnale politico lanciato dalla Commissione Europea di introdurre misure straordinarie per rilanciare l'economia attraverso un grande piano in grado di catalizzare investimenti pubblici e privati.**

Finalmente, la Commissione Europea ha riconosciuto lo stretto legame tra il calo degli investimenti e la mancata ripresa dalla crisi economica nell'Unione Europea, quantificando in 430 miliardi di euro la diminuzione degli investimenti rispetto al 2007.

Si tratta di un legame che l'Ance ha più volte messo in evidenza negli ultimi anni, sottolineando che molti programmi annunciati a livello nazionale si sono infranti sul muro dell'austerità².

In questo contesto, a fine novembre, **l'Italia ha avanzato una proposta importante che contiene misure in grado di attivare domanda edilizia –circa il 75% pari a 57 miliardi di euro- ed in questo modo di agire positivamente sulla capacità produttiva del Paese, favorendo la ripresa dell'economia e dell'occupazione³.**

In particolare è molto positiva la presentazione di importanti programmi di opere medio-piccole come quelle di riduzione del rischio idrogeologico e di messa in sicurezza delle scuole, che potrebbero essere accelerati grazie al ricorso a mutui della Banca europea degli Investimenti (BEI).

Tuttavia, l'analisi dei primi documenti di presentazione del Piano forniti dalle istituzioni europee mette in evidenza alcune **rilevanti criticità.**

- 1. Appare priva di fondamento e di riferimento concreto la previsione di mobilitare investimenti privati molto consistenti, tali da determinare un effetto moltiplicatore 1:15.**

Da questo punto di vista, la quota di 315 miliardi non rappresenta un punto di partenza ma un obiettivo ambizioso da raggiungere. Le risorse disponibili ammontano infatti a 21 miliardi e la cifra restante riguarda risorse finanziarie da reperire tra privati e autorità nazionali.

In merito al contributo dei privati, si evidenziano le ulteriori difficoltà che il partenariato pubblico privato sta riscontrando in Italia rispetto alla situazione del resto d'Europa e la scarsa attrattività che il Paese ha nei confronti degli

² Al di là delle problematiche relative alla limitata capacità progettuale e amministrativa delle Pubbliche Amministrazioni, infatti, i vincoli di finanza pubblica hanno ritardato l'utilizzo di importanti risorse destinate ad infrastrutture, come in particolare i fondi per il rischio idrogeologico e per le scuole, i fondi strutturali e il Fondo Sviluppo e Coesione (ex-FAS). Rispetto a questi temi, l'Ance ha più volte sottolineato che esiste una evidente incompatibilità tra i vincoli di finanza pubblica imposti a livello territoriale e gli obiettivi fissati, anche a livello europeo, per la spesa delle risorse.

³ Secondo le stime Ance-Istat, un miliardo di euro aggiuntivo investito nel settore genera una ricaduta complessiva nell'intero sistema economico di 3,374 miliardi di euro ed un aumento di 17.000 occupati.

investitori esteri, frenati da un contesto normativo molto articolato e da un sistema giudiziario poco efficiente.

Diventa strategico, quindi, creare le condizioni per facilitare il più possibile il coinvolgimento degli investitori privati in Italia attraverso il **recepimento anticipato di alcuni profili delle nuove Direttive UE in materia di appalti e concessioni e la diffusione di strumenti di soft law**, quali schemi e convenzioni-tipo.

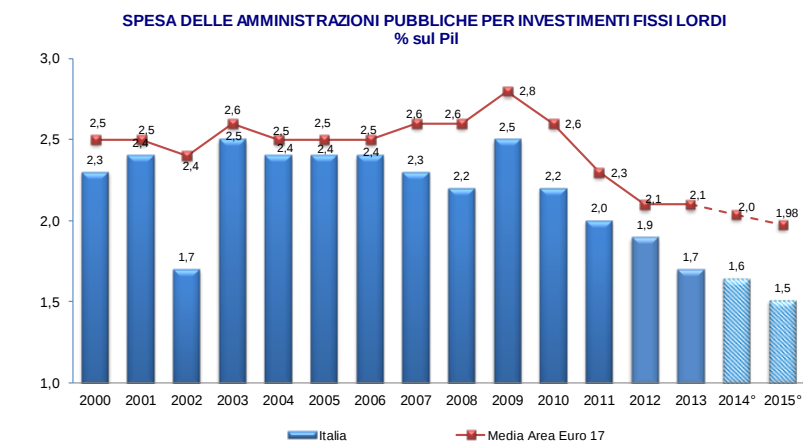
2. **La mancata previsione di un consistente allentamento dei vincoli di finanza pubblica, in particolare nella fase di realizzazione degli investimenti, rischia di impedire l'attuazione del Piano Juncker o di annullarne l'effetto aggiuntivo.**

La stessa Commissione indica nei documenti di supporto al Piano Juncker che circa il 60%, pari a circa 250 miliardi di euro, della riduzione degli investimenti è imputabile a tre Paesi -Spagna, Italia e Francia- che saranno ancora sottoposti a forti vincoli di bilancio nel prossimo triennio (2015-2017).

In questi Paesi, le politiche di consolidamento della finanza pubblica hanno già fortemente contribuito a ritardare, quando non ad impedire, la realizzazione dei programmi infrastrutturali previsti, anche in presenza di finanziamenti disponibili.

Più in generale, occorre ricordare che tra il 2009 ed il 2014, la quota percentuale della spesa per investimenti fissi lordi delle P.A. sulla spesa totale dei Paesi dell'Unione Europea a 17, che era stabile da quasi 10 anni, si è rapidamente ridotta dal 2,8% al 2%.

In Italia, nello stesso periodo, la quota della spesa per investimenti fissi lordi sul totale si è ridotta dal 2,5% all'1,6%.



* Previsioni

Elaborazione Ance su dati Eurostat, Commissione Europea e Documento di Economia e Finanza 2014

L'esclusione dal Patto di stabilità e Crescita europeo, e di conseguenza dal Patto di stabilità interno, delle spese realizzate nell'ambito del Piano rimane quindi una priorità.

3. Rispetto al ruolo che la Commissione Europea intende attribuire ai **fondi strutturali europei**, è opportuno evidenziare che **l'Italia si trova in una situazione di debolezza.**

Da una parte, il ricorso agli strumenti finanziari nei programmi dei fondi strutturali imporrebbe un profondo cambio di paradigma in Italia.

Al momento, infatti, i programmi italiani (POR e PON) danno poco spazio agli strumenti finanziari, diversamente da quanto avviene in altri Paesi europei come ad esempio la Polonia.

Secondo le stime dell'Ance, solo il 6% delle risorse dei fondi strutturali europei 2014-2020 sono attualmente destinate a strumenti finanziari⁴, una percentuale simile ma addirittura inferiore a quella destinata nel periodo 2007-2013 (circa il 7%).

Per cogliere tutte le opportunità del Piano Juncker ed evitare di rimanere prigionieri della logica del “fondo perduto”, sarebbe quindi necessario rimettere in discussione le scelte operate pochi mesi fa.

Dall'altra parte, è difficilmente ipotizzabile un aumento del tasso di cofinanziamento nazionale dei programmi dei fondi strutturali europei 2014-2020 in Italia.

Si tratta di un tema sul quale vi è stato un ampio dibattito nel corso delle ultime settimane a seguito della scelta governativa di ridurre in alcuni casi il tasso di cofinanziamento nazionale, che rimane comunque in generale più elevato rispetto a quello di molti altri Paesi europei.

Le risorse derivanti dalla recente riduzione del tasso di cofinanziamento di alcuni programmi, attualmente destinate al Piano di Azione e Coesione, nonché parte delle risorse inutilizzate dei programmi 2007-2013, potrebbero invece essere utilizzate dall'Italia per contribuire al FEIS.

⁴ Si tratta in particolare di fondi di garanzia, di fondi di private equity