



ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Direzione Affari Economici e Centro Studi

LE POLITICHE E RISORSE PER LE INFRASTRUTTURE: ATTUARE LE DECISIONI ED INVESTIRE LE RISORSE DISPONIBILI

Il grave ritardo infrastrutturale del nostro Paese impone un intervento finanziario che, in un momento di congiuntura fortemente negativa quale quello attualmente in atto, assume una duplice valenza. Il ricorso all'intervento dello Stato a sostegno degli investimenti pubblici in infrastrutture costituisce infatti un valido strumento per contrastare i drammatici effetti della crisi per l'economia nazionale ed in particolare per il settore delle costruzioni.

Fin dalla fine del 2008, il Governo ha accolto tale impostazione inserendo tra le priorità del suo piano anticrisi la realizzazione di un programma di opere che *“generi commesse e dunque posti di lavoro”*.

Fino ad oggi però, le azioni concrete a sostegno di tale disegno sono state inefficaci e totalmente prive degli effetti annunciati: non vi è stata quasi nessuna ricaduta del Piano Cipe sul mercato delle nuove opere pubbliche (solo una minima parte, lo 0,25% degli 11,3 miliardi del Piano, si è trasformata in cantieri).

L'attivazione delle risorse avviene in tempi inadeguati rispetto alla crisi, tempi che non consentono di garantire un reale sostegno anticongiunturale al settore. In particolare, gli interventi medio-piccoli sono quelli che ricevono conferme di finanziamento con più ritardo.

Ai tempi lunghi della decisione politica, quelli ad esempio della conferma delle risorse da parte del Cipe (ad oggi il 67% degli 11,3 miliardi del Piano Cipe sono stati assegnati a circa 3,7 miliardi di euro rimangono da assegnare), si aggiungono infatti i tempi biblici delle procedure amministrative, nelle pieghe delle quali si nasconde talvolta la volontà di rallentare l'utilizzo delle risorse per contenere la spesa.

Ma la volontà di contenere fortemente la spesa del programma infrastrutturale “anticrisi” del Governo emerge in modo più evidente dalla totale assenza di programmazione delle risorse di cassa destinate all'attuazione del programma. Le delibere Cipe di assegnazione delle risorse, infatti, non indicano previsioni di cassa e si limitano a recitare la formula sibillina *“Il finanziamento sarà erogato secondo modalità temporali compatibili con i vincoli di finanza pubblica correlati all'utilizzo delle risorse”*.

Il rischio è che l'assenza di una ragionevole certezza sull'importo delle risorse realmente disponibili per aprire i cantieri vanifichi del tutto l'intervento del Governo.

Di fatto, per queste ragioni, le imprese di costruzioni aspettano da mesi di vedere concretizzarsi le decisioni assunte in materia di politica infrastrutturale. Occorre quindi sbloccare le risorse per infrastrutture ed accelerare la spesa.

Di fronte allo stallo in cui versano tutti i programmi infrastrutturali fino ad oggi approvati, appare opportuno un "Atto di indirizzo" con cui la Presidenza del Consiglio eserciti le proprie prerogative per sbloccare tutti quei provvedimenti, fermi da mesi presso gli uffici del Ministero dell'economia, senza i quali i fondi disponibili restano inutilizzabili.

Per il futuro, poi, occorre trovare da subito una soluzione per evitare che il disimpegno finanziario dello Stato impedisca perfino il coinvolgimento delle risorse private.

Si dia corso, quindi, alla verifica prevista dal decreto legge 78/2010 degli interventi non ancora concretamente attivati e si utilizzino le relative risorse per rifinanziare il Fondo Infrastrutture.

Si ritiene invece non opportuna la riprogrammazione dei fondi strutturali e dei fondi Fas annunciata dal Ministro per i rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale perché provocherà un ritardo di almeno un anno nell'attuazione dei programmi con il rischio, tra l'altro, di perdere importi significativi di finanziamento europei.

Occorre invece approvare rapidamente i programmi FAS regionali che prevedono già ingenti investimenti infrastrutturali (11 miliardi per infrastrutture e costruzioni nel sud). Molti programmi abbiano concluso l'iter istruttorio da più di un anno ma il Governo non li ha ancora formalmente approvati. Per quanto riguarda i fondi strutturali, occorre inoltre prevedere l'esclusione dei cofinanziamenti nazionali spesi nell'ambito di programmi comunitari dall'applicazione delle regole del Patto di stabilità interno.

Sempre con riferimento al Patto di Stabilità, occorre infine individuare con urgenza strumenti in grado di garantire alle imprese creditrici le risorse ad esse spettanti, eventualmente prevedendo il coinvolgimento di strutture pubbliche quali la SACE e la Cassa Depositi e Prestiti, a garanzia dei prestiti anticipati pro-soluto alle imprese.

LE CRITICITA'

1- Piano Cipe delle opere prioritarie – 26 giugno 2009

Il Cipe del 26 giugno 2009 ha destinato 11,3 miliardi di euro ad un Piano di opere prioritarie. A 13 mesi dall'approvazione del piano, ancora 3,7 miliardi di euro rimangono da assegnare (il 33%).

2- Edilizia scolastica - Programma di messa in sicurezza

In occasione della riunione del 6 marzo 2010, il Cipe ha destinato **1 miliardo di euro** ad interventi urgenti di messa in sicurezza degli edifici scolastici. Il 26 giugno 2009, 234,8 milioni di euro sono stati assegnati per interventi in Abruzzo e a Parma ed il 13 maggio 2010, 358,4 milioni di euro sono stati assegnati dal Cipe per 1.700 interventi in tutta Italia.

➤ **A 17 mesi dalla decisione, soltanto l'1% dei cantieri è stato aperto.**

Infatti, pochissimi cantieri sono stati avviati per le scuole abruzzesi (11 milioni) e si aspetta da più di 2 mesi la pubblicazione della delibera Cipe di maggio 2010 che renderà utilizzabili i 358,4 milioni di euro.

➤ Rimangono inoltre **da assegnare 407 milioni di euro** per nuovi interventi.

Al fine di massimizzare l'utilizzo delle risorse è stata avanzata la proposta di interventi sulle scuole anche con una combinazione di capitali pubblici e privati.

3- Opere medio-piccole nel Mezzogiorno

Fin dai primi segnali della crisi, l'Ance ha proposto al Governo l'attivazione di un Piano di opere medio-piccole volto a sostenere l'attività del settore delle costruzioni a breve termine e rilanciare l'economia reale, a fornire le condizioni necessarie per garantire, a livello locale, lo sviluppo e la competitività dei territori e per migliorare la qualità della vita nonché a propagare i benefici della realizzazione delle grandi infrastrutture a rete di interesse nazionale.

Il Governo ha accolto tale proposta nel corso della primavera 2009, indicando di voler destinare un miliardo di euro ad un tale Piano. Tale importo è stato ridotto a **801,3 milioni** di euro in occasione della riunione Cipe del 26 giugno 2009. Nella riunione Cipe del 6 novembre 2009, è stata assegnata una prima parte delle risorse con 413 milioni di euro assegnati per opere piccole e medie da realizzare nel Mezzogiorno da parte dei Provveditorati alle Opere Pubbliche del Ministero infrastrutture.

Da allora, si attende la pubblicazione della delibera Cipe che non è ancora stata registrata dalla Corte dei Conti e senza la quale non possono esser avviati i cantieri

➤ di fatto, **a 9 mesi dalla decisione di finanziamento, più di 250 interventi immediatamente cantierabili sono fermi perché le risorse sono bloccate**

➤ inoltre, **rimangono ancora da assegnare 388 milioni di euro** per la 2° parte del Piano.

4- Mitigazione del rischio idrogeologico

Il 6 novembre 2009, il Cipe ha destinato un importo di 1 miliardo di euro al finanziamento di piani di riduzione del rischio idrogeologico del Ministero dell'Ambiente. Il 13 maggio 2010, sono stati assegnati i primi 100 milioni di euro per interventi in Liguria, Emilia-Romagna e Toscana a seguito degli eventi meteorologici di fine 2009 ed inizio 2010.

- **a 9 mesi dalla decisione Cipe, rimangono da assegnare 900 milioni di euro.**
- sono inoltre inutilizzati i 100 milioni deliberati a maggio perché manca la pubblicazione della delibera Cipe.

La seguente tabella presenta un riassunto delle 3 situazioni sopradescritte.

DESCRIZIONE PROGRAMMI	Investimenti previsti	Decisione finanziamento	Assegnazione risorse (CIPE)	SITUAZIONE AL 30 LUGLIO 2010
EDILIZIA SCOLASTICA	1.000 M€	6 marzo 2009	26 giugno 2009 per 234,8 M€ (Abruzzo) 13 maggio 2010 per 358,4 M€	Risorse non attivate da 17 mesi (solo 11 M€ affidati per le scuole abruzzesi) Manca inoltre la delibera del 13 maggio 2010
PIANO OPERE MEDIO-PICCOLE NEL SUD	801,3 M€	26 giugno 2009	6 novembre 2009 per 413 M€	Risorse bloccate da circa 13 mesi (In attesa della pubblicazione della delibera CIPE)
RISCHIO IDROGEOLOGICO	1.000 M€	6 novembre 2009	13 maggio 2010 per 100 M€	100 M€ in attesa della pubblicazione della delibera 900 M€ da assegnare da 9 mesi

Elaborazione Ance su documenti ufficiali

5- Ricostruzione degli edifici pubblici in Abruzzo

A seguito degli eventi sismici dell'aprile 2009, il Governo ha finanziato un programma di ricostruzione degli edifici pubblici de l'Aquila per un importo di circa 408,5 milioni di euro.

- **A 15 mesi dall'assegnazione delle risorse (fine aprile 2009), sono stati aperti i cantieri solo per il 4 % delle risorse (17 milioni di euro).**

6- Piano Carceri

Il Cipe del 6 marzo 2009 ha destinato 200 milioni di euro alla prosecuzione di 8 interventi di edilizia carceraria in corso di realizzazione e assegnato le risorse il 31 luglio 2009. Successivamente, la legge Finanziaria ha destinato 500 milioni di euro del fondo infrastrutture al Piano carceri.

- Nonostante la nomina di un Commissario Straordinario per la realizzazione del Piano, il Piano non è ancora stato approvato e **a 8 mesi dalla decisione del Governo, le risorse rimangono da assegnare.** Il sistema imprenditoriale rinnova la propria disponibilità a studiare soluzioni che prevedano la realizzazione del Piano anche con risorse private.

7- Concessioni autostradali

Negli ultimi mesi, il Cipe ha approvato grandi progetti autostradali (CISA, Pedemontana Lombarda, BreBeMi, Cecina-Civitavecchia, Tangenziale Est di Milano), per circa 13 miliardi di euro di cui solo 1,3 miliardi a carico del bilancio pubblico.

Ma **le convenzioni sono ferme da 11 mesi** perché necessitano di provvedimenti attuativi da mesi bloccati presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

8- Riprogrammazione delle risorse dei fondi strutturali e del FAS

Nel corso degli ultimi giorni, il Ministro Fitto ha avanzato la proposta di riprogrammare le risorse dei fondi strutturali e del Fas.

Tale proposta non appare condivisibile sotto i seguenti profili:

1. **A tre anni e mezzo dall'avvio della programmazione 2007-2013, la priorità deve essere data all'accelerazione dei programmi infrastrutturali che hanno già subito ritardi importanti** a causa in particolare della riprogrammazione dei fondi Fas nazionali decisa a giugno 2008. L'attenzione deve essere rivolta all'attuazione dei programmi e non più alla definizione di una nuova programmazione di interventi.
2. Riprogrammare le risorse dei fondi strutturali richiede un tempo troppo lungo rispetto alle scadenze fissate dall'Unione Europea per la spesa delle risorse. **Modificare i programmi significa perdere almeno un anno in procedure** e rischiare di perdere importi significativi di risorse UE.
3. **Le programmazioni regionali dei fondi strutturali e del Fas destinano già molte risorse alla realizzazione di infrastrutture.** Rispondendo all'invito del Governo, le Regioni hanno ad esempio ridefinito i programmi regionali FAS nel corso dell'anno 2009 al fine di concentrare le risorse su interventi infrastrutturali. Oggi, i programmi del Sud prevedono 11 miliardi di euro per infrastrutture ma questi programmi aspettano da più di un anno l'approvazione da parte del Governo.

FINANZIAMENTI PER INFRASTRUTTURE E COSTRUZIONI NEI PROGRAMMI REGIONALI FAS - Valori in milioni di euro

Regione	Dotazione finanziaria del Programma*	di cui infrastrutture e costruzioni	% infrastrutture e costruzioni	Tempo trascorso**
Sicilia	4.093,8	2.574,9	62,9%	Approvato il 31 luglio 2009
Campania	3.896,4	2.151,3	55,2%	in attesa da circa 11 mesi
Puglia	3.105,1	2.024,4	65,2%	in attesa da circa 14 mesi
Sardegna	2.162,5	1.969,4	91,1%	in attesa da circa 13 mesi
Calabria	1.773,3	1.223,6	69,0%	in attesa da circa 9 mesi
Basilicata	854,4	417,2	48,8%	in attesa da circa 9 mesi
Abruzzo	811,1	428,6	52,8%	in attesa da circa 5 mesi
Molise	452,3	199,6	44,1%	in attesa da circa 15 mesi
TOTALE	17.148,9	10.989,1	64,1 %	

* La dotazione finanziaria è quella assegnata con delibera Cipe n°1/2009 del 6 marzo 2009

** Per la presa d'atto dei PAR da parte del CIPE deve essere completata l'istruttoria da parte del Ministero dello Sviluppo Economico. Tale istruttoria consiste in particolare in una verifica di coerenza ed efficacia programmatica ed attuativa.

Elaborazione ANCE su delibere CIPE e documenti ufficiali di programmazione

Un'eventuale riflessione su una nuova distribuzione di risorse, a favore in particolare di grandi infrastrutture, dovrebbe **concentrarsi sulla ridestituzione delle risorse** della programmazione 2000-2006 liberate per effetto del ricorso ai c.d. "progetti sponda". L'importo delle risorse da ridestinare ad infrastrutture di trasporto ammonta complessivamente a **circa 5 miliardi di euro**.

Con riferimento ai programmi dei fondi strutturali occorre infine **prevedere l'esclusione dal Patto di Stabilità interno delle spese effettuate nell'ambito dei programmi comunitari e provenienti dai cofinanziamenti nazionali** (al momento sono escluse le sole spese di provenienza europea).

9- Patto di stabilità interno

Le regole attualmente in vigore costringono gli enti locali a **ridurre la componente in conto capitale della spesa** la parte più virtuosa e discrezionale del bilancio.

Oltre l'effetto sui ritardi nei pagamenti, gli effetti del Patto di stabilità Interno sugli investimenti in nuove opere da parte degli enti locali sono ormai evidenti.

I dati Ance sulla domanda di lavori pubblici evidenziano come i bandi di gara pubblicati dai Comuni sono diminuiti in valore del 15,8% nel 2009, rispetto all'anno precedente, che si aggiunge al -8,5% dell'anno precedente.

Il forte irrigidimento delle condizioni del Patto contenuto nell'ultima Manovra economica, combinato al vigoroso taglio dei trasferimenti, produrrà effetti drammatici per le imprese di costruzioni se non verrà adottata una riforma strutturale del Patto di stabilità interno.

Le attuali regole, infatti, rendono difficile la naturale trasformazione in cassa (pagamenti) della competenza (impegni), determinando l'effetto perverso dell'accumulo di ingenti residui passivi in conto capitale, ovvero fondi impegnati e non spesi che stazionano nei bilanci degli enti locali.

10- Ritardati pagamenti

Il problema dei ritardati pagamenti assume in questi mesi dimensioni particolarmente preoccupanti. L'equilibrio economico-finanziario delle imprese, già fortemente stressata dal razionamento del credito operato dalle banche, viene ulteriormente sollecitato dal ritardo con cui i lavori pubblici regolarmente eseguiti vengono pagati per garantire le risorse necessarie a dare continuità all'attività imprenditoriale. In alcuni casi, è la sopravvivenza stessa delle imprese che viene messa a rischio. In molti altri, la mancanza di certezza nei tempi di pagamento impedisce agli operatori economici di procedere all'indispensabile programmazione delle proprie attività.

Tra le principali cause di questi ritardi, vi è il Patto di stabilità interno che, rendendo difficile la naturale trasformazione in cassa della competenza, determina l'effetto perverso dell'accumulo di ingenti residui passivi in conto capitale, ovvero fondi impegnati e non spesi che stazionano nei bilanci degli enti locali.

L'Ance chiede con forza una modifica strutturale del Patto di stabilità. Nelle more di questa modifica, per limitare gli effetti negativi dei ritardati pagamenti sulla contabilità delle imprese, è stata più volte ventilata l'ipotesi di un intervento della

Cassa Depositi e Prestiti (CDP). In particolare, la CDP si è dichiarata disponibile ad anticipare alle imprese di costruzioni il pagamento degli Stati di Avanzamento Lavori (SAL) dovuti dalle amministrazioni pubbliche.

Nella fattispecie, l'ipotesi avanzata dalla Cassa prevedeva un anticipo, da parte della stessa Cassa, dei pagamenti dovuti alle imprese di costruzioni, da parte degli Enti Locali, per interventi finanziati con mutui CDP. In questo caso, infatti, l'importo anticipato dalla Cassa alle imprese sarebbe stato trattenuto a valere sulle successive erogazioni a favore dell'ente locale, con riferimento allo stesso lavoro.

Questa soluzione operativa, elaborata dalla Cassa Depositi e Prestiti, ha però trovato finora la contrarietà del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in quanto all'anticipo dei pagamenti per le imprese corrisponde un aumento, seppur momentaneo, del livello di indebitamento degli Enti Locali.

Più recentemente, è stata avanzata l'ipotesi di un **intervento coordinato di CDP e SACE** nell'ambito delle procedure relative alla cessione *pro soluto* dei crediti vantati da soggetti privati nei confronti di regioni ed enti locali. Tale ipotesi prevede la prestazione di una garanzia congiunta da parte di CDP e SACE alle banche, a favore delle imprese, che consenta di abbattere il costo dell'operazione di cessione per le imprese.

Questa proposta deve ancora essere definita al più presto dal punto operativo per essere valutata per gli effetti che può avere sul sistema delle imprese.

5 agosto 2010