

Direzione Affari Economici e Centro Studi

PATTO DI STABILITA' INTERNO: COME SUPERARE I VINCOLI AGLI INVESTIMENTI

LE OPPORTUNITA' NEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

Paolo Buzzetti – Presidente Ance

Bologna, 30 ottobre 2010

- **Continua la crisi per il settore delle costruzioni in Italia**
Nel 2010, l'economia italiana ha cominciato a manifestare segnali di rilancio, anche se ancora molto deboli. Ma per il settore delle costruzioni, lo scenario continua ad essere molto preoccupante.
In tre anni, dal 2008 al 2010, il settore delle costruzioni avrà perso circa il 17% in termini di investimenti.
- **Il settore dei lavori pubblici**
Ancora più preoccupante è la situazione in cui versa il **settore dei lavori pubblici**, nel quale, in un quadro di costante riduzione degli investimenti, si assiste alla **progressiva scomparsa dei bandi di gara di piccolo e medio taglio**.
- **La scomparsa dei bandi piccoli e medi**
Solo nel 2007 i bandi di importo inferiore ai 15 milioni di euro rappresentavano circa il 63% del valore messo a gara. Oggi, questi bandi rappresentano meno del 50%.
Nello stesso periodo, invece, i maxi bandi superiori a 100 milioni di euro, che nel 2007 rappresentavano il 18% del mercato, oggi ne costituiscono il 33%.
Un terzo del mercato!
In questa situazione, le piccole e le medie imprese di costruzioni si trovano nella condizione di dovere lottare in gare che vedono la partecipazione anche di 200/300 imprese per cercare di aggiudicarsi un lavoro.

- Gli effetti sul mercato del Patto di stabilità interno**

Una delle ragioni di questo stato è certamente attribuibile al Patto di stabilità interno per le Regioni e gli enti locali, che abbatte la capacità di investimento dei principali protagonisti della domanda di infrastrutture.

I bandi di gara dei Comuni soggetti a Patto di stabilità sono diminuiti in valore del 14,4% nel 2008 e del 10,7% nel 2009.

Avevamo chiesto un allentamento del Patto per evitare questi effetti negativi. La risposta del Governo è andata in direzione opposta, quella di un ulteriore, drammatico, irrigidimento.
- Brutte notizie per il triennio 2010-2012**

Pensiamo soltanto che grazie alla **Manovra d'estate 2010**, i Comuni potranno investire 1,3 miliardi di euro in meno rispetto al 2009.

Ma il peggio deve ancora arrivare: nel 2011, i Comuni potranno investire 3,3 miliardi di euro in meno rispetto al 2010.

L'Anci parla di un taglio del 30% degli investimenti, dopo quello già subito (- 15%).

Mi chiedo se con queste misure come queste abbia ancora senso parlare di mercato delle opere pubbliche.
- Il Patto non fa sconti a nessuno...
...né alle opere strategiche**

Ma mi chiedo anche la ragione di **scelte politiche così miopi**.

Il drastico ed indifferenziato irrigidimento delle condizioni del Patto di stabilità interno per gli enti locali blocca infatti alcuni **progetti strategici** della Legge Obiettivo recentemente approvati dal Governo -come la Metropolitana di Bologna- **che prevedono una quota di finanziamento degli enti locali**.

Non potendo essere spesa la quota locale è bloccata anche la quota statale ed i progetti rimangono sogni irrealizzati.
- ...né alle opere finanziate dall'Europa**

Allo stesso modo, per l'assenza di scelte politiche lungimiranti, sono bloccati tutti gli investimenti finanziati con i fondi strutturali europei con il conseguente **rischio di perdere anche importi molto significativi di risorse stanziati dall'Europa**.

Mi chiedo sinceramente la ragione di una decisione politica che non lascia altre prospettive che restituire i soldi all'Europa dicendo "no grazie, non vogliamo di queste risorse destinate al miglioramento del nostro sistema infrastrutturale e della competitività dei nostri territori".

- ...né alle opere finanziate anche dai privati
- Mi chiedo anche come sia possibile applicare **regole che bloccano gli investimenti che prevedono il coinvolgimento di risorse private.**
- Gli investimenti in project financing necessitano infatti trasparenza e garanzia ed una certezza nei tempi di messa a disposizione delle risorse che il Patto di stabilità interno rende di fatto impossibile.
- **Ritardati Pagamenti della P.A: un problema sempre più critico**

Il mercato scompare e diventa sempre più competitivo.

In un contesto simile, però, **anche aggiudicarsi un lavoro può nascondere un grave pericolo: quello di lavorare senza la certezza di essere pagati per tempo.**

Da qualche anno, ormai, il problema dei ritardati pagamenti rappresenta un rischio per la sopravvivenza di moltissime imprese.

Imprese che sono già fortemente stressate dal razionamento del credito imposto dalle banche e che vengono ulteriormente sollecitate, proprio dal mancato pagamento di lavori regolarmente eseguiti.
 - **I risultati dell'indagine Ance**

Una recente indagine dell'Ance dimostra come il problema dei ritardi nei pagamenti da parte della PA sia in costante e progressivo peggioramento.

 - Quasi la metà delle imprese intervistate (il 44%, ma era il 28% a maggio 2010 ed il 20% a gennaio 2009)- ha denunciato **ritardi medi che superano i quattro mesi oltre i termini contrattuali fissati per legge** (quindi vengono pagate dopo più di sei mesi e mezzo dopo aver realizzato i lavori), con punte di ritardo che toccano i 24 mesi.
 - Tutte le imprese esaminate subiscono ritardi pesanti da parte della PA, ma sono le imprese più piccole ad incontrare maggiori difficoltà nel riscuotere i crediti vantati.

Per i ritardi subiti alle imprese di costruzioni viene riconosciuto un tasso di interesse dell'1% per i primi 4 mesi.
 - **Una "tassa occulta" per le imprese**

E' inutile sottolineare come i tassi bancari per compensare i mancati incassi sia notevolmente superiore, con la conseguenza che **le imprese di costruzioni pagano, su ogni SAL che emettono, una tassa occulta.**

- **La Direttiva UE sui ritardati pagamenti**

Abbiamo salutato con favore la **nuova direttiva europea sui ritardati pagamenti** che prevede un termine di pagamento di 30 giorni e pesanti sanzioni per la Pubblica Amministrazione in caso di ritardo, con l'introduzione di un tasso di interessi di mora maggiorato dell'8% sin dal primo giorno di ritardo.

Voglio davvero sperare che il recepimento avvenga prima della scadenza dei due anni prevista dall'Unione europea, sarebbe finalmente una prova di responsabilità da parte di questo Governo.
- **Le regole del Patto: necessaria una modifica strutturale**

Sulla questione del Patto abbiamo avanzato molte richieste a tutti i livelli di Governo e proposto molte soluzioni, secondo noi, praticabili.

In attesa di una modifica strutturale ed efficiente delle regole, una soluzione temporanea potrebbe essere l'intervento **coordinato di CDP e SACE nell'offrire garanzie alle imprese** per la cessione *pro soluto* dei crediti.

Questo, però, non risolve tutti i problemi: **le imprese non devono essere costrette a pagare garanzie e commissioni per le operazioni di factoring solo per poter incassare i propri crediti.**
- **Il calo degli investimenti in lavori pubblici**

Ma non c'è solo il Patto di stabilità interno che deprime gli investimenti di Comuni e Regioni.

Negli ultimi anni assistiamo a una diminuzione altrettanto significativa degli investimenti statali.

Finora, nonostante gli annunci, **le scelte compiute dal Governo sono state troppo timide** perché non hanno puntato con decisione sul ruolo anticiclico degli investimenti infrastrutturali per sostenere l'economia reale ed in particolare l'economia delle costruzioni e non hanno posto le basi per un cambiamento del settore attraverso politiche incentivanti.

La manovra di finanza pubblica dello scorso anno ha imposto una riduzione delle risorse per nuove infrastrutture del 7,8%, che sommata al taglio del biennio precedente raggiunge, nel triennio 2008-2010, un calo del 20%. La Manovra d'estate ha tagliato del 10% le risorse per il 2011.

La legge di stabilità in corso di discussione in Parlamento imporrà ulteriori sacrifici al settore delle costruzioni.

- **Accelerare l'utilizzo delle risorse e la realizzazione del Piano Cipe**

Vorrei insistere su un punto per evitare fraintendimenti: sono pienamente consapevole della situazione delle finanze pubbliche del Paese e non chiedo di stanziare risorse aggiuntive.

Voglio solo evidenziare la necessità di utilizzare le risorse disponibili, perché finora i tempi sono stati inaccettabili, del tutto incompatibili con i tempi della crisi.

Per questo l'Esecutivo dovrebbe impegnarsi nel più breve tempo possibile per:

- **attivare le risorse previste dal Cipe** per nuovi investimenti infrastrutturali (al momento solo lo 0,4% dei fondi si è tradotto in nuovi cantieri);
- **garantire tutti finanziamenti destinati dal Cipe al Piano di opere medio-piccole** (800 milioni di euro), attualmente fermo ad una prima tranche di 413 milioni e non ancora attivata;
- **destinare al Fondo Infrastrutture le risorse, già destinate a programmi infrastrutturali, non impegnate e a rischio definanziamento** ai sensi dell'articolo 1 della Manovra di luglio 2010 (DL 78/2010);

- **Occorre sbloccare le risorse per infrastrutture ed accelerare la spesa**

Alcuni esempi possono chiarire la situazione di completo stallo in cui siamo.

Il Cipe del 26 giugno 2009 ha destinato 11,3 miliardi di euro ad un Piano di opere prioritarie. A 16 mesi dall'approvazione del piano rimangono da assegnare ancora 3,7 miliardi di euro (33%).

Per quanto riguarda l'edilizia scolastica, è stato varato un Programma di messa in sicurezza degli edifici.

A 19 mesi dalla decisione, soltanto l'1% dei cantieri è stato aperto.

Per quanto riguarda il Piano di opere medio-piccole nel Mezzogiorno, a 11 mesi dalla decisione di finanziamento, più di 250 interventi immediatamente cantierabili sono fermi perché le risorse sono bloccate.

E ancor più grave appare la decisione del Governo di definanziare la seconda parte del Piano di opere medio-piccole (389 milioni di euro) per destinare le risorse ad altri interventi.

- **Mettere fine all'incapacità decisionale del Governo**

Nel corso delle ultime settimane, alcuni esponenti del Governo hanno invocato il consenso del territorio e le riserve formulate dalle imprese di costruzioni per giustificare il ritardo nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia.

Ci rendiamo conto, però, che anche opere che hanno il consenso del territorio sono bloccate dalla **incapacità decisionale** di un Governo che, nonostante gli annunci, non spende per lo sviluppo infrastrutturale.

Lo dimostra la revoca dei finanziamenti europei dei progetti transeuropei di trasporto (Ten-T) destinati al tunnel ferroviario del Brennero (e relative linee di accesso) operata 3 giorni fa dall'Unione Europa perché **in tre anni sono stati accumulati più di 2 anni di ritardo per l'assenza di decisioni.**

* * * *

Di fronte a questo quadro l'Ance intende manifestare le proprie preoccupazioni e le proprie proposte per invertire la rotta.

- **Una piattaforma strategica per il Governo**

Intendiamo **presentare al Governo una piattaforma strategica** che contiene alcune proposte di carattere fiscale, di snellimento procedurale, finalizzate al rilancio del settore.

Tra le proposte che avanzaeremo all'Esecutivo foglio ricordare:

- **L'Iva per le cessioni di immobili residenziali.**

Il superamento dell'inaccettabile disciplina **dell'Iva per le cessioni di immobili residenziali.**

Non è possibile che in una fase in cui è difficile vendere le case realizzate, si chieda alle imprese di versare l'Iva dopo 4 anni dall'ultimazione dei lavori. Occorre introdurre, anche per le abitazioni, come è previsto per i fabbricati strumentali, la possibilità di applicare l'Iva su opzione del cedente.

- **La demolizione e ricostruzione degli edifici**

In secondo luogo è necessario **rilanciare nuovamente il Piano Casa** per il rilancio dell'attività edilizia, varato nell'aprile 2009 dal Governo.

I risultati su questo fronte finora sono stati molto al di sotto delle attese.

Per rilanciarlo, è essenziale che vengano poste a regime misure volte ad incentivare e agevolare gli interventi di sostituzione edilizia attraverso:

- l'eliminazione del vincolo della sagoma originaria;
- l'innalzamento degli incentivi urbanistici per la demolizione e ricostruzione degli edifici al fine di compensare i maggiori costi di intervento;
- l'ammissibilità dei mutamenti di destinazione d'uso per la sostituzione degli edifici non residenziali;
- i premi volumetrici per le operazioni di riqualificazione urbana finalizzate alla delocalizzazione, riduzione della densità edilizia e concorso nell'housing sociale.

- **Semplificazioni in materia edilizia**

Bisogna, inoltre, **semplificare il processo amministrativo legato all'attività edilizia.**

Il problema della semplificazione amministrativa è ancora un nodo critico nonostante i passi apprezzabili che in questi mesi sono stati fatti e, che, parzialmente hanno risolto alcuni aspetti.

Alla luce delle semplificazioni introdotte di recente dalla Manovra finanziaria in materia di attività edilizia libera, conferenza di servizi e SCIA (segnalazione certificata inizio attività) è opportuno che il quadro legislativo venga completato con ulteriori previsioni.

Sarebbe opportuno elaborare una **nuova formula organizzativa dello sportello unico** al fine di evitare alcuni blocchi nelle procedure.

In particolare, si potrebbe estendere in via generale la possibilità di ricorrere all'autocertificazione oppure individuare un termine perentorio per la pronuncia dei relativi pareri con la previsione, in caso di mancato rispetto del predetto termine, del commissariamento automatico dell'autorità inadempiente.