

# ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

*Direzione Affari Economici e Centro Studi*

## **"SEMINARIO SULL'EMERGENZA INFRASTRUTTURALE"**

*8° Commissione del Senato*

*Roma 5 dicembre 2008*

### **Il ruolo degli investimenti in opere pubbliche per superare la crisi**

#### **Il ruolo degli investimenti in opere pubbliche**

In questa fase di tensioni sui mercati internazionali, gli investimenti in opere pubbliche possono contribuire in maniera determinante a superare la crisi economica e finanziaria in corso.

E non solo per la funzione anticiclica che le infrastrutture possono svolgere, creando valore e occupazione.

In Italia spendere per realizzare infrastrutture assume un significato ancora più grande.

Da noi investire in opere pubbliche vuol dire anche recuperare quel grave gap infrastrutturale che tanto ci penalizza rispetto ai partner europei, nostri diretti concorrenti sui mercati internazionali.

Da noi investire in opere pubbliche significa garantire quella modernità e quell'efficienza necessaria ad affrontare le sfide di oggi e di domani.

A rischio non c'è solo la crescita economica, ma la qualità stessa della vita.

### **Il gap infrastrutturale italiano**

#### **Le mancate scelte del passato...**

La situazione infrastrutturale italiana è il risultato **delle mancate scelte operate in passato.**

#### **...l'impotenza decisionale**

E' il frutto amaro dell'"**impotenza decisionale**", una sindrome tutta italiana, che impedisce di prendere qualsiasi decisione, perfino quelle condivise da tutti.

Gli esempi di questa incapacità sono evidentissimi.

Guardiamo indietro.

Negli ultimi 15 anni i principali paesi europei hanno incrementato la loro

dotazione in opere pubbliche in un modo che ci appare straordinario.

In realtà, negli ultimi 15 anni, ad essere straordinario è stato l'immobilismo italiano.

**I partner europei hanno fatto ciò che doveva essere fatto**, per dotare il proprio Paese di quel supporto alla crescita e alla competitività rappresentato dalle infrastrutture.

**L'Italia, invece, è sembrata occuparsi esclusivamente del risanamento del bilancio dello Stato**, per rientrare nei parametri europei di finanza pubblica, **comprimendo**, però, solo **la componente in conto capitale** della spesa pubblica, **e lasciando libera di crescere quella corrente**.

## **Il ritardo infrastrutturale**

Voglio citare alcuni dati esemplificativi del ritardo italiano che fanno capire chiaramente quanto ancora ci sia da fare.

### **...autostrade**

Il caso delle **autostrade** è emblematico.

L'Italia, all'inizio degli anni '70 era leader in Europa per quanto riguarda le autostrade, seconda sola alla Germania e con una dotazione due volte superiore a quella francese ed addirittura dieci volte maggiore di quella spagnola.

Ma dopo la metà degli anni '70 la situazione è completamente mutata.

Oggi **la rete italiana mostra i segni di circa 40 anni di mancati investimenti** e si trova a rincorrere nazioni che un tempo erano molto più indietro di noi.

Nel 1970, la Spagna aveva una rete autostradale dieci volte meno estesa di quella italiana. Costruendo in media 315 km di autostrade all'anno, gli spagnoli sono riusciti a pareggiare a metà degli anni '90 e dispongono ad oggi di una rete due volte più estesa della nostra.

Secondo i dati Eurostat, dal 1970 al 2005 in Spagna i chilometri di autostrada sono stati moltiplicati per 30 (da 387 a 11.400km). In Francia i chilometri si sono settuplicati (da 1.500 a 10.800 km). In Germania, si sono raddoppiati.

In Italia, invece, la rete autostradale, che nel 1970 era pari a 3.900 km, raggiunge nel 2005 i 6.500 km con un incremento di appena il 67%.

Purtroppo non vi sono segnali di un'inversione di tendenza: negli ultimi cinque anni, è stata registrata una variazione dell'1% della dotazione autostradale nel nostro Paese mentre in Germania, Francia e Spagna sono stati rispettivamente registrati aumenti del 6, del 10 e del 26%.

### **...e ferrovie**

Un discorso analogo può essere fatto per le **ferrovie**.

In Italia l'estensione della rete ferroviaria rispetto alla superficie del Paese è pari a circa la metà di quella tedesca, al 70% di quella inglese

ed inferiore anche a quella francese.

Anche dal punto di vista della qualità, le ferrovie italiane risultano indietro rispetto al resto dell'Europa.

La percentuale di linee a doppio binario sul totale della rete nel nostro Paese è del 39%, molto inferiore rispetto alla Francia (52%), alla Germania (50%), all'Olanda (67%) e al Belgio (77%).

Un altro indice di modernità della rete ferroviaria è rappresentato dalla rete ad alta velocità.

Nel 1981, l'Italia aveva 150 km di rete ed era, insieme alla Francia, l'unico Paese a disporre di questo tipo di collegamenti.

Da allora, i nostri principali *competitors* –Francia, Germania e Spagna– hanno investito nell'alta velocità, mentre noi abbiamo accumulato ritardi.

Nel periodo 1981-2007, questi Paesi hanno infatti registrato livelli di costruzione tre o quattro volte superiori a quelli italiani.

Oggi l'Italia si trova ad essere il fanalino di coda anche in questo campo con una estensione della rete ad alta velocità di soli 562 km contro i 1.300 km della Germana, i 1.550 km della Spagna ed i 1.900 km della Francia.

La prossima apertura dei 182 km della linea Milano-Bologna non deve fare dimenticare il ritardo accumulato negli ultimi 25 anni.

Nel 2007, con l'apertura di 310 km in Francia e di 330 km in Spagna si è ulteriormente incrementato questo ritardo che neanche la completa apertura del sistema Alta Velocità Torino-Milano–Napoli, presentata come una "rivoluzione", riuscirà a colmare: la dotazione infrastrutturale italiana rimarrà infatti la metà di quella francese o di quella spagnola e rappresenterà solo il 70% di quella tedesca.

Non c'è davvero da essere ottimisti se si considera oltre a ciò che per almeno altri 15 anni mancheranno efficienti collegamenti con la rete europea (Torino-Lione, Tunnel del Brennero, Trieste-Ljubljana,...).

La conseguenza di tali mancati investimenti è stata l'ulteriore peggioramento del ritardo infrastrutturale italiano che assume connotati diversi sul territorio nazionale.

## Le risorse per le infrastrutture

### Certezza e continuità delle risorse

La necessità di avviare un serio processo di recupero del ritardo infrastrutturale italiano non può prescindere da un **livello di risorse pubbliche adeguato alla programmazione e continuo nel tempo**.

Nel nostro Paese le risorse destinate alle infrastrutture hanno registrato

nel corso degli anni andamenti altalenanti.

Al dimezzamento (-49%) del livello degli stanziamenti per opere pubbliche, registrato nel triennio 2004-2006, è seguito negli ultimi due anni un consistente recupero delle risorse per nuovi investimenti infrastrutturali (+22,2% nel 2007 e +17,5% nel 2008 che arrivano al 32,3% considerando il c.d. "tesoretto").

**La Finanziaria 2009 riduce le risorse per le infrastrutture del 14,2%**

Questo processo di recupero degli stanziamenti è stato, però, interrotto dalla manovra d'estate e dal Disegno di Legge Finanziaria che hanno registrato un preoccupante taglio alle risorse per nuovi investimenti infrastrutturali, con **una riduzione delle risorse destinate a nuove infrastrutture nel 2009 del 14,2% in termini reali rispetto all'anno precedente.**

Ma non è solo il confronto col passato a preoccupare.

Sui principali programmi di spesa, quali quelli ferroviari, stradali o della legge obiettivo, pesa la forte riduzione che emerge dal confronto con le dotazioni finanziarie previste originariamente per il 2009 dalla manovra finanziaria dello scorso anno.

**Minori risorse nel 2009 per l'Anas e le Ferrovie**

Per **l'Anas è prevista una riduzione del 23%** delle risorse previste per il 2009, mentre per **le Ferrovie dello Stato addirittura del 33%.**

Ad essere a rischio non è solo la capacità di realizzare opere necessarie al Paese, ma la stessa solvibilità per i contratti in corso.

**La Legge Obiettivo**

Per la Legge Obiettivo, invece, l'assenza di stanziamenti nel Disegno di Legge Finanziaria è stata in parte compensata dal recente Decreto Legge anti-crisi (DL 185/2008) che ha destinato alla prosecuzione del Programma 2.300 milioni di euro.

Il rifinanziamento della Legge Obiettivo e la destinazione delle risorse FAS riprogrammate a pochi grandi progetti strategici, dimostrano da parte del Governo un'attenzione particolare per la realizzazione delle grandi opere e un preoccupante drenaggio di risorse per gli interventi ordinari.

**Spendere le risorse già disponibili**

Ma oltre al problema delle nuove risorse, vi è anche quello dell'utilizzo delle risorse esistenti, già disponibili, che bisogna impegnare e spendere al più presto per rilanciare la nostra economia ed una delle sue componenti fondamentali: il settore delle costruzioni.

Mi riferisco in particolare alle risorse comunitarie e nazionali messe in campo nell'ambito delle programmazioni 2000'2006 e 2007'2013.

**La proroga concessa sui fondi strutturali 2000'2006 è**

E' sicuramente un fatto positivo per il Paese che la Commissione europea, nell'ambito del suo piano anticrisi, abbia deciso di dare la possibilità agli Stati che ne faranno richiesta di prorogare la chiusura dei conti della programmazione 2000'2006, prevista al 31 dicembre 2008,

**positiva...**

fino al 30 giugno 2009 in modo da realizzare le spese previste.

Per l'Italia, ciò consentirà di non perdere i fondi dei programmi regionali (POR) del Mezzogiorno, in particolare quelli di Campania e Sicilia, e dei programmi nazionali Ricerca e Sicurezza ma soprattutto di concludere alcune realizzazioni che non sarebbero state terminate entro dicembre nonché di pagare alle imprese i lavori già realizzati anche all'inizio del 2009.

Ed è un bene perché il Patto di Stabilità interno aveva portato alcuni enti a bloccare letteralmente i pagamenti, anche quelli relativi ai fondi europei.

Per la Campania, si tratta di circa 1,5 miliardi di euro che potranno essere spesi a valere sui fondi comunitari mentre sarebbero stati persi se non fosse stata concessa la proroga.

**...se non ritarda la partenza dei nuovi programmi 2007'2013**

Ma non bisogna dimenticare la seconda parte del piano anticrisi europeo, vale a dire la necessaria accelerazione dell'avvio dei programmi 2007'2013.

**101 miliardi per il Mezzogiorno**

Da questo punto di vista, l'ammontare delle risorse pronte ad essere attivate è importante.

Per il Mezzogiorno le risorse ammontano a circa 101 miliardi di euro di cui 23 miliardi di finanziamenti europei, 24 di cofinanziamento nazionale e 54 di fondi FAS.

Circa la metà di questi finanziamenti devono essere gestiti direttamente dalle Regioni.

**La diatriba sui fondi FAS ha già troppo ritardato l'avvio dei nuovi programmi**

E' nota a tutti la diatriba che oppone il Governo e le Regioni sui fondi FAS. Questa vicenda ha complicato la definizione e ritardato l'avvio di un programma unitario e organico che le Regioni richiedono a gran voce.

Da quando, con la manovra di giugno, il Governo ha rimesso in discussione la destinazione dei fondi FAS nazionali, le Regioni stanno infatti ritardando l'avvio dei programmi in attesa di sapere come vengono riprogrammati i fondi nazionali. Ciò nonostante i fondi strutturali ed i fondi regionali FAS non sono stati oggetto di riprogrammazione.

**10% dei fondi FAS riprogrammati ad un piano di piccole/medie opere**

Questa vicenda rischia di fare svanire il sogno di convergenza del Mezzogiorno ma anche lo sforzo di intervento anticiclico del Governo.

Per questo l'ANCE ha fatto una proposta molto semplice: destinare il 10% delle risorse FAS riprogrammate alla realizzazione di medio/piccole opere, diffuse sul territorio, immediatamente cantierabili.

Questa proposta si basa sul principio che solo l'effettiva e rapida trasformazione delle opere individuate dal Governo in cantieri, potrà garantire un effetto reale e positivo sull'economia nazionale e sulla

tenuta del sistema industriale delle costruzioni, che è formato da un tessuto di imprese di dimensioni medie e piccole.

Ed è per supportare questa richiesta che pochi giorni fa l'ANCE ha trasmesso al Governo un elenco dettagliato di opere mature per la cantierizzazione e, soprattutto, in grado di sostenere occupazione, qualità della vita e crescita economica sull'intero territorio nazionale.

## **Una golden rule per la ripresa**

In questa fase di preoccupante crisi economica, i vincoli imposti dal Patto di Stabilità rischiano di trasformarsi in uno strumento ulteriormente recessivo.

Non si può perdere tempo.

Occorre sospendere l'applicazione del Patto di Stabilità europeo per tutte quelle spese in grado di migliorare le caratteristiche competitive degli Stati europei, ovvero per gli investimenti in infrastrutture, in ricerca e sviluppo e nell'energia.

Solo in questo modo sarà possibile porre le basi per una pronta ripresa dell'economia al termine delle attuali turbolenze mondiali, ed offrire al nostro Paese un'occasione storica di rimettersi al passo degli altri partner europei e mondiali.

Peraltro, la presenza di una grande quantità di progetti pronti, sia dal punto di vista tecnico, sia da quello politico-amministrativo, potrà accrescere la capacità anti-ciclica degli investimenti realizzati, per l'effetto espansivo sulla domanda aggregata nazionale.

A tale proposito si può immaginare di introdurre uno strumento finanziario pubblico, finalizzato al finanziamento di infrastrutture di interesse strategico ed europeo, garantito da una parte di patrimonio pubblico segregato, a copertura di tale emissione obbligatoria.

In tal modo, la componente di debito così creata verrebbe ad assumere un rischio inferiore a quello del debito pubblico esistente.

Il minor rischio sottostante al debito emesso, unitamente al carattere strategico degli investimenti finanziati, dovrebbero essere considerati dalla Commissione europea come compatibili con una strategia di sviluppo europeo, ed essere esclusi, quindi, dai vincoli imposti dal Patto di stabilità di Maastricht.

Un'obbligazione nazionale, appunto, con valenza strategica europea, che sia percepita dal mercato come uno strumento di sviluppo, lontano da logiche di sterile spesa pubblica, ma che, viceversa, sia in grado di contribuire all'aumento della competitività del Paese e dell'Unione europea.

## Un ruolo nuovo per la CDP

Appare positiva la norma, introdotta dal Decreto anticrisi (DI 185/2008), che consente, alla Cassa Depositi e Prestiti di utilizzare le risorse del risparmio postale per qualsiasi operazione di interesse pubblico prevista nel proprio statuto, purché abbia sostenibilità economico-finanziaria, quindi non a fondo perduto.

Questa possibilità, se da un lato amplia le possibilità di finanziamento delle opere pubbliche, dall'altro, però, deve garantire pari condizioni d'accesso per tutti gli operatori in caso di operazioni in project financing.

## Il ruolo dei privati

In più occasioni il Governo ha evocato il coinvolgimento dei capitali privati attraverso lo strumento del project financing come se ciò bastasse a sopperire ai mancati finanziamenti pubblici.

Su questo punto occorre essere chiari: spesso si dimentica che il project financing ha senso solo se la gestione delle opere realizzate può garantire un ritorno economico sufficiente.

Solo per quegli interventi, quindi, ha senso attendersi un intervento di capitali privati.

Per tutte le altre opere, lo Stato dovrà continuare a fare la sua parte.

Il privato è disponibile a ricoprire un ruolo di primo piano nel processo di infrastrutturazione del Paese e fino ad oggi i dati ne danno ampia testimonianza.

## Un mercato importante

Il project financing è un mercato che **dal 2003 ad oggi** ha riguardato 1.750 gare, per un valore complessivo di **oltre 26 miliardi di euro di iniziative**, tra procedure ad iniziativa pubblica e ad iniziativa privata.

Non solo di gare, naturalmente, si è composto il mercato, ma anche di aggiudicazioni; circa 950 sono stati i **contratti firmati**, per oltre **17 miliardi di euro**.

L'importanza della finanza di progetto, poi, è facilmente osservabile dall'incidenza delle gare in concessione sul complesso dei bandi per opere pubbliche.

Dal 2003 ad oggi, con la sola eccezione del 2004, tale quota è sempre aumentata, passando dal 14% del 2003 fino al 24% dei primi 9 mesi del 2008.

Il dato del 2008 non deve ingannare: si tratta di gare avviate con la procedura preesistente, che ancora garantiva un diritto di prelazione al promotore.

A seguito dall'abolizione di tale garanzia il mercato ha subito un profondo ridimensionamento, spingendo le stazioni aggiudicatrici a

sospendere la ricerca di nuovi promotori.

Con la soppressione della prelazione non era più rimandabile una riforma complessiva della procedura.

### **Le nuove norme sulla finanza di progetto**

Le modifiche apportate con il **terzo decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici**, hanno risposto ad un'esigenza che, come Ance, abbiamo sottolineato a lungo, quella, cioè, di una **semplificazione della procedura**.

Nonostante la nuova normativa richieda alcuni chiarimenti, è comunque importante aver offerto una risposta alle richieste di intervento che provenivano da tutti gli operatori del Project financing.

Tra gli aspetti della nuova procedura che andranno affrontati c'è l'esigenza di valutare le proposte in modo meno rigido, per consentire alle Amministrazioni di negoziare i necessari miglioramenti ai progetti, oppure ad alcuni passaggi procedurali che lasciano spazio a interpretazioni non univoche sulle procedure da utilizzare, come su alcuni criteri di valutazione, sui contenuti dei bandi, eccetera.

### **La natura privata del concessionario**

Ma sulla finanza di progetto c'è un altro aspetto che rischia di ostacolare il contributo dei privati nel finanziamento di infrastrutture.

Mi riferisco all'interpretazione che viene data alla **natura del concessionario**, e alla sua riconduzione forzata nell'ambito della sfera pubblica.

E' un passaggio molto pericoloso, perché snatura lo stesso principio del project financing.

L'attività del concessionario, può funzionare solo se non viene relegata nelle rigide regole della contabilità pubblica.

L'opera realizzata è un investimento del privato, il quale si espone al rischio economico e finanziario di tale operazione a fronte della previsione di introiti futuri, derivanti dalla gestione, idonei a remunerarlo.

Sulla base di questo principio è evidente che **il rapporto tra concedente e concessionario non può che avere natura civilistica**.

Non può essere sostenuto, infatti, che per la finanza di progetto debbano valere le medesime regole che disciplinano il rapporto tra amministrazione ed appaltatore, nel quale la prima eroga danaro pubblico e su tale presupposto è tenuta a porre in essere tutta una serie di adempimenti formali che, al contrario, nella concessione non risultano pertinenti.



## **Il problema dei ritardati pagamenti alle imprese**

### **Ritardi di pagamento**

Non è solo la necessità di un adeguato livello di risorse a destare preoccupazione per il futuro del settore delle costruzioni.

Sempre più spesso le imprese lamentano situazioni di blocchi nei pagamenti da parte della pubblica amministrazione a fronte di lavori eseguiti.

I motivi sono molteplici.

### **Il Patto di stabilità interno**

Primo fra tutti il **Patto di stabilità interno**, ovvero il limite all'indebitamento di Enti Locali e Regioni.

Sono moltissime le imprese che si trovano nella situazione di aver realizzato lavori per i quali gli stati di avanzamento non vengono pagati dagli Enti Locali.

In altre parole gli Enti Locali si trovano nell'impossibilità di pagare i lavori eseguiti dalle imprese perché tali pagamenti farebbero superare i limiti imposti dal Patto.

La recente approvazione dell'emendamento al Disegno di Legge Finanziaria per il 2009 contenente la deroga nel 2008 al Patto di stabilità degli Enti Locali per le spese di investimento, richiesta negli ultimi mesi con grande forza dall'Ance, rappresenta un importante passo avanti per risolvere il grave problema dei blocchi ai pagamenti alle imprese causati dai vincoli imposti dal Patto di Stabilità interno.

Pur apprezzando l'apertura del Governo ai problemi delle imprese, appare opportuno evidenziare che la norma, essendo inserita nel Disegno di Legge Finanziaria, rischia di essere completamente inefficace dal punto di vista operativo considerato che la sua entrata in vigore è prevista il 1° gennaio 2009.

Pertanto, è necessario che il Governo stralci che la norma, già approvata da un ramo del Parlamento, dalla Legge Finanziaria e sia emanato un decreto legge con efficacia immediata.

Solo in questo modo gli Enti Locali potranno effettuare fin da subito i pagamenti relativi ad investimenti infrastrutturali già realizzati dalle imprese.

E' necessario, quindi, un provvedimento d'urgenza, alla luce della gravissima crisi finanziaria ed economica in atto, che sta provocando pesanti restrizioni all'accesso al credito bancario e sta mettendo in serie difficoltà le imprese, soprattutto quelle medio-piccole.

Non si può sottovalutare che le imprese di costruzione che hanno realizzato lavori per conto delle Amministrazioni pubbliche sono loro creditrici e vanno pagate con puntualità, onorando i contratti senza rinvii né ritardi. E se queste Amministrazioni hanno superato i limiti imposti

dal Patto di Stabilità interno è impensabile che siano le imprese a pagare il costo del deficit della pubblica amministrazione.

Anche perché sembra francamente inaccettabile che, in una fase in cui si moltiplicano le promesse di aiuti dello Stato ai settori in crisi, si chieda alle imprese che realizzano opere pubbliche di finanziare le amministrazioni pubbliche.

*04 dicembre 2008*