

IL RUOLO DEGLI INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI STRUMENTI ED ESPERIENZE COMPARATE

Atti del Convegno promosso dal Centro di ricerca sulle amministrazioni
pubbliche "Vittorio Bachelet"*

Coordinamento dell'iniziativa e degli atti Pietro Infante

1. Indirizzi di saluto: **Giuseppe Di Gaspare**, Professore Ordinario di Diritto dell'economia e Direttore del Centro di Ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" della Luiss Guido Carli; **Andrea Prencipe**, Magnifico Rettore della Luiss Guido Carli; Relazione introduttiva: *L'importanza degli open data nel sistema di controllo degli investimenti pubblici*, **Mario Turco**, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega alla Programmazione economica e agli investimenti – **2.** Prima sessione. Presentazione: **Giuseppe di Gaspare**; Interventi: **Fabrizio Balassone**, Capo del Servizio struttura economica della Banca d'Italia; **Marcello Minenna**, Direttore dell'Ufficio Analisi quantitative e Innovazione finanziaria della CONSOB. – **3.** Seconda sessione. Tavola rotonda: **Pietro Infante**, Ricercatore del Centro di Ricerca "Vittorio Bachelet"; **Riccardo Maria Monti**, CEO Triboo S.p.a.; **Marco Lombardi**, CEO Proger; **Andrea Cesarini**, Responsabile Affari Regolatori di Ferrovie dello Stato; **Flavio Monosilio**, Direttore Direzione Affari Economici e Centro Studi dell'ANCI; **Mauro Frattini**, Responsabili Unità Appalti di Anas; **Laura Campanini**, Responsabile Local Public Finance, Direzione Studi e Ricerche di Intesa Sanpaolo.

* Sala delle Colonne - Luiss Guido Carli, 5 dicembre 2019.

Indirizzi di saluto

Giuseppe Di Gaspare

Buongiorno,

in qualità di Direttore del Centro di ricerca "Vittorio Bachelet" della Luiss Guido Carli che ha organizzato questo convegno, porgo un cordiale saluto di benvenuto a tutti.

Vorrei ringraziare, prima di dare la parola al Magnifico Rettore, il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, con delega alla programmazione economica, Mario Turco. Vorrei esordire ringraziando i relatori e tutti i partecipanti, le autorità dello Stato, i rappresentanti delle istituzioni, gli organismi di regolazione, i rappresentanti delle forze armate con particolare interesse per questa materia, i rappresentanti delle associazioni di categoria, delle società pubbliche e private, i ricercatori. La nutrita presenza di ricercatori e amici del Centro Bachelet testimonia l'importanza per il Centro di questa iniziativa. Sono presenti anche il Professore emerito e Presidente del Centro, Gian Candido De Martin e il Prof. Antonio La Spina, con il quale abbiamo già curato l'anno scorso un primo convegno, sempre qui nella Sala delle Colonne, su infrastrutture e sostenibilità ambientale e politiche pubbliche.

La Luiss è attiva in questo settore non soltanto con il Centro Bachelet. Abbiamo una tradizione collaudata e consolidata, mi riferisco alla Business School e al Dipartimento di Impresa e Management che si occupano del settore infrastrutturale e delle procedure di finanziamento da tempo. Noi qui cerchiamo di dare un contributo di aggiornamento e approfondimento con questa giornata di studi.

Ringrazio inoltre l'Avvocato Mario Antonio Scino per la sua collaborazione nell'organizzare oggi questa giornata di riflessione. Una menzione speciale per il Dott. Pietro Infante, Dottore di ricerca della nostra Università, che ha promosso e coordinato efficacemente e alacramente questa iniziativa. Devo anche ringraziare la struttura amministrativa della Luiss che come al solito, con consueta efficienza, ci ha supportato nella logistica. La rilevanza del tema è per i partecipanti in re ipsa, e non è necessario da parte mia rimarcarla.

Nel dare inizio ai lavori, perciò, passo la parola al Magnifico Rettore della Luiss, Andrea Prencipe. A seguire, prenderà la parola il Senatore Mario Turco, Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega alla programmazione economica.

Ringrazio entrambi per essere qui con noi e per il loro contributo alla odierna riflessione.

Andrea Prencipe

Buonasera, Buonasera a tutti,

grazie al Prof. Di Gaspare per questa bella introduzione. Io sono molto contento di poter portare gli indirizzi di saluto, perché questo tipo di iniziative riflettono la capacità culturale della Luiss rispetto a temi attuali e rilevanti e a problematiche che noi studiamo, su cui riflettiamo ed a cui offriamo soluzioni. Noi studiamo, riflettiamo su una serie di prospettive, di approcci, di metodi; naturalmente le scelte effettive sono lasciate al decisore politico. Noi siamo un'Università connessa, come direbbero gli inglesi, "engaged"; siamo impegnati con vari attori del mondo reale dalle imprese alle istituzioni e alle professioni, con l'obiettivo di comprendere meglio i fenomeni attuali, per aiutare i decisori politici – i così detti policy maker – ad affrontare, con un approccio accademicamente rigoroso ma nel contempo immerso nel mondo reale, le problematiche della società moderna.

Per inciso, il tema di oggi, quello delle infrastrutture, è un tema che, come ricordava il prof. Di Gaspare, va affrontato sotto diversi punti di vista e con differenti prospettive e, come giustamente accennava Giuseppe, abbiamo non solo in cantiere ma abbiamo già completato una serie di studi che hanno affrontato le problematiche economiche del finanziamento delle infrastrutture con il Centro di ricerca Arcelli per gli Studi Monetari e Finanziari (CASMEF), diretto dal Prof. Giorgio Di Giorgio¹. Abbiamo affrontato poi il tema della gestione dei così detti Mega Project: Mega Progetti Infrastrutturali con il Dipartimento di Management della Business School. Non più tardi di due anni fa abbiamo ospitato una grande iniziativa finanziata direttamente dal Project Management Institute di Philadelphia sul tema della gestione dei grandi progetti, che purtroppo, solo per un tipo di valutazione monodimensionale, spesso vengono valutati negativamente senza tener presente le implicazioni di medio e lungo periodo. Noi studiosi che trattiamo di infrastrutture dobbiamo allungare gli orizzonti temporali dei nostri studi poiché gli effetti socio-economici di un'infrastruttura possono valutarsi solo nel medio-lungo periodo. Sorrido, nel senso positivo del termine, perché noi siamo un'Università che deve creare l'infrastruttura intellettuale per la realizzazione delle infrastrutture reali e virtuali. Creare infrastrutture intellettuali in questo momento non è semplice, lo dicevo stamattina alla presentazione del rapporto della Fondazione

¹ Il rapporto CasmeF – Deloitte sul tema "Gli investimenti in infrastrutture" è redatto nel febbraio 2018 e è reperibile al seguente link:https://economiaefinanza.luiss.it/sites/economiaefinanza.luiss.it/files/180116_Report-infrastrutture_lq.pdf.

Visentini sul divario generazionale, perché come emergeva in maniera rimarcata in questo rapporto, gli attuali contesti nel mondo dell'alta formazione sono sempre più competitivi e quindi gli studenti di oggi e futuri professionisti devono essere in grado di inventare nuovi lavori e professioni, non trovarli: è molto più difficile rispetto a prima e noi come Università dobbiamo offrire loro una serie di strumenti o meta-strumenti per fare in modo che i nostri laureati siano in grado di inventare nuove caselle degli organigrammi, non inserendosi in quelle esistenti. Sono contento che il prof. Di Gaspare continui a spostare in avanti la frontiera della nostra comprensione delle infrastrutture e sicuramente la Luiss è sempre presente.

Buon lavoro a tutti!

Relazione introduttiva

L'importanza degli open data nel sistema di controllo degli investimenti pubblici

Mario Turco*

Abstract – Il rilancio degli investimenti pubblici nei contesti post crisi economiche, rappresenta una fondamentale leva a sostegno della crescita economica degli Stati e dello sviluppo delle imprese. Il raggiungimento di tale obiettivo richiede però la rimozione di criticità e l'introduzione di strumenti volti ad accelerare la spesa infrastrutturale. In particolare, occorre un corretto ripensamento delle condizioni amministrative del ciclo di "programmazione-gestione-monitoraggio" secondo canoni virtuosi. In quest'ottica i processi di monitoraggio e l'integrazione e condivisione delle informazioni prodotte nelle varie fasi di realizzazione dell'opera, assumono un ruolo fondamentale su cui occorre focalizzare gli interventi volti al miglioramento della qualità degli investimenti da privilegiare, orientandoli verso strumenti di moltiplicatore del benessere sociale, imprenditoriale, occupazionale.

Sommario: 1. Analisi della dinamica degli investimenti pubblici nel periodo 2007-2018. – 2. Il paradigma per la gestione efficiente degli investimenti pubblici. – 3. Il ruolo dei sistemi di monitoraggio attuativo degli investimenti pubblici per l'accelerazione della spesa per lo sviluppo del Paese. – 4. Considerazioni conclusive.

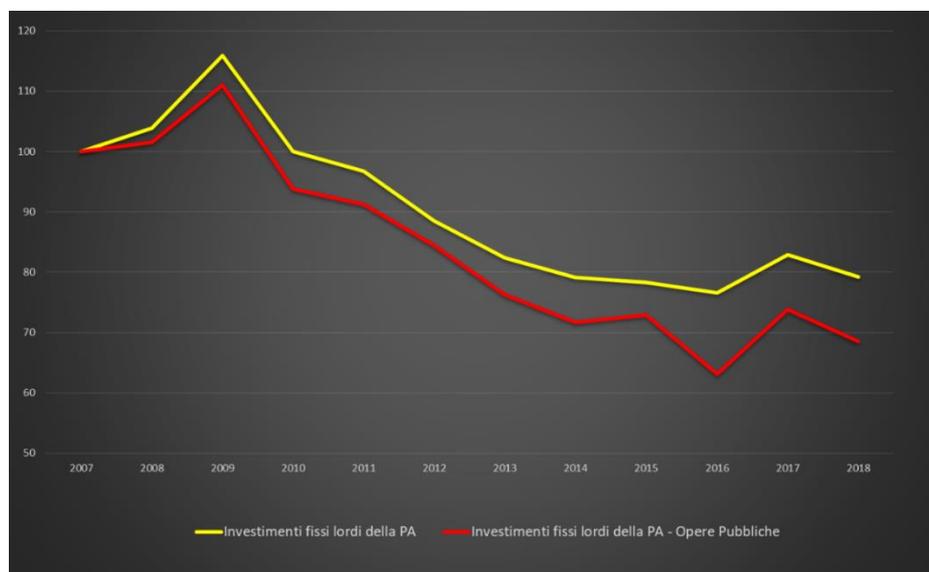
1. Analisi della dinamica degli investimenti pubblici nel periodo 2007-2018

L'osservazione della dinamica degli investimenti pubblici, nel periodo successivo alla grande crisi finanziaria del 2007², evidenzia come dopo un breve periodo di crescita, si sia verificato un pronunciato andamento decrescente, anche in termini correnti, passando da 54,2 miliardi di euro nel 2009 (di cui 30,8 nel settore delle opere pubbliche) a circa 37 miliardi di euro (di cui 19 nel settore delle opere pubbliche), con una diminuzione percentuale del 31,7% (-38,3% per le opere pubbliche).

* Le opinioni sono strettamente personali e non coinvolgono le istituzioni di appartenenza.

² Informativa "Prospettive, analisi e possibili soluzioni per l'efficienza degli investimenti pubblici", presentata dal Sottosegretario agli investimenti pubblici, Sen. Mario Turco, nella seduta del CIPE del 21 novembre 2019. E' reperibile al seguente link: <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2019/12/10/prospettive-analisi-e-possibili-soluzioni-per-lefficienza-degli-investimenti-pubblici/>.

**Figura 1: Andamento degli investimenti pubblici dal 2007 al 2018 – Conto della PA
Indici base 100 (2007)**



Fonti: ISTAT, Contabilità nazionale, prezzi correnti

Solo negli anni 2008-2009, gli investimenti pubblici sono stati utilizzati, analogamente agli altri paesi della UE, come strumento anticiclico per contrastare la caduta del PIL, con un aumento degli stessi in rapporto al PIL dal 3 al 3,4 per cento (comparativamente, nell'eurozona, da 3,2 a 3,6 per cento – rif. figura 2). Successivamente, nel periodo 2011-2014, si apre inspiegabilmente una fase di "austerità" e di maggiore attenzione alla stabilità dei saldi di finanza pubblica, dominata dalla divaricazione dei tassi di interesse sui debiti sovrani, da turbolenze sui mercati finanziari dell'eurozona e dalla presa di coscienza degli squilibri accumulatisi fra i Paesi dell'area sia in termini commerciali sia in termini di movimenti di capitali. È in questo periodo che la spesa per investimenti del Paese ha subito una marcata riduzione a causa dello sforzo di riassetto della finanza pubblica.

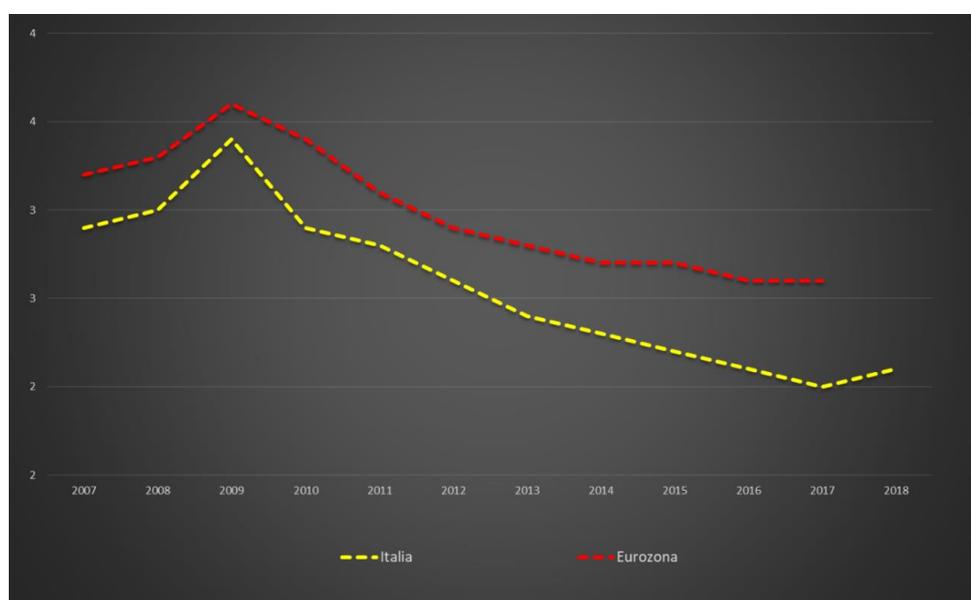
Nel periodo successivo al 2009 si è sottovalutato che la crisi economica non fosse terminata, commettendo così un errore madornale. Dopo i primi segnali positivi che si stavano realizzando con la politica di sostegno degli investimenti infrastrutturali intrapresa negli anni 2008-2009, è seguita, in Europa, una politica di austerità, segnata da consistenti tagli ai bilanci pubblici nazionali, di cui ancora oggi si pagano le conseguenze anche in termini di ripresa degli stessi investimenti pubblici. Invero, dopo questa riduzione della spesa per investimenti, in base alle analisi condotte (rif. nota 3 - Informativa "Prospettive, analisi e possibili soluzioni per l'efficienza degli investimenti pubblici", presentata dal Sottosegretario agli investimenti pubblici, Sen. Mario Turco, nella seduta del CIPE del 21 novembre 2019), si è rilevato un andamento del PIL, in

rapporto all'andamento degli investimenti, passato dal 3,4%, fino al 2% negli anni 2010 – 2017 (rif. figura 2).

Dal 2015 ad oggi, sembra aprirsi una nuova fase, in cui accanto a rinnovati spazi di bilancio riservati alla spesa in conto capitale, vi è un tentativo di rilancio degli investimenti pubblici come *driver* per sostenere e rafforzare la crescita economica.

E' solo dal 2017 che si sta cercando di invertire la tendenza con nuove politiche espansive.

Figura 2: Andamento degli investimenti pubblici in rapporto al PIL – Confronto Italia ed Eurozona



Fonti: ISTAT, Eurostat

Pur in una situazione di incertezza normativa dovuta in particolare all'introduzione del nuovo codice dei contratti pubblici e alla luce della prevista ulteriore riforma, all'interno di un quadro amministrativo non favorevole (problemi di *capacity building* delle pubbliche amministrazioni dovuti anche alla carenza e all'invecchiamento del capitale umano) accelerare i processi di progettazione, autorizzazione e di attuazione degli interventi pubblici è divenuto oramai uno dei nodi cruciali delle politiche sulla crescita economica al fine di determinare quello *shock* di spesa esogena di cui il tessuto imprenditoriale italiano ha fortemente bisogno (D'Alessio L., 1992).

Nonostante i maggiori spazi di spesa nel bilancio pubblico dello Stato dopo l'anno 2015, si rilevano difficoltà a trasformare gli aumenti delle risorse stanziare per gli investimenti in opere realizzate. In particolare, lo studio condotto e presentato al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), attribuisce i ritardi nella realizzazione della spesa infrastrutturale ai seguenti aspetti (rif. nota 3):

- a) tempo del percorso autorizzatorio;

- b) ritardi nell'espletamento delle gare d'appalto;
- c) numerosità dei contenziosi post affidamento lavori;
- d) fallimento o crisi di liquidità delle imprese esecutrici;
- e) difficoltà degli Enti locali a gestire le misure assegnate per la perdita di capitale umano dovuta al blocco del turnover ed alla possibilità di richiedere il pensionamento anticipato (usufruendo ad esempio della misura "quota 100");
- f) incapacità progettuale e gestionale di adeguamento alle nuove regole introdotte con il rinnovato codice degli appalti;
- g) complessità e continuo mutamento del quadro normativo in materia di appalti.

Tra le diverse criticità riscontrate si ritiene fondamentale ricostruire le cosiddette "infrastrutture intellettuali" che soffrono della carenza degli organici delle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, la complessità del nuovo Codice degli appalti e l'incertezza giuridica nella sua gestione costituiscono fattori che certamente non aiutano ad accelerare la spesa per investimenti pubblici necessari per sostenere la crescita economica (Rangone C., 2010).

L'accertamento di tali criticità è stato possibile grazie ad una complessa ed articolata attività di monitoraggio che, molto spesso, nelle amministrazioni pubbliche non ricopre il giusto ruolo nelle politiche decisionali, di valutazione e di gestione degli investimenti pubblici.

2. Il paradigma per la gestione efficiente degli investimenti pubblici

L'obiettivo primario di politica economica nei periodi post crisi è di sostenere e promuovere la crescita "vigorosa" degli investimenti pubblici. Ciò, peraltro, è confermato dal governo italiano nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e finanza 2019 (NaDef).

Il raggiungimento della crescita economica richiede necessariamente processi che migliorino l'efficienza e la produttività delle pubbliche amministrazioni, delle imprese, delle famiglie e, più in generale, dell'intero Paese. Da questo punto di vista, diventa importante rilanciare e accelerare la politica degli investimenti (pubblici e privati) nel nostro Paese. Allo stesso tempo, occorre favorire politiche espansive soprattutto della spesa in conto capitale, introducendo maggiori margini di flessibilità ai bilanci pubblici e nuovi strumenti finanziari a livello europeo a supporto delle politiche d'investimento degli Stati, ricorrendo in anche in caso di eventi eccezionali anche all'indebitamento pubblico, alla leva monetaria e di tasso di interesse.

In particolare, nell'attuale contesto economico e sociale, concentrato alla sostenibilità economica, si ritiene opportuno che il rilancio degli investimenti pubblici, quale tipico strumento di anti ciclicità economica, sia orientato a:

- salvaguardare l'ecosistema e contrastare i cambiamenti climatici;

- favorire l'inclusione sociale e la riduzione delle disuguaglianze;
- ridurre il divario tra il Nord e il Sud del Paese.

Particolare importanza rivestono, inoltre, gli investimenti pubblici volti a favorire l'innovazione, la sostenibilità (economica, sociale e ambientale), il potenziamento delle infrastrutture (materiali e immateriali) (Lanza A., 2002; Daly, H. E., 2001).

Il raggiungimento di tali obiettivi va sostenuto attivando una strategia che miri a incrementare, accelerare e rendere più efficiente ed efficace la spesa in conto capitale, nonché a consolidare le condizioni per attrarre e favorire investimenti privati. In questo contesto è necessario, inoltre, migliorare la capacità delle diverse Amministrazioni di predisporre, valutare e gestire piani, programmi, progetti e misure attuative, con riferimento sia alle grandi opere sia a quelle di minore dimensione e/o di interesse locale (Mussari, 1999).

Affinché al rilancio degli investimenti segua l'effettivo miglioramento dell'efficienza e della produttività del Paese, è necessario anche che si privilegino misure "di qualità" che rispondano ad una o più di queste variabili, ovvero siano moltiplicatori di (Weiss, C. H., 1998; Vecchi G., 2006b):

- 1) benessere sociale;
- b) insediamenti produttivi "sostenibili" nel tempo;
- a) livelli occupazionali.

A tal riguardo, la "qualità" della programmazione è una delle componenti strategiche per sostenere il rilancio dell'economia del Paese. Con riferimento a questo aspetto, è necessario però riorientare l'azione delle amministrazioni pubbliche e costruire nuove condizioni amministrative del ciclo di "programmazione-gestione-monitoraggio" secondo canoni virtuosi ed integrati. A tal fine, occorre introdurre strumenti gestionali idonei a garantire:

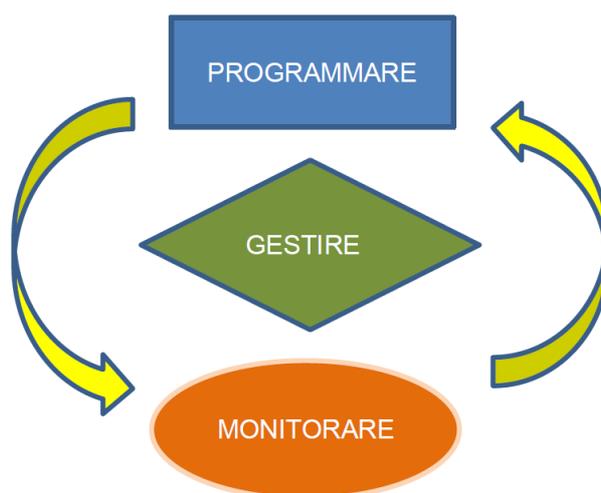
1. capacità tecnico/organizzativa e gestionale delle amministrazioni pubbliche;
2. certezza del quadro normativo e regolamentare;
3. semplificazione dei processi di progettazione e di realizzazione degli investimenti;
4. tempestività della esecuzione degli interventi;
5. certezza giuridica nella gestione delle procedure di affidamento delle misure;
6. garanzia di sostenibilità economica delle imprese affidatarie;
7. efficacia degli strumenti di monitoraggio del processo di realizzazione degli investimenti;
8. capacità di informare gli *stakeholders* interessati.

Nel nuovo delineato paradigma, la programmazione, la gestione e il monitoraggio degli investimenti pubblici e della relativa spesa devono essere supportati da un ciclo ad interazione continua ed integrata. Così facendo, le attività di monitoraggio diventano asset strategici per migliorare l'efficienza della gestione degli investimenti pubblici, così come i risultati della gestione diventano fondamentali per programmare i nuovi investimenti e garantire la corretta e tempestiva realizzazione di quelli in corso (Hood

C., 1995; Pavan A, Reginato E., 2009). In questa nuova prospettiva, i sistemi informativi non dovrebbero essere considerati come meri strumenti "esterni" o residuali al processo gestionale degli investimenti pubblici ma parte integrante dello stesso, ovvero variabili che ne condizionano i processi in ogni fase, da quella della genesi alla fase della realizzazione e successiva nuova programmazione (Buccellato A., 1992; Borgonovi E., 1995; Farneti G., 2000).

Si tratta, quindi, di generare nell'ambito della pubblica amministrazione un cambiamento culturale connesso alle decisioni di investimento che consenta il rilancio di una strategia delle amministrazioni pubbliche, che può riassumersi nel principio "*non si può programmare senza un adeguato sistema di monitoraggio*", così come schematizzato nella figura 3 (Miolo Vitali P. e Anselmi L., 1989; Bergamin Barbato M., 1991; Mussari R., 1999).

Figura 3: Il paradigma del ciclo ad interazione continua degli investimenti pubblici



Fonte: nostra elaborazione

Il miglioramento della produttività e dell'efficienza, ottenibili attraverso un'evoluzione qualitativa della gestione e della programmazione degli investimenti, richiede il sostegno di un idoneo capitale umano, nonché di efficienti sistemi di monitoraggio, capaci di ridisegnare e attuare il nuovo paradigma di gestione degli investimenti pubblici (Bentivogli C., Casadio P. e Cullino R., 2011; Masera R., 2017).

Soprattutto in riferimento alle attività di monitoraggio si è potuto constatare l'esistenza di importanti criticità connesse alla carente sistematicità di implementazione di tutti gli strumenti di controllo sia nella fase ex ante di decisione e valutazione, sia nella fase gestoria e di pagamento delle opere infrastrutturali. Ciò comporta "vuoti procedurali" legati alla mancanza di integrazione tra una serie di banche-dati che rendono disorganica e poco efficace la programmazione degli investimenti pubblici.

3. Il ruolo dei sistemi di monitoraggio per la gestione efficiente degli investimenti pubblici

Nell'attuale scenario economico, i sistemi di monitoraggio degli investimenti pubblici sono diventati strumenti cruciali nella valutazione e nell'attuazione degli interventi programmati, consentendo sia di seguirne lo stato di realizzazione, sia di evidenziare le eventuali criticità di processo, sia di agevolare le necessarie riprogrammazioni di risorse. Nonostante la riconosciuta valenza, persistono difficoltà a più livelli che impediscono ai sistemi di controllo di raggiungere la loro piena operatività ed efficienza. Per migliorare i processi di monitoraggio e rafforzare la loro valenza valutativa e di supporto alla gestione efficiente degli investimenti, è necessario promuovere un cambiamento culturale che responsabilizzi gli attori coinvolti, monitoranti e monitorati.

Certamente occorre favorire un dialogo continuativo tra centro e periferia degli organi decisionali, in modo da accrescere la consapevolezza che tale attività non è un onere amministrativo ma un'opportunità per l'amministrazione.

E' inevitabile che il percorso necessario per rafforzare l'importanza strategica delle attività di monitoraggio per le politiche decisionali e per velocizzare i processi di programmazione/progettazione/affidamento/esecuzione e spesa delle opere e dei progetti, richieda innanzitutto un rafforzamento degli organici e lo sviluppo di competenze specifiche dei soggetti coinvolti nel processo di realizzazione degli investimenti. Nell'ambito delle iniziative per la qualificazione del capitale umano dovrebbero applicarsi le azioni finalizzate alla diffusione ed all'approfondimento delle conoscenze relative agli strumenti di monitoraggio, sia amministrativi che informatici, a cura anche delle amministrazioni centrali titolari di detti sistemi (in primis RGS e PCM-DIPE). In tale prospettiva, assumono rilievo anche le dotazioni strumentali delle amministrazioni coinvolte nel monitoraggio, le quali dovrebbero essere in grado di interagire in modo efficiente ed efficace, senza ostacoli tecnici, con le interfacce di detti sistemi.

Si può, quindi, argomentare che l'efficienza dei sistemi di monitoraggio per la valutazione e programmazione e gestione degli investimenti pubblici, è fisiologicamente connessa alla qualità delle informazioni prodotte e diffuse, la quale, a sua volta, non può prescindere dal ricorso a strumenti informatici ampiamente condivisi ed integrati e dall'opportuna formazione professionale di chi li utilizza.

La qualità dell'informazione ai fini del monitoraggio per l'efficiente gestione degli investimenti pubblici può essere certamente accresciuta attraverso il ricorso diffuso agli Open data, i quali rappresentano un efficace strumento di trasparenza per conoscere, valutare e controllare il lavoro svolto dai responsabili amministrativi coinvolti nei vari livelli di realizzazione dell'opera (Inea, 2006; Vecchi, 2006a, 2006b; Lippi, 2007; Masoni, 2008; Lombardi, 2010).

Ed invero, gli Open data, sembrano rappresentare gli strumenti più idonei per rispondere alle esigenze di efficientamento delle politiche pubbliche di investimento, potendo rappresentare un nuovo ed efficace modello di riferimento per l'intera pubblica amministrazione italiana, finalizzato ad assicurare i necessari livelli di trasparenza e accountability dell'azione pubblica. Inoltre, si ritiene che gli Open Data, potrebbero anche assumere le caratteristiche tipiche di uno strumento di "moral suasion", garantendo un più completo e tempestivo adempimento del monitoraggio degli interventi da parte dei soggetti responsabili (Turco, 2019).

In quest'ottica, un ulteriore sviluppo dell'approccio potrebbe contemplare la possibile pubblicazione, nei siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, dei risultati di tali processi di monitoraggio da parte delle stesse stazioni appaltanti. In tal caso, le informazioni contenute negli Open Data, completate da ulteriori elementi relativi alla valutazione della completezza ovvero della correttezza dei principali dati del processo, potrebbero condurre al miglioramento qualitativo dell'informativa complessiva, nella misura in cui si traducesse in uno stimolo alla presa di coscienza da parte delle realtà amministrative centrali e territoriali delle possibili criticità del monitoraggio e costituissero un elemento di guida alla individuazione delle necessarie azioni di supporto.

Al riguardo, si osserva, come il ricorso ad adeguati sistemi integrati di condivisione dei dati e delle informazioni rispondendo ad esigenze che soggiacciono alle finalità del miglioramento dell'efficacia e della completezza delle conoscenze utilizzabili ai fini del monitoraggio, contribuisce al miglioramento qualitativo degli investimenti pubblici, la cui efficiente realizzazione non può prescindere dalla considerazione di alcuni aspetti fondamentali (Turco, 2019). Tra questi emerge la considerazione del principio di unicità di invio dei dati che, al fine di evitare duplicazioni e frammentazione delle informazioni, richiede la consapevolezza che gli adempimenti del monitoraggio attuativo dovrebbero convergere verso l'insieme dei sistemi informativi già presenti, ovvero (D.M. 26 febbraio 2013):

a. il Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP) mediante la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), di cui al D.Lgs. 229/2011 (in attuazione della legge 196/2009), e concernente le attività progettuali relative ai lavori pubblici,

b. la Banca Dati Unitaria istituita (BDU) da ultima prevista nell'Accordo di partenariato 2014-2020 per i programmi nazionali cofinanziati con risorse della politica di coesione (fondi SIE e Fondo Sviluppo Coesione). Entrambi i sistemi, di titolarità MEF-RGS, sono finalizzati a restituire un quadro organico degli investimenti pubblici, operando una razionalizzazione e un'integrazione delle informazioni già esistenti avvalendosi dell'incrocio sistematico tra il monitoraggio delle opere pubbliche e quello dei contratti: il codice identificativo dell'opera (CUP) e quello identificativo della gara (CIG).

Un ulteriore elemento fondamentale affinché il paradigma monitoraggio-investimenti si realizzi efficacemente è rappresentato dall'identificazione univoca e

puntuale, all'interno delle informazioni contenute negli Open Data source, degli interventi approvati nei provvedimenti di legge o negli atti amministrativi, nonché nei documenti di programmazione che ne prevedono il relativo finanziamento. Tale aspetto rappresenta un presupposto essenziale per monitorare lo stato di attuazione degli investimenti programmati e la coerenza della spesa sostenuta con l'investimento, in quanto, la disponibilità di un elenco preciso e dettagliato degli interventi finanziati da un programma di spesa consente l'estrazione delle relative informazioni dalle banche dati di monitoraggio. In tal senso, una prima risposta è derivata dalla recente implementazione di tavoli di coordinamento inter-istituzionale per la programmazione della spesa per investimento, culminata nell'istituzione della Cabina di Regia "Strategia Italia", e nella riforma del Regolamento interno del CIPE (delibera n. 82/2018). Anche sotto tale aspetto, un importante strumento è costituito dalla appena accennata Banca Dati CUP (istituita ai sensi della L. n. 3, 16 gennaio 2003), di titolarità CIPE, che rappresenta una sorta di anagrafe di tutti i progetti di investimento a valere su risorse pubbliche, e il cui utilizzo è finalizzato proprio a evitare riferimenti ambigui agli interventi di investimento.

Un ruolo fondamentale nel successo delle attività di monitoraggio per l'efficientamento degli investimenti è poi rappresentato dalla completa e corretta alimentazione delle segnalazioni di monitoraggio nella BDAP/BDU, fin dalla fase del finanziamento, da parte delle stazioni appaltanti e dei soggetti titolari degli interventi. Ciò richiede, in primo luogo, la garanzia dell'adozione di sistemi che consentano una sufficiente automazione dei processi di popolamento dei dati richiesti dagli strumenti di monitoraggio conseguendone, nonché, in conseguenza, l'adozione di misure di semplificazione e snellimento dei dati informativi ritenuti essenziali, allo scopo di evitare possibili e inutili overload ovvero ridondanze informative. In secondo luogo, si ritiene auspicabile, ai fini dello stimolo della trasparenza amministrativa, l'adozione nei processi di produzione dell'informazione di spesa degli strumenti Open Data che assicurando la disponibilità, l'accessibilità e la gratuità dei dati e delle informazioni relative alle attività della pubblica amministrazione, soprattutto in tema di spesa per investimenti pubblici nel Paese (Stewart, J.D., 1984; Starling G., 2005).

4. Considerazioni conclusive

Le considerazioni svolte consentono di ritenere gli strumenti di monitoraggio Open Data come possibili efficaci risposte del settore pubblico alla necessità di far fronte alle esigenze ma, soprattutto, agli elementi di criticità e fragilità che caratterizzano gli investimenti pubblici. Questi, invero, possono rappresentare potenziali supporti fondamentali per favorire l'accountability pubblica, la trasparenza amministrativa e la condivisione e diffusione della rendicontazione delle informazioni tra le pubbliche amministrazioni e tra queste ed i cittadini, rendendo più efficaci,

efficienti e coerenti i processi sistemici di monitoraggio e di valutazione delle politiche di investimento nazionale (Masoni V., 2000; Mazzeo R., 2012).

Tuttavia, l'efficiente ed efficace gestione delle politiche di investimento pubblico, finalizzate al rilancio della crescita delle economie nazionali non può che richiedere, come condizione necessaria, una più che adeguata capacità delle amministrazioni pubbliche di predisporre, valutare e gestire piani, programmi, progetti e misure attuative (Casadio P. e Paccagnella M., 2011). A tal fine, diviene necessaria l'implementazione di opportuni strumenti che favoriscano la semplificazione del quadro normativo, la riduzione dei tempi di realizzazione degli interventi, la certezza giuridica nella gestione delle procedure di affidamento delle misure e la necessaria garanzia di sostenibilità economica delle imprese affidatarie, nonché l'implementazione di efficaci ed adeguati sistemi di monitoraggio ed il miglioramento delle competenze e delle capacità organizzative delle amministrazioni coinvolte nell'investimento (Turco, 2019).

Il raggiungimento degli obiettivi auspicati non può allora prescindere dall'attuazione di efficaci e condivise attività di informazione e di monitoraggio, che rappresentano, negli attuali contesti nazionali, leve strategiche primarie per il perfezionamento del piano degli investimenti pubblici, la cui programmazione, gestione, controllo e valutazione rappresentano un ciclo interattivo continuo e sinergico (Gallia R., 2012).

Nonostante il diffuso riconoscimento dell'importanza delle attività di monitoraggio per il miglioramento delle politiche di investimento pubblico, si osserva come nella realtà dei fatti, il raggiungimento di tale obiettivo ha incontrato nel tempo una serie di ostacoli di varia natura ed intensità, tra i quali emerge con evidenza preponderante la problematica legata alle dinamiche relative alla produzione e condivisione dei flussi informativi connessi agli investimenti pubblici. In particolare, si è riscontrato come le criticità precedentemente esposte relativamente alla corretta impostazione delle procedure di monitoraggio trovino concreto riscontro nella realtà delle amministrazioni pubbliche coinvolte nei processi di programmazione e spesa.

Non di rado, invero, si osservano situazioni in cui le amministrazioni sottovalutano la necessità di implementare il monitoraggio mediante il ricorso a metodologie e strumenti improntati alla produzione e diffusione in condivisione delle informazioni necessarie delle varie fasi delle procedure di realizzazione delle opere, nonché alla centralizzazione e alla informatizzazione necessari per giungere alla costruzione di un vero patrimonio informativo unico e universale. Al contrario, le amministrazioni pubbliche sembrano ancorate a procedure informative arcaiche fondate sulla produzione cartacea e tendono a considerare gli strumenti di monitoraggio condivisi come un adempimento burocratico non concretamente utile e di valore puramente formale.

In merito si fa presente che il processo di monitoraggio della spesa per investimenti coinvolge circa 27.000 stazioni d'appalto. Questo fa sì che la dimensione

organizzativa e amministrativa risulta particolarmente complessa e i suoi esiti vengono determinati, in larga parte, dalla consistenza numerica, ma soprattutto dalle competenze e professionalità delle amministrazioni responsabili dei programmi di spesa.

Si ritiene, quindi, che l'implementazione di qualsiasi politica di intervento per il miglioramento degli investimenti pubblici, richiede primariamente la considerazione di alcuni aspetti fondamentali da ponderare per poter implementare efficacemente i cambiamenti e le riforme auspicate. In particolare, si considera necessario un profondo cambiamento culturale nelle amministrazioni che operativamente intervengono nei processi di programmazione e spesa affinché queste comprendano l'importanza del monitoraggio effettuato tramite strumenti integrati, centralizzati e informatizzati che rendono il patrimonio informativo comune e condiviso. Occorre che il monitoraggio formale e riconosciuto normativamente sostituisca le tradizionali evidenze cartacee e procedurali prodotte nel corso delle fasi di esecuzione di un'opera o di un progetto di investimento, divenendo per tutte le amministrazioni coinvolte lo strumento unico di pubblicità con valore amministrativo.

Parimenti, è fondamentale che le problematiche legate al miglioramento delle attività di monitoraggio vengano affrontate e risolte in appositi tavoli istituzionali di coordinamento. In merito all'importanza di tale strumento istituzionale, si osserva come nel 2018, è stato inaugurato tale metodo di lavoro presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri proprio al fine di risolvere i nodi che si frappongono all'accelerazione della spesa per investimenti. In particolare, sono stati istituiti tavoli di coordinamento inter-istituzionale per la programmazione della spesa, culminati nell'istituzione della Cabina di Regia «Strategia Italia», con dPCM 15 febbraio 2019, in attuazione di quanto previsto dall'art. 40 del decreto legge 28 settembre 2018, n. 109, e nella riforma del Regolamento interno del CIPE (delibera n. 82/2018). Questi tavoli, coordinati dal DIPE, e con la presenza di MEF-RGS e di tutte le amministrazioni coinvolte sia nella programmazione che nell'attuazione dei programmi di spesa (MIT, MIBACT, MIPAAFT, ANAS, RFI, ...), anche come grandi stazioni d'appalto, hanno dimostrato che mettere a sistema le competenze e gli sforzi congiunti dei vari livelli di governo può dare risultati concreti proprio grazie alla condivisione dell'impostazione complessiva. Sarebbe fondamentale riproporre questo metodo di lavoro per la soluzione dei problemi del monitoraggio attuativo che è fondamentalmente un problema organizzativo e di condivisione delle priorità amministrative. La tematica del monitoraggio è sempre stata marginalmente considerata nei predetti tavoli di coordinamento, come tema ancillare, i cui presupposti in concreto non sempre hanno trovato attuazione in impegni ed azioni effettive da parte dei soggetti coinvolti. Sarebbe, forse, il momento di istituire un tavolo di lavoro fra queste amministrazioni dedicato al monitoraggio finanziario, fisico e procedurale dei progetti di investimento pubblico. Un momento di incontro non esclusivamente tecnico, ma a livello "alto" e d'impulso dell'Autorità politica, come nelle occasioni in cui sono state coordinate, insieme a MEF-RGS, le azioni per l'attivazione dei Piani nazionali per le risorse idriche (con MIT

e ARERA), per la mitigazione del rischio idrogeologico (con MIT, MATTM, MIPAAFT, Protezione civile, ecc...), per l'accelerazione degli investimenti di ANAS (con ANAS, MIT, MIBACT, MATTM e le altre amministrazioni competenti sui pareri e le autorizzazioni necessarie per sbloccare gli interventi). Un soggetto fondamentale con cui condividere azioni e proposte normative per il rafforzamento del monitoraggio è sicuramente il MEF-RGS, titolare dei principali sistemi di monitoraggio attuativo (BDAP e BDU, concessi in lettura al DIPE), e da anni in prima linea, insieme al DIPE, per la soluzione delle relative problematiche.

A tal fine, ad esempio, non dovrebbe essere più tollerata la prassi di eseguire il monitoraggio attuativo, sia pure per particolari programmi di spesa, in deroga alla normativa generale che sancisce nella BDAP/BDU i punti di "caduta" dell'informazione.

Il conferimento di valore amministrativo e di pubblicità fra amministrazioni delle informazioni contenute in detti sistemi, indispensabile per ottenere trasferimenti di risorse o autorizzazioni per concludere le fasi attuative può essere un primo approccio complementare alle altre azioni da intraprendere.

Riferimenti bibliografici

Banca d'Italia (2018), Investimenti pubblici per lo sviluppo dell'economia. Intervento del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco, 64° Convegno di Studi Amministrativi Sviluppo economico, vincoli finanziari e qualità dei servizi: strumenti e garanzie, Banca d'Italia, Roma.

Bentivogli C., Casadio P. e Cullino R. (2011), I problemi nella realizzazione delle opere pubbliche: le specificità territoriali, in Banca d'Italia.

Bergamin Barbato M. (1991), Programmazione e controllo in un'ottica strategica, UTET, Milano.

Borgonovi E. (a cura di) (1995), Il controllo della spesa pubblica. Aspetti istituzionali di politica economica e di sistemi contabili, Egea, Milano.

Buccellato A. (1992), Il sistema informativo delle aziende pubbliche, CEDAM, Padova.

Casadio P. e Paccagnella M. (2011), La difficile programmazione delle infrastrutture in Italia, in Banca d'Italia.

D'Alessio L. (1992), La gestione delle aziende pubbliche: problemi di programmazione, controllo e coordinamento. Giappichelli, Torino.

Daly, H. E. (2001), Oltre la crescita: l'economia dello sviluppo sostenibile. Edizioni di Comunità, Milano.

Farneti G. (2000), Gestione e contabilità dell'ente locale, Maggioli, Rimini.

Gallia R. (2012), Il controllo della spesa pubblica per le infrastrutture, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez" 1-2/2012, pp. 251-266.

Hood C. (1995), Contemporary public management: a new global paradigm?, in *Public policy and administration*, 10(2), 104-117.

Inea (2006), Le attività di monitoraggio e le implicazioni sulla gestione dei programmi di sviluppo, Dossier Tecnico, Roma.

Lippi A. (2007), La valutazione delle politiche pubbliche, il Mulino, Bologna.

Lombardi M. (2010), Processo della policy e indicatori di monitoraggio, in Bezzi C., Cannavò L., Palumbo M., *Costruire e Usare Indicatori nella Ricerca Sociale e nella Valutazione*, FrancoAngeli, Milano.

Masoni V. (2000), *Monitoraggio e valutazione dei progetti nelle organizzazioni pubbliche e private*, Franco Angeli, Milano

Masoni V. (2008), *Monitoraggio: valutazione di processo. Lezioni dell'esperienza*, Rassegna Italiana di Valutazione, a. XII, n. 40.

Masera R. (2017), *Dalle buone infrastrutture il rilancio della crescita*, Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA.

Mazzeo Rinaldi F. (2012), *Il monitoraggio per la valutazione. Concetti, metodi e strumenti*, Franco Angeli, Milano.

Mussari R. (1999), *La valutazione dei programmi nelle aziende pubbliche*, Giappichelli, Torino.

Lanza A. (2002), *Lo sviluppo sostenibile. Terza edizione aggiornata*. Il Mulino, Bologna.

Miolo Vitali P., Anselmi M. (1989), *La programmazione nelle pubbliche amministrazioni: linee evolutive*, Giuffrè Editore, Milano.

Pavan A., Reginato E. (2009), *Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche. Gestione per Obiettivi e contabilità integrata*. Giuffrè Editore, Milano.

Rangone C. (2010), *La selezione delle imprese in Europa tra discrezionalità, responsabilità e politiche di qualificazione della spesa*, mimeo, www.igi.it.

Starling G. (2005), *Managing the public sector*, Thomson Wadsworth, Belmont.

Stewart, J.D. (1984), *The Role of Information in Public Accountability*, in Hopwood, A. and Tomkins, C., "Issues in Public Sector Accounting", Phillip Allan Publishers Limited, London.

Turco M. (2019), *Prospettive, analisi e possibili soluzioni per il miglioramento dell'efficienza degli investimenti pubblici*. Informativa al Comitato Interministeriale per la Politica Economica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.

Vecchi G. (2006a), *Il monitoraggio e la valutazione intermedia di programmi complessi: una sfida metodologica e professionale*, Rassegna Italiana di Valutazione, n. 34, 2006.

Vecchi G. (2006b), *La misurazione delle performance per migliorare le politiche e le strategie*, in AA.VV. *Misurare per decidere. La misurazione delle performance per*

migliorare le politiche pubbliche e i servizi, Collana Analisi e strumenti per l'innovazione del Dipartimento della funzione pubblica, Rubettino.

Weiss, C. H. (1998), *Evaluation: Methods for studying programs and policies*, Pearson College Division, Upper Saddle River, New Jersey.

Prima sessione. Presentazione

Giuseppe Di Gaspare

Ringrazio il Senatore per l'intervento, che è entrato già *in medias res* e ha delineato sinteticamente il quadro degli obiettivi di governo, gli obiettivi macroeconomici di sviluppo, da un punto di vista qualitativo ma direi anche quantitativo, che si vogliono perseguire e i vincoli in cui si trova questa operatività di governo, come operatività del Paese. In termini più generali, possiamo anche dire che alcune criticità che emergono dal punto di vista delle azioni governative, come vengono percepite, riguardano in particolare il funzionamento della macchina amministrativa. Mi veniva da pensare, sentendo il riferimento alle imprese italiane di eccellenza che si spostano sempre più all'estero che, avendo un adeguamento al training con la macchina amministrativa italiana, sono in grado di far fronte a qualsiasi concorrenza.

Al di là delle battute il problema esiste, la crisi c'è, il crollo dell'investimento è un dato di fatto con cui ci dobbiamo confrontare, con tutte le conseguenze ad esso connesse. Sono particolarmente lieto dell'intervento del Rettore che ha delineato un po' l'infrastruttura intellettuale, di cui noi facciamo parte come Luiss, che può concorrere in qualche misura a cercare di risolvere questi problemi in chiave operativa. La Luiss, appunto – l'ha detto il Rettore e lo ripeto – ha una tendenza di ricerca scientifica applicata operativa e, quindi, è sempre pronta ad intervenire, lo ha dimostrato varie volte, con proposte e capacità di intervento e di supporto concreto di interventi pubblici.

L'impostazione di questo convegno riflette un po' questo problema di carattere generale, nel senso che non abbiamo voluto dare un taglio troppo settoriale, ma abbiamo messo insieme problemi di investimenti, di finanziamenti e di realizzazione delle opere, che sono inevitabilmente tutti interconnessi. È inutile, quindi, andare a cercare di approfondire un unico aspetto, in modo particolare, quando poi gli altri che fanno da contorno devono essere connessi, non si riescono a risolvere e a rielaborare, in quanto lo scenario è complessivo.

Abbiamo pensato con questo approccio di dividere il convegno in due sessioni: nella prima sessione vi sono relazioni che abbiamo richiesto ad organismi istituzionali che operano nel settore, sia dal punto di vista del finanziamento, che dal punto di vista del controllo e, soprattutto, con il distacco necessario e con una riflessione di carattere, direi, scientifico, sostanzialmente sull'attività che viene svolta. Abbiamo chiesto,

appunto, ai relatori di questa prima sessione di intervenire, fornendoci un loro punto di vista di carattere nei settori in cui operano. Come vedete, ci sono due organizzazioni internazionali, all'interno delle quali abbiamo in particolare cercato il contributo di esperti italiani, perché a volte diventa difficile riportare esperienze straniere, non solo per problemi linguistici e problemi concettuali estenuanti, ma anche perché hanno difficoltà a contestualizzare con la situazione italiana. Chi è italiano ha un punto di vista anche sulla situazione italiana e riesce pertanto a tradurre i discorsi in modo da innestarli, praticamente e teoricamente, nella nostra esperienza, cosicché ci vengano filtrati in un sistema cognitivo che ci permette di apprezzarli e prenderli in considerazione in modo più adeguato.

La prima sessione ha questo obiettivo e vorrei presentare i partecipanti: abbiamo, per la BEI (Banca Europea degli investimenti), il Dott. Carlo Lamari, che si occupa, qui a Roma, di finanziamenti infrastrutturali, in particolare, per l'operatività della situazione italiana; ci dirà appunto le sue riflessioni nelle esperienze svolte.

L'Avvocato Federico Greco, invece, che opera in Lussemburgo e che ha un occhio particolarmente più attento ai problemi procedurali, contrattuali e della realizzazione dei progetti. Entrambi hanno un cv importante, anche all'interno di questa istituzione, sul quale però, sono costretto, in questo momento a sorvolare.

Il Dott. Fabrizio Balassone lavora in Banca d'Italia; si occupa di questo settore da molto tempo ed è stato Coordinatore dello studio sulle "Infrastrutture in Italia, valutazione, programmazione e realizzazione"³, uno studio organico del 2011 e in corso di aggiornamento. Ci dirà anche un feedback sulla situazione attuale.

Il Prof. Marcello Minenna, Responsabile dell'Ufficio analisi quantitative della Consob, nonché docente all'Università Bocconi, sempre di matematica quantitativa, che ha una particolare conoscenza del settore di investimenti, dove appunto, dalla mobilitazione del capitale necessario affinché gli investimenti si realizzino, ha delle proposte in questo senso. Lo ha anche esplicitato in un articolo recente pubblicato su "Il Sole 24 Ore", per cui lo ascolteremo con molta attenzione.

Si conetterà con noi alle 16.30 dall'OCSE a Parigi – c'è in corso un G20 e quindi non è possibile averlo qui con noi – il Dott. Raffaele Della Croce. Gli ho chiesto, in particolare, di parlare del Long Term Investment Project, perché sono avanti su questa ricerca, avendo loro uno scenario di carattere globale, almeno globale-occidentale; penso sia utile ascoltarlo.

La seconda sessione è presieduta dal collega Prof. Paolo Garonna, che è nostro docente nella stessa facoltà, quindi ha accettato ben volentieri l'invito, nonché Segretario generale della Federazione delle Banche delle Assicurazioni e della Finanza (FeBAF); perciò anche lui ha un punto di vista pratico sull'argomento. È un tema che la FeBAF controlla e monitora con continuità. Presenterà poi lui gli altri relatori, che

³ Banca d'Italia, "Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione", n. 7/2011.

sono operatori del settore, dopo di che la giornata di studio tenderà a chiudersi e lasceremo lo spazio – speriamo che rimanga – per gli interventi liberi.

Grazie!

Interventi

Fabrizio Balassone*

Abstract – Gli investimenti pubblici sono diminuiti negli anni in Italia, ma il deficit di dotazione infrastrutturale del Paese non sembra riflettere tanto la carenza di risorse finanziarie quanto l'insoddisfacente qualità della loro gestione. La riduzione della spesa non dipende dalle regole di bilancio europee, riflette piuttosto scelte politiche; la sua dimensione è amplificata da innovazioni istituzionali e contabili che incidono sull'omogeneità del confronto intertemporale. Se non cambiano i meccanismi di gestione della spesa sarà difficile sfruttare appieno il potenziale contributo degli investimenti pubblici alla crescita dell'economia.

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il calo della spesa per investimenti. – 3. La dotazione di infrastrutture. – 4. Cosa ha determinato il calo della spesa? – 5. Basta spendere di più per far crescere l'economia italiana? – 6. Post scriptum.

1. Premessa

Il Professor Di Gaspare ha accennato a un progetto di ricerca sugli investimenti pubblici che ho coordinato nel 2010, i cui lavori sono stati raccolti in due rapporti pubblicati nel 2011 e nel 2012⁴. È in qualche misura disarmante constatare come a distanza di quasi dieci anni i problemi affrontati allora siano sostanzialmente gli stessi che ci preoccupano oggi: carenza di capacità progettuale, mancanza di fondi, tempi di realizzazione lunghi, costi elevati, opere incompiute.

Vorrei organizzare il mio intervento intorno a due fatti e a due domande. I due fatti sono: a) che gli investimenti pubblici sono diminuiti molto negli ultimi anni e b) che quantità e qualità del capitale pubblico sono inferiori nel nostro paese rispetto a quanto si riscontra in altre economie avanzate. Le due domande sono invece: a) che cosa ha determinato il calo della spesa per investimenti? e b) basta spendere di più per far crescere l'economia italiana?

* Le opinioni sono strettamente personali e non coinvolgono le istituzioni di appartenenza.

⁴ “Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione”, *Seminari e Convegni*, Banca d'Italia, n. 7, 2011; “L'efficienza della spesa pubblica per le infrastrutture”, *Seminari e Convegni*, Banca d'Italia, n. 10, 2012.

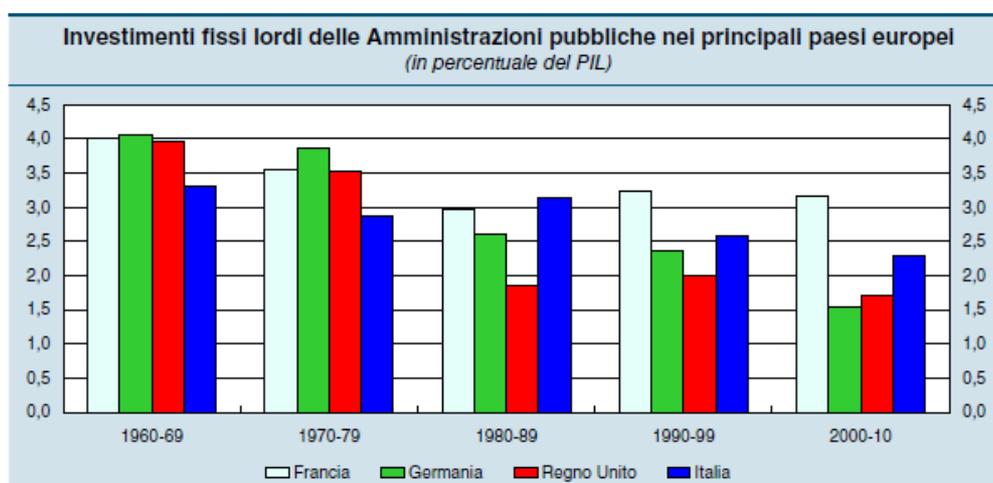
Utilizzerò il confronto tra i due “fatti” per suggerire che il ritardo nella dotazione infrastrutturale dell’Italia non riflette principalmente una carenza di risorse finanziarie. Per quanto riguarda le due domande, cercherò di argomentare che la causa principale della riduzione della spesa per investimenti in Italia non sta nelle regole di bilancio europee e che se non si cambiano i meccanismi di gestione della spesa sarà difficile sfruttare appieno il potenziale contributo degli investimenti pubblici alla crescita dell’economia.

2. Il calo della spesa per investimenti

Guardando alla serie storica relativa all’Italia, il calo dell’incidenza sul PIL della spesa pubblica per investimenti è netto: si parte da valori medi prossimi al 3,5 per cento del prodotto negli anni ’60 per scendere a poco più del 2,2 per cento negli ultimi cinque anni. Questa diminuzione tuttavia non è una caratteristica specifica del nostro paese, è una tendenza che negli ultimi 50 anni si è affermata, con delle differenze, anche negli altri principali paesi europei (fig. 1).

Rispetto agli anni sessanta e settanta, in questo contesto di generalizzata riduzione della spesa, la posizione relativa dell’Italia è migliorata: negli ultimi quaranta anni la spesa per investimenti delle Amministrazioni pubbliche italiane è stata in linea con quella media dei principali paesi europei; inferiore a quella della Francia e superiore a quella della Germania e del Regno Unito (dove però la spesa è tornata a crescere negli ultimi dieci anni).

Figura 1



Fonte: Relazione Annuale, Banca d’Italia, 31 maggio 2011; elaborazioni su dati OCSE ed Eurostat.

3. La dotazione di infrastrutture

Cumulando la spesa annua per investimenti al netto del deprezzamento (con il metodo dell'inventario permanente) si può ottenere una valutazione dello stock di capitale pubblico di un paese. Utilizzando questo metodo il Fondo monetario internazionale ha stimato che nel 2015 l'Italia possedesse una dotazione infrastrutturale pari a circa il 56 per cento del suo PIL, contro il 57 per cento della Spagna, il 48 della Germania, il 72 della Francia⁵.

L'esito del confronto cambia se si fa riferimento, invece che alla spesa, a misure delle opere realizzate (lunghezza e densità delle reti di trasporto, fornitura di energia e acqua, telecomunicazioni, ecc.). L'estensione della rete autostradale e ferroviaria dell'Italia, se rapportata alla popolazione, è significativamente inferiore a quella di Germania, Francia e Spagna. In rapporto alla superficie, il confronto è meno sfavorevole ma il gap rimane. Il ritardo del nostro paese risulta più marcato se si considera anche l'adeguatezza delle infrastrutture (misurata, ad esempio, in termini di accessibilità)⁶. Infine i confronti basati su indicatori che utilizzano valutazioni di natura soggettiva circa la qualità complessiva delle infrastrutture sono particolarmente sfavorevoli per l'Italia: ad esempio, nella classifica stilata dal World Economic Forum l'Italia risulta al 58° posto su 137 paesi, distanziata da tutte le maggiori economie europee⁷.

Sembra di poter confermare che “le misure del capitale pubblico basate sui flussi finanziari assegnano all'Italia una dotazione in linea con quella degli altri principali paesi europei [...mentre] le misure di dotazione fisica delle infrastrutture forniscono un'immagine diversa: fatta 100 la media europea, [all'inizio degli anni 2000] l'indice di dotazione per l'Italia era pari a 102, in linea con quello della Francia, ma significativamente inferiore a quelli di Germania (123) e Regno Unito (117)”⁸, (fig. 2).

Si potrebbe presumere che ciò sia dovuto anche a una minore efficienza nella realizzazione delle opere.

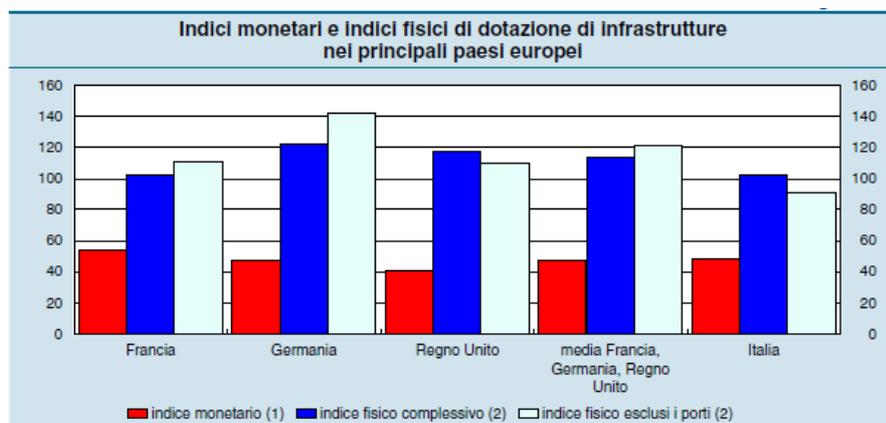
⁵ FMI (2017), *Investment and Capital Stock Dataset*.

⁶ Banca d'Italia, *Relazione annuale*, 2019, p.219.

⁷ Cfr. Busetti F. *et al.*, “Capitale e investimenti pubblici in Italia: effetti macroeconomici, misurazione e debolezze regolamentari”, *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, nr. 520, ottobre 2019.

⁸ Banca d'Italia, *Relazione annuale*, 2011, p. 120.

Figura 2⁹



Fonte: per l'indice monetario, C. Kamps, *New Estimates of Government Net Capital Stocks for 22 OECD Countries, 1960-2001*, «IMF Staff Papers» n. 1, 2006; per gli indici fisici: elaborazioni su dati Istituto Guglielmo Tagliacarne.
 (1) Stock di capitale stimato in base al metodo dell'inventario permanente a partire dai flussi di investimenti fissi lordi delle Amministrazioni pubbliche; rapporti al PIL; anno 2000. – (2) Media ponderata delle infrastrutture economiche (fattori di ponderazione: popolazione, occupazione e superficie); media UE=100; anni 1997-2000.

4. Cosa ha determinato il calo della spesa?

Spesso nel dibattito la riduzione della spesa viene accostata all'introduzione delle regole di bilancio della UE, in particolare per il disincentivo a investire che deriverebbe dall'assenza della *golden rule* nel Patto di stabilità e crescita. In realtà, se si guardano i dati si vede che in Italia il disavanzo è stato in generale superiore alla spesa per investimenti. Più che le regole di bilancio UE, il calo della spesa per investimenti sembra riconducibile a scelte politiche.

Il dibattito sulla *golden rule* ha peraltro radici antiche; a sfavore della regola gioca soprattutto il timore degli abusi e delle distorsioni che possono derivare dall'esclusione delle spese in conto capitale dal calcolo del disavanzo. Se si pensa alle esigenze di lungo periodo di un Paese, ci sono infrastrutture che sono altrettanto importanti di quelle materiali, ad es. il sistema di istruzione, che non andrebbero sacrificate per concentrare la spesa nelle infrastrutture fisiche. D'altro canto, non è possibile finanziare in disavanzo l'intero bilancio pubblico¹⁰.

Altre considerazioni possono forse spiegare in maniera più convincente il calo della spesa per investimenti pubblici. In primo luogo bisogna tenere presente che nel corso del tempo il fabbisogno di infrastrutture dei paesi avanzati si è ridotto, negli anni sessanta e settanta in molti paesi c'era ancora l'esigenza di costruire (o ricostruire) il proprio network infrastrutturale; oggi si tratta soprattutto di adeguarlo alle esigenze moderne e di assicurarne la manutenzione.

⁹ Fonte: Banca d'Italia, *Relazione annuale*, 2011, p. 120.

¹⁰ Cfr. Balassone F. e D. Franco (2000), *Public investment, the Stability Pact and the 'golden rule'*, *Fiscal Studies*, 2000, vol. 21, issue 2, 207-229

In secondo luogo c'è una questione contabile: negli anni sessanta e settanta quasi tutte le spese per investimenti passavano attraverso il bilancio pubblico, oggi non è più così. La realizzazione di molte opere è demandata ad agenzie collocate al di fuori del perimetro delle amministrazioni pubbliche o a concessionari privati.

5. Basta spendere di più per far crescere l'economia italiana?

Non c'è dubbio che la spesa per investimenti, essendo una spesa diretta, abbia un moltiplicatore più alto rispetto a quello dei trasferimenti (ossia che, a parità di spesa, gli investimenti possano determinare un'espansione del prodotto più ampia dei trasferimenti, che in parte possono essere destinati al risparmio).

Tuttavia il valore effettivo del moltiplicatore dipende da numerosi fattori: il grado di utilizzo delle risorse produttive al momento dell'investimento; l'efficienza della spesa e i tempi di attuazione dei programmi di investimento; le modalità di finanziamento; l'orientamento della politica monetaria e le possibili ripercussioni sul premio per il rischio sovrano.

Busetti *et al.* (cit., p. 6), utilizzando simulazioni del modello econometrico trimestrale della Banca d'Italia, mostrano che in presenza di condizioni monetarie accomodanti e con un'adeguata efficienza nell'utilizzo delle risorse una maggiore spesa per investimenti può determinare un aumento della crescita dell'attività economica tale da favorire la discesa del rapporto tra debito pubblico e PIL nonostante il più elevato disavanzo. Tuttavia gli autori mostrano anche che qualora l'attuazione degli investimenti fosse caratterizzata da sprechi e inefficienze, il moltiplicatore si ridurrebbe significativamente e il rapporto fra debito pubblico e prodotto aumenterebbe a seguito dell'aumento di spesa.

Accrescere la spesa senza aver prima migliorato i meccanismi che determinano il grado di efficienza nell'impiego delle risorse potrebbe rivelarsi controproducente¹¹. "Gli indicatori di qualità amministrativa prodotti dalla Commissione europea e dalla Banca Mondiale, assegnano all'Italia un valore basso rispetto agli altri paesi europei. Più nello specifico, l'FMI ha costruito un quadro di riferimento per cogliere le caratteristiche istituzionali maggiormente rilevanti per la gestione degli investimenti pubblici (FMI, 2015, 2018), quali ad esempio la capacità di pianificazione, le modalità di finanziamento, implementazione e valutazione ex post; su molti degli aspetti

¹¹ In un paese ad alto debito pubblico come l'Italia, un aumento della spesa per investimenti finanziato in disavanzo può – soprattutto se percepito come improduttivo – provocare un aumento del premio al rischio sovrano e quindi avere effetti negativi sul prodotto e sul debito (cfr. I. Visco, "Investimenti pubblici per lo sviluppo dell'economia", Relazione presentata al 64° Convegno di studi amministrativi su "Sviluppo economico, vincoli finanziari e qualità dei servizi: strumenti e garanzie", Varenna, 22 settembre 2018).

considerati, il nostro Paese non sembra essere allineato con le migliori prassi” (Busetti *et al.*, cit., p. 23)¹².

Post Scriptum

Tre mesi dopo il convegno in cui ho svolto questo intervento la pandemia da Covid-19 ha colpito l'Italia. È stato uno shock che è costato molte vite umane, innanzitutto, e che avrà, ha già avuto, conseguenze economiche durissime.

La reazione di tutte le politiche è stata forte e tempestiva. Il Consiglio direttivo della BCE è intervenuto a sostegno della liquidità delle banche e ha varato un programma eccezionale di acquisto di titoli. Le misure di bilancio finora decise dal Governo accrescono il disavanzo pubblico di 4,5 punti percentuali del PIL, altre sono allo studio; sono accompagnate da garanzie e moratorie sul credito a sostegno di imprese e famiglie. Le istituzioni europee hanno attivato la clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita per consentire ai paesi membri di agire liberamente sul fronte della politica di bilancio, hanno reso più flessibile la normativa sugli aiuti di stato e quella sull'utilizzo dei fondi di coesione; hanno approvato tre strumenti di sostegno finanziario che complessivamente possono mettere a disposizione dell'economia europea circa 540 miliardi, prevalentemente con prestiti a bassissimi tassi di interesse¹³. È inoltre in discussione un ulteriore strumento di sostegno, il *Next Generation EU*, che dovrebbe garantire ulteriori 750 miliardi di fondi, per la maggior parte come trasferimenti, a carico del bilancio della UE.

Utilizzare in maniera efficiente le risorse prese a prestito sul mercato e quelle fornite dalla UE (anch'esse da restituire, seppure a condizioni di vantaggio e su un orizzonte temporale lungo) sarà indispensabile per riportare l'economia italiana su un sentiero di crescita sostenuta e duratura. Scelte sbagliate e poco produttive ci lascerebbero in eredità solo un debito pubblico ancora più alto.

¹² Cfr. FMI (2015), *Making Public Investment More Efficient*, Staff Report; FMI (2018), *Public Investment management assessment: review and update*, Staff Report.

¹³ Si tratta del “meccanismo per contrastare i rischi di disoccupazione” (lo SURE), di un fondo di garanzia della BEI per il credito alle piccole e medie imprese e della nuova linea di credito “pandemica” del Meccanismo europeo di stabilità.

Proposte di ingegneria finanziaria per la rivalutazione del patrimonio immobiliare dello Stato ed il rilancio delle infrastrutture

Marcello Minenna*

Abstract – In questo lavoro si propone una soluzione di ingegneria finanziaria a capitale misto pubblico/privato rimodulabile in forme differenti per raggiungere specifici obiettivi di politica economica. In particolare, si prevede la costituzione di una società veicolo stile ABS (*Asset-Backed-Securities*) di proprietà pubblica ma fuori dal perimetro contabile del settore pubblico che abbia come obiettivi la realizzazione di investimenti infrastrutturali ad alto potenziale nelle aree depresse del territorio nazionale e la rivitalizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare del Paese. Nello schema di cartolarizzazione si effettua un *mixing* di strumenti più elementari, rappresentati dalle garanzie governative e dalle concessioni d'uso e sfruttamento commerciale, in una forma più evoluta e sicura che permette il coinvolgimento di un capitale misto pubblico/privato in proporzioni molto più ampie che in passato. Lo scopo è avviare un progetto di rinnovamento infrastrutturale che sia *market-friendly* e costruito sul presupposto di avviare una *governance* mista pubblico/privato, con lo sviluppo costruttivi meccanismi di *delegated monitoring* sugli investimenti.

Sommario: 1. Premessa. – 2. un grande progetto di rivitalizzazione infrastrutturale al Sud-Italia. – 3. un riordino strutturale del patrimonio immobiliare italiano. – 4. gli strumenti di ingegneria finanziaria necessari: lo special purpose vehicle (spv). – 5. la strutturazione del beneficio fiscale. – 6. l'ingegneria finanziaria al servizio del patrimonio immobiliare del Paese.

1. Premessa

In questa ricerca vengono presentate delle ipotesi di lavoro per rilanciare un processo di modernizzazione del Paese.

È noto in letteratura che le criticità che l'Italia incontra relativamente al rispetto dei parametri fiscali europei ed in particolare della soglia Debito/PIL al 60% non derivino solo dal livello elevato del debito ma anche dal crollo del PIL; ed in particolare, la determinante di questo crollo va cercata negli investimenti¹⁴.

I numeri sono di per sé evidenti. Ad esempio, con riferimento alla industria delle costruzioni, abbiamo perso 3,5 milioni di posti di lavoro a livello europeo, di cui 600.000 solo in Italia. Nello stesso periodo 120.000 aziende hanno chiuso. Per quanto

* Le opinioni sono strettamente personali e non coinvolgono le istituzioni di appartenenza.

¹⁴ IMF (2017) – vedi referenze.

riguarda il reddito, nell'edilizia è passato dall'11,5% del PIL nazionale all'8%. Il valore delle costruzioni è crollato dal 29% al 17%, mentre le opere bloccate rappresentano 36 miliardi di €, senza calcolare un indotto di 350.000 posti di lavoro. Il rapporto con le banche che è fondamentale per la tenuta del nostro sistema produttivo-industriale, è andato obiettivamente in crisi ed ha prodotto, solo in relazione al settore delle costruzioni, 160 miliardi di € di indebitamento lordo, di cui il 35% sono crediti deteriorati.

Un altro indicatore può aiutare ad inquadrare la gravità della situazione: la perdita di gettito per lo Stato in questi anni di crisi, derivante dalle imprese che sono andate in difficoltà e dal sistema bancario sovraccarico di crediti deteriorati. Parliamo di 100 miliardi di €. Qualsiasi Governo *pro tempore* troverebbe difficile gestire una simile onda d'urto. Equivarrebbe a tenere su strada una macchina con uno o due pneumatici senza pressione adeguata e con asfalto bagnato.

In questo contesto difficile vanno cercate di trovare delle soluzioni che facciano leva su quelle che sono le virtù e le capacità dell'economia italiana. Abbiamo circa 4.000 miliardi di € di risparmio investito in attività finanziarie; più 1.300 miliardi circa sostanzialmente liquidi¹⁵. Ora, non è auspicabile che la soluzione cercata sia una tassazione di questo risparmio per abbattere il debito pubblico, con buona pace di chi sia convinto che questa possa essere la strada maestra per rimettere in pista il Paese. Il risparmio andrebbe invece riconnesso ad un obiettivo di modernizzazione del Paese attraverso meccanismi di mercato; ingegneria finanziaria ben strutturata - cioè non quella dei *subprime* o che ha finanziato la bolla dello *shale oil* negli Stati Uniti d'America con risultati che prima o poi si vedranno.

L'aspetto interessante di un Paese come l'Italia è che si è creata una tale penuria di infrastrutture che anche laddove si vada a costruire una cattedrale nel deserto, a condizione di terminarla (altro annoso tema), paradossalmente si creano le condizioni affinché venga utilizzata¹⁶.

Ci sono fondamentalmente tre ambiti in cui si dovrebbe operare in Italia senza ricorrere a nuovo debito pubblico e senza imporre tassazione sul risparmio.

2. Un grande progetto di rivitalizzazione infrastrutturale al Sud-Italia

Innanzitutto, si deve prendere atto che esiste una grande opportunità: con la scoperta delle Americhe, l'Oceano Atlantico è diventato centrale ed il Mediterraneo ha perso il suo ruolo. Ora sta succedendo l'opposto, con quello che accade in Cina, Medio Oriente, India, insomma in quella parte del Pianeta conosciuta come *Far East*, il Mediterraneo sta diventando, nuovamente, centrale. Le stime sono varie: si parla di 300, 400 miliardi di dollari di logistica che passano attraverso il Mediterraneo. Se

¹⁵ Banca'Italia (2018) – vedi referenze.

¹⁶ Capolupo (2018), Piacentini P., Prezioso S., Testa (2016) – vedi referenze.

magari quindici anni fa parlare di una modernizzazione importante delle infrastrutture portuali, aeroportuali, porti, autostrade ecc., nel Sud dell'Italia poteva sembrare anacronistico, inutile (il riferimento è specifico, anche al Ponte sullo Stretto) forse oggi parlare con più fiducia di una modernizzazione del Sud Italia. In questa prospettiva, si porrebbe la realizzazione della più grande rivoluzione infrastrutturale d'Europa. Oggi gran parte del traffico merci verso l'Europa fa infatti un giro veramente *sui generis*, percorre il Mediterraneo, evita l'Italia, supera lo stretto di Gibilterra, arriva nel Nord Europa e poi da lì beni e servizi vengono irraggiati verso il resto d'Europa, Italia compresa, fino ad arrivare in Sicilia. Io credo che si potrebbe procedere diversamente: intercettare questa catena del valore nel Sud dell'Italia e da lì portarla verso il Nord. Si è peraltro in presenza di un tale eccesso di domanda che nulla si toglierebbe agli *hub* logistici del Nord Europa.

Un processo produttivo di creazione del valore in grado di capovolgere l'Europa, da Nord verso il Sud, in maniera tale da "prendere a cuore" il Mediterraneo e usarlo come punto per irraggiare la rivoluzione della logistica di merci, servizi, energia, verso il Centro e verso il Nord dell'Europa.

3. Un riordino strutturale del patrimonio immobiliare italiano

Il Secondo tema è evidente nel settore dell'edilizia. In città come Roma buona parte degli stabili non sono occupati, magari neanche affittati, ma sono in disuso e malridotti per motivi variegati. Invece di continuare a cementificare il Paese sarebbe oltremodo necessario un intervento importante su questo patrimonio immobiliare che in buona parte è anche pubblico, per valorizzarlo e cercare di ripopolare i centri delle città e in modo tale rivitalizzare in maniera intelligente il Paese anche grazie all'indotto. Nella mia esperienza semestrale nella Segreteria Tecnica del Commissario Tronca a Roma e poi anche come Assessore al Bilancio del Comune. Ho memoria di una quantità enorme di immobili che si trovano in queste condizioni; questo progetto dovrebbe essere affiancato da un ripristino delle infrastrutture sociali delle città insieme alla dei problemi di messa in sicurezza del nostro Paese relativamente ai problemi dei rischi geologici ed idrografici.

4. Gli strumenti di ingegneria finanziaria necessari: lo *Special Purpose Vehicle* (SPV)

Dove trovare le risorse finanziarie? Nella riconnessione finanziaria tra settore pubblico e privato. In questa prospettiva andrebbe creato innanzitutto il soggetto giuridico, una società veicolo (SPV – *Special Purpose Vehicle*) che dovrebbe vedere una compartecipazione gestionale pubblico/privato. Lo SPV dovrebbe interagire col sistema bancario e con il governo secondo diverse modalità, e in particolare il sistema

bancario dovrebbe conferire soprattutto crediti, fundamentalmente anche crediti deteriorati; il governo e dovrebbe fornire invece uno strumento di garanzia, cioè un obbligo di intervento solo eventuale e non immediato.

Figura 1

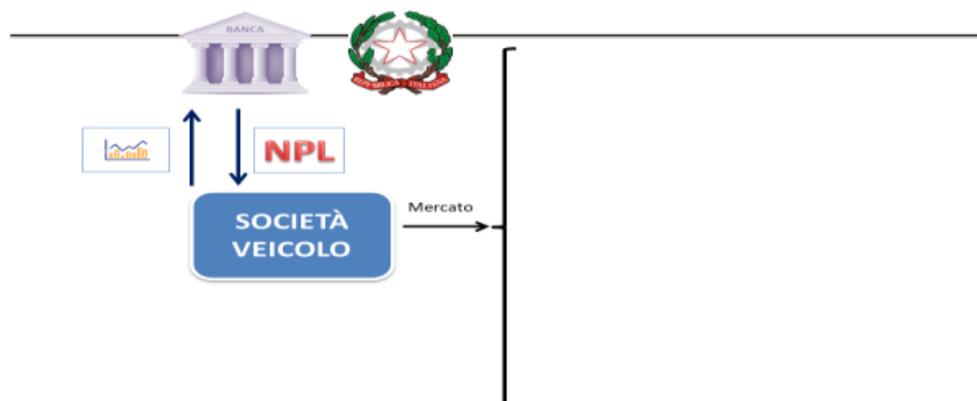


Il portafoglio di attivi conferiti nel veicolo diventerebbe parte del capitale dello SPV che si rivolgerà al mercato in cerca di risorse finanziarie liquide.

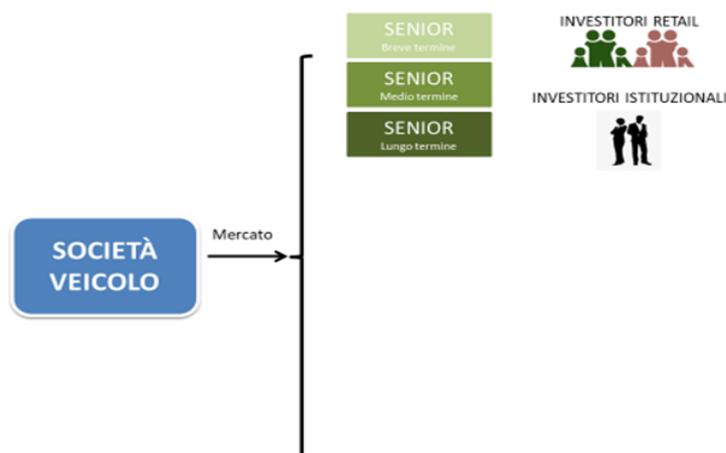
Portafoglio attivi conferiti al veicolo:

- **Crediti vs imprese edili**
- **Concessioni utilizzo infrastruttura**

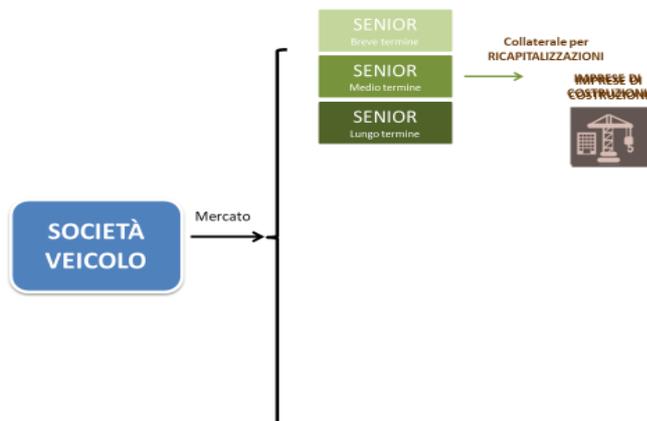
Il conferimento di liquidità avviene attraverso l'emissione di più serie di titoli che ordinati secondo una *waterfall* che tenga conto di differenti scadenze e rischiosità. I titoli meno rischiosi saranno tali perché garantiti dalla presenza di titoli più esposti all'evento di non ricevere indietro il capitale investito. In altri termini, per poter aggredire il rimborso del capitale dei titoli c.d. *senior*, il veicolo non dovrebbe essere in grado di ripagare per intero i titoli *junior*, gerarchicamente in fondo alla *waterfall*; un'indicazione di un risultato economico dell'investimento particolarmente sfavorevole.



I titoli *senior* verrebbero per costruzione a configurarsi come molto sicuri, anche più sicuri dei Titoli di Stato italiani. In questa prospettiva potrebbero essere impiegati come surrogati dei “*safe assets*” nel mercato degli investitori istituzionali e, in alcuni casi, nei settori *retail*.

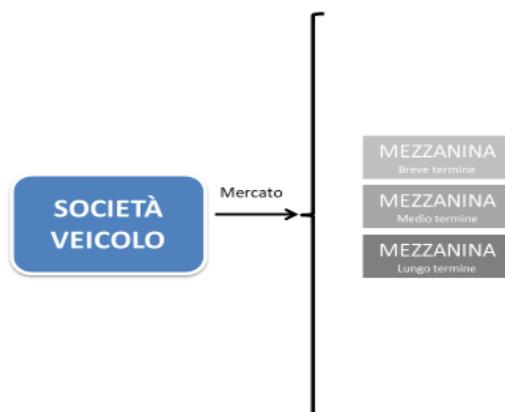


Insomma, lo SPV potrebbe fungere da “polmone finanziario” per quella parte del sistema economico che oggi è a corto di risorse per finanziare investimenti fondamentali. Un'altra funzione per i titoli *senior* emessi dallo SPV potrebbe essere quella di collaterale per ricapitalizzare le imprese di costruzioni in difficoltà.



In Italia ci sono imprese che hanno un portafoglio di appalti da poter avviare particolarmente cospicuo, che però risultano immobilizzate in varie tipologie di procedure concorsuali/burocratiche. In questo caso un contributo dello SPV, in forma di ricapitalizzazione consentirebbe un vero sblocca-appalti di opere già in fase avanzata di progettazione. La logica dell'intervento è simile a quella sottesa al noto "Progetto Italia".

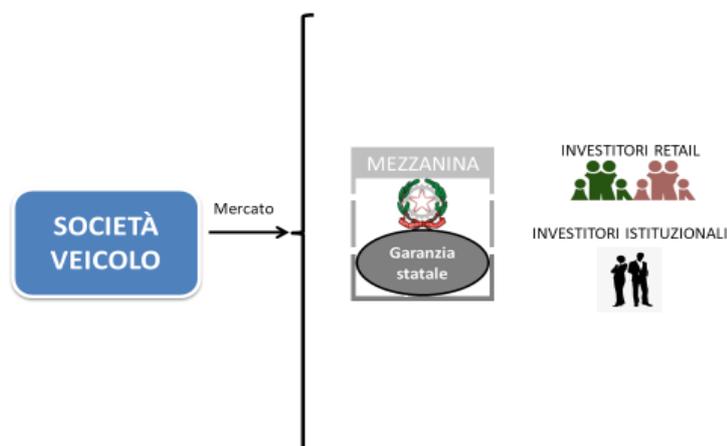
Al di sotto dei titoli *senior* si annovera una classe più rischiosa, i c.d. titoli "mezzanini".



Su questi titoli sarebbe auspicabile una garanzia statale (diapositiva 9) o magari anche un supporto sovranazionale; in Europa questo ruolo è svolto dalla Banca Europea degli Investimenti (BEI). Questa garanzia tramuterebbe i titoli in una sorta di "super BTP" sintetico, che potrebbe essere sottoscritta in sicurezza anche da famiglie e da investitori più tradizionali.

5. La strutturazione del beneficio fiscale

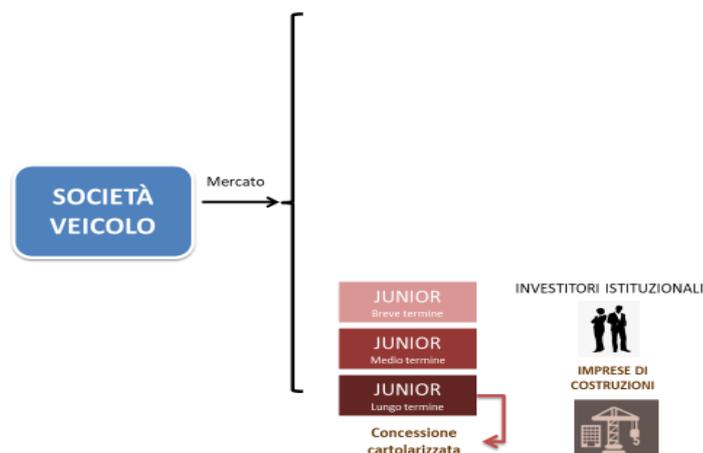
In combinazione potrebbe essere prevista qualche forma di sgravio fiscale che possa essere trasmissibile agli eredi in caso di premorienza degli investitori.



Questa caratteristica trova un razionale nella struttura demografica della popolazione italiane e negli indici di concentrazione della ricchezza finanziaria. In sostanza, se lo SPV avrebbe necessità di emettere un titolo *mezzanine* a 30 anni, questo rischierebbe di non trovare mercato tra i detentori di risparmio molto catalizzati su individui over 65; la possibilità di rendere ereditabile il beneficio fiscale connesso con l'acquisto del titolo permetterebbe di recuperare appetibilità nella categoria di investitori più finanziariamente dotata.

Infine, c'è la *tranche* di titoli più rischiosa, la c.d. *junior* che prevedrebbe una redditività nominale crescente commisurata a quella delle infrastrutture realizzate, costituendo *de facto* il rilascio di una concessione a favore dell'investitore. In sostanza il possesso di queste *tranches* si connette con l'interesse alla costruzione ed alla gestione dell'infrastruttura.

Lo SPV peraltro potrebbe operare in maniera continuativa, consentendo l'ingresso *rolling* di nuovi investitori *retail* nel momento in cui i precedenti fossero rimborsati e procedere in maniera parallela all'esecuzione di più progetti contemporaneamente, al fine di evidenziare i meccanismi di funzionamento strutturale del modello, nel prosieguo si considerano esempi in cui il Fondo da esecuzione soltanto ad un singolo progetto per volta senza la possibilità di subentro *rolling* di nuovi investitori.

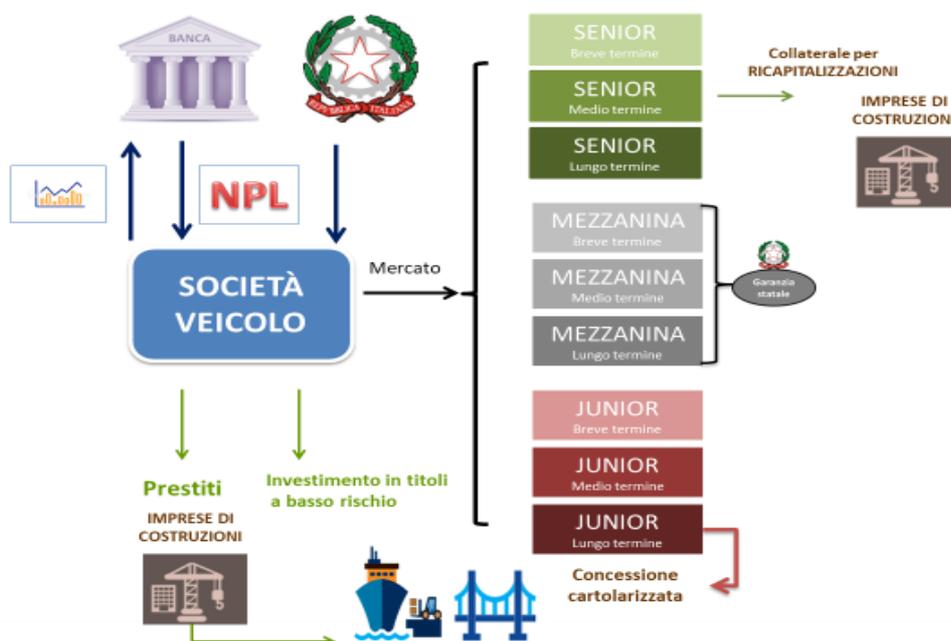


6. L'ingegneria finanziaria al servizio del patrimonio immobiliare del Paese

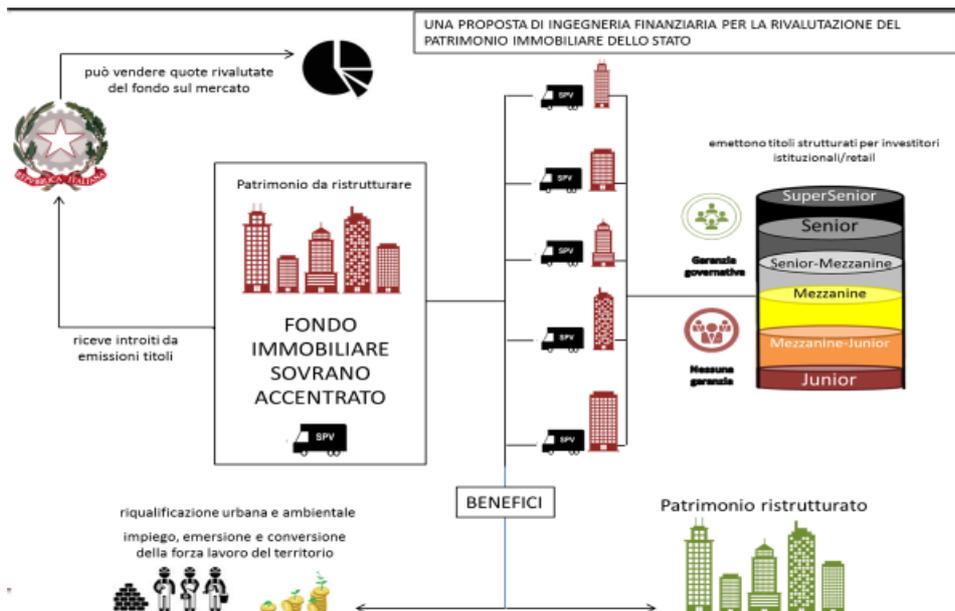
La stessa idea potrebbe essere alla base di uno SPV specifico per il settore immobiliare: una sorta di fondo sovrano diviso in comparti, uno per ogni raggruppamento di immobili di una certa tipologia, con la funzione di offrire dei *services* innovativi. Per esempio, sarebbe auspicabile predisporre immobili del genere “*all inclusive*”, in cui il soggetto erogante fornisce all'utente tutti i servizi¹⁷: dalla pulizia, al trasporto scolastico, alla gestione e manutenzione dello stabile. In maniera complementare si potrebbe prevedere un servizio di *housing* più semplice, come il

¹⁷ Ipotesi presentata nella puntata di “Report”, curata da Michele Buono, intitolata “Città intelligenti”, andata in onda su Rai 3 il 23 dicembre 2019.

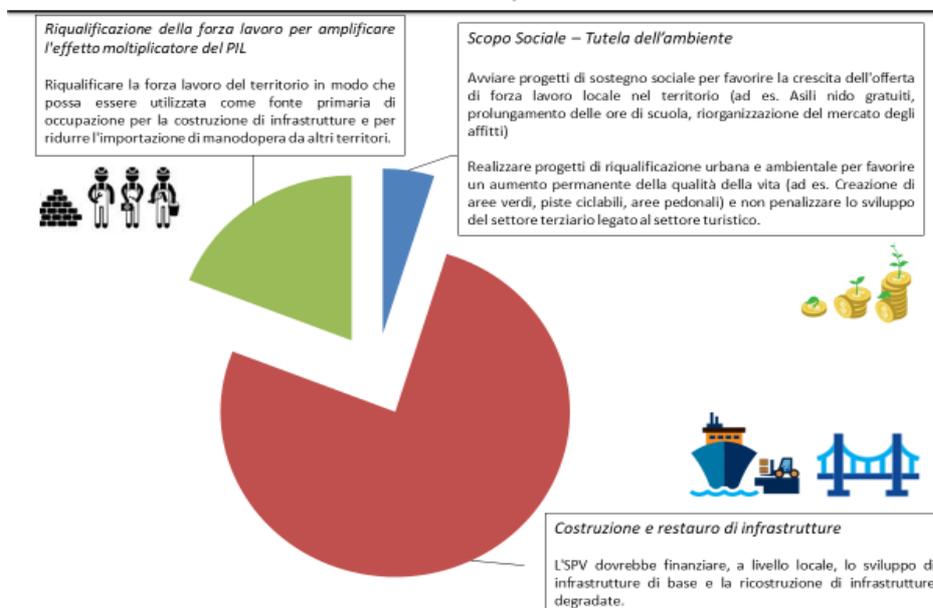
settore privato sta già realizzando attraverso le forme di utilizzo atipico degli appartamenti in concorrenza con i sistemi classici di ricezione alberghiera nel nostro territorio. Queste soluzioni stanno mostrando nei fatti delle redditività assolutamente elevate, mentre oggi del patrimonio italiano definisce la “groviera” delle nostre città.



Rivalutazione de patrimonio immobiliare dello Stato



Investimenti a impatto sociale



L'uso dell'immobile definito dallo SPV potrebbe anche prevedere l'innesto – con il supporto di agevolazioni fiscali ad hoc – degli elementi social come ad esempio progetti di riqualificazione urbana e ambientale e di impiego, emersione e conversione della forza lavoro del territorio.

Questa innovativa gestione del patrimonio immobiliare potrebbe determinare effetti moltiplicativi sull'indotto con ricadute positive anche per i conti pubblici.

Le casse dello Stato riceverebbero un immediato supporto finanziario in quanto le entrate del veicolo derivanti dall'emissione degli strumenti finanziari atipici potrebbero essere investite in titoli di Stato ovvero direttamente distribuite al Tesoro o all'ente pubblico.

I veicoli a loro volta potrebbero essere conferiti in uno o più fondi immobiliari le cui quote di investimento coinciderebbero con specifici comparti cui afferiscono specifici immobili. Lo Stato/ente pubblico otterrebbe così da un lato una gestione accentrata e più efficiente delle partecipazioni detenute nei vari veicoli e dall'altro l'eventuale incasso anticipato - grazie alla vendita sul mercato dei capitali delle suddette quote del fondo - del valore dell'immobile alla scadenza del titolo.

Certo qualche aggiornamento normativo sarebbe necessario quale contraltare di una maggiore efficienza amministrativa, gestionale e finanziaria del patrimonio immobiliare pubblico. Uno tra i tanti passi che si potrebbero fare per modernizzare il Paese.

Seconda sessione. Tavola rotonda

Pietro Infante

Abstract – Gli investimenti pubblici nelle infrastrutture costituiscono un fattore strategico - per volume, indotto e abbattimento di barriere fisiche e tecnologiche - per il rilancio dell'economia nazionale e la crescita del Pil. In un contesto operativo fortemente influenzato e condizionato da turbolenze, dinamiche esogene, parametri derivanti di impegni e vincoli comunitari e sovranazionali, il *decision making* italiano dovrà conciliare il trade off tra politica di bilancio - e conseguente riequilibrio dei conti pubblici - con uno sforzo volto a rendere il nostro Sistema Paese più competitivo in termini di produttività e attrattività degli investimenti. Per questo sarà necessario riallocare risorse verso quei settori con maggiore potenziale di espansione; migliorare i servizi pubblici e la qualità della regolamentazione e riavviare una politica infrastrutturale con un orizzonte temporale programmato e con tempi certi di realizzazione. Il contributo analizza il tema degli investimenti pubblici come leva strategica per l'internazionalizzazione e procede ad un *benchmark* mediante le evidenze di alcuni tra i principali indicatori europei e internazionali, oltre a proporre alcune ambiti di intervento volti a facilitare e incentivare gli investimenti pubblici infrastrutturali nelle sue diverse componenti.

Sommario: 1. I principali fattori che ostacolano gli investimenti infrastrutturali. – 2. Gli investimenti come leva strategica per l'internazionalizzazione: le evidenze dai principali indicatori europei e internazionali. – 3. Uno sguardo al futuro: priorità per il rilancio degli investimenti infrastrutturali e il rilancio del Sistema Paese.

1. I principali fattori che ostacolano gli investimenti infrastrutturali

Tra i fattori che ostacolano la ripresa degli investimenti nelle infrastrutture la Banca europea degli investimenti (BEI) pone particolar enfasi sul ruolo negativo della Pubblica Amministrazione, alla quale sarebbe imputabile il calo di circa l'80% degli investimenti infrastrutturali complessivi europei, nell'ultimo decennio. Il calo è più pronunciato nei Paesi interessati da condizioni macroeconomiche avverse e da vincoli di bilancio più stringenti. L'andamento negativo degli investimenti pubblici è ulteriormente aggravato dalla tendenza a privilegiare la spesa corrente a scapito di quella in conto capitale. A ciò si aggiunga l'ulteriore problematicità derivante dai divari di sviluppo esistenti nel nostro Paese e dall'affievolirsi della coesione sociale. Nelle Regioni svantaggiate i vincoli di bilancio si sono rivelati particolarmente incisivi a fronte di una qualità delle infrastrutture scarsa e di risultati socio-economici non particolarmente confortanti.

Benché gli investimenti infrastrutturali da parte delle imprese abbiano fatto registrare un andamento in controtendenza, seppur in un contesto regolatorio che ne ha ridotto le redditività, il quadro d'insieme degli investimenti infrastrutturali rimane inadeguato e non alla altezza delle sfide che attendono il nostro Paese. Per affrontarle appare utile un approccio onnicomprensivo che sappia coniugare finanza, capacità tecniche e *last but not least* problemi di governance.

E' comunque la governance di processi che ricopre il ruolo fondamentale al fine dell'abbattimento delle barriere amministrative e tecniche che si riscontrano nell'interfaccia tra politiche di investimento e Pubblica Amministrazione. Lo stato dell'arte registra varie problematiche anche a livello regionale e comunale, ove la scarsa qualità delle infrastrutture sembra andare di pari passo con una mancanza di capacità tecniche in termini di selezione e attuazione di progetti complessi. Criticità dalle quali non è esente anche il livello di governance regionale, in particolare nelle Regioni ove maggiormente si avverte l'esigenza di una politica di investimenti infrastrutturali di qualità.

2. Gli investimenti come leva strategica per l'internazionalizzazione: le evidenze dai principali indicatori europei e internazionali

Vorrei aggiungere ora alcune brevi considerazioni che ritengo utili nella geografia complessiva degli investimenti infrastrutturali e delle *policies* ad essi connessi:

- La prima è relativa agli investimenti come leva strategica per l'internazionalizzazione, per cui occorre avere una buona rete di infrastrutture quale presupposto necessario al buon andamento degli scambi commerciali con l'estero. A riguardo vorrei citare i risultati di un Rapporto di Sace del 2018¹⁸ da cui emerge che, sebbene gli investimenti infrastrutturali in logistica nel nostro Paese siano in linea con quelli degli altri Paesi avanzati, in alcuni *cluster* come ad esempio quello del trasporto marittimo (che rappresenta il secondo vettore delle esportazioni italiane dopo quello su terra), scontiamo un certo ritardo. La quota di investimenti in tale segmento, nel periodo 2013-2017, rappresenta solo il 2% contro il 14% degli altri Paesi e il 19% della Germania. Per cui - evidenzia il rapporto - per un'economia che basa più del 30% del proprio Pil sull'export, investire in infrastrutture di trasporto è condizione indispensabile di competitività.

L'inadeguatezza di tale intervento assume ancora più rilevanza se consideriamo quanto i prossimi anni saranno fondamentali nella definizione degli equilibri geopolitici globali. Si pensi alla strategia della Cina "*One Belt One Road*", un Piano strategico

¹⁸ Cfr. Rapporto Export 2018 SACE "*Keep Calm & Made in Italy*".

volto alla creazione di due grandi corridoi infrastrutturali, uno a terra (la cd. “*Silk Road Economic Belt*”) e uno a mare (la cd. “*Maritime Silk Road*”).

- La seconda proviene da un'analisi col *benchmark* europeo ed attiene alla necessità di un recupero in termini di efficienza dei trasporti. La DG Move della Commissione europea pubblica uno specifico Scoreboard sull'efficienza dei trasporti in Europa¹⁹ in cui assegna ad ogni Paese un punteggio in base a nove indicatori specifici, più uno generale. Ebbene L'Italia è al diciannovesimo posto su 28 e, in estrema sintesi, ha una performance inferiore alla media dell'Ue in tutti i principali indicatori di qualità delle infrastrutture. Per citarne solo alcuni tra i più significativi, siamo:

- 1) Ventesimi su 26 in termini di “Efficienza dei servizi ferroviari”²⁰;
- 2) Diciottesimi su 23 quanto a “Efficienza dei servizi portuali”²¹;
- 3) Ventesimi su 28 nella “Efficienza dei servizi di trasporto aereo”
- 4) Diciannovesimi su 28 per “Qualità delle strade”.

Volgendo ora lo sguardo al *benchmark* globale, una importante evidenza proviene dall'Indice sulla competitività globale, il cd. Global Competitiveness Index del World Economic Forum - WEF, che analizza 141 paesi del globo ed è redatto prendendo in considerazione diversi parametri tra cui proprio le infrastrutture²². Ebbene l'Italia nella recentissima ed ultima edizione del Rapporto risulta 17esima al mondo per qualità e, quindi, competitività della sua rete di infrastrutture nell'ambito dei trasporti. Il ritratto, nel complesso è positivo, con un punteggio complessivo di 73,2 (su 100), migliorando nell'insieme il suo posizionamento rispetto agli altri paesi (l'anno scorso si trovava in 18esima posizione).

Nell'ordine, e cominciando con gli indicatori relativi al trasporto su gomma, il Report misura la connettività stradale, parametro rispetto al quale l'Italia ottiene un punteggio di 85,9 che la colloca in 38esima posizione. Peggior il risultato sul fronte della qualità delle strade, dove il punteggio ottenuto (56,8) la porta più in basso, e cioè al 53esimo posto. Per qualità del servizio ferroviario: l'indicatore che ne misura l'efficienza (frutto di elaborazioni del WEF) rimanda infatti un punteggio di 52, che porta l'Italia alla 35esima posizione (al primo posto di questa classifica c'è il Giappone). Per il trasporto marittimo, il Report del WEF ne misura la competitività utilizzando in primo luogo il Liner Connectivity Index dell'UNCTAD, la cui valutazione più recente

¹⁹Lo scoreboard è reperibile al seguente link: https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard/countries/italy/investments-infrastructure_en.

²⁰ Malta e Cipro non hanno ferrovie attive.

²¹ Mancano, per evidenti ragioni geografiche, Repubblica Ceca, Lussemburgo, Ungheria, Austria e Slovacchia.

²² Come suggerisce il suo titolo, il report analizza 141 paesi del globo (dalla A di Albania alla Z di Zimbabwe) in relazione ad un'ampia gamma di fattori, attribuendo un punteggio per ognuno di essi e stilando sulla base di questi valori una classifica generale (che per quest'anno vede al primo posto Singapore, dopo una lunga alternanza tra Stati Uniti e Svizzera, con prevalenza di quest'ultima). Precisamente vengono analizzati 8 parametri che insieme formano l'indice relativo al settore trasporti, dato che per ognuno di essi la Penisola migliora o, alla peggio, pareggia la performance rispetto alla rilevazione precedente.

ci attribuisce la 20esima posizione al mondo, e poi un indicatore relativo all'efficienza dei servizi portuali prodotto dallo stesso World Economic Forum, che rimanda un risultato di 61,1 (su 100) e alla posizione numero 46. Quanto al trasporto aereo, il discorso è simile a quello fatto per la modalità ferroviaria e marittima. Da un lato il World Economic Forum offre infatti la fotografia di un Paese ben connesso (sulla base di dati di IATA) per via aerea (l'Italia ottiene infatti un punteggio di 97,1 punti su 100 e si colloca in 11esima posizione), ma allo stesso tempo la qualità del servizio (misurata direttamente dal WEF), pur migliorando rispetto al passato, non è all'altezza del primo valore, e ottiene solo 65,4 punti e di conseguenza la posizione numero 55 al mondo.

3. Uno sguardo al futuro: priorità per il rilancio degli investimenti infrastrutturali e il rilancio del Sistema Paese

Per consentire uno sviluppo duraturo e sostenibile e contribuire al rilancio del Sistema Paese, si ritiene imprescindibile intervenire sia sul lato degli investimenti privati che degli investimenti pubblici ed in particolare sulle infrastrutture materiali e immateriali, velocizzando la realizzazione delle opere pubbliche e contribuendo, in tal modo, ad invertire i trend di lungo periodo.

Dal punto di vista degli investimenti privati occorre recuperare competitività sullo scenario europeo e mondiale, potenziando non solo gli investimenti in ricerca e sviluppo, ma anche accelerando la trasformazione digitale delle imprese e l'integrazione delle diverse tecnologie digitali. Le reti digitali e in particolare l'e-commerce, rappresentano, infatti, uno strumento di prossimità tra imprese, catene del valore e geografie di domanda, oltre che uno straordinario volano per il rilancio del Made in Italy. Al contempo si ritiene necessario "investire in conoscenza"²³, per parafrasare un libro del Governatore di Banco d'Italia Ignazio Visco, puntando in particolare nella formazione e nello sviluppo delle nuove competenze di imprenditori e lavoratori, riducendo *skill mismatch* tra domanda e offerta.

Accanto alla digitalizzazione, un'altra leva per lo sviluppo è rappresentata dalla sostenibilità, intesa nella duplice accezione di sostenibilità ambientale e sociale, misurabile in termini di benessere²⁴. La tutela dell'ambiente è infatti strettamente connessa a concezioni etiche, filosofiche e giuridiche come il bene comune e la pubblica utilitas e deve essere, di conseguenza collegata con la nostra responsabilità di

²³ I. VISCO, *Investire in conoscenza. Crescita economica e competenze per il XXI secolo*, Il Mulino, 2014.

²⁴ Cfr. Rapporto finale dell'High-Level Expert Group dell'OCSE, sulla misurazione della performance economica e del progresso sociale, 2018. Il Gruppo di lavoro è presieduto da Joseph Stiglitz, Premio Nobel all'Economia e da Jean Paul Fitoussi ed è il successore ideale della Commissione istituita nel 2009 sulla misurazione della Performance economica e progresso sociale, la cd. Commissione "Stiglitz-Sen-Fitoussi" che aveva concluso che dovremmo allontanarci dall'eccessivo affidamento sul PIL per valutare la salute di un Paese, verso un cruscotto più ampio di indicatori che potrebbero riflettere preoccupazioni come la distribuzione di benessere e sostenibilità in tutte le sue dimensioni.

cittadini. Essa deve portare ognuno di noi, da un lato alla difesa dell'ambiente, perché da esso dipende la sopravvivenza della specie umana, dall'altro a garantire e tutelare i diritti delle generazioni future²⁵.

In tema di sviluppo sostenibile vanno, peraltro, segnalate alcune rilevanti novità normative ad opera della legge 12 dicembre 2019, n. 141²⁶, che ha disposto, all'art. 1-bis un vero e proprio coordinamento delle politiche pubbliche per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, trasformando a decorrere dal 1° gennaio 2021, il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) nel Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS). Ciò anche in coerenza con i 5 nuovi obiettivi della programmazione europea 2021-2027, di cui uno è espressamente dedicato al tema "un'Europa più verde".

A livello europeo una opportunità destinata ad incidere notevolmente in materia di sviluppo sostenibile è il cd. "*Green New Deal Europeo*"²⁷, la nuova strategia per la crescita volta a ridurre le emissioni e di creare posti di lavoro, lanciata nel Dicembre 2019 da Ursula von der Leyen, neo Presidente della Commissione europea. Il *Green Deal* europeo mira, infatti, proprio a migliorare il benessere delle persone, rendendo l'Europa climaticamente neutra e proteggendo il nostro habitat, nella convinzione che ciò farà bene alle persone, al pianeta e all'economia.

L'UE intende, in particolare:

- diventare climaticamente neutra entro il 2050;
- proteggere vite umane, animali e piante riducendo l'inquinamento;
- aiutare le imprese a diventare leader mondiali nel campo delle tecnologie e dei prodotti puliti;
- Contribuire a una transizione giusta e inclusiva.

Nel campo degli investimenti pubblici occorre una strategia volta a potenziare il sistema di infrastrutture di trasporto, porti, aeroporti, interporti ed autostrade, ma anche in quelle relative alle telecomunicazioni e alla Banda Ultra Larga. Secondo alcune recenti stime di Unioncamere, ogni miliardo investito in infrastrutture di trasporto produce un impatto di quasi 3,3 mld di euro/anno e 13mila posti di lavoro/anno creati.

Al contempo si ritiene indispensabile porre in essere misure di semplificazione amministrativa (anche mediante una revisione e semplificazione del Codice degli

²⁵ Frans Timmermans, Primo Vicepresidente della Commissione europea, ha recentemente affermato a riguardo: "*Proponiamo una transizione verde e inclusiva che contribuirà a migliorare il benessere delle persone e a trasmettere un pianeta sano alle generazioni future*".

²⁶ Legge 12 dicembre 2019, n. 141, di conversione del Decreto-Legge 14 ottobre 2019, n. 111, recante "Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229. (in GU n.241 del 14-10-2019).

²⁷ La Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Il Green Deal europeo", dell'11 dicembre 2019, è reperibile al seguente link: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF.

appalti) e di riduzione dei tempi della giustizia civile (incentivando forme di risoluzione alternativa delle controversie).

Sud, digitale e regole: i grandi deficit del sistema infrastrutturale italiano

Riccardo Maria Monti*

Abstract – Il contributo indaga il tema dello sviluppo infrastrutturale partendo da alcune brevi considerazioni tratte dall'esperienza professionale personale, svolta a servizio delle istituzioni e di investitori internazionali. Gli effetti degli investimenti infrastrutturali vengono poi rapportati oltre che al Pil, anche alla loro significativa capacità di ridurre gli squilibri territoriali e di diminuire le disuguaglianze, con un'analisi del ritardo infrastrutturale del Sud Italia, svolta anche mediante un'analisi comparata con la Germania dell'Est. Da ultimo viene ribadita l'importanza degli investimenti nel settore digitale e di una semplificazione delle regole, quali fattori fondamentali per la modernizzazione e il rilancio del Paese.

Sommario: 1. Brevi considerazioni sul settore infrastrutturale tratti dall'esperienza professionale personale. – 2. Il rapporto tra infrastrutture, disuguaglianze e squilibri. – 3. Il gap infrastrutturale del Sud Italia. – 4. L'importanza degli investimenti nel digitale e della semplificazione per la modernizzazione del Paese. – 5. Conclusioni.

1. Brevi considerazioni sul settore infrastrutturale tratti dall'esperienza professionale personale

Grazie dell'invito. Ho sentito degli spunti molto interessanti nel gruppo che mi ha preceduto, a cominciare dall'amico Marcello Minenna sul tema delle risorse in cui abbiamo visto un sistematico calo - forse in tutto l'ambito economico del mondo - nella percentuale di Pil allocata negli investimenti infrastrutturali.

Il caso italiano è molto particolare, voglio condividere con voi alcuni spunti rapidi derivanti da punti di vista diversi che ho avuto la fortuna di avere in poco tempo nel corso della mia carriera professionale: da Presidente ICE ho dovuto accompagnare aziende italiane nel settore infrastrutture in giro per il mondo per vendere l'ingegno italiano in questo comparto. Un sistema fortissimo dal punto di vista tecnico, ma debolissimo dal punto di vista finanziario, nel senso che ci presentavamo con le offerte migliori, ma poi il punto di vista finanziario ci vedeva sempre perdenti.

Da cliente, come Presidente Italferr, in cui ero sia stazione appaltante che cliente di grandi soggetti ingegneristici.

* Le opinioni sono strettamente personali e non coinvolgono le istituzioni di appartenenza.

Poi più recentemente come Amministratore delegato di una società del settore digitale (Triboo). Qui mi scontro con il ritardo delle infrastrutture più *soft*, che poi in realtà sono anche molto *hard* dal punto di vista della banda larga: infatti significa scavare, mettere fibre ed arrivare in ogni casa.

E poi per passione mi occupo del ritardo del Sud, su cui ho peraltro scritto recentemente anche un piccolo volume edito da Laterza²⁸ in cui, partendo dall'esperienza professionale svolta a servizio di istituzioni e con gli investitori per l'internazionalizzazione e la promozione dell'Italia nel mondo, ho ipotizzato una strategia di 8 Azioni concrete per il rilancio del Mezzogiorno. Su tale versante ritengo che il gap infrastrutturale costituisca il vero problema dell'Italia, perché oggettivamente la dotazione media infrastrutturale non è molto drammatica. Ma se guardiamo i disagi infrastrutturali della Puglia, della Calabria, della Basilicata, il delta non è come su altri indicatori differenziali tra Nord e Sud (30-40%), ma il rapporto è di 1 a 4 o di 1 a 5, quindi oggettivamente il vero tema è lì.

2. Il rapporto tra infrastrutture, disuguaglianze e squilibri

Alcuni flash secondo me interessanti: il primo è che l'investimento infrastrutture ha un effetto molto più pervasivo rispetto a quello che immaginiamo; oltre al fatto che va direttamente sul PIL, è un potentissimo volano di riequilibrio, sia riequilibrio intra-territoriale che cross-territoriale. Mi spiego meglio: lo svantaggio infrastrutturale di una regione, è molto correlato con la disuguaglianza della distribuzione del reddito. Cioè un'area svantaggiata infrastrutturale è un'area in cui il reddito è più diseguale, questo è un dato molto poco noto, (su questo c'è uno studio della Luiss di qualche anno fa realizzato con Deloitte²⁹). Basti pensare all'impatto sui trasporti in un territorio: dove ognuno ha accesso al sistema di trasporto ha accesso ad opportunità di lavoro, di confrontarsi, di crescere personalmente per studiare; invece, se hai bisogno dei tuoi mezzi per muoverti già questo è un'importante e potente fattore di squilibrio. L'Italia negli ultimi 30 anni ha compiuto un vero e proprio grande capolavoro, cioè siamo l'unica grande economia del mondo che ha visto un grande squilibrio territoriale allargarsi in maniera enorme. Nel caso del ritardo nel Sud Italia, facciamo un esempio facile, perché si tratta di un ritardo simile: il ritardo di Germania-Est rispetto all'altra parte della Germania. Al momento della caduta del muro Berlino, il PIL pro-capite del cittadino della Germania Est era il 44% della Germania Ovest. Quel giorno il PIL del cittadino meridionale era circa il 75% del resto di Italia. Oggi dopo esattamente 30 anni,

²⁸ MONTI R., *Sud perché no?*, Laterza, Bari, 2018.

²⁹ Il rapporto Casmef – Deloitte sul tema “Gli investimenti in infrastrutture” e redatto nel febbraio 2018 è reperibile al seguente link:https://economiaefinanza.luiss.it/sites/economiaefinanza.luiss.it/files/180116_Report-infrastrutture_lq.pdf.

noi abbiamo un ritardo di quasi 22 punti nel senso che il PIL dell'Italia meridionale, oggi è -55% rispetto al resto dell'Italia, il PIL Germania Est è il 73% del resto della Germania.

L'Italia ha compiuto questo grande capolavoro di prendere un grande squilibrio territoriale e di allargarlo a dismisura: la prima dinamica è che lo Stato centrale si è dimenticato totalmente di investire al Sud e noi cittadini del Sud abbiamo subito questa straordinaria, plateale e volgare "ingiustizia" senza battere ciglio. Negli ultimi anni si è aggiunto anche un meccanismo perverso di spesa storica, non mediata dal fondo perequativo, né dai livelli minimi di prestazione, facendo sì che con gli investimenti mancati per trenta anni, anche la spesa pubblica si è portata pesantemente verso il Centro-Nord.

3. Il gap infrastrutturale del Sud Italia

Torno sul tema infrastrutture e lo collego al tema con il Sud: perché se oggi parliamo con gli economisti più seri e avveduti, essi ci dicono che considerata la carenza di infrastrutture Sud, il fattore che ha l'impatto più forte e diretto sul Pil italiano è l'investimento infrastrutturale al Sud, proprio perché l'utilità marginale di un investimento è molto superiore. Se osserviamo la pedemontana noteremo come essa sia semivuota, viceversa una nuova autostrada in una zona poco strutturata sarebbe più impattante come alternativa. Ho avuto modo, da Presidente Italferr, di vivere da dentro tutte le disfunzionalità del nostro sistema, che - lo dicevo prima - con dei dati drammatici, ha avuto l'effetto di sterminare il tema industria. Si parlava di 600mila posti di lavoro nel settore costruzioni, noi abbiamo avuto Maltauro, Astaldi, Condotte, cioè gente che ha portafogli di 6/7 miliardi di euro che, difatti, fallisce proprio perché ha un sistema disfunzionale.

Detesto il piagnisteo, però è stato un sistema che ha visto il peggio della complicazione burocratica, dell'inviluppo giudiziario. Io ho vissuto da Presidente Italferr vicende riguardanti opere come il passante di Firenze, in cui ti trovi fermo per 5 anni e non c'è verso di sbloccare nulla. Quindi chi ha il lavoro fallisce, i cittadini vedono un cantiere aperto abbandonato, i cantieri sono sequestrati per anni e - non si sa per quale motivo - come forma di punizione di una collettività. Quindi, un sistema disfunzionale su cui anche i correttivi apportati al Codice appalti finora non hanno apportato nessun beneficio.

Qui abbiamo Marco Lombardi, che da investitore del settore può dirci che oggi è sopravvissuto perché ha avuto il 60/70% di lavoro fuori dall'Italia. La grossa industria non è stata sterminata semplicemente perché, affamati in casa, sono andati tutti all'estero. Li ho accompagnati personalmente con grande successo, ma ritengo che abbiamo bisogno di recuperare questa straordinaria capacità italiana di progettare, costruire e realizzare infrastrutture eccellenti, da mettere a terra almeno le infrastrutture

già pianificate e cantierabili, quindi sbloccare i cantieri e soprattutto ricostruire almeno in minima parte il gap Nord-Sud.

Concludo sulla parte infrastrutturale del gap facendo una riflessione banale: abbiamo detto che 30 anni di investimenti, diciamo circa la metà rispetto al valore che sarebbe stato equo se fosse stato investito. Quindi lo Stato doveva investire fortemente, ovviamente per trenta anni non si è fatto. Adesso abbiamo avuto la battaglia della riserva di investimenti al 34%, tutt'ora non attiva. In realtà, se avessimo oggi il tempo di recupero, il gap sarebbe infinito: stiamo lottando ma dovendo recuperare un gap gigantesco, se avessimo questo - e io ci metterei la firma perché sono un realista e non mi aspetto che possiamo imitare la Germania che ha investito ogni anno e per 20 anni circa 200 miliardi di euro nell'Est - il tempo di recupero sarebbe infinito.

4. L'importanza degli investimenti nel digitale e della semplificazione per la modernizzazione del Paese

Digitalizzazione e innovazione avranno un ruolo importante per il rilancio del Paese. Attualmente sono Amministratore delegato di Triboo, un'azienda che si occupa di digitalizzazione e di e-commerce e posso testimoniare come stiamo assistendo ad una forte accelerazione dei processi di digitalizzazione delle imprese. Se guardiamo all'Italia nel suo complesso, essa ha avuto un problema economico molto serio ossia la produttività aggregata negli ultimi vent'anni è stata pressoché stagnante. La digitalizzazione dei processi aziendali e gestionali è potenzialmente uno straordinario volano di recupero di efficienza e di produttività della nostra economia. Inoltre, la capacità di presentarsi bene sul web rende il business, anche quello più locale, sempre più globale. Tale fenomeno, come anticipato, rappresenta in realtà un'accelerazione di un processo naturale che stava già avvenendo. Per portare un esempio dell'azienda che dirigo, essa ha 600 dipendenti che lavorano prevalentemente in *smart working* ed abbiamo notato come ciò abbia comportato una diminuzione del tasso di assenteismo e un aumento di produttività.

La mia *vision* per la ripresa economica del Paese si fonda, tuttavia, anche su un altro binario parallelo e imprescindibile, ossia una accelerazione forte di tutti i processi di sburocratizzazione e di velocizzazione, in particolare nella realizzazione delle opere pubbliche. Tale secondo tassello è strettamente connesso al primo, in quanto di solito la digitalizzazione produce come effetto anche una sburocratizzazione. Occorre allora cogliere l'occasione per puntare con decisione su azioni di snellimento, sburocratizzazione a tappe forzate, partendo da una revisione e semplificazione delle norme del Codice degli appalti e sull'introduzione di una serie di misure di semplificazione amministrativa e di riduzione della regolamentazione, volte in particolare a ridurre gli oneri amministrativi inutili, tanto per le imprese quanto per i consumatori. Va segnalato, da ultimo, che occorre intervenire anche sui meccanismi

che regolano tutti i processi autorizzativi, che sono ancora dominati da un formalismo totalmente obsoleto. Penso ai meccanismi di generazione e raccolta del consenso da parte di troppe Amministrazioni coinvolte, che spesso risultano ancora cartacei e sequenziali, con notevoli allungamenti nei tempi e imposizione di oneri non necessari. La digitalizzazione di tutti i processi autorizzativi potrà dare, a mio parere, un impulso straordinario alla modernizzazione del nostro Paese.

5. Conclusioni

Quindi chiudo dicendo c'è tanto da fare, io sono ottimista: sul tema infrastrutture ci giochiamo un pezzo del futuro, in questo momento mi sembra si sia recuperato un minimo di attenzione e di sensibilità sul tema delle infrastrutture e sul Sud. Se l'Italia ha una chance di ripartire e di non essere, negli ultimi 30 anni, il Paese che è cresciuto di meno nel mondo sviluppato, un piano massiccio di infrastrutture al Sud, finanziato anche con gli strumenti indicati da Minenna, è sicuramente uno dei pochi jolly che dobbiamo giocarci per far ripartire l'Italia. Quindi mi piace condividere con voi questo messaggio positivo, molto semplice, lineare e - spero - comprensibile.

Grazie!

La crisi del settore: un problema non solo economico. Bisogna dare più valore alle “infrastrutture culturali”

Marco Lombardi*

Abstract – Il settore dell'edilizia pubblica sta indubbiamente vivendo una crisi gravissima. Tutte le maggiori aziende italiane operanti nel settore sono in grandi difficoltà finanziarie. In 10 anni si sono persi 600.000 posti di lavoro. È un tema di risorse economiche, ma non solo. Nel nostro Paese il vero *totem* da abbattere è la burocrazia e, se non si riprende ad investire in cultura e qualità, sarà difficile uscire dall'*impasse* di lavori eterni e, troppo spesso, scadenti.

Sommario: 1. Premessa. – 2. La crisi del settore. – 3. Un problema non solo finanziario, ma culturale.

1. Premessa

Innanzitutto vorrei ringraziarvi per l'organizzazione di momenti di incontro molto utili, come questo, e del gradito invito. Appena ho ricevuto l'invito mi sono soffermato a riflettere sulle ragioni e implicazioni specifiche di questa convocazione e sul tipo di contributo che avrei potuto apportare. E onestamente non posso che rifarmi alla mia esperienza diretta di imprenditore del settore. Ho, infatti, la fortuna di dirigere una società di *engineering* oggi *leader* in Italia, ma soprattutto molto impegnata all'estero, in oltre 20 Paesi del mondo – fatto che per me comporta il privilegio di poter vedere la realtà del nostro settore anche da un'altra ottica.

Sono inoltre un progettista, un ingegnere, e il mio *background* mi consente di comprendere, anche da un punto di vista tecnico, le carenze e le criticità progettuali spesso alla base delle problematiche con cui dobbiamo obbligatoriamente confrontarci nei processi pianificatori, nei ritardi dei permessi, nei contenziosi burocratici della pubblica amministrazione.

2. La crisi del settore

* Le opinioni sono strettamente personali e non coinvolgono le istituzioni di appartenenza.

Dal 2008 il settore infrastrutturale sta vivendo una crisi gravissima: il mercato italiano delle costruzioni pubbliche si è contratto del 55-56%. Ma cosa significa esattamente questo dato?

Per farmene un'idea più precisa ho recentemente recuperato le classifiche delle grandi imprese di costruzione italiane pre-crisi 2007/2008 e le ho confrontate con quelle di oggi. Il risultato è allarmante: 20 delle 45 imprese in classifica nel 2008 oggi non compaiono più. 20 su 45 è un numero notevole.

Ho guardato poi il fatturato della 45esima impresa del 2008: 113 milioni di euro. Oggi al 45esimo posto figura una società che fattura 45 milioni di euro. Ben meno della metà dell'epoca: una fotografia sconcertante.

Pensiamo inoltre ai numeri illustrati poco fa dal Professor Minenna: in 10 anni sono scomparse 120.000 aziende del settore. 120.000 aziende che davano lavoro a 600.000 persone. Quindi senza considerare l'indotto, significa aver perso 600 mila posti di lavoro in 10 anni. Procedendo nel ragionamento naturalmente per iperbole, se facessimo quindi una divisione, seppure non corretta, potremmo dire di aver perso 60.000 posti di lavoro all'anno. Oggi Alitalia fa lavorare 11.000 persone: è come dire che negli ultimi due lustri sono fallite 5 Alitalia all'anno. È gravissimo, eppure oggi si discute tanto, e giustamente, ad esempio dei 4.000 esuberanti dell'Ilva, ma nessuno parla di questo, di 600.000 posti di lavoro persi in 10 anni nel settore dell'edilizia. Perché?

E il tema comunque non è certamente solo finanziario, quanto burocratico. Abbiamo enormi problemi di pubblica amministrazione, cavilli, contenziosi, lungaggini, carenze progettuali. Qualche tempo fa è stato il presidente dell'Ance, Gabriele Buia, a dichiarare che in questo contesto il vero *totem* da abbattere è proprio la burocrazia che impedisce la spesa efficiente delle risorse. L'Italia è infatti l'unico Paese in cui servono 4 anni per aprire un cantiere e, se l'opera ha un valore di oltre 100 milioni, oltre 15 anni per terminarla.

3. Un problema non solo finanziario, ma culturale

La verità è che da noi anche quando le risorse economiche ci sono e vengono stanziare, le opere non si realizzano ugualmente. Nel resto del mondo non funziona così: se ci sono i fondi, le opere si fanno, ne sono personalmente testimone. Da noi no.

A seguito del Piano "Italia Sicura" lanciato nel 2014 dal governo Renzi, nel 2017 la Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico della Presidenza del Consiglio disponeva di 7,7 miliardi da spendere entro il 2023: ricordo un articolo di Repubblica dell'autunno di quell'anno che titolava "pronti otto miliardi, spesi cento milioni". In tre anni.

I soldi c'erano, ma non sono stati spesi. E stiamo parlando di un argomento delicatissimo come il dissesto idrogeologico.

Pochi giorni fa abbiamo purtroppo assistito al crollo di un viadotto sull'A6, sulla Torino Savona. La mattina dopo su tutti i giornali si era aperta la caccia al concessionario e nessuno ha parlato della frana, visibile già dalle prime immagini, che ha investito a monte le pile dell'infrastruttura. Né tantomeno dei miliardi stanziati e non spesi proprio per prevenire disgrazie di questo tipo. Sapete perché? Perché non risaliamo mai indietro, alle cause che stanno dietro alla colpa dell'ultimo che la ha. È dovere di chi è al governo governare e farlo bene.

Una delle ragioni di decadimento di questo Paese sono infatti proprio le infrastrutture che non funzionano e a mio avviso la ragione per cui non funzionano è la mancanza di qualità, di investimenti in qualità. Se le cose le paghi poco generalmente valgono poco: se chiedete ad un sarto sopraffino di realizzare un abito eccezionale, ma gli fornite una stoffa dozzinale, il risultato non sarà mai un bel vestito.

Oggi il mondo dell'edilizia pubblica è in profonda sofferenza a causa di pubbliche amministrazioni a volte impreparate e delle logiche di ribassi pazzeschi. Le più grandi imprese italiane, che tanto bene hanno fatto all'estero, sono in profonda crisi. Presentano offerte mirabolanti con ribassi incredibili perché, pur di vivere, pensano di "recuperare" poi successivamente. Nel mio settore, l'ingegneria, le imprese conquistano appalti con un ribasso medio del 45-50%, eppure non mi è mai capitato di vedere un'Amministrazione non premiare l'impresa anomala sulla base del fatto che è obiettivamente impossibile ottenere il risultato richiesto con un ribasso del 50%. L'impresa quindi ottiene il lavoro, impiega 15-20 anni, i lavori si sospendono o si fermano, spesso l'azienda si trova in difficoltà finanziarie costantemente maggiori e il circolo vizioso di inefficienze e fallimenti del sistema si alimenta sempre di più.

Vi riporto due esperienze personali: qualche giorno fa la mia società, Proger, è stata invitata da un gruppo di imprese molto qualificato a partecipare ad una gara da 385 milioni per un appalto integrato, un affidamento congiunto di progettazione e costruzione. Su 385 milioni di lavori, all'ingegneria venivano riservati 2,4 milioni. Ho fatto rapidamente un calcolo: lo 0,6%. È inconcepibile: in nessuna parte del mondo l'ingegneria – quale "infrastruttura culturale" – viene valutata lo 0,6%. Mi sono rifiutato di partecipare. Pensate però che non ne troveranno altri? C'è la fila lì fuori. Ma se questo lavoro si farà, io vi sfido a controllare quando verrà terminato. Si tratta della ferrovia che collegherà l'aeroporto di Catania alla stazione.

Analogamente, spostandoci fuori dai nostri confini, tempo fa Proger ha vinto in Arabia Saudita una gara internazionale per un'enorme attività di PMO – cosa che in Italia non si fa. Sostanzialmente parliamo di un'impalcatura di project management a servizio della pubblica amministrazione per la realizzazione di un'opera. I nostri concorrenti erano quasi tutti americani. Abbiamo vinto noi. Oggetto: l'implementazione di un enorme progetto del Ministero degli Interni locale a cui abbiamo offerto servizi di consulenza per la verifica della progettazione, il project management e la direzione lavori di quasi 4.000 immobili – tra cui caserme, uffici, appartamenti, centri sportivi – sparsi in oltre 600 siti su tutto il territorio nazionale. 2,2

miliardi l'importo dei lavori, 150 milioni l'ingegneria. Stiamo parlando quindi del 7%. Ci siamo aggiudicati la gara nel 2014. E, nonostante qualche difficoltà e circa un anno di trepidazione, abbiamo comunque finito qualche giorno fa tutti i lavori. È stato un successo.

Perché in Italia non può avvenire altrettanto? Ripeto, non è solo un problema finanziario. Fintanto che non investiremo nuovamente in cultura e qualità non accadrà. Ed è davvero un peccato.

Andrea Cesarini*

Abstract – Ferrovie dello Stato Italiane è il primo Gruppo in Italia per investimenti. Il suo piano d'impresa 2019 – 2023 prevede interventi su tutto il sistema dei trasporti per un valore cumulato pari a 58 miliardi di Euro: 28 miliardi in infrastrutture ferroviarie, 14 in quelle stradali, 13 miliardi per nuovi treni e bus. Oltre un terzo di tali investimenti interesserà il Mezzogiorno d'Italia. Il Gruppo FS ha dimostrato negli ultimi decenni una rilevante capacità realizzativa degli investimenti portando a compimento importanti opere infrastrutturali, una su tutto la rete AV. Tuttavia, per velocizzare la realizzazione delle opere, sarebbero opportune misure di semplificazione degli strumenti di programmazione e finanziamento degli investimenti.

Sommario: 1. Presentazione del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane. – 2. Il Piano di investimenti. – 3. Criticità e possibili strumenti di programmazione, velocizzazione e finanziamento degli investimenti infrastrutturali ferroviari.

Desidero innanzitutto ringraziare gli organizzatori di questa giornata di studio per avermi dato l'opportunità di illustrare l'esperienza e il ruolo del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane nella realizzazione di programmi di investimento infrastrutturale in Italia.

Ricordo che il Gruppo FS occupa una posizione di leadership nel settore della mobilità in Italia e in Europa: gestiamo con RFI 17.000 Km di infrastruttura ferroviaria e con Anas, entrata nel Gruppo FS agli inizi del 2018, 23.000 Km di strade. Con oltre 1 miliardo di passeggeri/anno il Gruppo FS è il principale fornitore di servizi di trasporto passeggeri sia su ferro con la società Trenitalia, che gomma con Busitalia.

A seguito dei processi di liberalizzazione nel settore dei trasporti, il Gruppo ha negli ultimi anni ampliato la sua presenza sui mercati internazionali. Fornisce ad oggi servizi di trasporto in Francia, Germania, Grecia, Uk e Olanda. Recentemente Trenitalia si è aggiudicata in Spagna la gara per fornire servizi ferroviari ad alta velocità sulle principali direttrici del Paese. Possiamo quindi sostenere che il Gruppo FS, unico grande Gruppo industriale interamente pubblico, esprime *best practice* di efficienza nei molteplici settori in cui opera.

FS è anche il primo Gruppo in Italia per investimenti. Nel suo piano d'impresa 2019 – 2023 ne sono stati pianificati su tutto il sistema dei trasporti, superiori al passato,

* Le opinioni sono strettamente personali e non coinvolgono le istituzioni di appartenenza.

per un valore cumulato pari a 58 miliardi di Euro così suddivisi: 28 miliardi in infrastrutture ferroviarie, 14 in quelle stradali, 13 miliardi per nuovi treni e bus.

I 42 miliardi di Euro di investimenti in infrastrutture di trasporto, oltre ad essere un volano per la crescita del paese, ne miglioreranno con tutta evidenza la connettività con effetti positivi anche sulla competitività del suo tessuto industriale. Va, inoltre, sottolineato che oltre un terzo di tali investimenti interesserà il Mezzogiorno. Il piano di impresa prevede anche un ingente programma di investimenti tecnologici di 6 miliardi di Euro. Questi riguarderanno in particolare interventi di upgrade tecnologico delle infrastrutture ma anche l'introduzione della tecnologia 5G e lo sviluppo di nuovi servizi integrati per la mobilità per i nostri clienti.

Gli investimenti previsti dal piano industriale daranno un contributo rilevante anche alla crescita economica del Paese. In particolare, produrranno 120 mila posti di lavoro nell'indotto, di cui circa 50 mila creati nell'arco di piano grazie all'incremento rispetto al passato del livello degli investimenti. Nel Gruppo sono inoltre previste 15 mila nuove assunzioni dirette distribuite nelle diverse società. Il contributo al PIL sarà di circa 11 -14 miliardi di Euro (tra lo 0,7% e lo 0,9% di PIL).

Un contributo rilevante allo sviluppo del Paese sarà dato dalle sei grandi opere che il Gruppo sta realizzando e che sono distribuite su tutto il territorio nazionale: il nuovo valico del Brennero, le tratte alta velocità/alta capacità Milano - Genova e Milano - Venezia, il nodo di Firenze, la Linea Napoli - Bari e la Messina - Catania - Palermo.

Anche il rinnovo della flotta dei treni del trasporto regionale impegnerà un ingente piano di investimenti da parte di Trenitalia che interesserà tutte le regioni italiane e sarà pari a circa 6 miliardi. Si tratta di 600 nuovi convogli che consentiranno nell'arco di piano il rinnovo dell'80% dell'intera flotta nazionale del trasporto regionale.

L'acquisto dei nuovi treni è previsto nell'ambito dei nuovi contratti di servizio che Trenitalia sta sottoscrivendo con le Regioni, che, come consentito dalla legislazione comunitaria e nazionale avranno una durata fino a quindici anni, rendendo l'investimento sostenibile da un punto di vista economico - finanziario. Proprio la settimana scorsa sono stati sottoscritti quattro Contratti di Servizio con le Regioni Campania, Toscana, Calabria e Marche.

Quanto su esposto dimostra la rilevante capacità programmatica e realizzativa degli investimenti del Gruppo FS, che negli anni ha dimostrato di essere in grado di portare a compimento importanti opere infrastrutturali, rispettando in larga parte la tempistica iniziale. Una su tutte ricordiamo la realizzazione della rete ad alta velocità e il rinnovo o la nuova costruzione delle principali stazioni AV.

Venendo ora al tema centrale di questa giornata di studi, vorrei illustrare alcune criticità che, se risolte, potrebbero semplificare e velocizzare gli strumenti di programmazione e finanziamento degli investimenti infrastrutturali ferroviari. Il Prof. Di Gaspare poco fa accennava al fatto che realizzare un'infrastruttura nei tempi definiti

richiede una programmazione di lungo e, spesso, lunghissimo periodo, che, assieme all'individuazione delle risorse economico – finanziarie rappresenta uno degli elementi fondamentali per realizzare un'opera in tempi certi.

Lo strumento di programmazione degli investimenti in infrastrutture ferroviarie è il Contratto di Programma (CdP) che RFI Spa, la società del Gruppo FS gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, sottoscrive con il Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture (MIT) e con Il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). È un contratto di durata quinquennale con cui si individuano le opere da realizzare e le risorse necessarie e che per una corretta gestione dovrebbe essere ovviamente perfezionato prima del suo periodo di vigenza. Purtroppo, la complessità dell'iter, la numerosità dei soggetti a vario titolo coinvolti, l'assenza di una tempistica certa determina storicamente ritardi medi di un anno/un anno e mezzo. È il caso del contratto vigente 2017 – 2021 approvato solo all'inizio del 2019. A ciò si aggiunge che ogni anno il contratto di programma deve essere aggiornato con le risorse effettivamente stanziare con la legge finanziaria di fine anno. Gli aggiornamenti annuali hanno le stesse procedure di approvazione del Contratto quinquennale. Si accavallano così ritardi su ritardi.

In breve sintesi questi sono i soggetti coinvolti nell'iter approvativo:

si avvia la negoziazione di un primo testo di contratto con i due Ministeri competenti, MIT e MEF, con i quali si sigla una prima versione. Successivamente viene trasmesso al CIPE che lo valuta e, generalmente, lo approva con apposita delibera contenente alcune prescrizioni che richiedono modifiche al Contratto. Nel CIPE ricordo peraltro che siedono anche i Ministeri con cui si era preliminarmente concordato la prima versione. A valle della delibera CIPE, il CdP viene trasmesso all'Autorità di Regolazione dei Trasporti che esprime un suo parere e, a seguire, alle imprese ferroviarie e alle Regioni che possono presentare proprie osservazioni. Viene quindi trasmesso al Parlamento, per acquisire i pareri delle Commissioni competenti di Camera e Senato.

Dopo questo lungo percorso e le eventuali modifiche apportare per tener conto dell'ampio processo consultivo sopra descritto, il CdP può finalmente essere sottoscritto da RFI, MIT e MEF, recepito da apposito decreto dei due ministeri, registrato dalla Corte dei Conti e pubblicato sui siti web istituzionali e del gestore dell'infrastruttura.

Se è, ovviamente, condivisibile la più ampia condivisione del CdP da parte di tutti gli *stakeholders*, sarebbe opportuno definire per legge un calendario strutturato che garantisca una tempistica certa e misurabile dell'iter approvativo, eliminando così i ritardi che puntualmente si registrano per il suo perfezionamento.

Accenno, infine, ad un altro tema di potenziale criticità per la rapida realizzazione delle opere programmate: la frammentazione delle fonti di finanziamento a valere, spesso, su bilanci di enti nazionali, regionali e comunitari diversi con proprie specifiche procedure. Una singola opera può così trovare stanziamenti nella legge di bilancio, nella

legge obiettivo, nel Fondo Sviluppo e Coesione, in decreti-legge *ad hoc* e nei fondi UE. Il rallentamento dell'iter di investimento o la riduzione dei fondi di una sola fonte di finanziamento può così rallentare la realizzazione. Inoltre, lo stanziamento di risorse vincolate al singolo progetto comporta l'impossibilità del loro utilizzo su altre opere magari più mature o già cantierabili. Andrebbe, quindi, reso possibile lo smobilizzo delle risorse dalle singole opere per poterle utilizzare sui diversi progetti previsti dal CdP secondo lo stato di avanzamento ed il cronoprogramma previsto.

Flavio Monosilio*

Abstract – L'economia italiana, nel corso dell'ultimo decennio, ha vissuto una grande recessione e, a differenza dei principali Paesi europei, ancora non ha recuperato i livelli pre-crisi. Questa cronica debolezza dell'economia italiana nel tempo è dovuta a scelte di politica economica, ispirate al sostegno dei consumi piuttosto che degli investimenti, vera leva di sviluppo per una crescita consolidata di un Paese.

Sommario: 1. Gli investimenti in costruzioni: il grande assente. – 2. la “questione meridionale” non passa mai di moda. – 3. le imprese di costruzioni: una crisi di sistema. – 4. L'inefficienza pubblica nell'uso delle risorse.

1. Gli investimenti in costruzioni: il grande assente

È del tutto evidente che, negli ultimi anni, dietro al crollo del livello della spesa per investimenti pubblici ci sia una scelta politica.

Il quadro offerto da tutti i precedenti relatori è unanime: il ruolo degli investimenti è centrale nelle potenzialità di sviluppo del Paese. Aver rinunciato a questa leva ha posto una zavorra alla creazione di ricchezza, alla crescita del PIL. Se l'economia italiana, dal 2008 ad oggi, non avesse potuto contare sulla componente esportazioni, oggi saremmo in piena recessione. Si è scelto di volare con un solo motore in funzione, quello dell'export, appunto, rinunciando all'altro in grado di sostenere il volo: le costruzioni.

Siamo l'unico Paese europeo - escludendo la Grecia - che nel 2019 è più povero rispetto al 2008. Tutti gli altri Paesi sono più ricchi di dodici anni fa. Certo, l'Italia ha un indebitamento alto e un debito pubblico che non riesce a comprimere, ma non bastano queste evidenze a spiegare, del tutto, la dinamica “asfittica” osservata nel decennio.

Son convinto che le scelte operate, anno dopo anno, nella scelta delle leve di politica economica siano sempre scelte politiche, rispettabili, certo, ma non necessariamente condivisibili.

* Le opinioni sono strettamente personali e non coinvolgono le istituzioni di appartenenza.

La legge di bilancio per il 2020 dispone una manovra da 32 miliardi, per metà finanziata in disavanzo. Stiamo scegliendo, quindi, di non comprimere il deficit.

Quando, all'inizio della crisi, chiedevamo all'Europa una politica fiscale espansiva per le infrastrutture - come facevano Stati Uniti, Giappone, Francia e Regno Unito - non ci accorgevamo che, nello stesso tempo, in Italia tagliavamo la sola spesa per gli investimenti, mentre lasciavamo crescere quella corrente. La spesa per nuove infrastrutture rappresentava, in quegli anni, circa 2% del bilancio dello Stato, oggi meno dell'1%; tuttavia, l'unica azione di politica economica evidente è stata quella di comprimere, anno dopo anno, quella piccola parte del bilancio, senza accorgersi che la montagna delle spese correnti continuava a crescere.

D'altronde, come ho detto, sono scelte.

Che cosa sarebbe successo se si fosse prestata attenzione a questa componente della spesa pubblica?

Gli investimenti pubblici, grazie al loro moltiplicatore, sono in grado di attivare l'ottanta per cento dei settori economici del Paese, un effetto diretto e indiretto in grado di aumentare gli effetti della spesa. Considerando, poi, gli effetti di lungo periodo derivanti dall'aumento dell'efficienza di un sistema con migliori infrastrutture, il saldo di una politica di investimenti avrebbe effetti sostanziali sulla ricchezza italiana. Abbiamo misurato l'effetto di un livello di spesa per investimenti ai livelli pre-crisi pari a mezzo punto percentuale di PIL ogni anno. Con una scelta simile oggi avremmo un PIL maggiore del livello 2008 e una crescita annuale simile a quella degli altri partner europei.

2. La "questione meridionale" non passa mai di moda

Nel suo intervento, il Dott. Monti ha definito un "vergognosa ingiustizia" quella che continua a distanziare Nord e Sud del paese. E' una pesantissima verità, che, purtroppo, proseguirà anche nel 2020.

I dati raccolti per il nostro Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni, mostrano un'Italia ancora più spaccata in 2: c'è l'Italia del Nord, che ha ripreso un cammino credibile per il recupero dei livelli persi nel corso della crisi e l'Italia del Sud che continuerà a perdere terreno.

E' una scelta anche questa?

3. Le imprese di costruzioni: una crisi di sistema

Per quanto riguarda invece la crisi delle grandi imprese di costruzioni, i dati riportati dal Dott. Lombardi sono assolutamente corretti.

C'è, però, qualcosa in più, forse di ancor più grave, che sta capitando al tessuto industriale delle costruzioni.

In Italia non ci sono solo le 45 imprese grandi imprese inserite dalla stampa, annualmente, nelle classifiche. In Italia ci sono 500.000 imprese di costruzioni, delle quali 200.000 hanno caratteristiche industriali.

Ci sono grandi imprese, che rispondono alla domanda di grandi investimenti, così come esistono tantissime – la stragrande maggioranza – piccole e medie imprese, che si confrontano con investimenti più piccoli, ma non meno importanti per i cittadini. Strade provinciali su cui fare manutenzione, costoni che rischiano di franare. Per restare nelle cronache di questi giorni, c'è il Mose, per la salvaguardia di Venezia, ma ci sarebbero anche le manutenzioni dei rii e della laguna. Chi può dire se il livello dell'acqua a 187 cm non dipenda, anche, dal venir meno, negli ultimi 10 anni, delle risorse ordinarie destinate alla manutenzione di un ecosistema molto fragile?

Quindi, se pensiamo di intervenire per tutelare alcune grandi imprese che sono state penalizzate oltremodo dalla crisi, non possiamo dimenticarci delle altre decine di migliaia colpite dalla stessa crisi.

Queste imprese non sono mai entrate in nessun disegno strategico - o sistemico, come si usa dire oggi - di politica industriale. Se non ci siamo accorti che ogni anno di questa crisi fallivano imprese di costruzioni equivalenti a 5 volte l'Alitalia è perché perché quando fallisce una impresa di costruzioni vanno a casa 10 lavoratori per ogni impresa, quando è più grande 100. Non perdono il posto 5000 lavoratori tutti insieme. Ma la somma delle piccole imprese che chiudono è, appunto, di 5 Alitalia all'anno.

Anche in questo caso, è un problema di scelte.

4. L'inefficienza pubblica nell'uso delle risorse

Ogni anno si annuncia che cominceremo a correre, che i tempi di realizzazione di ridurranno.

Si ridurranno i 15 anni necessari per realizzare una grande opera, i 6 anni per una piccola.

Qual è la soluzione individuata, di solito?

Si mette un commissario per tagliare i tempi.

Quali tempi?

Si dispongono gare in dieci/quindi giorni. Poi, magari, accade ciò che abbiamo osservato nella ricostruzione di venti scuole crollate dopo il terremoto. I bandi di gara prevedevano dieci giorni per fare un progetto definitivo e presentare l'offerta. Le imprese serie non realizzano un progetto in dieci giorni. In dieci giorni non si realizza un progetto serio. A distanza di tre anni e mezzo le scuole, che avrebbero essere dovute aperte per l'anno scolastico 2019, sono ancora sulla carta.

La verità è che si affida ai commissari ciò che la legge ordinaria non consente di fare.

Siamo tutti vittime di un sistema emergenziale (corruzione, criminalità organizzata) che fa pagare a tutti l'inefficienza del sistema, con l'obiettivo di limitare questi fenomeni di penalizza l'intero sistema.

Occorrerebbe un approccio diverso, ripensare al funzionamento della macchina amministrativa per orientarla al risultato, piuttosto che al mero adempimento formale delle procedure, che sono del tutto indipendenti – se non in contrasto – con l'obiettivo primario, ovvero l'erogazione di un servizio o di un bene di utilità pubblica.

Sarebbe necessaria una "Commissione Costituente", con le migliori menti del nostro Paese che sia in grado di smontare i procedimenti inefficienti e costruirne di nuovi.

Fino ad oggi le proposte che, come Ance, abbiamo avanzato hanno trovato piena condivisione ma nessun accoglimento formale. Noi continueremo a immaginare un mondo diverso, con la speranza che sia ancora possibile realizzarlo. I decisori pubblici dovranno compiere una scelta di campo, per evitare che il declino italiano diventi una condizione insanabile.

Però, gli occhi di tutto il Paese dovranno essere pronti a riconoscere chi lavora per costruire e chi per distruggere.

Mauro Frattini*

Abstract – Anas è un organismo di diritto pubblico ed è soggetto all'applicazione del Codice Appalti. Nel portare avanti la mission aziendale, si trova spesso costretta a scontrarsi con un complesso e mutevole quadro normativo, cosa che ha generato nel tempo difficoltà applicative con conseguente allungamento dei tempi di espletamento delle procedure di gara. Ciò ha condotto all'introduzione di strumenti differenziati per le procedure di gara che prevedono la realizzazione di nuove opere o la manutenzione programmata: viene utilizzato il contratto chiuso per le prime, mentre è stato introdotto lo strumento dell'accordo quadro per l'affidamento dei servizi di progettazione e di manutenzione programmata. Tra le soluzioni utilizzate per garantire un riavvio delle opere senza necessità di attendere i tempi del progetto esecutivo, Anas sta valutando la possibilità di ricorrere allo strumento dell'appalto integrato. Per il futuro, però, è auspicabile uno snellimento dell'iter approvativo dei progetti in modo da garantire tempi certi di riscontro da parte delle amministrazioni coinvolte in tutto il processo decisionale.

Sommario: 1. Presentazione Anas S.p.a. – 2. Il contesto normativo in materia di opere pubbliche. – 3. Uno sguardo verso il futuro: alcuni possibili strumenti di semplificazione.

1. Presentazione Anas S.p.a.

Cercherò di stare nei tempi e dare un segnale di positività in questo settore. Ho fissato 7 punti di attenzione, preceduti da una brevissima descrizione di ANAS.

Che cos'è Anas? È inserita all'interno del gruppo FS, è concessionaria della rete stradale ed autostradale di interesse nazionale e gestisce 30.000 km di strade. Qui va subito sottolineato un elemento curioso: ANAS sta ricevendo indietro parte del patrimonio statale che aveva prima ceduto, grazie alla legge del decentramento amministrativo frutto delle politiche legislative degli anni '90, a cavallo con gli anni '2000, e questo è già un paradosso. Ovviamente è contenta di ricevere il patrimonio che aveva prima, ma lo riceve in condizioni disastrose. Questo per far capire che le scelte del legislatore, non solo nel campo degli appalti, ma anche in altri campi a volte producono dei riflessi negativi. ANAS gestisce le strade e le autostrade non sottoposte a pedaggio e come RFI, stipula contratti di programma con Ministeri competenti e il Contratto di programma 2016/2020 prevedeva circa 29 miliardi di investimenti, equamente suddivisi in manutenzione e nuove opere. Manutenzione perché? Perché

* Le opinioni sono strettamente personali e non coinvolgono le istituzioni di appartenenza.

l'Italia ha una grossa sete di manutenzione, dopo anni di politiche votate solo alle grandi infrastrutture, il nostro patrimonio richiede manutenzione e ce ne accorgiamo tutti, non parlo solo del comune di Roma dove è evidente, ma questo è il panorama. Gli obiettivi sono quelli di aprire cantieri, puntare sulla tecnologia, come il progetto *smart road* che è un esempio di sviluppo tecnologico in campo autostradale. Questa è la struttura appalti ANAS, la cui *mission* è quella di efficientare ed ottimizzare i processi di affidamento dei lavori, e quindi tutto il processo gara, in relazione al bando, contratti, etc. ANAS ha anche un elenco fornitori, ma contrariamente ad altre stazioni appaltanti operanti nei settori speciali, conformemente alle previsioni legislative, lo utilizza per appalti di lavori fino a un milione di euro, che è poca roba. Anas, nel settore ordinario, è la più grande stazione appaltante in Italia.

2. Il contesto normativo in materia di opere pubbliche

Questo è il panorama normativo: noi partiamo dal Codice dei contratti varato con d.lgs. 50/2016, frutto della politica del momento, degli umori del momento, che ha visto un grande ruolo dell'ANAC nell'anticorruzione, nello sviluppo dei meccanismi di controllo e di vigilanza. Uno sguardo non molto felice è stato rivolto alle stazioni appaltanti, come ad esempio nel caso, mai attuato, dell'obbligo di utilizzare commissioni esterne per l'aggiudicazione dei lavori. Pensate bene, passare la palla alle commissioni esterne può procurare ritardi nel processo di affidamento dei lavori, come anche nell'affidamento di beni e servizi. Il decreto è stato subito corretto, in quanto vi erano errori terminologici che facevano interpretare le norme nel senso opposto per il quale erano state scritte. C'è stato quindi un correttivo (d.lgs. 56/2017) e poi il cd. sblocca-cantieri (d.l. 32/2019, convertito con la L. 55/2019) che ha tentato, appunto, di sbloccare cantieri.

Come? Mediante anche l'uso dei Commissari; in Italia quando c'è eccesso di legislazione, si passa alla disciplina di urgenza e il Commissario ha il potere, in sostanza, di derogare norme prima fissate per l'anticorruzione, trasparenza, etc. E quando la situazione diviene urgente si passa la palla ai Commissari, i quali come nei terremoti, nei sismi e fenomeni vari, bypassa l'assetto normativo. Illustri giuristi hanno affermato che il Codice dei contratti pubblici vigente è il peggior prodotto mai emanato in materia di opere pubbliche. Noi abbiamo una tradizione del 1800, io a casa ho conservato un bando di gara del 1870 che forse oggi potrebbe essere ancora valido, se vigessero ancora dei principi generali. L'emanando Regolamento, che avrà delle finalità sicuramente positive, ma non potrà migliorare sostanzialmente, essendo una legislazione di grado inferiore a quella primaria, gli aspetti negativi che ci sono stati. Io qua avevo sintetizzato alcuni punti di riflessione: si è parlato di corsa al massimo ribasso, con il d.lgs. 50/2016 si è fatto uso esclusivo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che non è applicabile *tout court* a tutti i tipi di lavoro. Infatti, noi abbiamo

avuto grandi problemi nel campo della manutenzione, dove non solo le imprese che fanno manutenzione non sono in grado di fare offerta tecnica che sia valutabile, ma, anche da parte nostra, definire dei criteri per cui si possa ritenere un'offerta migliore rispetto ad un'altra è stato complicato. Il punto più importante, rispetto al discorso sulla discrezionalità, è che il decreto n. 50 ha incentivato la cd. burocrazia difensiva. Ve lo dice chi dirige una struttura pubblica, ed è chiamato a mettere le firme sui contratti. Oggi anche il funzionario di Stato innovativo o più solerte è costretto a fare i conti con quello che succede il giorno dopo, cioè quello che succede con Corte dei Conti, con Anac e quant'altro.

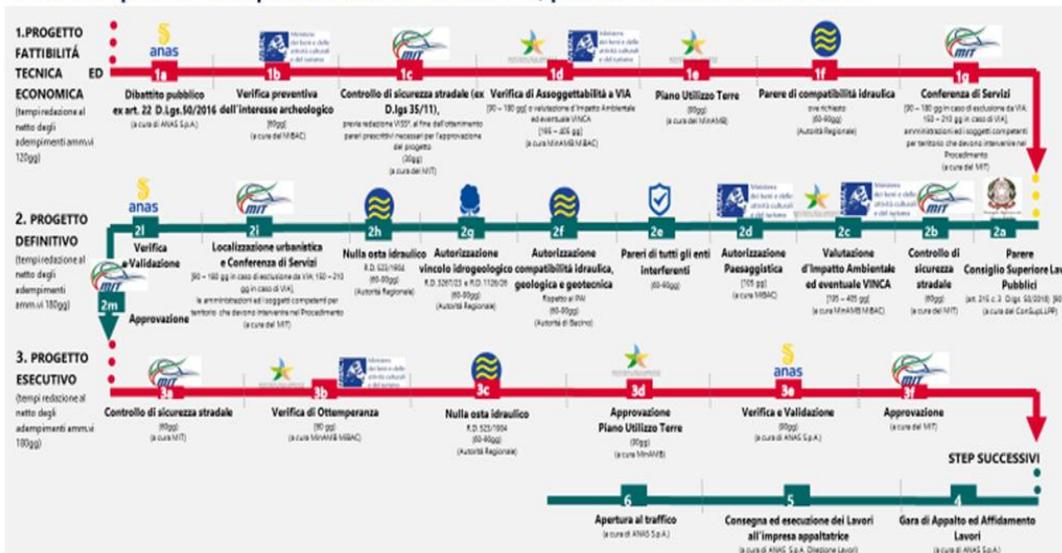
Veniamo al progetto esecutivo: il Codice contratti n. 50/2016 ha abolito l'appalto integrato con cui si poteva almeno procedere all'affidamento con progetto definitivo. Che succede però, non essendo stata varata alcuna norma transitoria - è banale ma essendo stata varata dopo - dicendo erano validi i progetti definitivi approvati fino ad una certa data, nessuna stazione appaltante aveva progetti definitivi approvati. Quindi il legislatore ha legiferato senza sapere effettivamente gli effetti. Se noi, dopo, vedendo i volumi di Anas, capirete come per riprendere la macchina esecutiva ci vogliono degli anni, nonostante Anas dispone di fondi per il processo di affidamento di opere. Questo è il gioco dell'oca di un'approvazione di un progetto (Cfr. Slide 8).

III. IL CONTESTO NORMATIVO/3

L'iter approvativo dei progetti

Tra il concepimento dell'opera e l'affidamento dei lavori, possono trascorrere mediamente

5 anni



Le attività che coinvolgono direttamente ANAS rappresentano meno di 1/3 dei 5 anni.

Mediamente sono 5 anni, il contributo è di un terzo da parte dell'ente gestore, che poi, per esempio la parte di impatto ambientale guardate quanti giorni prevede, se non si passa si torna indietro come il gioco dell'oca. Questo che cosa comporta? Che dal

momento in cui l'opera viene concepita al momento in cui essa viene realizzata, il territorio probabilmente avrà bisogno una diversa opera, e tecnologicamente questa opera potrebbe essere non più adeguata e, aggiungo, siccome tutta la legislazione ha puntato sul progetto esecutivo, il progetto essendo datato richiederà varianti. Questo è inevitabile perché non sarà più quello che si immaginava. Lo strumento che noi abbiamo utilizzato è l'accordo quadro anche per favorire incarichi di progettazione, altrimenti si doveva effettuare una gara per ogni intervento. Uno strumento valido che ci ha portato degli ottimi risultati. Ci si chiederà perché non è stato possibile per le nuove opere: perché serve un progetto esecutivo. Questi sono i criteri che abbiamo elaborato, il trend è assolutamente in crescita.

3. Uno sguardo verso il futuro: alcuni possibili strumenti di semplificazione

Sulle nuove opere nel 2018: noi nel 2017 abbiamo raccattato i progetti esecutivi già approvati, ma poi è finita lì, perché abbiamo dovuto appaltare prima gli incarichi di progettazione e qui, non me ne voglia il precedente relatore, ma abbiamo assistito ad una corsa al ribasso. Ho visto gare appaltate al 70% di ribasso, non è per la scarsa previsione degli oneri progettuali. Ci sono anche imprese che si spingono oltre, pur di acquisire il punteggio massimo e le gare vengono poi aggiudicate. Il problema dei ricorsi è insito nel settore ordinario degli appalti. Voglio dire che se noi non avessimo aggiudicato, con un ribasso arrivato fino al 70%, le imprese avrebbero fatto ricorso e le gare si sarebbero bloccate. Credo che la qualificazione delle stazioni appaltanti, prevista come obiettivo dal d.lgs. 50.2016, potrebbe migliorare, perché in grado di generare una corsa alla qualità, anche da parte delle imprese, come è avvenuto nel settore degli appalti "Speciali" in cui opera la Capogruppo Ferrovie dello Stato. C'è nello "Sblocca Cantieri" un ritorno all'appalto integrato, almeno fino al 2020, ed adesso Anas appalterà opere importanti con questo strumento, ma è sempre la stessa storia noi affideremo il definitivo, ma per fare il progetto esecutivo ci vorranno degli anni. Occorre lo snellimento dell'iter dei progetti ed ultimo ma non ultimo, lo snellimento dell'iter che va dall'affidamento delle procedure ad evidenza pubblica, alla contrattualizzazione, in quanto per arrivare al contratto stipulato ci vuole oggi moltissimo tempo.

Laura Campanini*

Abstract – Per quanto la necessità di rilanciare gli investimenti in infrastrutture sia condivisa e urgente, in Italia la spesa stenta ad accelerare. Alla base del ritardo si pongono una pluralità di elementi: governance e progettualità in primis. In questa fase non si pone, infatti, un tema di liquidità e disponibilità di risorse private, tuttavia il coinvolgimento di risorse private richiede certezza, stabilità e semplificazione delle norme.

Sommario: 1. La centralità della governance: il caso del dissesto idrogeologico. – 2. Il ruolo del sistema finanziario. – 3. Descritti i problemi: a che punto siamo col PPP?. – 4. Gli ultimi sviluppi e l'opportunità degli investimenti ambientali.

La necessità di rilanciare gli investimenti in infrastrutture è condivisa e urgente. Sia a livello europeo, sia a livello nazionale, da anni si è individuata nella spesa in conto capitale uno dei principali volani per riattivare la crescita. Il rilancio degli investimenti pubblici può, infatti, comportare effetti favorevoli sia nel medio-lungo periodo sul potenziale di crescita dell'economia, sulla produttività, sui livelli di occupazione, sia nel breve periodo sulla domanda aggregata e per questa via sul Pil.

Tuttavia, nonostante l'ampio consenso gli investimenti stentano a decollare. Le ragioni sono diverse e molteplici. Di molte di queste si è dato conto negli interventi che mi hanno preceduto. Vorrei quindi focalizzare il mio intervento sul ruolo del sistema finanziario.

Il coinvolgimento di capitali privati, peraltro inevitabile visto che il finanziamento potrà gravare solo in parte sui bilanci pubblici, presenta aspetti sfidanti in considerazione della natura stessa delle infrastrutture: si tratta, infatti, di investimenti capital intensive con importanti costi *up front* e una vita dell'asset di lunga durata, con un profilo di *cash flow* spostato nel tempo. Inoltre, in taluni casi l'investimento richiede un intervento pubblico per il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario.

In questa fase non si pone un tema di liquidità, tutt'altro. Gli investitori sono alla ricerca di rendimenti superiori a quelli dei titoli di stato. Le criticità, i blocchi vanno trovati altrove.

* Le opinioni sono strettamente personali e non coinvolgono le istituzioni di appartenenza.

1. La centralità della governance: il caso del dissesto idrogeologico

Riprenderei il tema del dissesto idrogeologico. Ritengo utile partire da tali dati per una pluralità di ragioni. Innanzitutto, per la centralità e l'urgenza del tema. Nel Rapporto 2018 "Dissesto idrogeologico in Italia" di ISPRA si certifica che nel 2017 era a rischio il 91 per cento dei Comuni italiani (nel 2015 era l'88 per cento), che oltre 3 milioni di nuclei familiari risiedono in aree ad alta vulnerabilità ed è aumentata la superficie potenzialmente soggetta a frane (+2,9 per cento rispetto al 2015) e quella potenzialmente allagabile nello scenario medio (+ 4 per cento); il 16,6 per cento del territorio nazionale è classificato a maggiore pericolosità.

Il dissesto idrogeologico presenta, inoltre, un utile campo di analisi e confronto perché gli investimenti in tale ambito si caratterizzano per un elevato consenso politico e sociale. Entrambi gli aspetti sappiamo come siano cruciali.

Il consenso politico in altre tipologie di opere può rappresentare un elemento di complicazione e di freno. Pensiamo alle grandi opere di trasporto, ma anche agli investimenti connessi al ciclo dei rifiuti e al settore idrico. Sugli investimenti in tali settori incombe una significativa incertezza politica.

Ma non è solo a livello politico che si crea un problema di consenso, il consenso sociale è un aspetto ancora diverso che può andare di pari passo al consenso politico ma che può anche manifestarsi in modo autonomo. Su questo solo un rapido richiamo a tutta la questione del *not in my backyard*.

Ma torniamo agli investimenti per il dissesto idrogeologico e al bilancio degli interventi fatti nell'ambito del "Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico nel periodo 2016-2018". I dati che vado ad illustrare sono tratti dalla recente delibera della Corte dei Conti.

Nel maggio 2014, il governo istituiva la Struttura di missione Italia Sicura³⁰ presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, finalizzata ad assicurare la predisposizione di un Piano nazionale per la pianificazione delle opere e degli interventi per contrastare fenomeni franosi e alluvionali per gli anni 2014-2020 e un Piano finanziario per la programmazione degli investimenti. La Struttura doveva, fra l'altro anche garantire il razionale ed efficace utilizzo delle risorse disponibili. Parallelamente si istituivano i Commissari, attribuendo ai Presidenti di Regione la responsabilità degli interventi con speciali poteri derogatori e sostitutivi.

Fra i diversi interventi del nuovo modello di governance mi sembra utile ricordare:

- L'istituzione di un Fondo di progettazione istituito con lo scopo di ridurre i ritardi nelle progettazioni con una dotazione di 100 milioni.

³⁰ Il d. l. n. 86 del 12 luglio 2018, convertito con l. n. 97/2018, trasferisce le funzioni esercitate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di coordinamento e monitoraggio degli interventi di emergenza ambientale al MATTM, determinando la soppressione della Struttura di Missione contro il dissesto idrogeologico.

- Il Piano stralcio per le aree metropolitane, che doveva assicurare l'avvio degli interventi più urgenti, con un costo stimato di circa 1.2 miliardi di euro³¹. Le risorse statali complessive che hanno sostenuto il Piano stralcio sono state pari a 656 milioni di euro.
- Il Piano nazionale di opere e interventi e il Piano finanziario per la riduzione del rischio idrogeologico presentato nel 2017.

La Corte dei Conti traccia il bilancio ed emerge che solo meno del 20% delle risorse del Fondo progettazione sono state effettivamente erogate alle Regioni "a testimonianza dell'inadeguatezza delle procedure, della debolezza delle strutture attuative degli interventi, dell'assenza di controlli e monitoraggi". Non è stato possibile erogare la seconda tranche pari al 47 per cento, non avendo nessuna Regione completate le progettazioni finanziate.

Con riferimento al Piano stralcio per le aree metropolitane, le risorse statali complessive che hanno sostenuto il Piano stralcio sono state pari a 656 milioni di euro per finanziare 33 interventi già individuati nel 2015. Bene, al 2019 sono state erogate risorse per 115 milioni; va anche evidenziato che i 33 interventi previsti dovevano essere tutti immediatamente cantierabili. A maggio 2019, 23 progetti sono ancora in fasi di progettazione³².

"Il Piano nazionale di opere e interventi e il Piano finanziario per la riduzione del rischio idrogeologico" definisce 9.420 interventi, per un valore di circa 28 miliardi di euro. La grandissima parte degli interventi previsti è ancora da progettare (circa il 90 per cento). La parte definita con progetti concreti e finanziati era pari a circa 4,8 miliardi di euro e solo l'11 per cento dei progetti pervenuti erano esecutivi e pronti per gare e finanziamento. Il Piano finanziario per il 2015-2023 aveva una dotazione di circa 10 miliardi. Ma *"Il Rapporto presentato da Italia sicura si è configurato come una mera raccolta di richieste di progetti e di risorse, talvolta non omogenee, senza addivenire ad una vera e propria programmazione strategica del settore"*.

Il Ministro dell'ambiente ha, inoltre, messo in evidenza anche i "problemi di spesa da parte dei soggetti attuatori degli interventi (Presidenti di Regione), dovuti in parte a problemi di ordine burocratico e amministrativo ed in parte alla cronica mancanza di progettazioni di livello adeguato che sostengano le proposte di interventi sul territorio".

Il caso del dissesto idrogeologico evidenzia che la governance è centrale: il problema non sono le risorse. Per garantire che gli investimenti siano in grado di rispondere ai fabbisogni dei territori la macchina dell'Amministrazione pubblica deve funzionare in modo pertinente e purtroppo, nel caso Italiano, sappiamo che non sempre è stato così. Il tema non è quello della disponibilità di risorse. Sulle risorse pubbliche

³¹ DPCM 15 settembre 2015.

³² Il Piano prevedeva, inoltre, un'ulteriore sezione programmatica (99 interventi per circa 650 milioni di euro successivamente finanziabili), comprendente studi di fattibilità o progettazioni preliminari per i quali si prevedeva un veloce sviluppo del livello progettuale e che coinvolgevano un'alta percentuale di popolazione esposta al rischio idrogeologico.

certo ha pesato la flessione, che peraltro non si è ancora invertita, ma questa è solo una parte della questione.

Sul tema della governance ci si potrebbe dilungare ma vorrei offrire solo un rapido flash, citando i risultati del nostro Paese nel ranking stilato dallo European Quality of Government Index³³ (EQI). Tale indicatore fornisce una misura della qualità dell'azione pubblica sintetizzando tre principali sotto-indicatori relativi alla qualità dell'offerta di servizi pubblici locali, all'imparzialità dell'agire pubblico e all'assenza di corruzione. L'Italia si posiziona terzultima nel confronto con gli altri paesi europei dopo di noi vengono solo Romania e Bulgaria.

Va anche detto che lo stesso indicatore fornisce un ranking anche a livello regionale e le differenze fra le diverse Amministrazioni sono molto significative. I dati indicano non solo il tradizionale divario Nord-Sud, ma anche lo svantaggio delle Regioni del Centro Nord rispetto alle regioni europee a esse più comparabili per grado di sviluppo.

2. Il ruolo del sistema finanziario

Il ruolo del sistema finanziario va, quindi, letto in questo contesto e, come già detto, in questo momento storico non si pone un tema di liquidità e di disponibilità delle risorse private. Le esperienze anche nel caso italiano mostrano che è iniziata una collaborazione fra finanziatori e investitori, pensiamo ai primi *project bond*. M5 o MM, così come alcune esperienze nel settore delle rinnovabili. Le banche continuano ad avere un approfondito *know how* delle iniziative, capacità di valutazione e flessibilità in termini di gestione. Da altra parte gli investitori possono fornire una liquidità più a lungo termine.

Il tema è piuttosto quello della disponibilità di una pipeline di progetti finanziabili e cantierabili. La finanza interviene per progetti concreti, sostenibili economicamente e finanziariamente, basati su una chiara e adeguata ripartizione dei rischi in un contesto di tempi e regole certe e stabili.

L'operatore finanziario valuta e analizza con attenzione i rischi connessi sia alla realizzazione che alla gestione dell'opera, la loro allocazione fra le parti nonché la variabilità degli stessi.

Sulla variabilità dei rischi è opportuno considerare che la certezza delle norme e delle procedure e la stabilità delle stesse sono il pre-requisito: chi si accinge a effettuare investimenti, soprattutto di medio-lungo periodo, ha necessità di avere a disposizione un quadro di regole certe e accettabilmente stabili nel tempo entro cui effettuare i propri calcoli economici. I rischi legati ad incertezze sulle tempistiche e sullo sviluppo delle

³³ L'indice europeo della qualità di governo (EQI) sviluppato dall'Istituto per la Qualità di Governo dell'Università di Goteborg è l'unica misura della qualità istituzionale disponibile a livello regionale nell'Unione europea.

procedure possono riflettersi in un aumento dei costi. Si pensi al caso di ritardi negli affidamenti, nell'implementazione dei progetti per effetto del contenzioso, dei processi autorizzativi e di rapporti conflittuali con il territorio ecc.. In Italia l'incertezza, regolatoria e politica, è rilevante: nel settore delle rinnovabili, per esempio, gli investitori si sono trovati, a metà del ciclo di investimento, con i cambiamenti nella politica degli incentivi.

Nella nostra esperienza, i principali elementi di criticità per l'operatore privato sono legati ai seguenti aspetti:

- la corretta definizione da parte della Pubblica Amministrazione dei fabbisogni infrastrutturali che intende soddisfare; spesso si assiste a una elevata volatilità della programmazione. L'incertezza sul commitment è fortissima;
- la bontà e la completezza dei documenti prodotti a supporto, gli studi di fattibilità e gli atti tecnici che precedono il bando di gara risultano spesso incompleti e molto preliminari e non riescono a garantire quell'indispensabile quadro di certezze senza il quale non può svilupparsi l'interesse dei privati;
- la necessità di coordinamento dei vari livelli decisionali della pubblica amministrazione e il consenso sull'opera da realizzare; vale la pena ricordare che quasi i 2/3 degli investimenti vengono realizzati dalle amministrazioni comunali e cruciale è il ruolo della Conferenza dei servizi ovvero dell'istituto che è volto a far dialogare e ad agevolare il confronto fra diversi enti pubblici. Per realizzare un'opera è spesso necessario che siano d'accordo tutti i comuni interessati e i livelli superiori di governance (Provincia, Regione, e Stato). Spesso parte delle difficoltà origina nella dispersione dei poteri decisionali tra molteplici livelli di Governo del territorio. La necessità, infatti, di incontrare le volontà di tutte le Amministrazioni coinvolte è sovente causa della sospensione dei processi di approvazione, con il conseguente rinvio ai mesi, quando non agli anni successivi. Questo è vero per l'Italia, dove circa i due terzi degli investimenti infrastrutturali fa capo alle amministrazioni decentrate ma anche per molti altri paesi;
- c'è poi il tema del consenso sociale e del fenomeno "not in my backyard" (nimby) in grado di bloccare qualsiasi intervento.

3. Descritti i problemi: a che punto siamo col PPP?

Il ruolo del finanziamento privato e pubblico varia molto da paese a paese. Negli ultimi anni si è assistito ad una notevole diffusione delle operazioni di *project financing* e, più in generale, di forme di collaborazione pubblico-privato - c.d. Partenariato Pubblico-Privato (PPP) - per il finanziamento, la realizzazione e la gestione di infrastrutture pubbliche o di pubblica utilità e per l'erogazione di servizi pubblici. Il Regno Unito è stato il primo paese a introdurre l'utilizzo di schemi di finanza privata

per il finanziamento, la realizzazione e la gestione di infrastrutture. Il ricorso al PF è stato avviato nel 1992 dal governo Thatcher. In Spagna la promozione degli interventi in PPP è iniziata nella seconda metà degli anni '90.

In Italia il partenariato è stato introdotto nel 1998 dalla legge Merloni ter, ha poi subito diverse modifiche normative, sino ad arrivare al Codice degli appalti, che nella Parte IV disciplina in modo organico le PPP e il Contraente generale.

Nel 2018 le operazioni di *project finance* di grandi dimensioni, che hanno raggiunto il *financial close*, realizzate in Europa valgono 14.6 miliardi, in crescita del 4% rispetto al 2017 ma nessun progetto si è chiuso in Italia. Ampliando il periodo di analisi e considerando l'intervallo 2014-2018, l'Italia risulta aver chiuso un numero di operazioni limitato, pari a 8 anche se in termini di ammontare (4,2 miliardi) siamo in sesta posizione dietro a Regno Unito (15,8 mld), Francia (10,7mld), Turchia (22,8 mld). Sul dato italiano pesa la Pedemontana Veneta, operazione che si è chiusa nel 2017, per un valore pari a poco meno di 3 miliardi di euro.

4. Gli ultimi sviluppi e l'opportunità degli investimenti ambientali

Sul fronte della governance, negli anni sono stati effettuati numerosi interventi volti ad agevolare lo sviluppo delle infrastrutture, definendo percorsi più agevoli dal punto di vista procedurale e creando stimoli e incentivi agli operatori.

La Cabina di regia Strategia Italia, InvestItalia e la Centrale per la progettazione, compongono il quadro delle misure adottate dal Governo per ottimizzare la spesa per investimenti e agire sull'accelerazione dell'attuazione di progetti e programmi.

Dal nostro punto di vista va costruito e sviluppato un ambiente che semplifichi i processi, dia certezze alle tempistiche, sviluppi competenze, mitighi i principali rischi allocandoli puntualmente al giusto prezzo e favorisca sia l'ingresso di equity da parte di nuovi attori sia il finanziamento da parte del sistema finanziario attraverso debito.

Concludo il mio intervento sul tema delle opportunità degli investimenti ambientali.

In questa fase gli investimenti verdi possono rappresentare un importante volano di crescita. Una pluralità di fattori, alcuni dei quali sotto gli occhi di tutti, hanno accelerato e amplificato il consenso sulla necessità di adottare un nuovo modello di sviluppo. I "Sustainable Development Goals" (SDGs), introdotti dalle Nazioni Unite a settembre del 2015, rappresentano le linee guida per la crescita sostenibile.

Sul fronte delle regole l'Europa si sta muovendo velocemente con lo scopo di adottare un diverso e nuovo modello di finanziamento. Le regole sono importanti e consentono una significativa riallocazione dei capitali. Pensiamo, ad esempio alla diffusione delle emissioni green. Nel 2013 vengono approvati i *Green Bond Principles*, ovvero le linee guida dell'*International Capital Market Association* per le emissioni di

titoli di debito i cui proventi vengono utilizzati esclusivamente per finanziarie o rifinanziare progetti ecosostenibili (ICMA), e dal 2013 le emissioni di *Green Bond* accelerano sensibilmente, superano nel 2018 i 140 miliardi di dollari.

I *Green Bond* emessi in Italia hanno raggiunto cumulativamente 8,7 miliardi di euro. Nei primi 10 mesi del 2019 le emissioni green sono state pari a 4,85 miliardi, pari all'1,2% delle emissioni italiane complessive. Intesa Sanpaolo è stata la prima Banca italiana a emettere nel 2017 un *Green Bond*: 500 mln di Euro, integralmente allocati con 77 progetti finanziati, nel campo delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, e oltre 213.000 tonnellate di emissioni evitate. Di recente Intesa ha anche emesso il primo *Sustainability bond* focalizzato sulla *circular ecoomy*: sono stati emessi 750 milioni di euro a fronte di una domanda pari ad oltre 3,5 miliardi di euro.

Il fabbisogno finanziario è rilevante: per soddisfare gli obiettivi climatici, energetici e ambientali entro il 2030 è necessario un investimento annuo supplementare di 270 miliardi di euro. Ruolo cruciale avrà il settore privato che dovrà riorientare i flussi di capitali verso investimenti sostenibili. Gli operatori finanziari sono pronti ma sono necessari progetti concreti, sostenibili economicamente e finanziariamente, basati su una chiara e adeguata ripartizione dei rischi in un contesto di tempi e regole certe e stabili.