

italiadecide

19 giugno 2012, Camera dei Deputati - Roma

**Intervento di Ignazio Visco
Governatore - Banca d'Italia**

L'efficienza della spesa per le infrastrutture

La nostra economia deve essere rimessa in grado di crescere stabilmente a tassi sostenuti, rafforzando la competitività delle imprese. Si tratta di garantire a chi investe e crea occasioni di lavoro nel nostro paese condizioni favorevoli grazie alla presenza di adeguate infrastrutture materiali e immateriali, fattori chiave nel determinare il potenziale di crescita di un'economia.

Il Paese è impegnato in un'ampia azione di riforma volta ad accrescere il livello di concorrenza, in particolare nei servizi, a ridurre il peso degli oneri burocratici, a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e del sistema di istruzione, a rendere più rapide le risposte del sistema giudiziario, a favorire l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e lo sviluppo infrastrutturale.

A questi temi la Banca d'Italia ha dedicato particolare attenzione nelle sue analisi. In particolare, alla dotazione di capitale pubblico abbiamo dedicato un articolato progetto di ricerca conclusosi lo scorso anno, i cui risultati sono stati raccolti in un volume della nostra collana di Seminari e Convegni. Le mie riflessioni di oggi si basano in larga parte su quella ricerca e sugli sviluppi che ne sono seguiti.

1. La dotazione di infrastrutture dell'Italia è inferiore a quella degli altri principali paesi europei. Lo suggeriscono gli indicatori che misurano le quantità di infrastrutture e assegnano al nostro paese uno svantaggio di circa il 15 per cento rispetto alla Germania e al Regno Unito all'inizio dello scorso decennio. Lo confermano l'esperienza quotidiana e il confronto con gli altri maggiori centri urbani europei. Tra i grandi paesi europei, il nostro è al primo posto per densità di veicoli sulla rete stradale. I 37 chilometri della rete metropolitana di Roma e gli 83 di quella di Milano si confrontano con i 402 di Londra, i 213 di Parigi, i 145 di Berlino.

2. Eppure negli ultimi tre decenni la spesa pubblica per investimenti italiana è stata superiore a quella media di Francia, Germania e Regno Unito. Tra il 1980 e il 2010 la spesa dell'Italia è stata pari al 2,6 per cento del PIL, inferiore a quella della Francia (3,1 per cento) ma superiore a quella della Germania (2,2) e del Regno Unito (1,8). Rispetto agli anni sessanta e settanta, in un contesto di generalizzata riduzione della spesa, la posizione relativa dell'Italia è migliorata. Tra il 1990 e il 2010 la spesa italiana è stata appena inferiore a quella media dei paesi dell'area dell'euro (2,4 per cento del PIL, contro 2,5). Tra il 2000 e il 2010 il divario si è leggermente ampliato (2,3 contro 2,5 per cento).

3. Il divario in termini di dotazione fisica non può pertanto essere ricondotto all'inadeguatezza delle risorse finanziarie, quanto all'esistenza di ampi margini di miglioramento nel loro utilizzo. Sebbene le informazioni disponibili non consentano confronti internazionali sistematici e dettagliati, esse indicano costi medi di realizzazione relativamente

elevati nel nostro paese, sia per le autostrade, sia per l'alta velocità ferroviaria. Sul divario rispetto agli altri paesi europei, oltre alle condizioni orografiche e di antropizzazione del territorio, hanno inciso anche scelte tecniche. Vi è evidenza che anche i tempi complessivi di realizzazione siano mediamente più lunghi. Inoltre, si registrano scostamenti di tempi e costi di realizzazione, rispetto alle stime iniziali, superiori a quelli rilevati negli altri paesi europei.

Secondo un'indagine del 2008 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Avcp), in Italia i costi medi per chilometro dell'alta velocità ferroviaria sono stati circa tre volte superiori a quelli di Francia e Spagna; il divario in termini di tempi di realizzazione è analogo. Per le autostrade, i costi medi per chilometro sono più che doppi rispetto alla Spagna. Un'indagine svolta nel 2009 dalla Commissione europea sui progetti relativi a infrastrutture di trasporto di dimensioni medie e grandi cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale tra il 2000 e il 2006 ha rilevato che in Italia i ritardi nei lavori sono stati pari in media all'88 per cento dei tempi previsti, contro una media del 26 per cento per gli altri paesi; gli aggravii di costo sono stati pari in media al 37 per cento del preventivo, contro una media del 21 per cento per gli altri paesi.

Anche i lavori presentati oggi forniscono indicazioni sui tempi di realizzazione eccessivamente lunghi nel nostro paese. Il progetto di completamento dell'autostrada "Livorno - Civitavecchia" nasce circa quaranta anni fa, nel 1968. Dal primo protocollo di intesa tra le Ferrovie, la Regione Lazio e il Comune di Roma, nel 1994, al termine dei lavori per la Stazione Tiburtina, nel 2012, sono trascorsi 18 anni. Il primo studio di fattibilità per l'autostrada "Milano - Brescia" è del 1997.

4. Questa ridotta capacità di realizzazione di opere per date risorse finanziarie è particolarmente preoccupante nell'attuale contesto di riduzione delle risorse disponibili. Il risanamento dei conti pubblici incide anche sulla spesa per investimenti. Dal 2,5 per cento del PIL nel 2009, la spesa è scesa al 2,0 per cento nel 2011. Un calo ulteriore è atteso per il 2012.

5. Pesano i diffusi fenomeni di illegalità, ma anche i difetti della programmazione e l'inefficienza delle procedure di selezione dei progetti, di affidamento dei lavori e di monitoraggio della loro esecuzione. L'esame delle procedure che regolano la programmazione e l'esecuzione degli interventi conferma la rilevanza degli ostacoli non finanziari all'accumulazione di capitale pubblico: (a) l'incertezza del quadro di bilancio, (b) le carenze nei processi di valutazione e selezione delle opere, (c) la sovrapposizione delle competenze dei diversi livelli di governo, (d) i limiti della normativa che regola l'affidamento dei lavori e il monitoraggio del loro avanzamento.

6. Una complessiva programmazione finanziaria pluriennale, coerente con i più generali obiettivi di equilibrio della finanza pubblica, è necessaria per garantire la certezza della disponibilità delle risorse e per imporre un effettivo vincolo di bilancio. La certezza delle risorse è utile a evitare che si dia seguito a lavori che poi non possono essere terminati nei tempi previsti per mancanza di fondi. Il vincolo di bilancio è un presidio fondamentale per l'efficienza della spesa. In Italia non si effettua una programmazione pluriennale per grandi categorie di bilancio. In particolare, per gli investimenti si ricorre all'assegnazione su base annuale di finanziamenti parziali, dividendo l'opera in lotti funzionali, per attivare il maggior numero di interventi. In tal modo si pone un'ipoteca sui fondi necessari in futuro per il completamento delle opere senza che siano stati assunti impegni formali in merito e senza la certezza che tali fondi saranno effettivamente disponibili nei tempi previsti, con il conseguente rischio di non completare le opere avviate.

7. Le proposte di investimento non sono sottoposte sistematicamente a valutazioni comparative. Pertanto non è possibile garantire l'uso più produttivo delle risorse pubbliche. Le valutazioni comparative sono indispensabili, anche quando un progetto risponde a priorità bene identificate e largamente condivise, per assicurare che tra le alternative tecnicamente praticabili

prevalga la soluzione più efficiente. Possono evitare l'approvazione di progetti molto più costosi del necessario.

Ad esempio, procedure comparative strutturate avrebbero potuto facilitare e anticipare la selezione del progetto per il completamento dell'autostrada "Livorno – Civitavecchia" definito tra il 2009 e il 2011, per un costo di circa 2 miliardi di euro, rispetto al progetto del 2005 che preventivava una spesa quasi doppia.

I principi richiamati in alcune recenti innovazioni normative prefigurano un sostanziale allineamento alle migliori pratiche diffuse a livello internazionale nell'utilizzo dell'analisi costi-benefici. La delega per il riordino della spesa per le opere pubbliche contenuta nella legge di contabilità e finanza pubblica del 2009 e i decreti legislativi di attuazione emanati alla fine del 2011 prevedono, tra l'altro: (a) l'introduzione della valutazione nella fase di pianificazione delle opere per il confronto e la selezione dei progetti; (b) la predisposizione di linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti; (c) la tutela dell'indipendenza e della professionalità dei valutatori; (d) il potenziamento del monitoraggio in corso d'opera (con automatica revoca del finanziamento in caso di mancato avvio delle opere entro i termini stabiliti) e della valutazione ex post dell'efficacia e dell'utilità degli interventi. Si tratta di interventi indubbiamente costosi che però possono garantire significativi recuperi di efficienza. Andranno verificate le modalità con cui sarà applicata nel concreto la nuova normativa.

8. Fondare le scelte su analisi trasparenti dei costi e dei benefici può, inoltre, ridurre l'opposizione delle collettività locali alla realizzazione di un'opera sul proprio territorio. Si tratta di un'opposizione spesso fisiologica: a fronte di benefici diffusi sull'intero territorio, molte opere comportano disutilità, soprattutto ambientali, fortemente localizzate. La richiesta di effettuare lavori compensativi per risarcire una collettività dell'impatto localmente negativo di un'opera comporta un significativo aggravio dei costi di realizzazione della stessa. Le difficoltà si sono accentuate con la forte spinta al decentramento degli ultimi anni.

Dopo la riforma costituzionale del 2001, Stato e Regioni hanno competenze concorrenti in materia di investimenti pubblici, senza un riferimento netto alla dimensione prevalente, nazionale o locale, degli interessi coinvolti. La Legge Obiettivo del 2001 ha cercato di delimitare un ambito di prevalenza del livello decisionale nazionale su quello regionale, anche per alcune scelte di localizzazione. Ne è risultato un notevole contenzioso, progressivamente superato da diverse sentenze emesse dalla Corte costituzionale tra il 2003 e il 2005, che hanno evidenziato la necessità di stipulare intese tra Stato e Regioni riguardo alla localizzazione delle infrastrutture.

9. La struttura frammentata del mercato delle opere pubbliche e la necessità di contrastare i diffusi fenomeni di illegalità hanno inciso negativamente sull'efficienza della regolamentazione delle procedure di affidamento e, per questa via, sui costi di realizzazione. È questo il caso dell'esclusione automatica delle offerte d'asta anomale, che consiste nell'eliminazione dalla gara delle offerte che differiscono dalla media in misura superiore a una percentuale definita in anticipo. L'esclusione automatica mira a ridurre il rischio di selezionare un contraente poco affidabile (che potrebbe poi chiedere una rinegoziazione del contratto o abbandonare la realizzazione dell'opera); inoltre, essa riduce le occasioni di comportamenti corruttivi; infine, solleva le stazioni appaltanti, spesso di piccole dimensioni e prive delle competenze necessarie, dall'onere di procedere a una verifica in contraddittorio per la valutazione delle offerte. Tuttavia il meccanismo espone gli enti appaltanti a rischi di collusione tra imprese: il prezzo a cui il contratto viene aggiudicato diventa una funzione di tutte le offerte presentate ed è quindi manipolabile dalle imprese; una cordata può pilotare la soglia di aggiudicazione e assicurarsi l'appalto. L'esclusione automatica si applica solo alle gare di importo inferiore alla soglia comunitaria (5 milioni di euro), ma date le ridotte dimensioni medie degli appalti nel nostro paese, finisce per interessare una quota significativa di gare e la gran parte degli enti appaltanti.

L'auspicabile eliminazione di questo istituto dovrebbe essere accompagnata dal rafforzamento dei presidi contro i rischi di inadempienza contrattuale dell'aggiudicatario, in particolare attraverso l'introduzione di

forme di accentramento del processo di valutazione dell'anomalia delle offerte in capo a organi tecnici specializzati, l'innalzamento degli importi attualmente previsti per le polizze fideiussorie prestate dagli offerenti, la piena operatività e la graduale estensione della garanzia globale di esecuzione, allo stato limitata alle grandi opere.

Per bilanciare la maggiore discrezionalità conferita alla PA, è inoltre opportuno un rafforzamento delle misure di contrasto ai fenomeni di corruzione, specie attraverso un inasprimento dei controlli relativi alla sub-contrattazione. L'istituto dell'"avvalimento", che consente la partecipazione alle procedure di aggiudicazione anche a imprese non direttamente in possesso di tutti i requisiti richiesti, purché ne abbiano la disponibilità attraverso un'impresa ausiliaria, in mancanza di una disciplina che ne definisca più chiaramente i contorni e lo coordini adeguatamente con le disposizioni antimafia, potrebbe facilitare l'aggiramento della normativa impostata sulle tradizionali forme del subappalto e dei raggruppamenti temporanei di impresa. Infine, sarebbe auspicabile una limitazione delle possibilità di ricorso alle procedure negoziate.

10. La proliferazione della normativa locale ha determinato differenze significative nelle modalità di aggiudicazione dei contratti in base alla localizzazione della stazione appaltante.

Regioni ed Enti locali giocano un ruolo cruciale nell'affidamento delle commesse pubbliche: aggiudicano il 54 per cento degli appalti di lavori pubblici comunicati all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (Avcp). Sebbene dalla normazione locale siano in alcune circostanze scaturiti effetti virtuosi e giustificabili in base a esigenze specifiche del territorio (ad esempio, con l'adozione di presidi aggiuntivi contro i rischi di corruzione e di infiltrazione criminale nel Sud del Paese), in molti casi ha prevalso un orientamento anticompetitivo che ha determinato una notevole incertezza per gli operatori (in un contesto già caratterizzato da un elevato grado di complessità sul piano tecnico e procedurale), aggravati di spesa per le stazioni appaltanti e minore efficienza nell'allocazione delle risorse.

Ad esempio, una ricerca recentemente condotta in Banca d'Italia ha evidenziato come in Sicilia le difformità esistenti tra la regolamentazione nazionale e quella regionale abbiano determinato aumenti dei prezzi di aggiudicazione fino al 20 per cento; in Friuli Venezia Giulia e in Valle d'Aosta cali nella partecipazione alle gare stimati in almeno un terzo dei partecipanti. Per contrastare, almeno in parte, questi fenomeni sarebbero opportuni, da un lato, un maggiore coordinamento nel processo di definizione delle regole, in modo da selezionare le pratiche effettivamente migliorative e assicurarne la diffusione su scala nazionale; dall'altro, un più efficace controllo sulla normativa emanata da Regioni ed Enti locali per censurarne l'eventuale illegittimità, rafforzando i poteri attribuiti in materia all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e all'Avcp.

11. Il quadro normativo relativo all'affidamento di lavori pubblici, complesso e articolato su vari di livelli di governo, è anche di difficile conoscibilità.

Non esiste un unico centro di raccolta della normativa rilevante e il mosaico regolamentare va ricostruito consultando fonti differenti e spesso eterogenee. In molti casi le regioni e gli enti locali hanno tentato di sopperire a queste carenze rendendo accessibile sui propri siti la normativa di riferimento: tuttavia, spesso le informazioni sono incomplete. Tale situazione aumenta in misura significativa l'incertezza per gli operatori del settore. Al fine di ovviare agli aspetti di criticità evidenziati sarebbe opportuna l'istituzione di un osservatorio, ad esempio presso l'Avcp, per monitorare le riforme adottate da regioni ed enti locali, in modo da facilitarne la conoscibilità e la verificabilità, con precisi obblighi di informazione da parte degli enti, prevedendo adeguate sanzioni per gli eventuali inadempimenti.

12. Infine, l'attività di monitoraggio svolta non consente di definire con sufficiente precisione lo stato di avanzamento degli interventi e di formulare valutazioni generali sull'efficienza del processo di realizzazione delle opere. Le informazioni raccolte dall'Osservatorio dell'Avcp, istituito nel 2000, presentano gradi di aggiornamento diversi in funzione del territorio di riferimento. L'Osservatorio è alimentato da controparti regionali che

ricevono i dati dalle stazioni appaltanti e hanno prassi e standard diversi nel controllo della qualità dei dati. Inoltre, non vi è un adeguato sistema di incentivi e penali per le comunicazioni erronee o incomplete da parte delle stazioni appaltanti. Infine, l'Osservatorio è organizzato per "interventi" (lavori), non facilmente riconducibili alle opere, in mancanza del codice unico di progetto (CUP), la cui diffusione procede a rilento. Sarebbe opportuno snellire la struttura, eliminando l'intermediazione degli osservatori regionali, attribuire all'Avcp poteri sanzionatori nei confronti delle stazioni appaltanti che non adempiano agli obblighi di comunicazione, arrivare rapidamente a una piena applicazione del CUP.

13. Le carenze della programmazione, dell'affidamento e del monitoraggio influiscono negativamente sulla capacità delle Amministrazioni pubbliche di utilizzare risorse esterne al bilancio pubblico. Lo abbiamo rilevato in passato. L'Italia ha speso finora solo il 23 per cento dei fondi strutturali comunitari a sua disposizione. Procede a rilento la realizzazione di infrastrutture da parte delle imprese private concessionarie. Nel settore autostradale, ad esempio, sono stati completati solo poco più del 65 per cento degli ampliamenti concordati nel 1997 tra l'ANAS e la principale concessionaria e meno del 50 per cento di quelli decisi nel programma del 2004. Si riscontrano ampie difficoltà nel ricorso al partenariato pubblico-privato: dei progetti realizzati con questo strumento in Europa tra il 1990 e il 2009, solo il 2 per cento (3 per cento del valore) sono stati realizzati in Italia; contro il 67 per cento nel Regno Unito (53 per cento del valore); il 10 per cento in Spagna (12 per cento del valore); il 6 e il 5 per cento rispettivamente in Francia e in Germania (corrispondenti al 5 e al 4 per cento del valore totale). Nonostante i recenti mutamenti normativi, permangono ostacoli allo sviluppo del partenariato pubblico-privato nel nostro Paese, legati in particolare alla corretta allocazione tra le parti dei rischi di realizzazione e di gestione.

o o o

14. La produttività del nostro sistema economico, le scelte di localizzazione delle imprese, la qualità della vita dei cittadini dipendono dalla dotazione infrastrutturale del paese. I ritardi accumulati dal nostro paese sono evidenti. Assumono contorni drammatici quando eventi eccezionali mettono in evidenza le carenze nella messa in sicurezza del nostro territorio. L'adeguamento del quadro normativo e la riorganizzazione delle procedure e delle responsabilità di programmazione e di monitoraggio potranno consentire di migliorare la qualità della spesa, accelerare la realizzazione delle opere, sfruttare appieno tutte le risorse disponibili: accrescere l'impatto della spesa per investimenti sul benessere della popolazione e sulla crescita dell'economia. L'equilibrio dei conti pubblici impone scelte fondate su un vincolo di bilancio pluriennale e su una sistematica valutazione comparativa dei costi e dei benefici dei progetti di investimento. In presenza di risorse scarse occorre spendere meglio, non c'è altra soluzione che innalzare l'efficienza della spesa.