INTESA SANPAOLO

Strategie per la crescita, federalismo fiscale e infrastrutture.

Roma, 21 ottobre 2008
Complesso Monumentale
del San Michele a Ripa Grande

Atti del Convegno

Strategie per la crescita, federalismo fiscale e infrastrutture.

INDICE

Premessa Pag. 5

Introduzione di Enrico Salza, Presidente del Consiglio di Gestione, Intesa Sanpaolo 7

Saluto di Renato Schifani, Presidente del Senato 11

Federalismo e infrastrutture

Gregorio De Felice, chairman 18

Franco Bassanini 27

Mario Ciaccia 33

Altero Matteoli 38

Giancarlo Giorgetti 42

Giuliano Segre 45

Giovanni Castellucci 50

Alessandro Ortis 54

Tavola Rotonda 59

Scelte strategiche fra vincoli e opportunità di crescita

Dario Di Vico, moderatore 60

Paolo Buzzetti 60

Mercedes Bresso 66

Raffaele Fitto 68

Michele Vietti 71

Roberto Castelli 73

Corrado Passera 76

Premessa

La presente pubblicazione contiene gli atti del Convegno organizzato a Roma lo scorso 21 ottobre da Intesa Sanpaolo, che ha affrontato alcuni dei temi che animano il dibattito economico-istituzionale in corso a livello nazionale ed europeo, temi resi ancor più stringenti dalla crisi che ha investito le economie di tutto il mondo.

Gli spunti emersi appaiono di estremo interesse e significativamente collegati ad alcune delle priorità che Governo e Parlamento si troveranno ad affrontare nei prossimi mesi: la realizzazione di un federalismo che garantisca un quadro di efficiente interazione fra Stato Centrale ed Autonomie Territoriali, il rilancio delle infrastrutture come principale leva anticiclica, l'individuazione di un insieme di misure che consentano di contrastare efficacemente l'attuale fase recessiva senza compromettere gli equilibri finanziari del bilancio pubblico.

Il nostro Gruppo intende svolgere un ruolo attivo nell'attenuare gli effetti della crisi sulle imprese e sulle famiglie e proprio per questo ritiene fondamentale favorire momenti di confronto fattivo, all'interno dei quali i principali attori del mondo dell'economia e delle istituzioni possano trovare punti di contatto e condivisione. Tale logica "di sistema" appare come la premessa indispensabile per porre mano ad interventi incisivi e non transitori, che per l'appunto siano in grado di contribuire al sostegno dei redditi e della domanda aggregata, ponendo al contempo le basi per una ripresa duratura e sostenibile.

L'auspicio, quindi, è che questa occasione abbia reso possibili concreti passi avanti in tale direzione.

Enrico Salza
Presidente del Consiglio di Gestione di Intesa Sanpaolo

Introduzione del Presidente del Consiglio di Gestione di Intesa Sanpaolo

Enrico Salza

Autorità, signore e signori

è con grande piacere che rivolgo a tutti voi, a nome di Intesa Sanpaolo, un cordiale benvenuto ed un ringraziamento per la partecipazione a questa giornata di lavori, che prosegue un percorso di riflessione e di approfondimento avviato cinque anni fa dalla nostra Banca sui temi della modernizzazione degli assetti istituzionali e della crescita del nostro Paese.

Prima di iniziare, è un onore per me dare lettura del messaggio che ha inteso rivolgerci il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano:

"Il Convegno dedicato a strategie per la crescita, federalismo fiscale e infrastrutture conferma l'impegno con cui il gruppo Intesa Sanpaolo ha avviato, da tempo, una approfondita riflessione sulle prospettive di sviluppo del nostro Paese. Tema dell'incontro sarà, anche alla luce degli attuali scenari istituzionali, l'individuazione di linee di sviluppo economico e sociale che armonizzino, nel segno dell'efficienza, la maggiore partecipazione delle istanze locali alla gestione dello Stato. Si tratta di un aspetto di grande delicatezza, oggetto di un vivace dibattito politico e istituzionale, al quale i ruoli e l'autorevolezza dei relatori potranno recare un costruttivo contributo di analisi e di proposta. Rivolgo a tutti i partecipanti l'augurio di buon lavoro e un cordiale saluto. Il Presidente: Giorgio Napolitano".

Il Convegno di oggi si svolge in un momento di eccezionale difficoltà per l'economia mondiale, che si trova a fronteggiare le conseguenze – inattese nella loro dimensione e gravità – della crisi finanziaria innescatasi più di un anno fa negli Stati Uniti. Gli eventi cui stiamo assistendo hanno modificato radicalmente non solo gli assetti tradizionali della finanza, ma il quadro di riferimento dell'economia globale e gli stessi rapporti fra le Istituzioni.

Davanti a un cambiamento di tale ampiezza e a dinamiche in così veloce evoluzione è difficile svolgere considerazioni esaustive e, ancor più difficile, fare previsioni di lungo periodo, pur confidando nell'efficacia dei provvedimenti adottati in questi giorni, con un'azione coordinata e di ampio respiro, dalle autorità monetarie e dai Governi europei. In questa sede, è forse più opportuno riflettere su quegli elementi di principio e valori a partire dai quali nei prossimi mesi occorrerà ricostruire un nuovo equilibrio e un rinnovato clima di fiducia.

Innanzitutto, il senso di responsabilità che deve guidare tutti coloro i quali operano nel campo della finanza, ma che più in generale deve ispirare i comportamenti della classe dirigente del Paese. Responsabilità da esercitare, a diversi livelli e nei differenti contesti, nei confronti dei clienti, dei dipendenti, degli azionisti, della collettività. È probabilmente proprio l'aver derogato a questo principio la causa principale di quei comportamenti di "azzardo morale" le cui drammatiche conseguenze tutti noi dobbiamo affrontare in questi giorni.

L'altro tema che voglio ricordare è quello delle regole: grandi sforzi dovranno essere diretti a costruire rapidamente un nuovo e trasparente sistema di regole che, senza comprimere troppo le libertà di mercato, impedisca il ripetersi dei fenomeni degenerativi ai quali abbiamo assistito. In questo senso, vanno riconosciuti appieno la tempestività ed il rigore della funzione di vigilanza svolta dalla Banca d'Italia, che quando ancora la crisi era lontana dall'emergere in tutta la sua estensione aveva già rilevato la necessità di andare oltre gli attuali presidi di gestione dei rischi del sistema finanziario.

Vorrei poi soffermarmi su alcuni elementi che mi stanno particolarmente a cuore, che sono strettamente legati a un certo modo di intendere l'attività bancaria e che costituiscono valori centrali per l'Istituto che ho l'onore di presiedere.

Mi riferisco alla centralità che occorre attribuire al rapporto con il cliente, alla sostenibilità intesa come costruzione di relazioni di lungo termine, all'operatività fondata sul rifiuto della finanziarizzazione fine a sé stessa, ad un modello organizzativo che punta in maniera convinta sul radicamento territoriale e sulla conoscenza effettiva dei bisogni delle comunità locali come asset fondamentali della banca.

Si tratta di scelte in cui crediamo e grazie alle quali stiamo affrontando questa difficile crisi con la consapevolezza e la tranquillità di chi sa di far bene il proprio mestiere.

Insisto su questi argomenti perché alcuni di essi – in particolare la grande importanza attribuita ai territori e alle comunità locali – sono a mio avviso strettamente legati al tema che affronteremo quest'oggi: quello della correlazione fra la possibilità effettiva di rilanciare la crescita nel nostro Paese e gli esiti del processo federalista, per molti versi ancora incompiuto.

Sono ormai passati ben dieci anni dal primo provvedimento in materia di federalismo e quasi sette dalla legge con la quale è stato modificato il Titolo V della Costituzione, che ha stabilito "compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio" in favore di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Intorno a quel rinvio al "territorio" ed ai soggetti che ne sono espressione, si sono fin qui esercitati politici, economisti e giuristi, con l'obiettivo di arrivare a risultati in grado di coniugare la necessità di perequazione fra le diverse aree del Paese con la razionalizzazione della spesa pubblica, di cui si avverte sempre più l'esigenza.

Se, infatti, alcune "asimmetrie" storiche – di reddito, di tassi di crescita, di qualità dei modelli socio-economici – sono diventate negli ultimi anni ancor più marcate, è altrettanto evidente che qualsiasi ulteriore sforzo finanziario mirato ad avvicinare i diversi sistemi territoriali dovrà essere accompagnato, come sottolineato recentemente dal Governatore della Banca d'Italia, da uno sforzo altrettanto intenso in termini di efficienza, di controlli, di valutazione, di rendicontazione.

Insomma, si tratta di realizzare quel federalismo "solidale" e bilanciato che dovrebbe portare con sé la modifica complessiva del nostro sistema politico-amministrativo, con l'attribuzione di risorse adeguate a Regioni ed Enti Locali e con una fiscalità in grado di assicurare meccanismi di responsabilizzazione che favoriscano la trasparenza delle decisioni di spesa e la loro imputabilità ai diversi livelli di amministrazione.

Va detto che se intorno a questi principi sembra essersi realizzata una certa convergenza politica, emersa nell'elaborazione del disegno di legge delega attualmente in discussione in Parlamento, numerose appaiono le aree di incertezza sulle modalità concrete con le quali si dovrà dare corpo a tali principi.

Basti pensare alla regolazione dei rapporti fra Regioni ed altri Enti territoriali, alla compatibilità fra principi costituzionali e nuovi assetti delle autonomie, alla complessità della determinazione dei *costi standard* per i servizi essenziali, alla necessità di arrivare ad una base di dati condivisi fra Governo ed Autonomie Locali.

Il lavoro di ricerca che viene presentato oggi dalla Banca fa riferimento alle potenzialità innovative del federalismo fiscale, evidenziando al contempo i rischi che potrebbe ingenerare una sua applicazione non coerente con la necessità di rilancio, anche in funzione anti-ciclica, del percorso di adeguamento delle infrastrutture di cui il nostro Paese ha bisogno. Da questo punto di vista,

il rapporto evidenzia deficit particolarmente pesanti nei settori dei trasporti, dell'energia, della sanità.

Gli effetti della delega su quella che può quindi definirsi una vera e propria "questione infrastrutturale" saranno sicuramente significativi. Basti pensare al fatto che una riduzione eccessiva dell'autonomia finanziaria e delle possibilità di indebitamento degli enti locali – ai quali fa capo oltre l'80% della spesa pubblica per investimenti – potrebbe sensibilmente ridurne anche la capacità di realizzare nuove infrastrutture.

Tale evidenza dovrebbe spingere a inquadrare il tema del federalismo e della sua concreta applicazione in quel più ampio processo di riforme – delle istituzioni e delle loro modalità di funzionamento – senza le quali la nostra economia difficilmente potrà affrontare la crisi internazionale in atto con la necessaria capacità di reazione sistemica.

Voglio aggiungere che sicuramente meriterebbe spazio adeguato di riflessione anche il tema della qualità dei servizi da garantire a cittadini e imprese, poiché in un'ottica coerentemente federalista sarà sempre più importante associare al concetto di *compatibilità* economica e di efficienza della Pubblica Amministrazione quello della sua *sostenibilità* ed efficacia.

In una società sempre più complessa, nella quale i livelli decisionali pubblici sono multipli e *sussidiari*, andrà cioè stabilito quale tipo di pubblica amministrazione sia adeguata al nuovo quadro d'insieme, individuando correttamente una funzione che colleghi risorse impegnate e quantità e qualità dei servizi resi.

Sicuramente, infatti, qualsiasi iniziativa continui a far leva solo sui tagli necessari a rispettare parametri prefissati, rischia di non avere quel consenso diffuso che invece sarebbe garantito da una oggettiva ed estesa misurazione di bisogni e risorse, in grado di mettere in relazione la qualità della vita di cittadini e imprese a quanto gli stessi "beneficiari" del sistema sono disposti a spendere per sostenerla.

A questo genere di questioni – tanto più considerando l'attuale contesto economico-finanziario – ritengo si debbano dare risposte che vedano tutte le Istituzioni del Paese impegnate a raggiungere un traguardo il più possibile condiviso.

È anche con questo auspicio che ringrazio tutti i presenti e, nell'augurare buon lavoro, confido che gli spunti di riflessione che emergeranno da questa giornata possano costituire un utile contributo di idee al confronto politico-istituzionale in corso.

Saluto del Presidente del Senato Senatore Renato Schifani

Desidero innanzitutto ringraziare il Presidente Salza ed il Dottor Passera per questo invito. Ancora una volta l'Istituto da voi diretto, testimone ed erede della tradizione di due gruppi bancari che hanno accompagnato per secoli la storia economica del nostro paese, ci offre con il convegno di oggi la dimostrazione di quanto profondo e radicato sia il legame tra le banche e la struttura produttiva del nostro paese.

L'ampiezza della crisi finanziaria in corso può essere sintetizzata nella cifra della riduzione finora subita dalla capitalizzazione dei corsi azionari delle Borse mondiali, pari a circa 30.000 miliardi di dollari. L'enormità delle cifre è evidente a tutti. Molto meno lo è l'impatto che essa avrà sull'economia reale.

Questi avvenimenti hanno indotto le autorità competenti e gli economisti ad interrogarsi su alcune questioni di carattere epocale. Si tratta, solo per citarne alcune, della natura congiunturale, ovvero irreversibile, dell'asserito declino degli Stati Uniti, oppure del nuovo ruolo storico del dollaro come moneta dell'economa globale, degli effetti della redistribuzione complessiva della ricchezza e del potere politico sulla scena globale dal tradizionale blocco occidentale a paesi come quelli facenti parte del gruppo BRIC, Brasile, Russia, India e Cina.

L'ultima fase dello scorso millennio è stata chiamata il secolo americano, ma quel paese si trova ad affrontare oggi problemi di portata rilevantissima che mettono in discussione il suo ruolo sullo scenario politico ed economico globale.

Tra i primi punti nell'agenda del prossimo Presidente degli Stati Uniti figurerà, pertanto, la promozione della riforma dell'ordine finanziario mondiale, in quanto la crisi in atto è connessa al fatto che il sistema finanziario, segnatamente quello degli Stati Uniti, ha stimolato eccessivamente l'indebitamento dei privati per l'acquisto di case e per i consumi.

Il sistema finanziario ha poi ingigantito questa bolla mediante gli strumenti finanziari strutturati, in particolare i ben noti prodotti derivati, con l'effetto finale, e talvolta perverso, di ridurre le informazioni sul grado di solvibilità dei soggetti affidatari.

Si è reso, pertanto, necessario l'intervento dei pubblici poteri. L'accordo ampio raggiunto dai leader italiano, tedesco e britannico, inteso ad istituire controlli severi sui mercati ed una radicale riforma del Fondo Monetario per adeguarlo alle esigenze del mondo globalizzato, lascia ben sperare su ulteriori iniziative di coordinamento delle politiche economiche dei paesi dell'Unione e ci rende altresì fiduciosi sul ruolo internazionale del nostro paese, un ruolo che non è riducibile alla iconografia delle mere relazioni personali.

Come ho già avuto modo di auspicare, non si possono far cadere nel vuoto gli appelli a rifondare il sistema finanziario internazionale. L'idea di una sorta di nuova Bretton Woods, o di una pace di Westfalia, che rifondi le regole su commercio, capitali e cambi, oggettivamente riconosciuta come italiana nella sede del G8 da poco tenutosi a New York, sta diventando una priorità indispensabile. La nuova architettura finanziaria, da quanto è possibile immaginare al momento, prevederà la sostituzione dei pilastri nazionali sui quali essa si è retta finora rivedendo in primis il ruolo del Fondo Monetario Internazionale.

In Italia la crisi finanziaria si inserisce in un contesto nazionale già debole; ne sono testimonianza ed effetto la crescita della povertà e l'indebolimento delle famiglie italiane, un problema di ordine politico di assoluta e primaria rilevanza.

Come segnalato già in altre sedi, intendo qui ribadire che l'impoverimento delle famiglie italiane appare essere la determinante di più fattori di distorsione delle dinamiche economiche che, per essere efficacemente contrastate, necessitano di un'azione veramente ad ampio spettro.

L'analisi economica rende, infatti, evidente il quadro di un paese che negli anni ha marciato più lentamente dei suoi competitori sulla strada delle riforme strutturali del tessuto produttivo e della pubblica amministrazione. Nonostante ciò, l'Italia riesce, nel suo complesso, ma non senza fatica, a tener dietro alla ristrutturazione in atto nell'economia internazionale ed a difendere la sua posizione competitiva.

Occorre, quindi, perseguire una politica economica per la modernizzazione del paese, coscienti che la crescita della ricchezza, il benessere dei nostri cittadini e la realizzazione di una maggiore equità sociale dipenderanno in misura sensibilmente maggiore dall'economia reale. La globalizzazione, infatti, pure in presenza di un quadro regolatorio più incisivo, non verrà meno e perciò la capacità di un paese di produrre ricchezza continuerà ad essere una conseguenza della sua capacità di essere competitivo.

Come conciliare la sfida della competitività con il processo federalista in corso nel nostro paese è la grande questione che siamo chiamati ad affrontare. Il federalismo nasce, innanzitutto, da esigenze che attengono alla sfera politica. In Italia, in particolare, si sta realizzando un federalismo per devoluzione, che trova la sua ragion d'essere nella crisi del vecchio assetto centralistico e monistico che ha caratterizzato i primi cinquant'anni dell'esperienza repubblicana. In altri paesi europei, il federalismo per devoluzione è stato innescato dalle rivendicazioni di minoranze etniche e linguistiche che i vecchi collanti nazionali, come i tradizionali partiti di massa del Novecento, non riuscivano più a tenere insieme.

In Italia, invece, non esistono simili fratture di natura religiosa, etnica o linguistica, se si escludono i territori di alcune regioni speciali; quindi, la inarrestabile spinta federalista ha le sue radici in altri fenomeni che hanno a che vedere con l'organizzazione pubblica e le sue inefficienze e, soprattutto, con l'assenza di responsabilità, che ha prodotto la crescita della spesa pubblica e l'incremento esponenziale del debito pubblico.

Il federalismo permette di conciliare all'un tempo le esigenze di autonomia, solidarietà e responsabilità. Ma il federalismo non è solo un'importante risorsa politico istituzionale per il nostro paese. Il federalismo e, in particolare, quel suo necessario complemento che è il federalismo fiscale, possono essere dei fattori di rafforzamento della competitività della nostra economia, atteso che nell'economia globale la competizione avviene sempre di più tra sistemi territoriali piuttosto che tra aziende.

La competitività economica è, infatti, la risultante di scelte e azioni che non hanno come oggetto un comparto industriale o una determinata impresa, bensì l'intero territorio, in particolare con la sua dotazione di infrastrutture. Da qui l'inscindibile legame tra il federalismo ed il nuovo capitalismo di territorio.

Solo la vicinanza delle istituzioni al territorio può permettere l'elaborazione di politiche pubbliche realmente adeguate alle specifiche esigenze di beni competitivi territoriali. La riforma costituzionale del 2001 rispondeva alle menzionate esigenze. Ma la sua attuazione è stata incompleta, soprattutto perché per lungo tempo non è stato applicato l'articolo 119 della Costituzione.

Se uno dei principali obiettivi della riforma federalista era la valorizzazione del principio di responsabilità, non era sufficiente attribuire alle Regioni maggiore autonomia legislativa e amministrativa; occorreva anche cambiare il sistema di finanza pubblica secondo i principi del federalismo fiscale.

Il federalismo fiscale si gioca, infatti, nell'equilibrio tra le ragioni dell'autonomia e quelle della solidarietà. Solo così potrà servire a valorizzare il principio di responsabilità ed a garantire l'unità nazionale. Lo Stato mantiene alcune competenze esclusive che attengono alla tutela di interessi e di beni che sono insuscettibili di formare oggetto di una disciplina differenziata per territorio.

Il federalismo, comunque, più che un dato strutturale è un processo che vede interventi, reazioni, adattamenti che si svolgono nel tempo. L'attuazione del federalismo fiscale rappresenta, pertanto, una tappa fondamentale da cui dipende il futuro economico del paese, sia delle aree più sviluppate che dei territori economicamente meno forti, a fronte di scenari di competizione nei mercati che si avvertono sempre più intensi.

In questo contesto svolgono un ruolo fondamentale le infrastrutture. La teoria economica suggerisce, infatti, la presenza di una stretta correlazione tra crescita dell'offerta infrastrutturale e crescita economica. Purtroppo, invece, il livello di infrastrutturazione dell'Italia era, ed è, inferiore a quello dei principali partners europei.

In tale contesto i dati di partenza offrono un quadro ricco di luci ed ombre. Se si guarda al Mezzogiorno, ad esempio, si vede che la quota di spesa in conto capitale effettuata in quest'area, che pure aveva accennato ad una ripresa nel 2006, è nuovamente diminuita nel 2007 e rappresenta, con il 35.3% del totale, la quota più bassa registrata a partire dal 1998.

Più in generale, secondo l'indice sintetico di dotazione di infrastrutture per la mobilità e il trasporto, il valore del Mezzogiorno risulta essere abbondantemente inferiore a quello del centro nord. Il quadro di sintesi che si può trarre dai dati indicati evidenzia, inutile sottolinearlo, un paese in cui la dotazione di infrastrutture, anzitutto quelle fisiche, presenta forti divari territoriali, riflettendo le diverse velocità di crescita dell'economia ed il relativo grado di integrazione nei mercati internazionali, ma anche proiettando immagini nitide circa i differenti fabbisogni per il futuro.

L'attuazione del federalismo, nella individuazione delle priorità nazionali e nell'adempimento dei doveri di solidarietà verso le aree più deboli, potrà dunque essere l'occasione giusta per iniziare ad elaborare politiche di intervento infrastrutturali mirate secondo i fabbisogni che emergono dalle diverse aree, in ragione del diverso grado di sviluppo.

La infrastrutturazione del paese ha però bisogno, nel contempo, di una visione e di un respiro programmatico almeno decennale e non può subire cambiamenti legati all'evoluzione temporale e politica dei Governi.

A distanza di sette anni dalla sua approvazione, occorre pertanto ritornare con pacatezza ma con consapevolezza sulle intuizioni della Legge Obiettivo.

Come segnalato dall'allegato Infrastrutture al DPEF 2009 infatti, appare innegabile che quella legge ha trovato cinque condizioni positive che hanno consentito il raggiungimento di risultati apprezzabili.

Si tratta della unificazione, nel 2001, di quattro dicasteri in uno unico "Infrastrutture e Trasporti", del riferimento programmatico alla scala Comunitaria, della identificazione di procedure capaci di dare certezza alla fase attuativa delle opere, di un rapporto con le Regioni vissuto non come contrapposizione tra distinti livelli gestionali, ma come superamento dei fattori ostativi al processo di infrastrutturazione e ciò attraverso lo strumento delle intese generali di quadro. Infine, quella legge ha identificato un quadro finanziario certo fonti-impieghi.

Certo è che alcune singolarità del nostro paese rendono talvolta difficile l'interpretazione dell'emergenza in termini di disponibilità infrastrutturale del territorio,

non tanto nel breve periodo quanto nel medio e lungo periodo. Ma non è più possibile indulgere nell'indecisione e nella lentezza che talvolta caratterizza prima la scelta programmatica, poi la redazione progettuale, poi la materiale realizzazione delle opere.

Ciò comporta il rischio di incorrere nell'errore di produrre ed attuare progetti che diventano vecchi prima ancora di essere realizzati. Basti pensare al danno economico che si accumula per la mancata realizzazione delle opere. In soli due anni sono cresciuti notevolmente i prezzi di tre prodotti base nel processo realizzativo delle infrastrutture: il costo del ferro e del cemento è praticamente raddoppiato, mentre il costo del petrolio, pur tra alti e bassi, è assai lontano dai prezzi di alcuni anni fa.

Anche su questi aspetti si coglie, dunque, l'importanza di analizzare il fenomeno infrastrutture nell'ottica del federalismo per la mera constatazione, si potrebbe dire, del fatto che spesso solo con il consenso del territorio si possono realizzare infrastrutture e per il principio per cui è giusto che le risorse generative vengano utilizzate nella stessa area che le ha prodotte.

La pratica di questi principi definisce l'idea di federalismo infrastrutturale. Un concetto che ha trovato una prima declinazione pratica con la Legge Finanziaria 2008 e la previsione che le funzioni di poteri di soggetto concedente e aggiudicatore attribuiti all'ANAS SpA, possano essere trasferiti, con Decreto del Ministro delle Infrastrutture, ad un soggetto di diritto pubblico appositamente costituito in forma societaria e partecipato dall'ANAS stessa e dalle Regioni interessate o da un soggetto da esse interamente partecipato.

In applicazione di questa norma, già nei primi tre mesi del 2008 sono state costituite società in Molise, Veneto e Lazio. Flessibilità e duttilità caratterizzano, dunque, l'approccio reticolare che si ravvisa nel sempre più fitto intreccio di competenze statali e competenze regionali nelle materie delle infrastrutture e dei trasporti e che influisce sul già difficile equilibrio tra esigenze comunitarie e nazionali.

Sembra allora prioritario rafforzare le forme di coordinamento istituzionale attraverso il principio delle intese e della leale collaborazione, nello sforzo di garantire una costruzione coerente ed unitaria del sistema del trasporto europeo. Non appaiono insensate, quindi, le argomentazioni di quanti propongono la revisione dell'Articolo 117 della Costituzione e con esso di alcune rigide ripartizioni di competenze tra Stato e Regioni, tra le quali anche quella in tema di grandi reti di trasporto e di navigazione.

Appare, invece, opportuno riflettere in ordine alla possibilità di reintrodurre la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materie ritenute di interesse strategico, al momento attribuite alla competenza concorrente.

Tornando ad analizzare l'attuale situazione economica, una cosa è certa e forse anche auspicabile: il mondo che uscirà dalla crisi avrà meno finanza, minore leva finanziaria, maggiore regolamentazione e, soprattutto, un più alto ed efficace grado di integrazione nelle decisioni politiche rilevanti.

L'Italia è relativamente più al riparo dalla crisi. Ci protegge la solidità del nostro apparato produttivo fatto di piccole e medie imprese dinamiche, e nel contempo le nostre banche non sembrano correre eccessivi rischi. Ma nulla è più reale ed impellente quanto il problema dell'impoverimento delle famiglie italiane che va tenuto sotto controllo.

Esso rappresenta l'altra faccia della medaglia del nostro tasso di crescita, particolarmente basso dell'ultimo decennio. Si tratta di un fenomeno naturalmente decennale e non recente.

Il nostro paese ha, invece, meno da temere relativamente al grado di indebitamento dei privati che, seppure fisiologicamente in crescita, è molto lontano da quello raggiunto negli USA a causa dei mutui e delle carte di credito. In quest'ottica si rivelano ingenerosi, oltre che miopi, i giudizi troppo spesso riferiti sullo scarso entusiasmo, per così dire, con il quale gli intermediari finanziari italiani hanno in passato concesso il credito a famiglie e imprese.

Le banche sono state spesso incolpate di praticare procedure eccessivamente defatiganti, chiedere garanzie eccessive, lesinare in ultima analisi il credito. Troppo spesso ci si è dimenticati che se il cavallo non beve, per usare la consueta parafrasi, non è spesso colpa dell'intermediario finanziario, ma semmai di un sistema che limita per altre vie, con l'eccesso di carico fiscale, gli adempimenti burocratici o i servizi pubblici inadeguati, la capacità di crescita e di investimento delle imprese.

Ciò non toglie che laddove, come nessuno di noi auspica, gli strumenti di sicurezza predisposti dal Governo a tutela della solvibilità e solidità patrimoniale delle nostre banche dovessero entrare in azione, si porrà l'ineludibile problema non solo di ordine economico, ma anche politico, di individuare al contempo analoghi strumenti a tutela della solvibilità e della continuità aziendale delle tante imprese in difficoltà e che dal credito bancario dipendono per la loro operatività quotidiana. Ciò non deve comportare una riedizione dello Stato proprietario. L'esperienza eccezionale dei primi decenni del secolo scorso con la creazione dell'IRI, in particolare, non viene auspicata quasi da nessuno.

Vi sono poi imprese indebitate cui bisognerà prestare attenzione e, ove necessario, con misura e saggezza, preservando le regole europee sulla concorrenza, occorrerà sostenerle nell'uscita da fasi di debolezza sistemica, in modo da ridurre il costo del credito e gli effetti della restrizione creditizia.

Si pone quindi con uguale, se non con maggiore urgenza, l'esigenza di fornire aiuto alla domanda delle famiglie con redditi medi e bassi, di rilanciare quindi la crescita del paese.

Entro novembre è in programma un vertice a livello mondiale per individuare le linee guida del nuovo ordine finanziario mondiale. Auspichiamo che in quella sede, oltre che riconfigurare le istituzioni, si possa tornare a dare attenzione all'economia reale, per una nuova etica del capitalismo. D'altronde nessuno come voi, che tramandate da 445 anni il lascito della Compagnia di San Paolo, può comprendere il valore dell'etica in economia.

La crisi finanziaria ha reso, infatti, evidenti i danni prodotti dalla conduzione dell'economia e della finanza senza il rispetto di solide regole etiche. Solo per questa strada si può recuperare la fiducia del nostro popolo per la finanza e l'attività bancaria.

Il nostro paese si è potuto avvalere in passato del contributo di grandi banchieri, come Alberto Beneduce. Dobbiamo a lui il primo grande tentativo di rispondere alla ristrettezza del mercato finanziario con due appositi enti pubblici, l'IMI e l'IRI, ideati insieme a Donato Menichella e Pasquale Saraceno.

Com'è noto, l'IRI si assunse l'immane compito di smobilizzare le partecipazioni delle banche miste nelle aziende industriali. Dall'esperienza dell'IRI nacque il sistema delle partecipazioni statali, unico in Europa e nel mondo. L'immagine che ci resta di Beneduce è quella di un uomo di Stato. Di esempi come il suo abbiamo bisogno in questo momento di incertezza grave, ma non di crisi, per tenere salda la fiducia dei nostri concittadini nelle capacità, in primo luogo, di chi ben dirige gli intermediari finanziari italiani. Vi ringrazio.

Federalismo e infrastrutture

Gregorio De Felice,
Chief Economist Intesa Sanpaolo, chairman

Franco Bassanini,
Presidente Astrid

Mario Ciaccia,
Amministratore Delegato e Direttore Generale,
Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo

Altero Matteoli,
Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Giancarlo Giorgetti,
Presidente V° Commissione Bilancio, Camera dei Deputati

Giuliano Segre,
Presidente Fondazione di Venezia

Giovanni Castellucci,
Amministratore Delegato, Autostrade per l'Italia

Alessandro Ortis,
Presidente Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas

Gregorio DE FELICE, *chairman*

Buongiorno a tutti. Abbiamo ascoltato dal Presidente Schifani quanto sia importante il tema delle infrastrutture per la crescita economica del Paese.

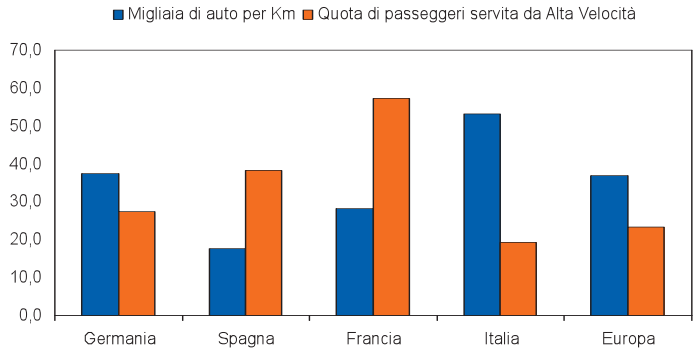
Nella sessione che ho l'onore di presiedere la discussione si svilupperà su due temi strettamente legati fra loro: il federalismo e la questione infrastrutturale.
Nel mio intervento introduttivo, intendo fornire qualche spunto per il dibattito presentando i principali risultati del rapporto di ricerca preparato dal Servizio Studi e Ricerche di Intesa Sanpaolo in collaborazione con il centro di ricerca Ref. L'obiettivo del rapporto è stato quello di fare il punto sulla dotazione infrastrutturale esistente in Italia, di analizzare le modalità di programmazione e realizzazione degli investimenti in infrastrutture e di considerare le possibili risorse per il finanziamento delle opere pubbliche. In secondo luogo si è cercato di verificare le compatibilità tra fabbisogno infrastrutturale e attuale disegno federale.

L'esperienza degli ultimi anni mostra infatti un progressivo deterioramento della capacità di investimento da parte delle Amministrazioni locali, ove si concentra circa l'80% della spesa per infrastrutture pubbliche, e un appesantimento sostanziale degli iter burocratici sopportati dagli operatori privati. Le cause sono state diverse: moltiplicazione dei centri decisionali, contrapposizione dei livelli istituzionali, irrigidimento delle regole di finanza pubblica, incertezza normativa, innalzamento del potere di veto a livello locale. E proprio in quest'ottica si discutono le implicazioni sulle problematiche infrastrutturali derivanti dalla bozza di legge delega sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Nella Ricerca si fornisce una rappresentazione del livello di infrastrutture esistenti nel campo dei trasporti, delle infrastrutture sociali (scolastiche e sanitarie) e dell'ambiente, con uno spaccato territoriale e con alcuni confronti con i principali paesi europei.
L'Italia registra un sensibile ritardo nel settore dei trasporti autostradali e marittimi e, in parte, ferroviari, delle infrastrutture ambientali e in quello dell'edilizia sociale.

Con riferimento ai trasporti, gli indicatori di utilizzo delle infrastrutture mostrano che in Italia insistono su ogni chilometro di autostrada oltre 53 mila vetture contro le 37 mila della media europea (meno di 18 mila in Spagna). Sul versante ferroviario, si riscontrano significative differenze se si guarda alla percentuale di linee che sono servite dall'Alta Velocità e al suo effettivo utilizzo: solo il 19% dei passeggeri totali usufruisce dell'Alta Velocità, contro il 23,4% della media europea, il 38,3% della Spagna e il 57,2% della Francia.

Grado di utilizzo delle infrastrutture terrestri (2006)



Fonte: Intesa Sanpaolo, Ottobre 2008

Con riferimento al trasporto marittimo, uno dei comparti più vivaci in termini di domanda, abbiamo una cronica inadeguatezza delle infrastrutture portuali, nonostante la posizione geografica del nostro Paese quale porta di ingresso verso l'Europa delle merci provenienti dall'Asia. Fra i primi 20 scali UE, l'Italia è presente solo con 3 porti: Genova (9°posto), Trieste (14°posto), Taranto (18° posto). Il porto di Genova ha un traffico annuo pari ad un decimo di quello di Rotterdam. Il traffico container è cresciuto negli ultimi 4 anni solo dell'8% in Italia rispetto a una crescita del 41% della Gran Bretagna e del 60% in Spagna. Per far fronte alla crescita dei flussi commerciali, nei prossimi 10 anni all'Italia servirà una capacità portuale circa doppia rispetto a quella attuale.

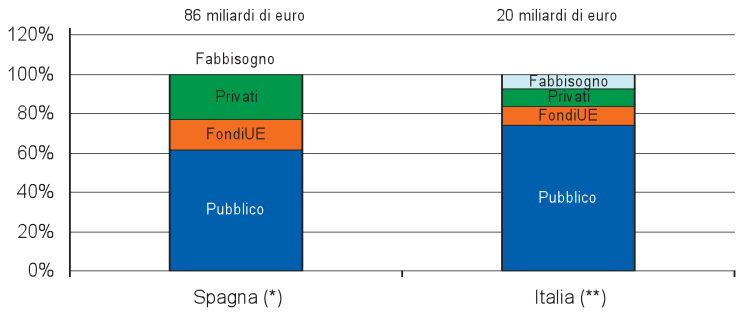
Per quanto riguarda le infrastrutture sociali e ambientali, il rapporto evidenzia il significativo gap del nostro Paese rispetto ai principali partner europei. La dotazione di asili nidi, per esempio, non appare adeguata a soddisfare la domanda. Il ritardo rispetto agli obiettivi di Lisbona concordati con l'Unione europea è considerevole: il tasso di copertura con asili nidi per i bambini in età 0-2 anni dovrebbe attestarsi al 33%. In media nazionale siamo invece fermi all'8% con forti differenze territoriali: in Emilia Romagna si raggiunge quota 21% mentre in Campania siamo ancora appena all'1%.

Preoccupante e ormai evidente è la situazione di emergenza del comparto dei rifiuti soli urbani: la quota dello smaltimento in discarica è molto più elevato che in Europa, mentre l'uso di metodologie di recupero e incenerimento è decisamente inferiore.
A determinare il ritardo infrastrutturale concorrono almeno due elementi: in Italia si investe poco e non sempre la spesa risulta in funzione dell'intensità della domanda.

Con riferimento all'ammontare delle risorse investite in infrastrutture, è significativo il confronto con la Spagna.
In Spagna, nel periodo 2002-06 il piano delle infrastrutture ha generato cantieri e ultimato lavori per un valore pari a 86 miliardi di euro, di cui poco più di 53 miliardi sono stati messi a disposizione del settore pubblico, 13 dai Fondi europei e circa 20 dai privati.

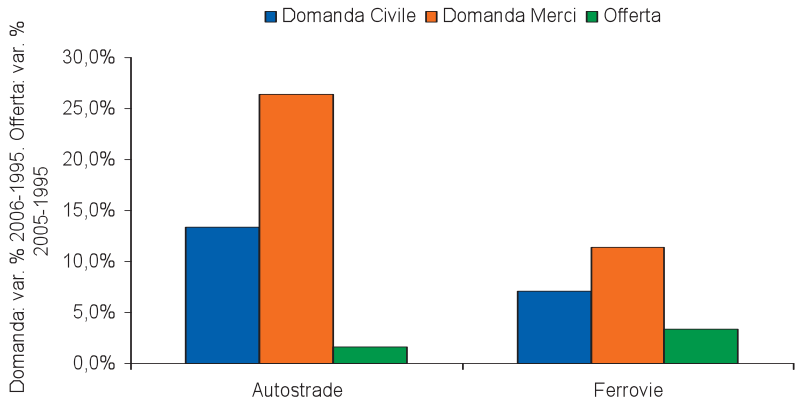
In Italia, per lo stesso periodo secondo i dati dell'ultimo Allegato Infrastrutture al Dpef 2009-13 indicano che sono stati effettuati investimenti per circa 20 miliardi coperti per il 40% da finanziamento pubblico determinato dalla Legge Obiettivo, mentre circa il 53% delle opere è stato finanziato con fondi di altra natura (europei, privati, altri fondi pubblici) e quasi l'8% rimane ancora in attesa di un'opportuna copertura.

La spesa per infrastrutture e le fonti di finanziamento



(*) Valori cumulati 2002-2006
**) Valori cumulati 2002-2007

Dinamica della domanda e dell'offerta infrastrutture in Italia



Fonte: Intesa Sanpaolo, Ottobre 2008

I dati poi mostrano che gli investimenti realizzati hanno assecondato solo in parte la dinamica della domanda, generando preoccupanti strozzature nell'offerta. Gli investimenti nelle autostrade, ad esempio, avrebbero dovuto essere ben superiori a quanto realizzato. Infatti, nel periodo 1995-2005, i chilometri di autostrade in esercizio sono aumentati solamente del 2%, contro una crescita media europea nello stesso periodo del 28% (60% in Spagna). Nello stesso arco temporale, la domanda è sensibilmente cresciuta sia in Italia sia in Europa.

All'opposto, in Italia si è favorito l'investimento in ferrovie a differenza di quanto realizzato in Europa, per quanto la domanda italiana sia cresciuta meno di quella europea. La lunghezza delle rotaie italiane si è accresciuta del 3%, a fronte di una riduzione del 5% a livello europeo (-18% in Germania).

Il ritardo nella definizione, approvazione e realizzazione dei progetti di investimento in infrastrutture fonda le sue radici in molteplici aspetti.
Innanzitutto, nelle difficoltà finanziarie del settore pubblico, che è impegnato da circa 15 anni in una difficile opera di risanamento dei conti e riduzione dell'indebitamento. Nel periodo 2001-07, il valore cumulato del risparmio pubblico, ovvero la grandezza idealmente destinata al finanziamento degli investimenti pubblici, è stato pari a quasi 38 miliardi di euro, circa il 2,5% del PIL. Nella media dei paesi europei, il rispettivo valore è stato del 7,8%, con un picco della Spagna, che nello stesso periodo ha cumulato un risparmio pubblico di quasi 300 miliardi di euro, ovvero il 33% del PIL.

Rilevanti risultano essere anche la difficoltà dell'Amministrazione Pubblica di regolare e incentivare i rapporti con gli investitori privati. Rispetto ad altre esperienze europee, l'Italia è in ritardo nella capacità di attrarre capitali e investitori privati, essendo il loro livello di coinvolgimento nelle operazioni di project finance non superiore al 20% in aggregato. L'Italia manca, ad esempio, di strutture idonee a valutare e selezionare i progetti di investimento, ma anche capaci di avanzare proposte progettuali su cui coinvolgere i soggetti privati.

Significative sono anche le problematiche connesse alla definizione delle regole per l'aggiudicazione delle opere pubbliche, con un impatto considerevole sui tempi. Il tempo medio occorrente alla formazione di una gara d'appalto e alla sua definitiva aggiudicazione ammonta a circa 900 giorni, con marcate differenze tra i diversi territori del Paese: in Sicilia sono necessari 1582 giorni, in Lombardia poco meno di 600.

Inoltre, il sovrapporsi di competenze tra differenti livelli di governo nelle procedure autorizzatorie, la mancata definizione delle norme di applicazione del federalismo

fiscale e le difficoltà di coordinamento tra i settori della Pubblica Amministrazione rappresentano ulteriori limiti alla capacità di investimento del nostro Paese.

Un ulteriore aspetto che spiega il ritardo cumulato è rintracciabile nelle significative differenze nei costi sostenuti per la realizzazione di opere pubbliche, che risultano in Italia più elevati che in altri Paesi europei.

- Con riferimento all'Alta velocità il costo chilometrico in Francia e Spagna è pari a meno di 10 milioni euro, in Italia si raggiungono i 32 milioni di euro.

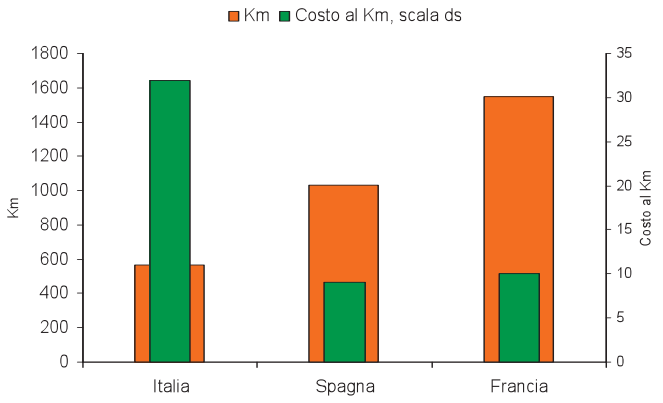
- Un chilometro di rete autostradale costa in Spagna 14,6 milioni a Km, in Italia 32 milioni.

L'aumento dei costi trova almeno parziale spiegazione nella inadeguatezza dei mezzi e degli strumenti a disposizione della Pubblica Amministrazione per la gestione dell'iter completo della realizzazione delle opere.

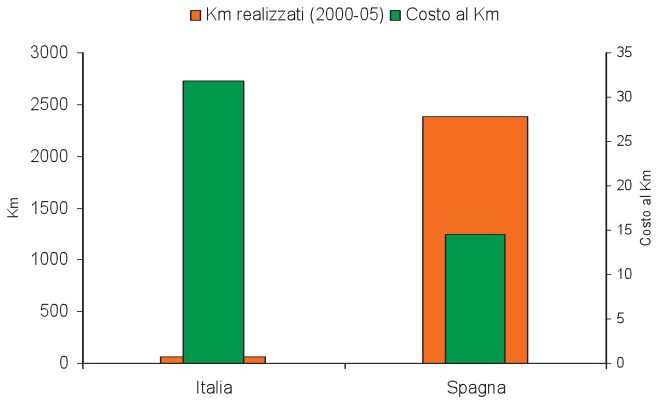
È un fatto noto che gli incrementi dei costi nella fase successiva all'aggiudicazione possano essere significativi: per opere quali l'Alta Velocità nelle tratte Roma-Napoli e Bologna-Firenze si sono materializzati aumenti di costo dal momento dell'aggiudicazione, attraverso l'approvazione di varianti di progetto, pari, rispettivamente, al 113% e al 298% del costo iniziale.

La tratta Roma-Napoli dagli iniziali 2,1 miliardi (anno 1991) verrebbe a costare circa 4,5 miliardi di euro, mentre quella della Bologna-Firenze passerebbe dal preventivato miliardo di euro ai presumibili 4,2 miliardi di euro, anch'essi suscettibili di modifiche al rialzo.

Costi e realizzazioni dell'Alta Velocità



Costi e realizzazioni delle autostrade



Fonte: Intesa Sanpaolo, Ottobre 2008

Passando al secondo tema del mio intervento, vorrei evidenziare le principali e più significative implicazioni del modello federale per la realizzazione delle infrastrutture. In un'ottica federale è in primo luogo indispensabile valutare i fabbisogni territoriali e le risorse disponibili a livello locale. L'idea di utilizzare la leva finanziaria e il patrimonio pubblico locale per ricavare risorse da destinare ad investimenti in infrastrutture presuppone un'iniziale valutazione delle effettive esigenze in capo alle Amministrazioni locali. È, quindi, indispensabile valutare i fabbisogni territoriali di infrastrutture a partire dalle dotazioni esistenti in modo da verificare le eventuali corrispondenze tra attivo patrimoniale e esigenze infrastrutturali di ogni territorio.

A tal fine, nel rapporto si è costruito un indicatore di fabbisogno di risorse aggiuntive rispetto all'attuale situazione di soddisfacimento delle carenze territoriali di infrastrutture attraverso la spesa per investimenti delle Amministrazioni locali. Per costruzione, tale indicatore presenta un valore nullo per quanto riguarda l'Italia nel suo complesso e assume valori positivi laddove la spesa per investimenti pubblici locali è inferiore alla domanda di infrastrutture, mentre è negativo in quelle Regioni in cui l'intervento pubblico locale è in grado di più che compensare le esigenze infrastrutturali espresse dal territorio. L'indicatore tiene conto della dotazione infrastrutturale e della spesa per investimenti. Valori positivi indicano un gap nei confronti della media nazionale.

Come si può vedere dalla tabella seguente, sia al Nord che, soprattutto, al Centro, la domanda di infrastrutture locali è più che soddisfatta dalla spesa pubblica locale per investimenti, mentre nel Mezzogiorno si riscontra un consistente gap negativo. Al Nord, il risultato leggermente migliore della media nazionale deriva da un'equilibrata combinazione di domanda e offerta di opere pubbliche locali. Al Centro, invece, si rinviene una sproporzionata consistenza dell'offerta (eccesso di spesa pubblica per investimenti) e al Sud un'inadeguata presenza della medesima sia in valore assoluto sia, a maggior ragione, in riferimento alla domanda di infrastrutture esistente.
Il confronto è con la media nazionale e non tiene pertanto conto della distanza precedentemente illustrata rispetto agli altri paesi europei. Se considerassimo tale gap e confrontassimo le regioni italiane con le controparti europei probabilmente solo Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige si posizionerebbero bene. Per tutte le altre regioni il ritardo sarebbe considerevole.

Indicatore di fabbisogno di risorse per investimenti in infrastrutture (*)

	Scarti dal fabbisogno medio nazionale
Abruzzo	34
Basilicata	-40
Calabria	-20
Campania	221
Emilia-Romagna	-28
Friuli-Venezia Giulia	0
Lazio	-23
Liguria	29
Lombardia	13
Marche	-10
Molise	-5
Piemonte	-47
Puglia	229
Sardegna	75
Sicilia	352
Toscana	-22
Trentino Alto-Adige	-280
Umbria	-96
Valle D'Aosta	-392
Veneto	58
ITALIA	0
NORD	-25
CENTRO	-52
SUD	126

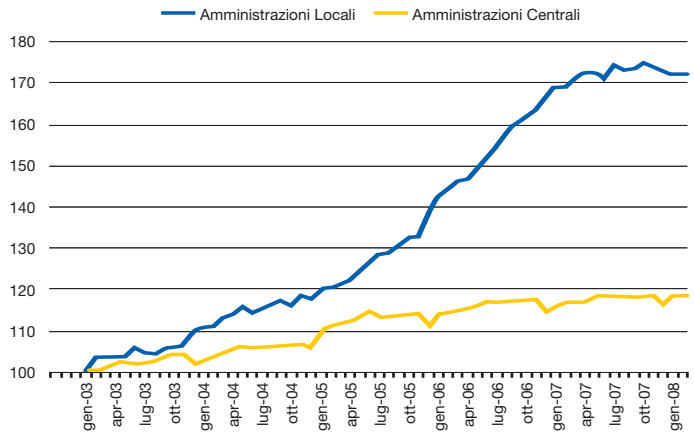
Fonte: Intesa Sanpaolo, Ottobre 2008
(*) Differenza tra l'indicatore di dotazione infrastrutturale e quello di spesa, opportunamente standardizzati. Valori positivi indicano un gap nei confronti della media nazionale.

Con il federalismo è cambiata la modalità di finanziamento degli investimenti. Nel corso degli anni Novanta si è assistito ad un processo di disintermediazione del settore statale nel finanziamento degli Enti decentrati sia per quanto riguarda le entrate correnti sia per quanto concerne le entrate in conto capitale.

Con riferimento alla capacità e possibilità di indebitamento, si prevedono nuove modalità e agli Enti territoriali viene riconosciuta la possibilità di accedere direttamente al mercato dei capitali. Fino a metà anni Novanta, il finanziamento delle spese in conto capitale degli Enti territoriali era strettamente legato ai trasferimenti erariali. Per finanziare le spese di investimento Regioni, Province e Comuni potevano anche ricorrere all'indebitamento, prevalentemente attraverso i mutui offerti dalla Cassa Depositi e Prestiti e da altri istituti pubblici (Inpdap e Istituto per il credito sportivo). L'utilizzo del credito bancario risultava limitato e subordinato, peraltro, al previo diniego del mutuo da parte della Cassa Depositi e Prestiti (fino al 1990).

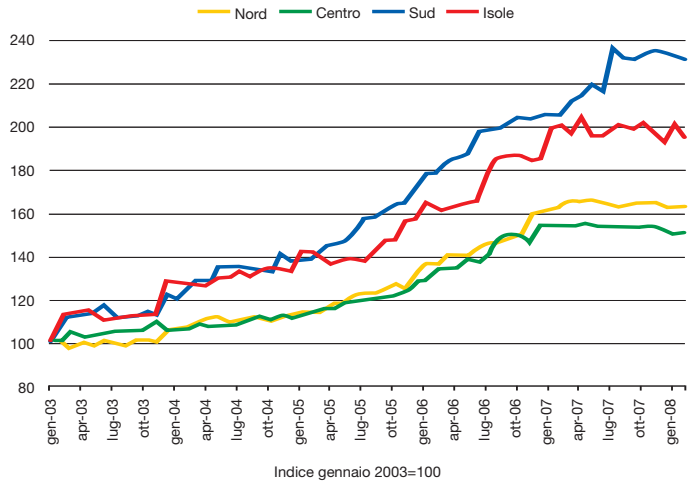
Dalla seconda metà degli anni Novanta, si è assistito ad un radicale mutamento nella struttura del finanziamento degli investimenti: sono state introdotte nuove modalità di indebitamento ed è aumentata la discrezionalità delle amministrazioni locali nella scelta del canale di finanziamento delle proprie spese di investimento. L'ente territoriale può quindi utilizzare anche strumenti innovativi accedendo direttamente al mercato dei capitali (emissioni obbligazionarie, cartolarizzazioni, ecc.) e ricorrendo a capitali privati (project financing).

Il debito della Pubblica Amministrazione (*)



(*) Al netto dei depositi presso la Banca d'Italia. Indice gennaio 2003=100.

Il debito delle Amministrazioni Locali



Indice gennaio 2003=100

Fonte: Intesa Sanpaolo, Ottobre 2008

Le trasformazioni evidenziate si sono rispecchiate nell'andamento dell'indebitamento dell'amministrazione locale che segna un incremento superiore a quanto registrato a livello centrale. Nel periodo 2003-06, il debito delle Amministrazioni locali nel loro complesso è cresciuto di quasi il 70%, passando da poco meno di 65 miliardi a 108 miliardi di euro, con una variazione dell'incidenza sul Pil di 2 punti percentuali (dal 5,3 al 7,3%). Viceversa, nell'ultimo anno il debito locale è rimasto invariato in quota al Pil, registrando una crescita in valore assoluto di circa 3 miliardi di euro. La crescita dell'indebitamento si è concentrata nel biennio 2005-06, quando lo stock di debito locale è aumentato di circa 1,8 punti percentuali in quota al Pil (in valore assoluto circa 32 miliardi di euro). Si tratta di due anni particolarmente critici per la finanza locale, nei quali si sono concentrati il blocco totale dell'autonomia fiscale e l'emergere di forti pressioni sulla spesa di pertinenza delle amministrazioni territoriali, soprattutto per ciò che concerne la sanità, l'assistenza e gli investimenti.

A fronte di una crescita del 70% del debito locale, quello centrale è cresciuto solamente del 18%, declinando peraltro di circa un punto percentuale in rapporto al Pil. Dall'analisi territoriale emerge che la crescita più sensibile del debito locale si realizza nelle regioni del Mezzogiorno che duplicano il proprio debito negli ultimi cinque anni.

Utilizzando i dati relativi alle entrate 2007 dei Comuni e allo stock di debito rilevato dalla Banca d'Italia e dalla Corte dei Conti alla fine di giugno 2008 emerge un rapporto debito/entrate pari al 178% nella media nazionale, un valore considerato prossimo ai limiti della sostenibilità considerando che in genere la soglia di insostenibilità viene valutata intorno al 200%.

Nel dettaglio regionale, sono gli Enti laziali, piemontesi e liguri quelli che subiranno le maggiori pressioni per un rientro delle posizioni debitorie. Margini di manovra più elevati sembrano ancora prospettarsi per i Comuni del Molise, della Sardegna, della Sicilia e per gli Enti dell'Emilia Romagna.

Il quadro che ne emerge, ancorché ipotetico, segnala una consistente eterogeneità delle potenzialità finanziarie, che sembrerebbero maggiori per gli Enti meridionali mentre si presentano critiche per le Amministrazioni del Centro. Ciò induce a riflettere sulle scelte che verranno adottate in tema di federalismo fiscale, in quanto l'eventuale attribuzione di maggiori risorse proprie andrà ad influenzare le suddette capacità di indebitamento.

L'indebitamento dei Comuni italiani (2007)

	Debito/entrate correnti	Capacità di indebitamento rispetto alla media nazionale
Abruzzo	237%	-33,5%
Basilicata	161%	9,3%
Calabria	147%	17,3%
Campania	203%	-14,1%
Emilia-Romagna	109%	38,5%
Lazio	293%	-64,8%
Liguria	278%	-56,2%
Lombardia	165%	7,3%
Marche	111%	37,3%
Molise	26%	85,4%
Piemonte	281%	-57,9%
Puglia	119%	33,2%
Sardegna	98%	44,6%
Sicilia	100%	43,7%
Toscana	140%	21,4%
Umbria	129%	27,7%
Veneto	159%	10,6%
ITALIA	178%	0,0%

Fonte: Intesa Sanpaolo, Ottobre 2008

La seconda leva cui possono attingere gli Enti territoriali per finanziare le proprie spese per investimenti è quella del patrimonio immobiliare. A tale riguardo significative novità sono state di recente introdotte dal decreto 112 del 2008.

Il punto di forza dell'articolo 58 è il grande incentivo dato ai Comuni di procedere ad un censimento effettivo del proprio patrimonio e ad un'immediata valorizzazione del medesimo. L'incentivo è dato dalla previsione normativa secondo la quale l'elenco predisposto dall'Ente costituisce un piano delle alienazioni e valorizzazione e non necessita di una verifica di conformità. Infatti, uno dei principali ostacoli incontrati nei precedenti tentativi di valorizzazione è stato proprio quello di non riuscire ad estrarre valore dal patrimonio disponibile a causa delle vigenti destinazioni d'uso e dei vincoli imposti dagli strumenti urbanistici in essere. Questi, come risaputo, restano in genere in vigore per svariati anni o decenni, mentre con la norma recentemente varata sarà possibile espungere dai piani vigenti i cespiti inclusi negli elenchi, senza peraltro richiedere la verifica di conformità.

Con l'art. 58 si incentiva innanzitutto un censimento e una valutazione complessiva del patrimonio pubblico locale. All'oggi del patrimonio immobiliare degli Enti territoriali si sa ben poco. Non esiste neanche una stima attendibile del valore di cui stiamo parlando. Le stime prodotte sinora, realizzate in via sperimentale dalla società Patrimonio Spa (coordinate da E. Reviglio) e da Scenari Immobiliari, identificano un forchetta molto ampia che oscilla tra i 150 e i 300 miliardi di euro di patrimonio immobiliare globalmente in capo agli Enti locali. Di questi circa il 55% non ha quelle caratteristiche di disponibilità necessarie per una eventuale valorizzazione. Pertanto il patrimonio disponile ammonterebbe a circa 70-135 miliardi di euro ma circa l'80% di questo patrimonio è strumentale all'attività dell'ente. Il patrimonio valorizzabile e non strumentale ammonta quindi a circa 14-27 miliardi e non si conosce quale sia la quota già valorizzata in modo adeguato (si stima circa il 50%).

L'utilizzo del patrimonio si scontra con almeno tre ordini di difficoltà:

1. innanzitutto i proventi da dismissione non potranno essere utilizzati per investimenti;

2. non si prevedono forme di associazionismo cruciali per i piccoli comuni che, in assenza di economie di scala, potrebbero non avere incentivo a valorizzare;

3. infine, con riferimento all'utilizzo del patrimonio è essenziale considerare la dislocazione territoriale.

Per concludere, ai fini del dibattito che segue, è importante analizzare gli aspetti attinenti alle prospettive del finanziamento e della realizzazione delle opere pubbliche alla luce della legge delega.

Innanzitutto, va osservato che a seguito dell'abolizione dell'ICI sulla prima casa decisa prima dell'estate si è notevolmente attenuata l'autonomia finanziaria dei Comuni, che sono il livello di governo con la maggiore specializzazione in spesa per investimenti. La delega non prevede l'introduzione di un tributo locale compensativo. Il gettito soppresso ammonta a 3,2 miliardi di euro. Il peso dell'ICI sul totale delle entrate tributarie comunali è pari a circa il 46%, mentre l'ICI prima casa, interessata dal provvedimento di abolizione, ammonta al 32% del gettito totale dell'imposta, ovvero mediamente il 15% delle entrate tributarie comunali.

L'avere scelto di ridurre il grado di autonomia finanziaria degli Enti locali condurrà inevitabilmente verso un percorso di deresponsabilizzazione di bilancio che, come documentato anche in precedenti nostri rapporti di ricerca presentati in questo convegno, si risolverà in una minore spesa per investimenti e una maggiore debolezza nella tenuta dei saldi di bilancio. Ciò dipenderà non solo da un maggior lassismo amministrativo implicito nelle realtà maggiormente assistite, ma anche dall'obiettiva difficoltà a gestire investimenti pubblici quando le risorse

sono maggiormente erratiche e non dipendono dalle scelte del soggetto che attua gli investimenti.

Inoltre, automaticamente si riduce la capacità di indebitamento, posto che nell'attuale normativa l'onere del servizio del debito sulle entrate proprie deve essere inferiore al 15% e togliendo l'ICI e compensandola con trasferimenti si riduce il denominatore.

Un ulteriore aspetto della delega che merita attenzione è il passaggio verso l'autonomia patrimoniale. La proposta di legge costituisce un punto di svolta nell'evoluzione federalista prevedendo l'attribuzione del patrimonio alla disponibilità dei singoli Enti. Tuttavia, si impone una riflessione sulla fattibilità dell'operazione. È necessario tener conto delle criticità connesse sia alla conoscenza della distribuzione del patrimonio lungo il territorio, sia alle modalità con cui operare l'eventuale perequazione.

Tracciato il quadro generale, vorrei lasciare al dibattito successivo alcuni temi che giudico cruciali per colmare il gap infrastrutturale e fare ripartire lo sviluppo. Credo, infatti, che senza infrastrutture adeguate, l'attrattività e la competitività del nostro Paese siano inevitabilmente destinate a contrarsi. I temi da affrontare sono:

- Qual è il modello che è in grado di meglio garantire politiche di investimento e rilancio della crescita? Quale livello di decentramento è auspicabile e come si devono finanziare le amministrazioni locali?

- Come salvaguardare gli equilibri economici e finanziari dello Stato in un assetto federale in cui i centri decisionali si moltiplicano?

- Quale ruolo per le istituzioni finanziarie nel sostegno delle opere infrastrutturali? e come rafforzare il partenariato pubblico – privato?

- Come garantire che il federalismo non diventi penalizzante per il Mezzogiorno?

Ecco, io mi fermo qui, lascio la parola al Presidente Bassanini.

Franco BASSANINI

Il rapporto presentato da Intesa Sanpaolo mi pare eccellente: ricco di dati; e anche di ipotesi e proposte di soluzione di notevole interesse. Lo noto subito, anche per motivare il "taglio" che darò al mio intervento.

Spesso in convegni come questo non si parla del rapporto di base ma si parla d'altro; talora ciò è dovuto al fatto che i discussant non hanno letto il rapporto di base; ma spesso l'hanno letto e hanno constatato che il rapporto non meritava di essere discusso! Non è questo il caso; e quindi io mi atterrò al rapporto; e farò alcune osservazioni e chiose intorno al rapporto. Sono naturalmente le osservazioni che può fare chi, come me, non fa il mestiere dell'economista o dell' esperto di infrastrutture, ma quello del giurista, del costituzionalista.

La prima osservazione è banale; la propongo sommessamente, perché so di invadere il campo degli economisti. Ha senso discutere del gap infrastrutturale del nostro Paese e del modo di superarlo, dunque del finanziamento degli investimenti in infrastrutture, in una fase di crisi finanziaria, nella quale è ovviamente più difficile reperire le risorse necessarie per finanziarie questi investimenti?

Sì, ha senso. Non solo perché quando usciremo dalla crisi il nostro handicap infrastrutturale si riproporrà come uno dei fattori principali della nostra debole competitività. Ma anche perché l'accelerazione degli investimenti in infrastrutture è – come è noto – uno dei classici strumenti delle politiche anticicliche necessarie per far fronte alla crisi: così la Cina ha deciso qualche giorno fa di destinare 520 miliardi di dollari ad investimenti infrastrutturali; e Obama progetta misure analoghe. Ma c'è da scommettere che in Cina i primi cantieri partiranno entro un paio di mesi. E negli Stati Uniti non molto dopo.

Potrebbe adottare misure analoghe il nostro Paese e implementarle con la stessa rapidità, e dunque in modo da raggiungere gli effetti anticiclici auspicati? Certamente no, a meno di non mettere mano subito a innovazioni impegnative. Di questo (o, almeno, anche di questo) discutiamo oggi.

Il rapporto parte, e lo dice chiaramente e reiteratamente, da una premessa istituzionale. Credo che questa premessa sia giusta; la vorrei riproporre in modo più secco: noi abbiamo in questi anni avviato una riforma del nostro assetto istituzionale (della forma dello Stato) in senso federale o quasi federale: sulla qualificazione terminologica si può discutere, tra gli stessi costituzionalisti ci sono opinioni diverse; ma è certo che abbiamo adottato un sistema di governance multilivello nel quale i tradizionali poteri dello Stato (e dunque gli strumenti di definizione e attuazione delle politiche pubbliche) sono distribuiti tra diversi livelli istituzionali. La riforma non è compiuta, ha bisogno di aggiustamenti integrazioni e completamenti; ma il senso di marcia è chiaro, verso un sistema multilivello fortemente decentrato e articolato. Da questa scelta non si torna indietro.

Il rapporto accetta chiaramente questa premessa, e fa bene. Basterebbe osservare che su 450 milioni di cittadini dell'Unione Europea, 350 sono governati da sistemi multilivello sostanzialmente simili al nostro. Ormai perfino la Francia – nella quale la parola federalismo continua ad essere una bestemmia – sta avvicinandosi molto a questo modello attraverso il riconoscimento di importanti poteri alle Regioni ed un consistente decentramento amministrativo.

E tuttavia se è ragionevole dire che non si deve rimettere in discussione la scelta di fondo a favore di un sistema di tipo federale, occorre dire con altrettanta forza che occorre ora congegnarlo bene e farlo funzionare bene. Attualmente invece è mal congegnato e funziona male. Abbiamo dunque bisogno di un sistema federale "ben temperato". Questo è il problema.

Liberiamoci innanzitutto della confusione fra modello federale e modello confederale. Nel modello federale le istituzioni federali hanno poteri e compiti rilevanti. Nella patria del federalismo, gli Stati Uniti, si combattè una guerra civile tra i sostenitori dell'uno e dell'altro modello. Vinsero i sostenitori del modello federale fedeli al principio "e pluribus unum", dove l'unità dei diversi è assicurata, appunto, dalla Costituzione federale (che definisce e garantisce i diritti e le libertà di tutti i cittadini americani) e dalle istituzioni federali (che hanno i poteri e le risorse per definire e attuare le politiche pubbliche nazionali).

Un sistema federale ben temperato richiede dunque una razionale ripartizione di poteri e di compiti fra le istituzioni federali e le istituzioni territoriali, noi diremmo fra lo Stato, da una parte, e le Regioni e gli enti locali, dall'altra. L'attuale assetto istituzionale e amministrativo italiano non assicura una razionale ripartizione di poteri e compiti, e una corrispondente e coerente ripartizione degli strumenti operativi e delle risorse finanziarie e umane.

Quando dico che non si torna indietro, non dico dunque affatto che si debba lasciare immutato il nostro ordinamento, a partire dal Titolo Quinto della Costituzione. Lo ricordava giustamente il Presidente del Senato poco fa: ci sono alcune correzioni del Titolo Quinto che appaiono indispensabili ed urgenti. Si tratta peraltro di correzioni sulle quali si è già verificata nelle precedenti legislature una larghissima convergenza tra le principali forze politiche.

Penso all'introduzione di quella "clausola di supremazia" che vige in tutti gli ordinamenti federali, dalla Germania agli Stati Uniti; e che consente al legislatore federale di intervenire anche nelle materie legislative regionali, sia pure solo per finalità determinate come la salvaguardia della uguaglianza dei cittadini nell'esercizio dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica ed economica della Nazione. Penso alla revisione dell'elenco delle materie di competenza concorrente fra Stato e Regioni contenuto nel terzo comma dell'Articolo 117 riportando alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina delle grandi infrastrutture e delle grandi reti, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, dell'ordinamento delle comunicazioni e delle professioni.

Tutto fa pensare che un largo consenso bipartisan su questa limitata ma importante correzione al titolo V continui a sussistere. In un recente seminario Aspen, il Ministro Scajola ha proposto di varare una riforma stralcio su questo punto, una piccola riforma costituzionale, limitata solo al terzo comma del 117, da approvare in quattro e quattr'otto e mi ha espressamente chiamato in causa: non ho avuto difficoltà a rispondergli in senso affermativo. Dobbiamo liberarci dall'idea che le riforme istituzionali debbano essere necessariamente globali. È uno di quegli idola fori che in passato hanno provocato molti guasti e molti danni. L'ammodernamento del nostro sistema istituzionale e amministrativo richiede certamente una visione strategica, un'idea unitaria. Ma poi si traduce in una serie di innovazioni puntuali, coerenti con quella visione, e in un faticoso lavoro di manutenzione.

Rompiamo dunque gli indugi sulla ridistribuzione dei poteri legislativi in materia di infrastrutture strategiche, riportandoli senza incertezze alla competenza del legislatore statale. È una riforma necessaria, ma ovviamente non sufficiente. Il rapporto mette in luce molti altri problemi, alcuni dei quali interessano gli esperti di istituzioni. Il problema dei tempi e della responsabilità delle decisioni, il problema dei tempi e delle responsabilità della loro attuazione, il problema del loro finanziamento.

Il Presidente Schifani ha ragione quando dice che si sono fatti passi avanti sul terreno della leale cooperazione, delle intese, della collaborazione tra le diverse istituzioni: è una delle componenti fondamentali del buon funzionamento di un sistema di governance multilivello; ma non basta.

Bisogna ridurre l'eccessiva complessità del nostro assetto amministrativo e soprattutto occorre rivedere e razionalizzare la distribuzione delle competenze fra i diversi soggetti istituzionali. Nel nostro sistema troppe competenze sono condivise e cogestite fra diversi enti o amministrazioni: tutti fanno tutto, con duplicazioni, sovrapposizioni, sprechi, conflitti, procedure farraginose, moltiplicarsi di poteri di veto e di interdizione, oscuramento delle responsabilità politiche e amministrative.

Nell'articolo 118 della Costituzione (uno dei migliori del nuovo titolo V) sono stati recepiti quasi tutti i principi di riorganizzazione del sistema amministrativo previsti dalla legge delega del 1997, sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione; ma non il cosiddetto principio di unicità, che impone di attribuire in blocco tutte le competenze necessarie per una decisione, per la gestione di un intervento o di un servizio pubblico alla medesima istituzione, al medesimo livello istituzionale, e possibilmente alla medesima struttura amministrativa, evitando di frammentare, di spezzettare le competenze tra diverse amministrazioni.

Un importante esempio di applicazione di questo principio era costituito, nell'ambito della medesima riforma Bassanini, dalla riunificazione del Ministero dei Trasporti e dei Lavori Pubblici in un unico Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, superando la storica ma innaturale scissione tra l'amministrazione delle strade e l'amministrazione delle ferrovie, e adottando il modello europeo di una sola amministrazione per un'unica missione, che nel caso è quella di garantire le condizioni della mobilità sul territorio delle persone e delle merci. Purtroppo, quella semplificazione fu rimessa in discussione nel 2006, nell'ambito dello sciagurato spacchettamento di ministeri che ha caratterizzato la costituzione del secondo governo Prodi; e si è dovuto attendere la legge finanziaria per il 2008 e il nuovo governo Berlusconi per tornare a una struttura del Governo più semplice, più razionale e meno costosa.

Una più razionale struttura della amministrazione centrale è però solo un primo passo: occorre proseguire con determinazione un sistematico lavoro di semplificazione del nostro intero assetto istituzionale e amministrativo, altrimenti continueremo ad avere un sistema di governo multilivello mal congegnato e mal funzionante. Insieme ad alcuni dei migliori esperti italiani, ho dato qualche indicazione al riguardo in un recente volumetto di Astrid ("Semplificare l'Italia", Passigli editore) al quale per brevità faccio rinvio.

Qualche elemento di complessità è tuttavia talora ineliminabile. È questo per esempio il caso della localizzazione delle infrastrutture. Una volta che si fosse riportata in capo allo Stato la competenza per la programmazione, progettazione, finanziamento e realizzazione delle infrastrutture strategiche, resterebbe infatti pur sempre la necessità di fare i conti con la competenza regionale e locale in materia di assetto del territorio; e non è ovviamente ragionevole ipotizzare il trasferimento allo Stato anche dei poteri in materia urbanistica.

La soluzione è dunque un'altra: organizzare procedimenti di concertazione che consentano comunque di pervenire alla decisione finale in tempi certi e rapidi. Prendiamo il caso della Legge Obiettivo; non c'è dubbio che essa ha rappresentato sotto diversi profili un passo avanti. E tuttavia non ha risolto tutti i problemi, in ispecie dopo che una fondamentale sentenza della Corte Costituzionale, la famosa sentenza Mezzanotte numero 303, pur riconoscendo la legittimità costituzionale di gran parte delle sue disposizioni e offrendo ad esse il sostegno di una brillante e ingegnosa ricostruzione del nostro quadro costituzionale, ha tuttavia posto alcune condizioni, che ne rendono non sempre agevole l'applicazione, e in particolare ha prescritto per la localizzazione delle infrastrutture l'intesa fra Stato e Regioni, quale strumento di armonizzazione fra le scelte di competenza dello Stato per quanto concerne la programmazione delle infrastrutture strategiche e le scelte di competenza regionale e locale per quanto concerne l'assetto del territorio.

Ora il ricorso a procedure concertative che sbocchino in una intesa fra le amministrazioni interessate è certamente una buona cosa. Ma se l'intesa non si raggiunge, l'effetto è la paralisi. E in ogni caso il potere di interdizione assicurato a ciascuna delle parti finisce spesso per dar luogo a richieste irragionevoli, producendo sovente – come è noto – un forte incremento dei costi di realizzazione dell'intervento.

Basterebbe a risolvere il problema l'auspicata revisione dell'articolo 117, nel senso della attribuzione allo Stato dell'esclusiva competenza legislativa in materia di infrastrutture strategiche di rilevanza nazionale? Evidentemente no, dal momento che il problema nasce dall'intreccio tra competenza in materia di infrastrutture e competenza in materia urbanistica. Ma il problema potrebbe essere risolto se si provvedesse per legge a disciplinare in modo adeguato la necessaria concertazione tra Stato e istituzioni regionali e locali, in un procedimento che abbia tempi certi ed esito garantito.

Mi riferisco per esempio alla proposta avanzata qualche anno fa da un gruppo di esperti di Astrid: attribuire al CIPE, con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni interessate, la decisione sulle infrastrutture strategiche da realizzare, sulle caratteristiche strutturali e sulla localizzazione di massima di ciascuna di esse. Attribuire alla Regione interessata (o alle Regioni interessate, d'intesa fra loro) il compito di deliberare, eventualmente organizzando conferenze dei servizi con gli altri soggetti interessati, la localizzazione puntuale (o il tracciato nel caso di infrastrutture lineari come le autostrade o le linee ferroviarie), nel rispetto dei vincoli generali stabiliti dal CIPE; prevedere che ove la Regione non lo faccia entro un termine predeterminato, lo faccia il Consiglio dei Ministri nell'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dall'articolo 120 della Costituzione.

Faccio un esempio che interessa assai il Ministro Matteoli: l'Autostrada Tirrenica. Spetterebbe al Governo dunque decidere che si farà l'Autostrada Tirrenica, che dovrà collegare Rosignano a Civitavecchia, che dovrà avere determinate modalità di finanziamento e caratteristiche tecniche strutturali (numero e larghezza delle corsie, caratteristiche dello spartitraffico e degli svincoli ecc.). Spetterà alle due Regioni interessate convocare la conferenza dei servizi per la definizione del tracciato, nei tempi previsti dal Cipe. Se non riusciranno a farlo entro il termine stabilito, lo farà il Governo, al quale il vigente titolo V riconosce il potere di sostituirsi alla Regione inadempiente.

Una procedura di questo genere riconosce il ruolo delle Regioni e degli Enti Locali nel governo del territorio, gli dà la possibilità di intervenire sulla localizzazione puntuale dell'opera nel rispetto dei vincoli generali e tuttavia stabilisce i tempi entro i quali le decisioni devono essere prese. Se questa procedura fosse stata prevista e adottata, oggi i cantieri della Livorno-Civitavecchia sarebbero da tempo aperti, anche se forse il tracciato non sarebbe quello preferito dall'allora ministro Lunardi, ma quello, pianeggiante e meno costoso, preferito dalle due Regioni e dalla quasi totalità degli enti locali interessati.

Per risolvere i problemi sottolineati dal rapporto, non basta dunque semplificare l'assetto istituzionale e razionalizzare la distribuzione delle competenze fra le diverse amministrazioni. Occorre anche intervenire sui procedimenti, mediante una forte semplificazione e, soprattutto, la previsione di tempi certi e l'identificazione di un decisore di ultima istanza.

Qualcosa è stato fatto in questi anni, qualcosa viene fatto nei recenti provvedimenti del Governo ancora all'esame del Parlamento: ma ancora molto resta da fare. Prendiamo l'esempio della Conferenza dei Servizi. La sua disciplina ha subito numerosi interventi migliorativi negli ultimi dieci anni, ma il sostanziale potere di veto attribuito alle amministrazioni preposte alla tutela di interessi costituzionalmente protetti (ambiente, salute, sicurezza, protezione civile, patrimonio storico-artistico) finisce.

Occorre dunque imporre effettivamente a queste amministrazioni di far valere le loro ragioni nell'ambito della conferenza e nei tempi per essa previsti dalla legge; e stabilire che il provvedimento conclusivo che l'amministrazione procedente è legittimata ad adottare "tenuto conto dei risultati della conferenza" non possa essere rimesso in discussione dalle amministrazioni dissenzienti, ma solo modificato dall'istanza politica superiore (Consiglio dei ministri o Giunta regionale) a condizione che essa lo faccia entro un termine breve e perentorio. Spetterà dunque al ministro competente per la tutela dell'interesse costituzionalmente protetto (o all'assessore regionale competente nel caso di procedimenti decisi in ultima istanza a livello regionale) attivarsi per ottenere entro il breve termine consentito l'esame della questione da parte del Consiglio dei Ministri (o della Giunta regionale) e convincere l'organo collegiale di governo della bontà delle sue ragioni; altrimenti si determinerà il silenzio-assenso sul provvedimento della amministrazione procedente.

Non si tratta, dunque, nel caso della Conferenza dei Servizi, di ripartire da zero, di riformarla dalle fondamenta. In questo come in molti altri casi sono sufficienti ritocchi apparentemente modesti, ma decisivi, perché idonei a rimuovere i punti critici, i nodi anche modesti che hanno bloccato il funzionamento di una riforma nell'insieme ben congegnata. Questo è quello che io chiamo il lavoro di manutenzione delle riforme. Spesso bastano piccole modifiche nei punti in cui si registrano degli intoppi per risolvere problemi da molto tempo ritenuti insuperabili.

È quello che ha fatto per esempio un recentissimo provvedimento del Governo, che è ora all'esame del Parlamento, per quanto concerne lo Sportello Unico per le attività produttive, partito molto bene alla fine dello scorso decennio, ma poi trasformatosi in un mero "procedimento di procedimenti" per l'incapacità della Corte costituzionale di comprendere la vera portata dell'innovazione e cioè l'unificazione in capo allo Sportello di tutte le competenze autorizzatorie in materia di localizzazione, realizzazione, messa in esercizio e trasformazione di impianti produttivi, in precedenza suddivise tra alcune decine di amministrazioni diverse.

Alla stessa stregua dovremmo pensare anche in Italia, come è già da tempo avvenuto in Francia con eccellenti risultati, ad un procedimento per la consultazione dei portatori di interessi diffusi alla progettazione e realizzazione di nuove infrastrutture, anche affidando a un apposito organismo, o a un mediatore indipendente, il compito di favorire, organizzare e garantire la procedura di consultazione. In Francia, questa autorità assicura tra l'altro che le popolazioni interessate abbiano tutti gli elementi per poter esprimere un giudizio informato e equilibrato, che nessuno possa avere sospetti di manipolazione delle consultazioni, che i tempi della procedura di consultazione siano effettivamente rispettati.

Il finanziamento degli investimenti in infrastrutture presenta aspetti non meno problematici. Poiché quattro quinti degli investimenti infrastrutturali rientrano nella competenza delle istituzioni regionali e locali, la questione chiama in causa innanzitutto l'assetto generale del nostro sistema di finanza pubblica.

L'attuazione del federalismo fiscale è un passaggio non rinviabile e non sostituibile. Non può esistere un sistema multilivello se non c'è un sistema di finanza regionale e locale basato sui principi di autonomia e responsabilità, anche nel rapporto tra spesa e provvista delle risorse.

Noi oggi abbiamo un sistema in cui la spesa è ormai molto decentrata, il 50% della spesa pubblica è decentrata, ma c'è scarsa autonomia e responsabilità dal lato delle risorse. Si determina così un effetto "scaricabarile" che ha conseguenze devastanti. Emerge un disavanzo strutturale (un "buco") nel bilancio del Comune di Roma? Chi ne ha la responsabilità la scarica subito sulla Regione Lazio, "colpevole" di non avere tempestivamente trasferito quote importanti del fondo trasporti destinate agli enti locali; la Regione a sua volta scarica la responsabilità sul Governo, "colpevole" di non avere previsto finanziamenti adeguati

per il sistema sanitario nazionale, di non avere ripianato i disavanzi strutturali del sistema sanitario. È così assai difficile per il cittadino capire chi è davvero responsabile di che cosa.

Occorre dunque il federalismo fiscale. Ma il federalismo fiscale va costruito bene, ripartendo le risorse in funzione della ripartizione dei compiti a ciascuna amministrazione attribuiti, in funzione del costo dei servizi e delle prestazioni che ciascuna amministrazione ha la responsabilità di erogare. La ripartizione delle risorse deve partire dalla ripartizione delle funzioni e dei loro costi effettivi (evidentemente misurati, come dirò tra un momento, adottando livelli e costi standard adeguati).

Molti dei progetti di legge presentati in questi anni sono stati costruiti partendo da ipotesi astratte di ripartizione dei tributi, finendo di fatto col dare ai territori più ricchi più risorse del necessario e ai più poveri assai meno: un risultato insostenibile non solo per ragioni di equità e coesione sociale, ma anche perché foriero di rivendicazioni e recriminazioni, e dunque non idoneo a chiudere per sempre la strada al gioco dello scaricabarile. Si obietta che il federalismo è competizione. Rispondo che non c'è competizione tra chi corre in bicicletta, chi corre in automobile e chi corre a piedi. La competizione si fa se tutti corrono in bicicletta o se tutti corrono a piedi. E allora vincerà il migliore. Il federalismo presuppone pari opportunità fra i territori, e vincerà non il più ricco e il più dotato, ma il meglio governato e amministrato.

È quanto, per fortuna, prevede puntualmente l'articolo 119 della Costituzione, una delle migliori disposizioni del nuovo titolo V, non a caso non contestata né da destra né da sinistra (la stessa riforma della seconda parte della Costituzione approvata dal Parlamento nel 2005 e bocciata dal referendum del giugno 2006 la lasciava immutata). La paternità dell'articolo 119 è stata del resto rivendicata tanto da Giulio Tremonti quanto da Michele Salvati: sottolineo che è bene che le disposizioni costituzionali abbiano più padri, perché vuol dire che sono davvero condivise.

Bene: l'articolo 119 stabilisce che a ciascuna istituzione territoriale siano attribuite risorse sufficienti al finanziamento integrale delle funzioni ad essa attribuite; che queste risorse siano attribuite il più possibile sotto forma di tributi propri o di quote di partecipazione al gettito di tributi erariali, integrate da quote del fondo perequativo al fine di compensare la minore capacità fiscale dei territori meno ricchi. Poiché le risorse pubbliche non sono un pozzo senza fondo, ciò significa naturalmente che le risorse necessarie a finanziare integralmente le funzioni attribuite dovranno essere calcolate in relazione a costi standard che presuppongano un buon livello di efficienza nella gestione delle prestazioni e dei servizi. In tal modo si costruirà un sistema equo, in cui nessuno sarà privilegiato o discriminato in funzione della sua ricchezza, ma saranno premiate le amministrazioni più virtuose in termini di efficienza e di lotta all'evasione fiscale.

Queste riusciranno a dare migliori servizi ai loro cittadini a parità di pressione fiscale, ovvero a ridurre la pressione fiscale a parità di servizi, dunque vinceranno la competizione tra i territori che caratterizza un sistema federale ben temperato. Ma riusciranno anche, attraverso una oculata ed efficiente gestione delle risorse, ad ampliare gli spazi finanziari per gli investimenti nelle infrastrutture di interesse regionale e locale (che peraltro potranno ottenere anche grants a carico del bilancio dello Stato ai sensi del quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione).

Nell'ambito del finanziamento delle infrastrutture va valutato attentamente il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti.
Il risparmio postale garantito dallo Stato ha registrato negli ultimi anni un trend di crescita consistente. A fronte del rilevante fabbisogno di investimenti in infrastrutture registrato dal rapporto di base di questo convegno sta dunque una discreta disponibilità di risorse finanziarie. Ma le condizioni della finanza locale, come il rapporto nota, e i vincoli del patto di stabilità fanno sì che il canale tradi-

zionale col quale il risparmio postale viene veicolato al finanziamento degli investimenti in infrastrutture (i mutui della Cassa agli enti locali e ad altre amministrazioni ed enti pubblici) appare pressoché ostruito: il cavallo non beve; o beve sempre meno, benché la sete (il fabbisogno di infrastrutture) non sia affatto calata. Le risorse ci sono, la liquidità c'è, ma gli Enti Locali non sono in condizione di aumentare l'accensione di mutui per finanziarie le infrastrutture.

Bisogna trovare altri meccanismi per l'impiego delle risorse disponibili per il finanziamento delle infrastrutture. Una prima apertura è contenuta nel decreto legge Tremonti 25 giugno 2008 n. 112 in materia di edilizia sociale. Bisogna ragionare su strumenti innovativi anche per gli altri interventi in infrastrutture, mantenendo ben chiara la differenza tra il finanziamento privato (che richiede rendimenti relativamente elevati), il finanziamento pubblico in conto capitale o in conto interessi (che incide sull'indebitamento delle PPAA e dunque deve essere contenuto nei limiti consentiti dal Patto di stabilità europeo) e i finanziamenti di un investitore di lungo termine quale è la Cassa Depositi e Prestiti: questi ultimi, se alimentati con risorse provenienti dal risparmio postale, possono prevedere rendimenti relativamente modesti e spalmati su termini lunghi, dato il modesto costo della raccolta, ma devono essere rigorosamente configurati come complementari (dunque non sostituivi né concorrenziali) rispetto al project financing privato (per non incorrere nel divieto di aiuti di Stato). Ancorché la raccolta sia garantita dallo Stato, va osservato che si tratterebbe di interventi "sotto la linea" dunque non conteggiati ai fini del rispetto dei parametri del Patto di stabilità ove non si traducano in finanziamento diretto di amministrazioni pubbliche e dunque in un aumento del debito di queste ultime.
A certe condizioni, da studiare con attenzione e da sottoporre al preventivo advice and consent delle istituzioni europee, l'intervento della Cassa potrebbe dunque consentire quel rilancio degli investimenti in infrastrutture, anche mediante il ricorso a capitali privati o a forme di partenariato tra pubblico e privato, che oggi appare necessario e urgente, ma che è ostacolato dalla impossibilità di convogliare in questa direzione ingenti risorse dai bilanci pubblici, date le condizioni della finanza pubblica e i vincoli del Patto di stabilità. Grazie.

Chairman

Grazie. Il Professor Bassanini ha lanciato un tema su cui credo il Dottor Ciaccia vorrà rispondere, ossia il ruolo del sistema bancario per lo stimolo alla crescita in questo momento di difficoltà e anche per la possibilità appunto di dare un incentivo contro le tendenze recessive che stiamo vivendo in questo momento.

Mario CIACCIA

La macchina delle infrastrutture è in *panne*. Non ce lo possiamo permettere. In particolare avendo consapevolezza che l'economia reale soffre per la recessione in atto e per l'impatto determinato dalla bufera dei mercati finanziari. La nostra economia, inoltre, soffre di più perché abbiamo l'handicap di colmare il divario infrastrutturale che ci allontana dai Paesi più avanzati. Non mi appassiona, però, l'idea del declino perchè sono convinto che disponiamo delle risorse necessarie per farcela.

È un'ardua impresa, ma non un'utopia: una seria collaborazione tra le migliori forze della nostra società può creare le condizioni per arrivare in porto, ridurre il

gap e migliorare la competitività. Partirei dal principio di coesione e solidarietà, che non è un *optional* per la nostra Carta costituzionale e per il Trattato Ue.

Mi viene in mente la primavera del 1947, ma non per evocare il dopoguerra, non reggendo per fortuna un tale paragone estremo, come del resto quello che vorrebbe riportarci alla crisi degli anni '30, ma per portare l'esempio che riterrei più significativo di come possano i popoli trovare la via della ricostruzione e della ripresa, non andando in ordine sparso, ma mettendo assieme le poche risorse disponibili attraverso una forte condivisione di valori ed obiettivi. Condivisione dalla quale poi è nata la Comunità europea. Questa straordinaria forza di volontà per uscire dal buio è provata dai numeri: nel settore industriale la gravità dei danni bellici, secondo un ordine di grandezza attendibile, si era tradotta in una perdita di capitale fisso per alcuni Paesi europei sino al 20-25%. Ebbene, dopo i soli quattro anni del piano Marshall, e quindi con una sostanziale coesione di valori ed obiettivi che è andata oltre l'Europa, vediamo il PIL complessivo del Vecchio Continente crescere di oltre il 30% e la produzione industriale aumentare del 40% rispetto ai livelli precedenti la guerra.

In quella situazione, tuttavia, le basi di partenza di ciascun Paese segnavano profonde differenze: la Germania, pur dovendo ripartire da zero, aveva le risorse necessarie. Altri Paesi hanno dovuto superare più gravi problemi. Noi oggi dobbiamo recuperare un forte gap strutturale in una situazione di estrema difficoltà e con risorse scarse. Ma tutti insieme, come per il passato, ce la dobbiamo fare. Se applichiamo ad oggi questa esperienza storica, possiamo scoprire una prima carta per superare l'attuale grave situazione: un "federalismo" sano, che pur nella differenziazione, agevoli il perseguimento di obiettivi di coesione e di assieme. E che può fare da collante, assemblando un esploso di pezzi, apparentemente disarticolato, in una inaspettata ed armonica costruzione.

Una seconda leva è data dall'assicurare le condizioni necessarie per attrarre il capitale privato. Le Banche italiane sono solide. E se, come si dice in economia, il cavallo non beve, l'acqua c'è ancora.

Una terza opportunità consiste in un più razionale utilizzo del patrimonio pubblico.

Sul piano generale è utile ricordare che nella formulazione delle reti TEN è emerso che per infrastrutturare l'intero territorio comunitario (27 Stati membri) occorrono 630 miliardi e per realizzare solo le opere prioritarie ne occorrono 257. Non dispongo di elementi per accertare se si tratti di ordini di grandezza attendibili. Il raffronto con quanto riterrei necessario per il nostro Paese, come dirò, valutabile in non meno di 250 miliardi, a fronte dei 124 del DPEF, mi fa pensare che sia sottostimato anche il fabbisogno comunitario. Oppure, che, quanto ad infrastrutture, ma lo vorrei escludere, stiamo peggio di quel che pensiamo.

Sono, comunque, tutte da verificare le stime di fabbisogno fatte per alcuni grandi settori per il prossimo quinquennio, come le opere ferroviarie (22 miliardi), i valichi (21 miliardi), i collegamenti funzionali con le piattaforme logistiche (7 miliardi), il completamento delle metropolitane (6 miliardi).

Per il settore dell'energia, poi, anche se alcune opere legate alla infrastrutturazione energetica del Paese sono già all'interno del Piano Decennale, la pianificazione del settore, per assicurare lo sviluppo delle energie rinnovabili ed alternative, comporterà sicuramente un ulteriore enorme fabbisogno, che potrebbe anche raggiungere i 100 miliardi.

L'Italia ha quindi bisogno di investire in nuovi grandi progetti, come fanno i Paesi più avanzati d'Europa, avvicinandosi il più possibile ad un ottimale 3,8% del Pil e, cioè a circa 60 miliardi annui. Già con 50 miliardi annui si potrebbe arrivare in cinque anni a coprire un fabbisogno di 250, che ritengo il minimo per lo sviluppo.

Se questo è il quadro finanziario, occorre verificarne la compatibilità con la finanza pubblica e privata. La legge finanziaria non contiene alcun significativo rifinanziamento della legge obiettivo per il 2009. In più, per il 2009 la legge taglia gli investimenti ferroviari e stradali "ordinari" ANAS e RFI.

Non posso credere che il Governo, pur nella carenza delle risorse, voglia disattendere la programmazione delle opere strategiche formulata pochi mesi prima. La soluzione va ricercata, oltre che nell'accordo raggiunto in questi giorni con la BEI che porterà fondi per 15 miliardi, anche in altre norme dell'articolata manovra di quest'anno. Intendo riferirmi a quelle disposizioni che, mirando ad un maggior coinvolgimento della Cassa Depositi e Prestiti nella realizzazione delle grandi opere pubbliche, autorizzano la gestione separata della Cassa ad istituire un apposito fondo, attraverso il quale partecipare a fondi per lo sviluppo. Il regolamento attuativo dovrà assicurare il buon funzionamento del sistema, sollecitando sul terreno anche alleanze tra operatori pubblici e privati.

In questo contesto va ricordato che il DPEF 2009-2013 considera il federalismo come l'architrave della manovra triennale di stabilizzazione della finanza pubblica.
Quindi vedrei il federalismo, insieme con la liberalizzazione dei servizi pubblici, come una realtà ineludibile ed al tempo stesso una enorme opportunità per lo sviluppo, anche in termini di risparmio di risorse scarse per realizzare le infrastrutture.

A titolo esemplificativo, è sufficiente constatare come negli ultimi quattro anni in Italia si siano spesi in opere del genio civile circa 163 miliardi di euro, un importo assai vicino alla spesa di Francia e Germania. Solo la Spagna ha investito una cifra maggiore: circa 200 miliardi di euro.
Se però analizziamo il rapporto tra nuove infrastrutture e manutenzione straordinaria delle opere esistenti, il nostro Paese denuncia un profilo del tutto particolare: solamente il 46% degli investimenti in opere del genio civile è stato destinato a nuove infrastrutture, a fronte di un 82% della Spagna.

Questa anomalia si spiega solo pensando a criteri di selezione dei lavori improntati spesso a localismi se non ad interessi corporativi, atteso che le grandi infrastrutture in un'ottica ottusa possono apparire meno convenienti sotto il profilo dei ritorni.
L'eliminazione di questa anomalia attraverso un federalismo responsabile non può che liberare ingenti risorse da destinare a nuove infrastrutture. Si può stimare una cifra pari a 15 miliardi annui e 75 in un quinquennio, che non è poco.

Credo che sul raccordo infrastrutture – federalismo siano tutti d'accordo, anche se molti nodi si devono ancora sciogliere in tema di numeri, come la base di calcolo dei costi per la perequazione. Molte sono infatti le interrelazioni possibili tra l'efficienza delle reti e le politiche pubbliche per i trasporti, l'occupazione, la ricerca e l'innovazione, la difesa dell'ambiente, specie nei settori del riciclaggio dei rifiuti, delle energie rinnovabili, il turismo ed i beni culturali.

A titolo di esempio un sistema federale integrato di infrastrutture culturali può portare al Paese enormi benefici. Investendo otto miliardi di euro solo in tale campo potremmo generare un effetto indotto sull'economia che può sviluppare 140.000 nuovi posti di lavoro, di cui 80.000 addetti ai lavori, 36.000 nell'indotto e 24.000 in posti fissi presso i siti.
Anche il turismo da diporto ha bisogno di una programmazione coordinata. A fronte di un fatturato in crescita per la produzione di unità da diporto (3,8 miliardi nel 2007, + 10,3%), occorre una rete funzionale. Un porto da solo non fa navigazione.

Sul piano delle infrastrutture portuali poi c'é moltissimo da fare: la portualità italiana gestisce realmente solo quello che é il consumo del sistema economico del Paese. In altre parole non siamo affatto la piattaforma logistica del Mediterraneo. Il costo per la mancata realizzazione delle infrastrutture di settore presenta un ordine di grandezza, in termini di potenziale valore aggiunto, di diverse decine di miliardi.

In generale, poi, per il sistema dei trasporti, è preoccupante considerare che la congestione del sistema logistico del Paese ci costa 19 miliardi di euro ogni anno.

Un federalismo ben costruito può evitare questi danni assemblando, anziché dividere, i vari pezzi del territorio del Nord, del Centro e del Sud. A meno che non si voglia compiere uno dei più grossolani errori della nostra Repubblica nel non voler cogliere questa grande occasione e nel non voler considerare le infrastrutture come patrimonio comune.
Il Sud, il Centro ed il Nord, dunque, devono avere una visione d'insieme delle grandi reti e quindi il massimo interesse comune per la realizzazione di un federalismo sano. Lo sviluppo coinvolge i corridoi sia verso sud, sia verso nord. Investe inoltre il potenziamento delle trasversali stradali e ferroviarie per l'interconnessione e l'interoperabilità tra corridoi. Così che il Sud ha bisogno del Nord e viceversa.

La creazione di valore va anche perseguita in un'ottica di gestione più "territoriale" del patrimonio pubblico, che molti stimano in una cifra prossima ai 1.800 miliardi. Su circa 150 miliardi di dismissioni possibili, circa la metà possono infatti provenire dalla dismissione, oltre che da un migliore utilizzo, di immobili e partecipazioni azionarie degli Enti territoriali. Anche se nell'attuale pesante congiuntura, è prudenziale peraltro stimare che si realizzino nel prossimo quinquennio 100 miliardi sui 150 complessivamente previsti.

In questo ambito c'è poi il tema delle 4.800 società partecipate dagli Enti territoriali (160 mldi di capitale investito).
Molte di queste aziende non sono essenziali in termini di pubblico interesse e potrebbero essere tagliate per colmare il deficit infrastrutturale e trasformare la gestione del patrimonio pubblico in un volano per la crescita, attraverso una liberazione di risorse, tra dismissioni e miglior utilizzo di aziende, pari ad almeno 25 miliardi.

C'è poi da definire il ruolo delle banche, di una grande banca fortemente radicata sul territorio. Questa, a mio avviso, può validamente porsi in una importante funzione coadiuvante per dare concreta ed organica attuazione ad operazioni di federalismo infrastrutturale. Può e deve essere, comunque, un ulteriore collante del territorio nazionale.

È necessario, però, per attrarre il capitale privato indicare con precisione la quota di risorse che a questo si richiede. E ancora occorre conoscere le modalità di coinvolgimento delle risorse private, la tempistica delle opere e le forme innovative di partenariato che si intende adottare, con regole certe per l'intero periodo delle concessioni.
Quindi è ora di fare i conti per capire come ritrovare in un'ottica federalista 250 miliardi, da reperirsi in cinque anni, per assicurare la copertura delle opere non ancora impegnate del Piano decennale e di altre che presumibilmente si renderanno necessarie per far fronte soprattutto alla crisi energetica.

Circa la copertura finanziaria del Piano energetico, (100 mldi in cinque anni) può pensarsi ad un utilizzo, per una diecina di miliardi, di parte delle risorse attualmente destinate a vari fondi, quali quelli relativi alla protezione ambientale, alle calamità naturali ed agli interventi nelle aree sottoutilizzate. La restante parte (circa 90 miliardi) potrebbe essere spalmata in cinque anni in misura decrescente, fino a quando i nuovi sistemi di generazione diverranno economicamente autosostenibili.

Ho detto che occorrono 250 miliardi. Con pragmatismo ne ho individuato la provenienza. Riassumo: 15 miliardi di risorse stanziate con la manovra; 15 miliardi da fondi BEI; 100 miliardi da dismissioni del patrimonio pubblico; 75 da risparmi recati dal federalismo; 10 per utilizzo di vari fondi per il piano energetico; 35 da risorse private.
Resta da risolvere il grosso problema di come attrarre i 35 miliardi di risorse da chiedere al privato.

Su questo terreno si gioca anche la nuova e grande responsabilità da affidare alle Banche in un corretto disegno di infrastrutturazione federalista. Il Gruppo Intesa Sanpaolo e Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo – BIIS, quale Banca del Gruppo dedicata all'Amministrazione pubblica, sono già pronti ad operare e ad impegnarsi sempre di più, partendo dal solco ampliamente collaudato degli articolati interventi da tempo dedicati allo sviluppo del Paese e ponendo a disposizione professionalità e strumenti innovativi specifici.

In tale quadro acquistano nuova luce anche le Banche del territorio. Le Casse di Risparmio sono destinate a divenire in tal modo, non solo per le infrastrutture, punti di riferimento di un territorio federalizzato. Tra esse spicca la nuova nata Cassa di Risparmio del Veneto che, con l'integrazione tra Intesa Sanpaolo e la Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo, ha creato una banca con circa 700 sportelli. E si ricorda anche che il Banco di Napoli per la prima volta ha superato quota 100 nel rapporto tra impieghi e raccolta sul territorio. Il che significa che questa Banca impiega nel Mezzogiorno più di quanto raccoglie.

Sul territorio, in perfetta sinergia con il Gruppo, è poi molto radicata Banca Infrastrutture, Innovazione e Sviluppo, che è la prima Banca in Italia nel *public finance* e una delle principali in Europa. Ha la dimensione e la solidità necessarie per incidere sullo sviluppo del Paese con un asset di oltre 43 miliardi. Occorre, però fare sistema.

Da un po' di tempo nei convegni siamo tutti sostanzialmente d'accordo sulla necessità di un forte apporto di capitale privato per realizzare le infrastrutture
L'esperienza dimostra però come lo strumento classico del partenariato non sia di per sé sufficiente per attrarre le enormi risorse necessarie.
È necessario, quindi, rafforzare gli strumenti di intervento per la realizzazione delle infrastrutture, al fine di raccogliere in tempi ragionevoli una massa critica di risorse sufficiente per la realizzazione dei grandi progetti, quantomeno quelli prioritari, e dare una scossa all'economia.

La BEI ha aperto in qualche modo alla proposta italiana di un fondo sovrano su scala europea da costruire sulla scorta delle migliori Casse nazionali, anche al fine di porre le Casse stesse in una strategica funzione di raccordo.
Le Casse di alcuni Paesi stanno seguendo un percorso di forte indirizzo verso il mercato conseguendo una buona capacità di risposta alle esigenze finanziarie domestiche per enti e infrastrutture.

La nostra Cassa Depositi e Prestiti non ha ancora raggiunto l'obiettivo posto dall'oggetto sociale in ordine alla gestione ordinaria, finalizzata appunto al finanziamento di opere pubbliche in regime di mercato, e resta un operatore minore in tale settore con 1,4 miliardi di impieghi.
Per contro, la gestione separata della Cassa, che finanzia al di fuori del mercato gli Enti locali utilizzando rilevanti risorse del risparmio postale, nel primo semestre 2008 arriva a toccare i 78 miliardi di impieghi.

Credo, anche in presenza dell'attuale congiuntura, che nell'Italia di oggi un tema da affrontare con estrema urgenza e concretezza sia quello di individuare possibili forme di alleanza tra la BEI, CDP, le Autonomie territoriali, le Fondazioni e le Banche che consentano di rafforzare le capacità finanziarie del sistema al servizio delle infrastrutture.

Sono fermamente convinto che rafforzando tali forme di alleanza e creando quindi un enorme valore aggiunto, possa facilitarsi il richiamo dei circa 35 miliardi che mancherebbero per realizzare, in un sano federalismo, le infrastrutture di cui il Paese ha bisogno. Insomma da quanto ho detto ce n'è per tutti. Ho messo sul piatto qualche suggerimento. Occorrono, però delle risposte forti e veloci. Noi siamo pronti a fare la nostra parte. La politica deve fare la sua. Il federalismo può

e deve segnare l'inversione di marcia favorendo lo sviluppo. Occorre rendere consapevoli e partecipi i giovani della svolta epocale che segna il loro futuro. Le risorse se facciamo sistema ci sono. Ho fiducia che ce la faremo.

Chairman

Grazie Dottor Ciaccia per questa presentazione. Passerei la parola al Ministro Matteoli per il quale la domanda immediata non può che essere quella sulle risorse effettivamente destinabili alle infrastrutture.

Altero MATTEOLI

Grazie. Sono particolarmente contento di essere qui, ma soprattutto sono felice di avere ascoltato tutti gli interventi che hanno lasciato fuori dalla porta il pessimismo. Mi è piaciuto anche come il Dottor Ciaccia ha iniziato il suo discorso ovvero: "non mi appassiona discutere sul declino" e come lo ha concluso, cioè individuando alcune risorse. E – capirete bene – da oggi lo tormenterò affinché queste risorse siano destinate alla realizzazione di infrastrutture.

Ma dicevo, c'è ottimismo nonostante la crisi, nonostante quello che sta capitando, non solo nel nostro Paese, ma in generale nel mondo. Ed è anche per tale ragione che intervengo volentieri a questo convegno, perché penso che sia un utile momento di confronto.

Ritengo, infatti, che con l'approvazione del Disegno di Legge Delega sul federalismo fiscale si miri finalmente a dare attuazione ai contenuti dell'Articolo 119 della Costituzione. Il federalismo fiscale è una grande opportunità nel Paese ed in particolare per il comparto delle infrastrutture di trasporto. Diventa una condizione obbligata addirittura per la crescita omogenea del territorio. Ma vorrei soffermarmi soltanto per pochi istanti su quanta strada è stata fatta dal 1970 ad oggi. Il Professor Bassanini ci ha sempre indotto a confrontarci con lui sulle riforme, quelle costituzionali e quelle istituzionali ed ha dato un contributo molto importante al dibattito su questo argomento.

Anche con posizioni politiche diverse, ha sempre rappresentato per noi un motivo di dialogo e confronto. E allora, penso a quanta strada è stata fatta dal 1970 ad oggi, quando sono nate le Regioni. Addirittura mi viene in mente che allora, in sede di dibattito parlamentare, ci furono alcune forze politiche che fecero ostruzionismo contro la nascita delle Regioni, adducendo come motivazione che erano una copia delle Province.

Da allora sono passati trentotto anni, e abbiamo fatto grandi passi avanti, abbiamo fatto riforme ed oggi ci avviciniamo al federalismo fiscale.
Il federalismo era già maturo da qualche anno sotto il profilo culturale, ma non lo era dal punto di vista politico, tanto che – e lo ricordo bene avendo fatto parte del Governo Berlusconi del 1994 – una proposta della Lega non ottenne il successo sperato proprio perché non era matura politicamente.

Oggi il federalismo fiscale è un'opportunità per il territorio ed in particolare nel comparto delle infrastrutture di trasporto; il Federalismo Fiscale è una condizione obbligata, addirittura, per la crescita omogenea del Paese. Le infrastrutture non

producono benefici unicamente dove insistono, ma generano convenienze in tutto il Paese. Per tale assunto sono convinto che il mondo della finanza non possa sottrarsi dall'offrire il proprio contributo rilanciando il partenariato pubblico - privato in cambio di garanzie precise e certe. Le garanzie attengono a quelle regole che sono state finora o poco chiare o non presenti nel confronto tra pubblico e privato. L'assenza di chiarezza è alla base della crisi degli investimenti.

Occorrerà perciò a mio avviso identificare inequivocabilmente gli interventi, identificare gli impegni pubblici, identificare compiutamente tutti i processi autorizzativi. Senza dubbio uno sforzo è stato già compiuto redigendo l'Allegato Infrastrutture al Documento di Programmazione Economica e Finanziaria – mi ha fatto molto piacere che il Presidente Schifani lo abbia citato ampiamente – dove è stato chiaramente individuato e supportato ogni intervento proposto all'interno del volano globale di investimenti nel tempo breve, pari a 44 miliardi di euro, da una dettagliata caratterizzazione sia in termini di impegno e di reale tiraggio finanziario, sia in termini di provenienza finanziaria (pubblico – privato – comunitario).

Questa esigenza di trasparenza nell'elencare gli interventi è l'approccio pragmatico di un Governo che non vuole generare incomprensioni in una fase economica recessiva e difficile come questa, né produrre rischiose interpretazioni programmatiche. Bisognerà quindi distinguere gli interventi in cui la copertura finanziaria è a totale carico dello Stato (ad esempio gli interventi relativi al Mo.SE. di Venezia, gli schemi idrici del Mezzogiorno ed alcuni assi ferroviari come l'adeguamento della Salerno-Reggio Calabria) dagli interventi in cui, invece, la copertura finanziaria dello Stato è dominante, ma non totale ed è invece presente in modo rilevante il ricorso ai fondi FAS, PON, POR come il completamento degli assi ferroviari ad alta velocità, il completamento dell'asse autostradale Salerno/Reggio Calabria, le reti metropolitane della Regione Campania, quelle dell'area milanese, la Pedemontana lombarda, gli assi autostradali come la Romea, l'Orte-Ravenna e gli hub portuali. E, infine, gli interventi in cui la copertura dello Stato non è necessaria come per esempio la Cecina-Civitavecchia, la Cisa, la Brescia-Padova, la tangenziale est di Milano, opere che sono interamente finanziate dai Concessionari.

Qualcuno si è soffermato sui tempi, dal momento in cui si pensa a un'opera, finché essa non si realizza. Se dovessi fare un esempio incredibile per il nostro Paese voglio citare il caso della Cecina-Civitavecchia.
Pensate che è stata ipotizzata fin dal 1970, sono trascorsi trentotto anni, e ancora si parla se sia il caso di realizzarla!

Devo dire che sono stati presentati tanti progetti anche durante il Governo Berlusconi del 2001-2006. Proprio in quel periodo c'era, il confronto tra l'allora Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Presidente della Giunta Regionale, On. Martini. Mi permisi da Ministro dell'Ambiente, di fare da intermediario, di mettere intorno a un tavolo gli interessati per cercare di trovare una soluzione, e devo dire, con orgoglio, che fu raggiunto l'obiettivo.
Mancava unicamente il tratto di 38 chilometri nel territorio laziale, dove non si riusciva ad arrivare ad un accordo.

Oggi, uno dei primi incontri che ho avuto è stato con il Presidente della Giunta Regionale del Lazio, l'onorevole Marrazzo, e appena ci siamo visti mi ha detto che dovevamo discutere sul progetto. "No – gli ho detto – basta discutere sui progetti, decidiamo quale è più idoneo e andiamo avanti".
Così abbiamo raggiunto l'accordo e credo che nel corso della prossima riunione la delibera verrà sottoposta alla Giunta, e si potrà finalmente partire con la Cecina – Civitavecchia.

Mi soffermo su questa arteria stradale perché certamente mi sta a cuore in quanto toscano, ma ho voluto fare questo esempio per sottolineare che oggi abbiamo il dovere di snellire le procedure, il che non vuol dire automaticamente che

non ci debbano essere controlli. Snellire le procedure è una necessità in quanto non si può pensare che per realizzare un'opera siano necessari tempi biblici. Il porto turistico di Castiglioncello, per esempio, è stato progettato nel 1978 e non è ancora terminato, per una serie di veti incrociati.

Tutto questo deve essere archiviato e su questo faccio appello non solo alla maggioranza ma anche all'opposizione, perché credo di parlare nell'interesse comune senza distinzione di colore politico. Perché uno dei fattori di rilancio dello sviluppo economico del nostro Paese è legato alla necessaria realizzazione delle infrastrutture. Mi sono soffermato su questo punto, su questa nuova logica, perché vorrei che il vostro mondo, il mondo bancario, investisse nel comparto delle opere pubbliche dando attuazione a veri partenariati pubblici e privati. Bassanini si è soffermato molto sul ruolo delle banche. Io mi permetto di dire che non ha senso che le banche e gli investitori si limitino solo a prestare o anticipare risorse, è necessario essere coinvolti direttamente nell'attuazione di determinati interventi.

Non ha senso che un grande istituto finanziario non diventi da subito catalizzatore di questo mirabile prodotto che esalta gli interessi del pubblico e del privato. In realtà il pubblico ed il privato devono cooperare in una logica di chiara compartecipazione. A mio avviso il partenariato è un'occasione per garantire, al tempo stesso, i capitali privati e pubblici della validità di un intervento e la condizione di limitare o, addirittura, ridurre i costi e i tempi di esecuzione delle opere. In un momento congiunturale difficile come l'attuale, bisogna uscire da una situazione paradossale che da un lato potrebbe portare ad uno stallo negli investimenti e dall'altro invece impone di uscire dalla stasi stessa, proprio attraverso forti investimenti in infrastrutture che determinerebbero riflessi significativi sul prodotto interno lordo.

Quindi bisognerà cercare di risolvere un difficile sistema di equazioni al cui interno c'è sicuramente la ricerca delle risorse attraverso un forte coinvolgimento di capitali privati, la reale utilizzazione di quelle stesse risorse rispettando tempi e costi ed infine un'adeguata offerta alla domanda di trasporto.

La competitività e la crescita del Paese infatti sono due condizioni chiave che caratterizzano l'intero programma dell'attuale Governo. Senza dubbio essere competitivi significa anche crescere e, quindi, ritengo che la continua ricerca della competitività sia l'unico riferimento portante dell'intera azione di Governo. C'erano due strade per il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti: alzare le mani e dire di aver trovato le casse vuote, e, quindi, arrendersi e aspettare tempi migliori; oppure scegliere la strada della cooperazione e del coinvolgimento e credere che solo attraverso la realizzazione delle infrastrutture verranno quei momenti migliori.

Ho scelto la strada di mettere intorno a un tavolo prima di tutto i privati, perché loro devono avere fiducia nell'Esecutivo che deve dare garanzie sufficienti, in quanto nessuno può chiedere ad un privato di investire in sicura perdita. Per tale motivo sono rimasto molto soddisfatto dell'approccio avuto con l'AGI, l'Associazione Grandi Imprese, perchè mi hanno assicurato che con regole certe e tempi certi si sarebbero adoperati per rilanciare insieme il Paese.

Anche il nuovo contratto degli appalti è teso ad ottenere quella fiducia che i privati chiedono e che hanno il diritto di ottenere.
La seconda considerazione che voglio fare riguarda la ricerca di un nuovo modo di produrre energia. Solo attraverso un'unione di intenti possiamo rendere le nostre imprese più efficienti e competitive. Ed allora credo che abbia fatto bene questo Governo, in particolare il collega Scajola, a riprendere il discorso sull'energia nucleare. Ma nel frattempo bisogna trovare soluzioni alternative perché prima di poter verificare e realizzare centrali nucleari ci vorrà qualche anno e il Paese non può aspettare.

Credo che si possano trovare soluzioni alternative attraverso le cosiddette fonti rinnovabili, ma nessuno è così sciocco – a meno che non faccia parte di quel fondamentalismo del no che tanti problemi ha creato al Paese – di pensare che con il sole o attraverso l'energia prodotta dal vento si possa risolvere il problema della produzione di energia.

Per capire le potenzialità di queste nuove tecnologie sono andato in Germania e in Danimarca e vi assicuro che oggi si può usare il carbone, così come occorre costruire i rigassificatori che ci consentiranno di poter usare, su larga scala, questa risorsa energetica. Quindi, in attesa di realizzare le centrali nucleari anche nel nostro Paese, è necessario ricorrere ad energie diversificate.

Infrastrutture e produzione di energia camminano di pari passo per cercare di riportare questo Paese ad essere competitivo. Ed allora, convinti di una simile e corretta impostazione strategica, prende corpo la specificità della missione del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Infatti, essere competitivi ed entrare all'interno di un sistema concorrente senza penalizzazioni significa innanzitutto avere una condizione principe.

Infrastrutturando l'Italia in modo organico siamo in grado anche di offrire servizi che il cittadino è disposto a pagare in quanto utilizzando assi e nodi trasportistici efficienti ne riceve un vantaggio immediato e misurabile. La tariffa quindi non diventa più una tassa, ma una giusta remunerazione che ridimensiona in modo sostanziale il debito pubblico e al tempo stesso rafforza il patrimonio del Paese. In realtà, attraverso il partenariato pubblico privato siamo in grado di realizzare: infrastrutture aumentando così il patrimonio del Paese senza gravare su Maastricht, aumentare in modo sostanziale il PIL, ridurre l'inquinamento e la congestione lungo alcuni assi stradali, mantenere i livelli occupazionali nel comparto delle costruzioni, rispettare le volontà comunitarie ed infine garantire entrate sistematiche ovvero il ritorno di investimenti.

Dobbiamo fare in modo di attivare subito un confronto mirato alla definizione di un programma di azioni procedurali che trasformino questa dichiarazione reciproca di volontà in atti compiuti, in risultati. Credo sia inutile nasconderlo, ma siamo in una situazione di emergenza che impone tempi certi, costi certi e massima trasparenza. Realizzare le reti di trasporto su strada efficienti, rendere funzionanti le linee ferroviarie, consentire un'interazione funzionale tra l'articolato sistema della produzione attraverso piastre logistiche, porti, aeroporti, interporti, rendere efficienti i servizi di trasporto nella nostre città, significa ridimensionare in modo sostanziale il danno dell'inefficienza della nostra offerta infrastrutturale e trasportistica.

Questo è un impegno da superare insieme perché è una sfida da cui dipende lo sviluppo del Paese. Sarebbe pura incoscienza assistere inermi ed indifferenti ad una crisi della nostra economia a causa della limitata offerta infrastrutturale. Sarebbe imperdonabile assistere, senza agire in modo organico ed immediato, ad una sempre più irreversibile crisi di crescita.

I porti, ad esempio, in un Paese come il nostro, che ha 8 mila chilometri di coste, sono fondamentali. Ed è per questo motivo che stiamo rielaborando ed integrando la legge n. 84 del 1994 sulla riforma portuale, per renderla più snella e soprattutto per ottenere dalla nuova riforma quella dell'autonomia finanziaria di cui le infrastrutture portuali hanno bisogno. E poi c'è un altro progetto che stiamo accelerando, quello delle Autostrade del mare, perché sono convinto che siano indispensabili per una politica mediterranea che veda l'Italia protagonista.

Vorrei concludere il mio intervento con un breve cenno alle ultime modifiche apportate al Codice degli Appalti, perché il professore Bassanini ha detto delle cose interessanti sulle quali è giusto fare una riflessione. È evidente che si può sempre fare di più e meglio, però il project di seconda generazione è un notevole passo avanti

verso la semplificazione, tenendo sempre presente il punto di partenza.

Sono convinto che solo attraverso il confronto costante con chi quotidianamente lavora in questo settore si possano migliorare i contenuti del Codice e renderlo ancora più efficiente.
Con il vostro contributo il Governo sarà sostenuto nelle importanti decisioni che deve attuare, e se avremo un Governo che decide, Ministri che decidono, sicuramente questo verrà apprezzato da tutto il Paese. Grazie.

Chairman

Ringrazio molto il signor Ministro per il suo intervento. Darei ora la parola all'Onorevole Giorgetti e in particolare su un tema sollevato dal Ministro, ossia quello dei tempi certi, dei costi certi, della massima trasparenza. E poi il tema dei finanziamenti, perché qui abbiamo parlato di cifre importanti. Onorevole Giorgetti, dal punto di vista del Bilancio, lei presiede la Commissione Bilancio alla Camera dei Deputati, che cosa ci può dire in proposito.

Giancarlo GIORGETTI

Anzitutto grazie per l'invito a Intesa Sanpaolo, e buongiorno a tutti.
Mi scuso di essere arrivato a lavori iniziati, purtroppo alla Camera si è prolungata la seduta Commissione Bilancio su provvedimenti che riguardano anche il Ministro Matteoli, che infatti mi ha subito rimproverato per quello che ha fatto la Commissione…

I temi di questo Convegno sono assolutamente interessanti, e per me particolarmente stimolanti non solo nella mia veste di Presidente della Commissione Bilancio ma anche in quella di esponente della Lega Nord.
Teoricamente parlare di federalismo fiscale dovrebbe essere per me un invito a nozze.

Tuttavia ritengo che sia necessario parlare con franchezza ed introdurre alcuni elementi di assoluto realismo, frenando in parte il generale ottimismo che ho percepito anche da interventi che mi hanno preceduto riguardo alla disponibilità finanziaria. Realismo necessariamente legato a quelle che sono le condizioni attuali del Bilancio dello Stato.

Partirei prima di tutto da una considerazione di carattere generale: il federalismo fiscale chiaramente è un obiettivo positivo a cui tendere; questo lo sostiene un esponente della Lega, ma lo dice anche la gran parte della classe politica; a questa consapevolezza si è giunti prima attraverso una sua maturazione sotto il profilo culturale, poi sotto il profilo politico, e aggiungo che ciò non è ancora sufficiente perchè questa consapevolezza deve diventare patrimonio diffuso degli amministratori sia a livello centrale sia a livello territoriale, a quegli stessi amministratori che alla fine del processo poi si troveranno in mano le leve della spesa. E non mi sembra che gli esempi che ultimamente sono assurti a livelli della cronaca politica testimonino questa maturazione che è di fondamentale importanza per quanto riguarda l'applicazione del federalismo e del federalismo fiscale in particolare.

Io ritengo che il primo pregio del federalismo fiscale sia quello di fare chiarezza. Fare chiarezza perché noi veniamo da un periodo molto travagliato, e Bassanini a que-

sto proposito potrebbe insegnarmi qualcosa, periodo durante il quale da un lato c'è stato un susseguirsi di trasferimenti di funzioni e competenze alle Regioni – è stato richiamato anche da Matteoli prima – e agli Enti Locali, trasferimenti di porzioni di competenze anche importanti a cui non sempre faceva da corollario il trasferimento dell'adeguata capacità finanziaria da parte dello Stato per farvi fronte.

Un sistema confuso, anche nel trasferire poi via via compartecipazioni ad imposte e a tributi erariali. Una tensione nel garantire sempre maggiore autonomia sotto il profilo della spesa e dell'entrata agli Enti Territoriali, Regioni, Comuni e Province, ma senza coordinare queste novità in un sistema ordinato.

Anzi, le cose si sono complicate ulteriormente quando le regole comunitarie, ed il patto di stabilità in particolare che è stato concordato dal Governo Italiano, è stato introdotto nella legislazione del nostro Paese, nello specifico in quella finanziaria e contabile.
Questo, cosa ha significato? Questo ha significato che da un lato c'erano, e ci sono, delle norme che garantiscono autonomia e competenze agli Enti Locali, dall'altro lato il legislatore nazionale, Governo e Parlamento, si trovavano nel dovere di rispettare le regole di Maastricht e di imporle a tutto l'universo della Pubblica Amministrazione, Stato, Regioni, Enti Locali.

In questo modo, anche scavalcando le proprie competenze, anzi, le competenze costituzionali, oserei dire, il Governo è arrivato a fissare delle regole, come quelle del patto di stabilità, che sostanzialmente limitano o invadono quelle che sono le sfere di competenza degli Enti Territoriali e delle Regioni.

Questo tra l'altro ha generato un contenzioso di non poco conto che s'innesta poi nella difficoltà di disciplinare quelle che sono le competenze concorrenti e il tema dell'energia credo che sia uno di quelli in cui si esemplifica chiaramente questa confusione istituzionale. Quello che voglio dire è che il federalismo fiscale, la delega che, è evidente, è ancora una cornice entro cui poi si dovranno definire compiutamente quelli che sono gli interventi particolari, arriva opportunamente a mettere ordine.
E la speranza è che metta ordine sotto questo aspetto: far si che tutti sappiano esattamente quello che devono e possono fare.
Ma l'aspetto fondamentale del federalismo è il principio di responsabilità, cioè la responsabilizzazione che noi diamo a un ceto dirigente politico nazionale e soprattutto locale in questo caso, nel gestire le entrate e le uscite.

Non voglio assolutamente commentare né dare giudizi di valore rispetto al testo della delega del Governo; ho visto che nel vostro studio ci sono degli appunti anche critici in alcune parti che assolutamente condivido perché sono orientati a dare maggiore federalismo e maggiore autonomia, però evidentemente l'equilibrio che è stato trovato è di altra natura. Il principio di responsabilità è il nodo fondamentale. Proprio da lì passa il plus, il valore aggiunto che il federalismo fiscale può portare per modernizzare e dare anche efficienza, economicità ed efficacia all'azione pubblica.

L'affermazione del principio di responsabilità, e qui mi collego ad un altro tema che mi era stato in qualche modo sollecitato, va di pari passo e a sua volta esige una revisione della Legge di bilancio, la vecchia 468 più volte riformata e a cui stiamo mettendo mano, sta in particolare mettendo mano il qui presente Sottosegretario Vegas, cercando di raggiungere obiettivi che a loro volta sono assolutamente necessari.

Il principio di responsabilità esige la possibilità di enucleare, individuare e ricondurre con esattezza agli Enti e alle persone che li rappresentano ogni singola voce di entrata e di spesa. E quindi un'azione di coordinamento rispetto a regole che oggi non sono uniformi e che sono diversificate in funzione degli Enti. Le regole

dello Stato non sono certamente, anzi, non sono affatto le regole degli Enti Locali e neppure quelle delle Regioni. C'è quindi una situazione di confusione e impossibilità di comparazione dell'operato degli uni rispetto agli altri.

Quindi questo è un passaggio fondamentale, anche perché, evidentemente, l'universo di riferimento per l'Europa è la pubblica amministrazione e non più solo ed esclusivamente lo Stato, come nella concezione originaria della Legge 468 attualmente in vigore.

Arriviamo dunque ad un ulteriore elemento che ritengo decisivo e fondamentale. Il principio di responsabilità esige un processo di valutazione. Un processo di valutazione ex post. Nella nostra normativa attuale la fase consuntiva del processo di bilancio non è valorizzata, o comunque non lo è adeguatamente. Svolge un ruolo importante in questo la Corte dei Conti, ma è un controllo concentrato più sugli aspetti, diciamo così, giuridico formali rispetto a quelli afferenti all'efficacia dell'azione dei programmi pubblici. A questo proposito ho avuto recentissimamente un incontro con la Commissione di Controllo Parlamento Britannico che invece cerca di realizzare una forma di valutazione e di proposizione in termini, per così dire, collaborativi verso il Governo rispetto ad azioni migliorative della procedura di Bilancio.

È necessario poter valutare ex post la procedura di bilancio e a questo deve puntare la riforma della 468.
Per riuscire in questo deve cambiare un approccio che oggi da parte nostra in Parlamento, ma più in generale nella Pubblica Amministrazione, si concentra fondamentalmente nel prima e non nel dopo. Se sappiamo valutare, sappiamo anche premiare chi deve essere premiato e censurare chi deve essere censurato. Dopodiché la censura o il premio in termini politici dovrebbero poterla fare gli elettori nel momento in cui valutano la bontà dell'azione amministrativa di questo o quell'amministratore.

Sulle infrastrutture in questa sede ho sentito dei numeri importanti. Dei numeri importanti che fanno anche affidamento su quello che potrebbe essere il partenariato con i privati, con un occhio di riguardo naturalmente al ruolo delle banche. Su tutto ciò c'è ovviamente oggi una grande ipoteca, ritengo, rispetto alla situazione economica e finanziaria generale che si è evidenziata.

Però la crisi che stiamo attraversando costituisce uno scenario che dovrebbe suggerire alla politica, e non soltanto alla politica nazionale ma oserei dire alla politica europea, un ripensamento critico rispetto a quello che è l'attuale approccio anche rispetto agli investimenti. E qui io voglio parlare francamente ed esprimere quella che è la mia opinione personale. Noi non possiamo in un convegno come questo dire che un problema importante per quanto riguarda la realizzazione delle infrastrutture sono gli attuali vincoli che gravano sull'azione del Governo centrale e sull'azione del Governo locali posti dall'interpretazione del patto di stabilità in sede Europea. Questa è la realtà.

Noi, e con "noi" intendo tutti coloro che fanno politica e che sono chiamati ad assumere le decisioni, riceviamo sollecitazioni ad esempio da tanti Sindaci che ci dicono che hanno risorse incredibilmente immobilizzate negli avanzi di amministrazione e non possono utilizzarle per realizzare investimenti perché il patto di stabilità glielo impedisce. Quindi qui non c'è neppure l'esigenza di trovare fonti di finanziamento, teoricamente tanti Comuni virtuosi già le avrebbero queste fonti di finanziamento, ma non possono usarle perché i vincoli posti sulla spesa anche in conto capitale, trattata nello stesso identico modo della spesa corrente, glielo impediscono.

Anzi, si verifica il paradosso per cui tanti Comuni alienano il proprio patrimonio, cioè cercano di realizzare e fare edificare il più possibile per realizzare gli oneri di urbanizzazione, non per usare gli introiti per spese da investimento ma per coprire le spese correnti.

Siamo in un sistema che è entrato in un circolo vizioso che deve essere in qualche modo corretto.

Faccio un altro esempio concreto che ci siamo trovati di fronte molto spesso: esistono fondi comunitari, i cosiddetti FAS, che devono essere utilizzati insieme ad una quota di finanziamento nazionale, ma se poi la quota di finanziamento nazionale non può essere spesa perché ci sono questi vincoli, si blocca tutto e si torna punto e a capo. Decine di miliardi di disponibilità di fondi comunitari. Come riusciamo a renderli produttivi, a usarli in modo efficiente, a usarli in modo efficace per avere poi dei ritorni sull'economia e sull'economia reale? Questo è un tema.

Capisco che la proposta di derogare al patto di stabilità sia osteggiata dai puristi, ed anche da quasi tutti i Ministri che svolgono un ruolo anche in sede europea. Se non si può fare questo, se si ha paura che agendo su un'interpretazione flessibile della spesa in conto capitale inizi un percorso che mette a rischio la finanzia pubblica, allora si coltivi veramente, ma velocissimamente quella che è l'altra idea che è stata portata sul tavolo dal Ministro Tremonti, di creare degli strumenti di tipo europeo per finanziare le infrastrutture, per finanziare gli investimenti, per finanziare la spesa in conto capitale. Perché, pur essendo qui ospiti di una banca, io riconosco che siamo tutti molto preoccupati per la stabilità del sistema bancario, ma in base a quello che sento in giro e dalle persone che mi vengono a parlare, che operano nel settore dell'economia reale, dell'impresa, dell'industria, io sono molto, molto preoccupato anche per quello che sta accadendo fuori.

E se non riusciamo a dare dei segnali importanti di fiducia, non soltanto ai risparmiatori ma anche agli imprenditori, temo che poi di riflesso anche il sistema bancario ne risentirà comunque. Per questo motivo, andando a chiudere, io quello che vedo è un problema di risorse, certamente è un problema di risorse, ma è anche un problema di come riusciamo a spenderle, se si riescono a spendere, e come le spendiamo, e cioè possibilmente bene. Soltanto risolvendo questi due ulteriori elementi di passaggio, e spero che lo si faccia tempestivamente, nelle forme che ho richiamato sinteticamente prima, credo si possa raggiungere l'obiettivo di massimizzare il federalismo fiscale anche nell'ottica delle infrastrutture.

Chairman

Grazie Onorevole Giorgetti. Devo dire che condivido il punto sul patto di stabilità, perché il trattato stabilisce che quelle regole valgano nelle condizioni normali, ma c'è una precisa postilla, che dice: salvo circostanze eccezionali. Quindi credo che quella di oggi sia una situazione eccezionale, che sussistano i presupposti per un temporaneo sforamento dei limiti relativi al deficit pubblico. Ma di questa e di altre cose parleremo ancora, andiamo avanti sul fronte dei finanziamenti, del ruolo delle istituzioni finanziarie. Inviterei a parlare il Professor Giuliano Segre, Presidente della Fondazione di Venezia.

Giuliano SEGRE

Illustre Presidente, signore e signori, le fondazioni sono sugli scudi in questi giorni, per usare una espressione frequente: a Sparta però si tornava sugli scudi quando si soccombeva con onore per la patria.

L'anno che stiamo vivendo è un anno bisestile. Il motto popolare è assai chiaro: "*Anno bisesto, anno funesto*".
Senza tanta tristezza, diciamo almeno "*anno molesto*"; e perdiana se lo è!

Nell'anno bisestile la voce dei secoli ci tramanda di strani incroci di tempi e di stelle. Certamente il 2008 è un anno di incroci.
Dal punto di vista politico di grandi e talvolta indecisi incroci: in Italia è cambiato il governo, in USA forse, in Pakistan anche dopo tanti anni, la Russia ha cambiato i confini della Georgia, la Cina tiene d'occhio quelli del Tibet, ecc.
Dal punto di vista economico non sto neanche a dire.
Se non che – almeno dal mio stretto osservatorio sulla scienza economica – osservo un mondo capovolto nel quale l'intervento pubblico non è più il mostro da abbattere, ma il taumaturgo da invocare.

Dunque tanti, innumerevoli incroci quest'anno.
Negli incroci una volta stavano i briganti.
Così vuole una storia che ha poi trovato nella manzoniana figura dei Bravi l'immagine letteraria a noi più nota.

Ma oggi ci stanno molti altri soggetti.
Io da economista vedo tanti incroci di cui parlerò subito ed in essi quelle che alcuni ritengono i briganti del 21° secolo: le Fondazioni di origine bancaria, quelle che il loro creatore definì a suo tempo mostri alla Frankenstein, per poi ricredersi, cosicché alla luce della loro storia recente appaiono piuttosto come il mostro buono del Frankenstein Junior di Mel Brooks, che salva le bambine e aiuta gli abitanti del villaggio.

Piuttosto oggi la immagine popolare delle Fondazioni è orientata verso un altro personaggio di grande fama, Paperon de Paperoni.

I Paperoni italiani, che vivono felici in un mare d'oro. Ma non è così. Ebbene questo soggetto nuovo nella storia italiana, questi 88 soggetti giuridici che hanno al massimo 15 anni di vita effettiva, anche se sono l'erede formale di quasi due secoli di vita istituzionale, poiché continuano la navigazione originaria delle antiche Casse di Risparmio, costituite nei primi decenni dell'ottocento per la filantropia sia dei governi locali, allora non solo italiani, sia di gruppi dell'establishment privato; questi soggetti, patrimonialmente rilevanti, in assoluto o in relazione al loro territorio, sono oggi al centro – più che all'incrocio – di molti percorsi dedicati a promuovere – come dice la legge – utilità sociale e sviluppo economico.

Le Fondazioni di origine bancaria vivono in un incrocio stellare, una "etoile" composita e complessa, dove emergono cinque grandi profili non facilmente inquadrabili nella teoria economica, perlomeno in quella più paludata e tradizionale.
Essi riguardano i rapporti fra:

1. capitale e reddito

2. consumi e investimenti

3. profitto e non profit

4. pubblico e privato

5. cultura e società

1. Esse sono un soggetto produttore di reddito a partire da una dotazione di capitale, ma sono anche l'unico soggetto economico che richiede una difficile e formale distinzione, non fra le due categorie concettuali (Reddito e Capitale) il che è scientificamente esatto, ma fra i due modi contabili con i quali si misura l'an-

damento finanziario dell'ente, che come è noto è unico.

2. Sono un soggetto ad un tempo investitore ed erogatore, con due anime, una privatisticamente attenta alle tendenze e ai sussulti dei mercati finanziari e l'altra sostanzialmente fornitrice di beni pubblici alla società, ma l'un modo di essere è a vicenda non solo influenzato, ma soprattutto fortemente regolamentato dall'altro.

3. Sono giuridicamente definiti soggetti non commerciali del libro primo del Codice Civile, ma hanno strutture e obblighi contrattuali tutti coerenti con le regole delle società iscritte nel libro quinto, con una continua – e vi assicuro, affannosa – rincorsa fra il diritto privato e il diritto societario, con ampie spruzzate di diritto amministrativo.

4. Sono un soggetto produttore sia di rendite generaliste, sia di prodotti settoriali specifici richiesti dalla legge istitutiva, ma non vi è misura dei risultati, non solo in termini comparativi fra diverse fondazioni, ma neppure in termini temporali per la medesima fondazione da un anno all'altro.

5. Sono un soggetto del mondo culturale, partecipando peraltro della ormai acclarata incertezza epistemologica sul concetto di Cultura, e nello stesso tempo macchine industriali produttrici di interventi strettamente sociali, in risposta alle diverse e difformi esigenze del mondo post industriale.

Dunque una vita finora breve ma intensa quella delle Fondazioni, nelle quali si sono intessuti 15 anni di valori talvolta inediti.
Ora rispondono qui – nel mio intervento – del loro possibile contributo alle strategie di crescita.
Intanto riepiloghiamo cosa hanno fatto in questi 15 anni.
Poiché nascono dalla trasformazione patrimoniale delle banche locali, presentano una forte concentrazione dei patrimoni – alcuni imponenti altri minori – ma anche una ampia pervasività del territorio, seppure incompleta rispetto alla configurazione geografica nazionale.

A questo difetto le Fondazioni hanno posto autonomamente rimedio con la costituzione di un'altra Fondazione destinata ad estendere l'attività fondazionale nei territori meridionali, lasciati scoperti appunto dalla Storia.

Dal 1992 in poi le Fondazioni – talvolta con sollecitudine, talaltra con riflessione fin troppo matura – hanno abbandonato la loro figura di "proprietario di banca" assumendo la figura meno specialistica di "investitore istituzionale".
Oggi, su 88 Fondazioni: **17** non hanno più partecipazioni nelle rispettive banche **e solo** altre **15** – in generale minori – vi conservano una quota maggioritaria.

Perciò la componente principale dell'attivo del bilancio aggregato delle fondazioni registra per il 59% attività finanziarie (39 miliardi), limitando le partecipazioni bancarie alla quota del solo 25%, più un altro 10% di partecipazioni societarie varie, per un totale di 19 miliardi.

Alcune di queste partecipazioni societarie, riguardano società quotate in **Borsa**.

A ieri il sito della Consob ci da una informazione interessante sulle partecipazioni azionarie: in trenta casi 17 fondazioni hanno ciascuna il 2% o più nel capitale di 22 società quotate: i 30 episodi coinvolgono ovviamente 14 banche, ma in altri 16 casi riguardano società varie, editoriali, di pubblica utilità, alimentari, trasporti, ecc.
Fin qui come soggetti capitalistici.

Come soggetti filantropici, le Fondazioni ogni anno hanno finora erogato circa un miliardo e mezzo di euro: negli ultimi 5 anni la crescita delle erogazioni è stata mediamente dell'8% l'anno.

Fra i "settori ammessi" dalla legge, al primo posto si conferma il settore **Arte, attività e beni culturali**, con una quota del 30,7%; poi il **Volontariato**, 16,8%. Seguono: Istruzione, Ricerca, Sanità e Assistenza sociale, ciascuna intorno al 10%.

I beneficiari delle erogazioni delle Fondazioni sono sempre **soggetti privati non profit** o **istituzioni pubbliche**.
Fra i soggetti pubblici, gli **Enti locali** sono i destinatari principali, con il 24,6% del totale erogato, al primo posto in assoluto.

Incrociando tutti questi dati sarebbe possibile individuare meglio gli effetti complessivi dell'operatività finanziaria ed erogatrice delle Fondazioni nel paese.
È un lavoro di ricerca che dovrà essere fatto, ma per il momento – a mia conoscenza – non è ancora compiuto.
Posso soltanto aprire una specifica finestra sul rapporto fra Fondazioni e Governi locali nel settore della cultura, derivandolo da un mio lavoro apparso, a doppia firma con il dott. Vito Di Lascio, nel Rapporto 2007 su "La finanza locale in Italia" predisposto dall'Isae e altri.

Nel 2005 (per avere dati confrontabili è necessario attendere serie ufficiali e queste ci mettono tempo) la situazione era così definita: i soggetti investigati spesero quell'anno (S&O) quasi 3 mld e 400 milioni di euro per le attività culturali, con la ripartizione qui illustrata:

- 287 milioni le Province
- 485 milioni le Fondazioni
- 2 miliardi e 600 milioni i Comuni

Quasi tutti dedicandone più dei 2 terzi alla spesa corrente e quindi – da notare – con pochi effetti sulle infrastrutture culturali, verso le quali solo i Comuni esprimono qualche investimento, seppure – come dice il rapporto presentato questa mattina dal **Servizio Studi** Intesa Sanpaolo – sotto l'influsso della spesa dei grandi Comuni.
L'analisi della **sola spesa di parte corrente** illustra le dimensioni relative: le Fondazioni hanno stanziato il doppio delle Province ed un quarto di quanto hanno speso i Comuni.

Tuttavia il 28 per cento di questa loro spesa (116 milioni) ha avuto per destinatari gli enti locali.
Non mi è stato possibile distinguere la quota delle Province da quella dei Comuni, ma si comprende comunque bene come questo intervento delle Fondazioni, costruisca un primo concreto modello di quella sussidiarietà orizzontale prevista dall'art. 118 della Costituzione.

Il rischio che si tratti invece di un semplice processo di supplenza, è tuttavia sempre in agguato, ma le difficoltà della finanza pubblica non possono divenire un alibi per snaturare il ruolo istituzionale delle Fondazioni, da loro difeso con passione e inverato dalla Corte Costituzionale nelle sentenze del 2003 che hanno classificato le Fondazioni come "soggetti della organizzazione delle libertà sociali" inseriti nel percorso della sussidiarietà.

A partire da questo dato, il punto politico per le Fondazioni è oggi quello di contribuire ad un forte rilancio del paese.
In quest'ambito le Fondazioni hanno solo una richiesta preliminare da fare: una fiscalità più appropriata, costruita sul principio che le Fondazioni non generano un risultato economico **distribuibile** a terzi investitori, ma un prodotto **assegnabile** in beni e servizi alle collettività locali, le quali – in tutte le loro forme, pubbliche e private – ne sono in definitiva i veri beneficiari.
Se venisse ripreso questo ragionamento, già contenuto l'anno scorso, con senti-

re unanime, in un ordine del giorno del Senato accolto anche dal Governo, il risultato sarebbe subito leggibile nel maggior intervento di sussidiarietà delle Fondazioni in sede locale.

Tuttavia già oggi il ventaglio operativo delle Fondazioni, può loro consentire di intervenire nel più importante campo di investimento: quello delle infrastrutture. Qui si gioca il futuro dell'impianto nazionale con il potenziamento di quella nervatura fisica di supporti per la vita civile e per l'intera platea della attività economiche, oggi ancora così esile nel nostro paese.
In quest'ambito le Fondazioni possono dare apporto per tre vie:

- con **interventi a dono**,
- ovvero in equities nel settore della finanza di progetto,
- oppure ancora con la sottoscrizione di Fondi, soprattutto immobiliari.

Gli interventi a dono sono i più semplici.
Uno o più contributi, si firma l'assegno e via!
Essi sono però anche i più elementari e in qualche senso "pericolosi", perché direttamente ereditati da una filantropia benevolente delle antiche Casse, ora non più attuale.
Non è raro il caso di amministrazioni regionali irritate, per erogazioni ad ASL o addirittura a singoli reparti che mettono sottosopra i loro piani di riassetto ospedaliero.
E la recente disavventura della erogazione a dono di un progetto stradale ad una amministrazione locale del centro Italia è nocivamente sfociata in un provvedimento avverso della giustizia amministrativa.
La seconda modalità, e cioè l'intervento nel capitale sociale di "società veicolo" in progetti di finanza, è invece davvero utile, anche se molto più oneroso intellettualmente per gli organi decisionali delle fondazioni. Esso infatti:

- orienta il percorso locale dell'intervento in infrastrutture
- è tranquillamente inserito nei settori ammessi dalla legge sulle fondazioni
- può essere decisivo per la determinazione della compagine societaria
- introduce un elemento di solidità patrimoniale che facilita il finanziamento a leva dell'iniziativa

Altrettanto più o meno avviene con la sottoscrizione di quote di Fondi immobiliari, al limite a quotista unico: essi però presentano maggiore rigidità e pertanto sono consigliabili solo per particolari progetti.
E qui si apre ulteriormente il **capitolo appena introdotto** del rapporto organico fra Banche e Fondazioni.
Finora il rapporto è stato inteso in **verticale**, vedendo le Fondazioni come proprietarie (pro-quota) delle Banche: infatti ormai nel capitale dei tre gruppi creditizi maggiori risiedono una trentina di Fondazioni, seppure con quote estremamente differenziate.
Ma il rapporto può essere facilmente inteso anche in **orizzontale**, come collaborazione organica fra Banche e Fondazioni, non obbligatoriamente "di gruppo".
Vi sono **oggetti** finanziari nei quali entrambi i **soggetti** hanno pari titolo di presenza, sostanzialmente i Fondi nelle loro diverse configurazioni.
Infatti già alcuni fondi (esemplarmente il fondo F2i, ma non solo) hanno entrambi gli enti fra i quotisti e l'argomento sta per avere uno sviluppo importante collegato ai piani generali di riassetto della finanza italiana.
Il rapporto collaborativo fra Banche e Fondazioni può essere ancora maggiore, anche se tutto da esplorare.

Qualche caso singolo è nel frattempo emerso: la Compagnia di San Paolo e la Fondazione di Venezia hanno ciascuna un programma di microcredito sociale che si appoggia sulle banche locali del gruppo Intesa Sanpaolo.

Ma sono iniziative minori. Quello che invece potrebbe oggi essere assai importante e ben accolto sarebbe il rafforzamento della collaborazione fra Banche, Fondazioni e uno strumento specializzato come la Cassa Depositi e Prestiti, riformata nel 2004 per un progetto di attività ordinaria connessa ai possibili contemporanei investimenti delle 66 Fondazioni socie.
Il recente D.L. 112, oggi già convertito in legge, all'art. 11 prevede un massiccio intervento a favore dell'edilizia residenziale: il c.d. Piano Casa.
Le Fondazioni nella loro autonomia avevano già deciso un forte intervento nell'Housing Sociale, prendendo a base un sistema di fondi immobiliari locali, che possano intervenire in tutte le situazione nelle quali il canone di affitto debba essere contenuto ai limiti minimi delle condizioni di mercato.
Il progetto oggi prevede un ruolo fondamentale della CDP come sottoscrittore – tramite un fondo nazionale – dei fondi immobiliari locali. Poi le Fondazioni provvederanno a completare l'investimento, raccogliendo, anche per apporto, da altre fonti locali, amministrazioni pubbliche comprese.
È un progetto ancora in corso di definizione, che dovrà essere calibrato e generalizzato con attenzione, ma che può trovare un consenso diffuso per **l'impatto patrimoniale sul territorio pre-federalistico**, senza dover attendere l'esplicitarsi della delega progettata.

In ogni caso è un intervento meta-federale, con il quali le Fondazioni si presentano a questo appuntamento in prima persona con le proprie strategie di crescita per il nostro paese, per il quale vale sempre la pena di lavorare duramente affinché la barca vada.

Chairman

Grazie Professor Segre per il suo intervento che è stato preciso nella realtà dei numeri. Abbiamo parlato all'inizio della tematica legata al traffico, della tematica legata a quell'eccesso di auto che insistono sulle autostrade italiane con tutto quello che poi questo comporta in termini di mobilità, di rallentamento dei tempi, di efficienza, eccetera. È chiaro che gli investimenti non spettano, per quanto riguarda la realizzazione di nuove strade, di nuove autostrade, alla società concessionaria, però ecco ci piacerebbe molto sentire da chi ne sa più di noi, nello specifico per quanto riguarda il sistema dei trasporti, qual è la situazione. Prego, Ingegnere Giovanni Castellucci.

Giovanni CASTELLUCCI

Vorrei innanzitutto ringraziare Intesa Sanpaolo per come ha saputo lanciare la discussione sul tema infrastrutture, attraverso la presentazione di un rapporto quanto mai puntuale e preciso, che mi permette di non entrare troppo nei dettagli, perché già ampiamente trattati nello studio. Mi limiterò quindi ad introdurre in questo mosaico solo alcune tessere specifiche.
Sul primo tema, relativo agli investimenti in infrastrutture, vorrei integrare in parte quanto detto dal curatore del rapporto. In realtà, infatti, il problema della reperibilità di risorse private non c'è o per lo meno non ci sarà. È vero che di inter-

venti privati in Italia se ne sono fatti meno che in Spagna, i numeri parlano chiaro, però è anche vero che sarebbe stato difficile negli ultimi anni pensare di attrarre risorse private in un contesto istituzionale e legislativo che addirittura aveva cancellato ex lege i contratti precedentemente stipulati o oggetto di procedura di privatizzazione. Il famoso, ormai si può dire famigerato, articolo 12.
Devo anche dire che, risolto il problema della stabilità contrattuale – primo atto di coraggio fatto da questo Governo, che ha reso efficaci delle convenzioni che stavano nel limbo – il problema finanziario, se c'era, non c'è più. Non c'è più perché noi come Autostrade prendiamo soldi non dalle banche ma essenzialmente attraverso l'emissione di BOND, quindi direttamente dagli investitori istituzionali. Questo ci permette di finanziare con relativa tranquillità il programma di investimenti previsti dall'attuale concessione, un programma di circa 20 miliardi di euro da qui al 2020, più altri 10 miliardi circa per la costruzione di nuove autostrade, attraverso iniziative alle quali partecipiamo o stiamo per entrare: Pedemontana Lombarda, Pedemontana Veneta, Tirrenica, eccetera.
Per quanto riguarda i 20 miliardi di investimenti relativi alla Concessione ASPI, questi sono essenzialmente indirizzati ad eliminare un problema gravissimo attualmente presente in Italia: la congestione delle strade esistenti. Gli investimenti, infatti, servono per ampliare e riqualificare circa 900 km di autostrada. Quest'anno rispetto all'anno scorso abbiamo avuto il 30% di ore di congestionamento in meno, che vuol dire un meno 30% del costo sociale della congestione. Ciò corrisponde a circa 10 milioni di ore di tempo perso. Contiamo nei prossimi anni di aumentare la capacità su oltre un terzo della rete per portare ad un livello fisiologico le code e i rallentamenti. Questi sono i programmi che abbiamo per il futuro, programmi finanziati, verificati con le società di rating, supportati da una raccolta diretta di fondi presso il mercato.
A tutto questo si aggiungono poi le emergenze nell'emergenza. La prima emergenza nell'emergenza è che le imprese di costruzione hanno grosse difficoltà, volendo utilizzare un eufemismo, a proseguire negli appalti, soprattutto quelli che sono stati vinti negli anni 2003 e 2004, per i quali l'offerta è stata fatta con un costo dell'acciaio che era probabilmente un terzo del costo attuale. Ho la sensazione che in questo momento, nell'emergenza, non ci si renda conto di quanto occorra avere il coraggio di trovare delle soluzioni anche di carattere legislativo, che riescano a tirar fuori le imprese da un problema gravissimo, nel quale si trovano loro malgrado e dal quale forse, per la strutturale frammentazione e sottocapitalizzazione del settore, avranno molta difficoltà a uscire solo con i loro mezzi.
L'altra emergenza nell'emergenza è che noi come Autostrade abbiamo progetti pronti per circa 1 miliardo e mezzo di euro, ma non possiamo farli eseguire dalle nostre imprese così come abbiamo fatto in passato e continuano a fare nel resto del mondo. Le autostrade polacche le stiamo costruendo e migliorando con maestranze che dall'Italia mandiamo in Polonia, perché è molto più efficiente che utilizzare imprese polacche; ora, queste stesse maestranze non le possiamo utilizzare in Italia perché in Italia, unico paese in Europa, c'è il divieto espresso, introdotto con il famoso articolo 12 del decreto-legge 262/06, di utilizzare proprie imprese per fare lavori anche di solo ampliamento. Ovviamente siamo di fronte ad un bivio: appaltare queste opere vuol dire perdere almeno seicento giorni se va bene; eseguirle direttamente vuol dire avere immediatamente non solo investimento, non solo economia che gira, ma anche, con qualche anno di anticipo, l'aumento della capacità della strada. Anche questo è un tema sul quale si richiede una decisione forse coraggiosa, ma immediata.
Un'altra emergenza nell'emergenza è data dai circa 3,5 miliardi di euro di investimenti fatti da Autostrade che sono sospesi nel limbo della VIA e della Conferenza dei Servizi , da due, tre, anche quattro anni. In questo caso, purtroppo, la soluzione legislativa è complicata. Noi siamo stati spesso costretti ad inventare soluzioni non convenzionali per risolvere il problema; abbiamo addirittura fatto ricorso al TAR, per primi in Italia, contro il Ministero dell'Ambiente, perché non rilasciava il Decreto di VIA. Abbiamo vinto il ricorso e siamo riusciti finalmente ad ottenere il parere positivo sulla VIA per il tratto tra Barberino e Firenze Nord della Variante di Valico. Tuttavia, non si può andare avanti sempre con soluzioni estemporanee. Per

risolvere questo tipo di problemi ci vuole una forte coesione e la consapevolezza da parte di tutti che queste autorizzazioni vanno date. Non penso che procedere di imperio attraverso modifiche della normativa di riferimento dia una risposta in tempi sufficientemente rapidi. Forse basterebbe il contributo da parte di tutti.
Fin qui ho parlato di emergenze e tuttavia per rilanciare realmente le infrastrutture dobbiamo anche affrontare i problemi da cui queste emergenze scaturiscono. Sono problemi di costi, di tempi e di decisioni su come allocare le risorse. Questo terzo tema è molto semplice, se le risorse sono private molto facilmente si può definire un criterio di allocazione: l'allocazione è laddove l'intervento si paga da solo, quindi dove c'è più domanda, più mercato, più efficienza nella gestione dell'infrastruttura. L'utilizzo di risorse private, di per sé, è un primo filtro che permette di impedire investimenti a vuoto in cattedrali nel deserto, in opere totalmente inutili.
Poi c'è il problema dei costi. In Italia le strade costano tre volte più che in Spagna, ma le imprese italiane guadagnano forse un terzo, ad essere ottimisti, rispetto alle imprese spagnole. E ciò è dimostrato dal grande sviluppo delle imprese spagnole in giro per il mondo e dal nanismo o meglio dalla frammentazione del settore delle costruzioni in Italia. Perché questo? Perché costano tre volte tanto. Ciò è dovuto, in linea di massima, a tre fattori. In primo luogo, per avere un'autorizzazione in Conferenza dei Servizi bisogna avere l'ok dall'Autorità di Bacino fino alla Comunità Montana, Comune, Provincia, ASL, eccetera, più tutte le opere compensative. Oggi le opere compensative rappresentano circa un 30% del costo dell'opera, se non di più. A questo si sommano norme geometriche che non hanno uguali nel mondo. Chi di voi ha avuto la possibilità di percorrere l'autostrada Torino-Milano avrà visto a fianco l'alta velocità, costruita a cinque, sei metri d'altezza, perché le norme prevedono che la ferrovia debba essere esente anche dalla piena cinquecentennale. Ciò vuol dire che deve essere costruita ad un'altezza tale che anche in caso di "diluvio universale" il treno ad alta velocità possa continuare a viaggiare. Mi domando in quel caso chi andrebbe alla stazione con i propri mezzi, ma questo nessuno se l'è domandato. Peccato che quest'opera sia costata qualche miliardo di euro in più, solo per avere la certezza che fra cinquecento anni il treno ad alta velocità possa continuare ad andare. I cavalcavia sono con una pendenza del 4%, invece che del 6-8% com'è normale che sia, perché gli enti locali hanno chiesto che anche in caso di neve un trattore con le gomme lisce riesca a salire sopra il cavalcavia. L'insieme di questi vincoli: i raggi di curvatura, le ampiezze degli spartitraffico, eccetera, incide per un 20, 30% sul costo dell'opera.
Poi c'è un altro tema tipicamente italiano. Ci si interroga infatti sui monopoli, sulle garanzie della concorrenza del mercato. Da questo punto di vista il tema delle cave e delle discariche è un esempio di risorse territoriali scarse, se non addirittura monopolistiche, non regolate. In Italia ci sono esempi di imprenditori che pur lavorando a Bologna portavano il materiale inerte da Trento, perché costava meno che comprarlo a Bologna. Ciò vuol dire che forse c'è qualcosa che non funziona nella regolamentazione dell'utilizzo delle risorse del territorio. Questo tipo di cose giustifica in parte la grande differenza di costo tra Italia e Spagna che, vi assicuro, non è dovuta a motivi orografici. La Brebemi, che è in zona agricola della bassa lombarda, costa quasi 30 milioni al chilometro, esattamente quanto la media delle autostrade italiane, per le cause che vi ho citato prima. Rivedere le norme geometriche è un lavoro lungo e complesso, ma forse è il caso di ridare al progettista quella discrezionalità di cui dispone in tutti i paesi del mondo. Sul settore cave e discariche bisognerebbe seriamente ripensare al modello di sviluppo ed alla sua integrazione logistica. Noi lavoriamo in Polonia e lì tutte le cave sono su ferrovia. In Italia quasi nessuna cava è su ferrovia. Mi domando perché sia stata data l'autorizzazione a cave che non hanno accesso alla rete ferroviaria. E anche le Conferenze dei Servizi, ci arriverò dopo, vanno totalmente riviste, mettendo un limite ai tempi e alle richieste degli Enti Locali per le cosiddette opere non causa effetto.
Per quanto riguarda i tempi, non credo si possa imporre un'opera al territorio, ma occorre comunque una forma di concertazione. Detto questo, penso anche che la riforma del Titolo V sia stata male interpretata, perché non è scritto da nessuna parte che anche la Comunità Montana, l'Autorità di Bacino, la ASL, debbano dare

il loro parere vincolante per fare un'opera di interesse nazionale. Il Titolo quinto prevede la concorrenza tra Regione e Stato. Ciò viene interpretato in maniera estensiva, garantista, dando a tutti il potere di veto. E voi capite che un Comune, una Comunità Montana che ha un potere di veto e non lo esercita per avere delle contropartite, non fa l'interesse dei suoi cittadini. Quel Comune che con senso di responsabilità dice "l'opera è importante, fatela" non fa il suo interesse perché avrebbe potuto dire "io voglio in cambio qualcosa e se non me la date non vi do l'autorizzazione". Quindi va rivisto integralmente il sistema dei veti, delle deleghe, delle maggioranze – oggi occorre l'unanimità – nelle Conferenze dei Servizi. Poi si può pensare anche a qualcosa di nuovo, ad esempio proprio la settimana scorsa il Sindaco di Genova mi ha chiesto di attivare una procedura di débat publique, simile a quello che avviene in Francia, per la decisione sulla gronda di Genova. Abbiamo aderito con entusiasmo, anche se con una certa preoccupazione perché il débat publique non è ancora uno strumento nel quale si riescono a garantire gli interessi pubblici così come si riescono a tutelare i diritti privati dei pochi. Oggi in Italia purtroppo in tutte le formule di concertazione il diritto, a volte sacrosanto, di pochissimi, riesce a condizionare l'interesse di tanti. Gli interessi deboli e quelli più diluiti sono sicuramente molto meno tutelati. Però se il débat publique serve per dare maggiore trasparenza, ben venga. Noi una procedura simile l'abbiamo fatta in Inghilterra per la costruzione della prima ed unica autostrada a pedaggio. Lì c'era un commissario che gestiva il débat publique, ma alla fine il suo parere era inappellabile. Ci ha messo circa due anni, ma ben vengano se alla fine una decisione può essere inappellabile. In Italia purtroppo si corre il rischio di impiegare comunque i due anni e poi non avere neanche l'inappellabilità della decisione. Una soluzione sicuramente va trovata.

Tuttavia in questo caso c'è un problema più generale, e mi riferisco a quello che ha detto il Ministro Matteoli: per attrarre risorse private bisogna che l'esecutivo dia garanzie. Devo dire che purtroppo non è così. Non basta. Nel senso che un'infrastruttura ha tempi di ritorno di trent'anni, quindi per investire bisogna avere fiducia non solo nell'esecutivo, ma più in generale nel sistema paese, nel sistema delle regole, nel modo di pensare delle istituzioni nei confronti dell'investitore privato. Perché se l'investitore privato dovesse diventare colui che serve solo nel momento di difficoltà per superare un'emergenza, sarà molto difficile che gli investitori privati investano, perché si correrebbe il rischio, magari a metà dell'ammortamento dell'opera, di vedersi cambiate le regole, cambiati i contratti magari per via legislativa. Cosa che purtroppo è già successa. Quindi da un lato ci vuole una stabilità ed una omogeneità del sistema paese, dall'altro ci vuole all'interno della pubblica amministrazione una visione omogenea sul ruolo dell'operatore privato.

Per l'affidamento di un appalto noi oggi abbiamo più vincoli di FS. Perché un operatore privato, che si prende integralmente il rischio del costo di un'opera deve essere più controllato di FS che utilizza soldi dello Stato?. Qual è il problema? Il problema è che da un lato si vorrebbero avere risorse private e dall'altro le si vorrebbe gestire come se fossero risorse pubbliche. Ma questo crea un meccanismo totalmente inefficiente. Allora, lo sforzo che io chiedo alle istituzioni è di metterci nelle condizioni di usare quella flessibilità e quell'imprenditorialità che ci viene levata con meccanismi capziosi, come quelli delle commissioni ministeriali di gara per ogni acquisto, anche per quelli di cancelleria. Se non ci vengono date questa libertà, questa flessibilità, non saremo in grado di dimostrare la nostra efficienza, non saremo in grado di assumerci tutti i nostri rischi ed il Governo, lo Stato, le istituzioni e le Regioni non avranno quello che si aspettano.

Quindi questo è forse l'atto di coraggio più importante. Perché avere risorse private vuol dire condividere il meccanismo per cui quello che conta è il contratto, la pattuizione, la forfetizzazione dei rischi e degli oneri. Vi assicuro che non c'è investitore al mondo che non sia disposto a prendere rischi imprenditoriali, ma ci sono pochissimi imprenditori e investitori che sono disposti a prendersi rischi regolamentari, legislativi e amministrativi. Perché è qualcosa che non possono gestire. Questo è il mio contributo ad un tema così complesso e sento tutta la responsabilità, come primo investitore privato in Italia, di dire chiaramente quali sono le condizioni affinché questo progetto di rafforzamento del PPP possa anda-

re con successo in porto. Noi non ci tiriamo indietro anzi… Grazie.

Chairman

Grazie Ingegnere per il suo intervento che credo potremmo sintetizzare proprio dicendo flessibilità e regole per prendere rischi imprenditoriali.
Mi sembra che il messaggio principale sia, noi non ci tiriamo indietro però dateci un quadro di regole certe, non sbagliamo il sistema di regole; questo l'abbiamo visto anche in tanti altri campi nel passato, nel presente, nel sistema finanziario americano ad esempio, dove l'avere introdotto regole sbagliate ha poi prodotto un costo non solo sulla crescita economica presente ma anche in termini di riaggiustamento, i cui costi sono risultati pesanti, come abbiamo visto in queste settimane, costi importanti non tanto per l'Italia, perché non ce n'è la necessità, ma in altri campi, in altri paesi. Finora non abbiamo parlato molto di energia, c'è stato un cenno sul nucleare, e abbiamo la fortuna di avere con noi l'Ingegnere Alessandro Ortis, Presidente dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas, Authority, impegnata nella determinazione dei prezzi come pure nella regolamentazione del mercato. Lascio quindi la parola sul tema dell'energia, tema particolarmente importante per un paese come l'Italia all'Ingegnere Ortis.

Alessandro ORTIS

Nell'attuale contesto economico lo sviluppo delle infrastrutture è un fattore sempre più decisivo per il rilancio della competitività e la crescita del sistema Paese. E nel settore dell'energia, la realizzazione di nuove infrastrutture può dare un contributo fondamentale in questa direzione garantendo anche la sicurezza degli approvvigionamenti, la tutela dell'ambiente e l'economicità delle forniture.
Parlare di sviluppo infrastrutturale nel settore energetico, significa quindi affrontare i temi della trasformazione energetica, della produzione di energia elettrica, della generazione distribuita, delle reti di trasporto e di distribuzione e, per quanto riguarda il gas, degli stoccaggi e dei rigassificatori. Ma significa anche affrontare il tema di un'opportuna diversificazione del *mix* di copertura per renderlo meno petrolio-dipendente e più competitivo.
In assenza, per ora, di produzione nucleare, con un limitato utilizzo del carbone e di fonti rinnovabili competitive, il nostro Paese sconta infatti prezzi dell'energia ancora fortemente condizionati dalle quotazioni internazionali degli idrocarburi.
Quindi il focus del Convegno su queste problematiche è di grandissima attualità, anche alla luce delle politiche energetiche e di sicurezza che Parlamento e Governo stanno affrontando.

Nell'esaminare il problema delle infrastrutture in campo energetico si può partire dalla constatazione che nel settore elettrico sono stati fatti passi in avanti, con risultati soddisfacenti, ancorché da migliorarsi, mentre nel gas l'insufficiente sviluppo delle infrastrutture rappresenta ancora una delle maggiori criticità per il nostro sistema e per la nostra economia.
Non va infatti dimenticato che in Italia, oggi, il 55% della produzione termoelettrica si affida al gas e che la spesa annua di una famiglia media italiana è ormai costituita per il 69% da gas e per il 31% da elettricità. La questione gas, dunque, è cruciale.

Nel settore elettrico, il punto di svolta verso un'evoluzione positiva nella realizzazione di nuove infrastrutture, arrivò nel fatidico anno 2003, quando il Paese ebbe a soffrire prima i "distacchi programmati" per carenza di copertura di potenza e poi il famoso blackout. Due "scottature" che evidenziarono drammaticamente l'inadeguatezza del sistema energetico e l'urgenza di affrontare i nodi irrisolti; nodi, voglio

sottolinearlo, imputabili soprattutto ai cronici ritardi nello sviluppo infrastrutturale.
In quell'occasione vennero prese alcune contromisure particolarmente efficaci. Da un lato venne adottato il cosiddetto decreto legge "sblocca centrali", poi convertito in legge, che ha favorito la velocizzazione degli iter autorizzativi sbloccando così gli investimenti in nuovi impianti. Un secondo intervento è stata l'accelerazione dell'avvio della Borsa elettrica.
Il risultato di questi due provvedimenti è che oggi il Paese può godere di una riserva adeguata che ci consente addirittura di esportare energia elettrica in particolari momenti di crisi nel resto d'Europa.
Nel settore elettrico, dunque, le contromisure adottate hanno favorito un'offerta più abbondante e favorito lo sviluppo della concorrenza, evidenziato anche dal fiorire di numerose offerte di diversi venditori.
Certo, i nodi da sciogliere non mancano e c'è ancora molto da fare, a cominciare dal superamento delle congestioni territoriali per garantire la sicurezza del sistema, l'economicità dei servizi, la tutela dell'ambiente e il risparmio energetico. Perché insufficienti linee e cattivi percorsi elettrici significano anche inutili perdite, in definitiva sprechi.

Rispetto allo sviluppo delle reti interne di trasporto e distribuzione, vi sono anche criticità legate al consenso locale, assai ben evidenziate nel Rapporto presentato oggi là dove si sottolinea che "*gli investitori si sono mostrati molto sensibili a tematiche di conflitto ambientale anche a costo di trascurare i segnali di mercato. La propensione all'opposizione e la capacità di mobilitazione di comunità locali si sono dimostrate un elemento davvero cruciale nell'aver indirizzato le scelte degli investitori*".

Per questo, sono quanto mai condivisibili le considerazioni sviluppate, in merito al Titolo V della Costituzione, dal ministro Matteoli e dall'onorevole Giorgetti.

Di fatto, lo sviluppo delle infrastrutture richiede percorsi autorizzativi certi e veloci, oltre che un'adeguata partecipazione di tutti gli aventi causa e, quindi, anche grande trasparenza.

Il provvedimento legislativo all'esame del Parlamento che introduce una sorta di "sblocca reti" è assai importante ed a mio avviso essenziale.

Il Ministro Matteoli ha poi denunciato i ritardi sulle opere autostradali. Anche nel settore elettrico vi sono vicende emblematiche, come ad esempio la famosa linea Matera-Santa Sofia che ha richiesto ben 14 anni per portare a compimento pochi chilometri di un collegamento ad alta tensione di importanza straordinaria ai fini della sicurezza e dell'economicità del sistema, consentendo lo "sbottigliamento" del sistema produttivo elettrico di Brindisi e permettendo così di far affluire energia elettrica alla Campania, una regione cronicamente deficitaria.

Quindi processi autorizzativi trasparenti, partecipati, ma che si possano concludere in tempi certi, sono i fattori chiave per lo sviluppo delle infrastrutture energetiche. Quanto alle risorse finanziarie necessarie a svilupparle, infatti, non ci sono rilevanti problemi perché, attraverso le tariffe, per altro incentivanti lo stesso sviluppo infrastrutturale, tutti noi consumatori abbiamo già assunto un impegno fermo per le coperture.

In Italia, fortunatamente, esiste questa opportunità di copertura tariffaria, in un contesto regolatorio certo e sicuro, che garantisce pure significativi incentivi per i nuovi investimenti.
In particolare, con i meccanismi previsti dall'Autorità, sono anche previsti incentivi "aggiuntivi" (pari a due punti percentuali di ulteriore redditività) per quelle opere che consentono di rispettare i programmi approvati dal Ministero dello Sviluppo Economico e tre punti percentuali garantiti per dodici anni per le attività che portino alla riduzione delle congestioni.

A breve, inoltre, l'Autorità cercherà di individuare un'extra remunerazione, sulla base di un "indice di efficacia per progetto", concedendo cioè una sorta di "premio di priorità" a quei progetti di sviluppo della rete elettrica che abbiano un grado di efficacia più elevata di altri per il superamento delle congestioni interne al mercato nazionale.

Tutti questi incentivi aggiuntivi a sostegno dei nuovi investimenti, che i nostri concittadini pagano con la regolarità della bolletta, riguardano opportunamente anche i collegamenti transfrontalieri, nonché l'attività di distribuzione e le cosiddette *smart grids*, senza le quali non ci sarebbe spazio per uno sviluppo delle rinnovabili e della generazione distribuita.

Quanto alle connessioni internazionali e a quelle del continente europeo, appare sempre più importante accelerare il percorso verso le attese integrazioni ed armonizzazioni sovranazionali, specie all'interno dell'UE.
In questo senso, e negli ovvi limiti dei ruoli dei Regolatori, l'Autorità per l'energia si sta impegnando con decisione anche sostenendo le "iniziative regionali"; nell'attesa dell'integrazione a ventisette in un futuro Mercato Unico Europeo, al fine di superare le problematiche ancora aperte, stiamo infatti già lavorando per subaree comprendenti gruppi di più Paesi, in costante dialogo con i nostri colleghi europei. Tale collaborazione si sta sviluppando anche sulla dimensione del bacino mediterraneo, un'area importante e alla quale dobbiamo guardare con crescente attenzione, anche in ragione delle connessioni già attive per promuovere progetti che guardino al futuro (infrastrutture di collegamento fra Paesi delle varie sponde del Mediterraneo, importanti pure per migliorare i rapporti fra Paesi produttori e consumatori).
Anche nel gas l'analisi può partire ricordando una "scottatura", che risale all'inverno 2005/2006 e che stiamo tutt'ora pagando nelle nostre bollette. In quell'inverno, caratterizzato da temperature assai rigide e da riduzioni nelle forniture sul gasdotto di collegamento verso la Russia, attraverso l'Ucraina, ci siamo trovati in crisi. Per risparmiare gas siamo stati costretti ad adottare provvedimenti d'emergenza, quali ad esempio alimentare alcune centrali non più a gas ma ad olio combustibile ed interrompere le forniture a qualche azienda con contratti di fornitura interrompibili.
Rispetto a quell'inverno, siamo passati ad una disponibilità di stoccaggio di circa un miliardo in più, ma la "punta", ovvero la capacità di soddisfare i consumi durante uno stretto intervallo di tempo, è rimasta invariata. Ed è questo, purtroppo, un dato che conta ai fini della sicurezza.
Da qui la necessità di intervenire, di realizzare rigassificatori, gasdotti e anche stoccaggi, non dimenticando che queste ed altre infrastrutture, vitali per ridurre il costo degli approvvigionamenti e garantire la sicurezza del Paese, non possono essere oggetto di arbitraggi fra una maggiore convenienza a contenere l'ingresso di concorrenti sul mercato ed i ritorni tariffari.
Ecco allora perché una forma di separazione proprietaria è importante per la gestione e lo sviluppo di alcune infrastrutture base. Infatti il business legato ai "monopoli tecnici" regolati e tariffati (quali le reti di trasporto dell'energia elettrica, del gas e gli stoccaggi) è molto diverso dalle attività "libere" quali la produzione e la vendita.
Chi si occupa di trasporto di energia elettrica o di gas, deve considerare tutti gli operatori in concorrenza fra loro come suoi "clienti", fruitori di suoi servizi. Di contro tutti gli operatori, a monte e a valle, devono vedere gli altri come "nemici", nel senso più nobile della competizione. Quindi miscelare questi ruoli significa far confusione e, in definitiva, influenzare anche i processi di sviluppo degli investimenti. Processi questi da sostenere decisamente per i quali il disegno di legge ora in Parlamento, su iniziativa del Governo, prevede giustamente interventi migliorativi riguardanti gli attuali percorsi autorizzativi per rigassificatori e nuovi pozzi di estrazione di idrocarburi.
Riprendendo il tema stesso proposto da questo convegno, non posso quindi che

sottolineare ancora come per la crescita del sistema Paese sia decisivo lo sviluppo delle infrastrutture energetiche. Una sfida ormai ineludibile, anche in un'ottica di integrazione delle reti europee e internazionali, per promuovere l'indispensabile diversificazione del mix di copertura, la sicurezza degli approvvigionamenti, la tutela dell'ambiente e l'economicità delle forniture, per famiglie e imprese.

Chairman

Grazie Ingegnere, siamo arrivati alla fine di questa sessione del convegno, convegno giunto alla quinta edizione. L'impressione che ho avuto ascoltando tutti i relatori è che certamente ci sono i problemi, certamente ci sono delle difficoltà, si sono denunciate delle incongruenze, però c'è da parte di tutti, mai come in questo momento, forse perché è un momento difficile per l'economica internazionale e per quella italiana, una grande voglia di fare, una grande fiducia sulla possibilità che ognuno faccia la propria parte, dalle banche, da chi non è esattamente in posizione di governo, da parte delle Authorities, da parte del Ministro, da parte di Giorgetti, da parte del sistema privato.
Allora io credo che probabilmente avremo qualche anno di crescita non particolarmente elevata e normalmente in quegli anni si diventa tutti più poveri, se però c'è una fiducia nel futuro questa vuol dire che non è povertà. La vera povertà è non avere fiducia nel futuro e qui oggi stiamo dimostrando che invece la fiducia ce l'abbiamo. Grazie.

Tavola Rotonda

Scelte strategiche fra vincoli e opportunità di crescita

Dario Di Vico,
Vice Direttore Corriere della Sera, moderatore

Paolo Buzzetti,
Presidente Associazione Nazionale Costruttori Edili

Mercedes Bresso,
Presidente Regione Piemonte

Raffaele Fitto,
Ministro per i Rapporti con le Regioni

Michele Vietti,
Deputato

Roberto Castelli,
Sottosegretario di Stato, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Corrado Passera,
Consigliere Delegato e CEO, Intesa Sanpaolo

Dario DI VICO

Buon pomeriggio a tutti. Benvenuti alla tavola rotonda del convegno sulle Strategie per la crescita alla quale parteciperanno personaggi che rappresentano diversi aspetti della realtà italiana. Partecipano alla tavola il Presidente dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili, Paolo Buzzetti, il Presidente della Regione Piemonte, Mercedes Bresso, il Ministro per i Rapporti con le Regioni, Raffaele Fitto, il Sottosegretario del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Roberto Castelli, ed un rappresentante della Camera dei Deputati, Michele Vietti. Agli interventi seguiranno poi le conclusioni di Corrado Passera, Consigliere Delegato di Intesa Sanpaolo.
Volendo raccordare la sessione di oggi pomeriggio con quella di questa mattina, possiamo ragionare sul fatto che se fino a due mesi fa la riflessione sulle infrastrutture, sulle opere pubbliche e sulla necessità di utilizzare gli investimenti in questi settori in funzione anticiclica era una discussione tra scuole economiche diverse, le une che sottolineavano più il rischio di un peso dell'economia pubblica strabordante, le altre che invece sostenevano di più l'esigenza dei capitali privati, ad oggi questa discussione va rivista, aggiornata, rubricata nelle condizioni date, condizioni che sono quelle della crisi che forse assomiglia e forse no a quella storica che in diversi hanno evocato.
Diciamo, quindi, che quella discussione che qualche mese fa poteva essere divisiva, oggi francamente è difficile dire che non sia una priorità, e siccome siamo qui per discutere, e per capire meglio, la riflessione si sposta pragmaticamente su priorità, come, quando, tempistiche e anche sulla relazione che c'è tra la priorità di investire in funzione anticiclica nelle opere pubbliche ed il tema federalismo.
A questo punto cedo la parola al Presidente dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili, Paolo Buzzetti che ci racconta il punto di vista dell'associazione in merito alla priorità infrastrutture.

Paolo BUZZETTI

Lo scenario dei mercati e dell'economia è oggi fortemente preoccupante. Si sta aprendo una fase che, senza giri di parole, possiamo definire di recessione. Anche per il settore delle costruzioni si sta aprendo, dopo nove anni consecutivi di crescita, un periodo di difficoltà. Periodo che è iniziato nel secondo semestre del 2008 e che, secondo le nostre stime, tenderà a peggiorare nel corso del 2009. Per la prima volta dopo molti anni prevediamo una riduzione dei livelli produttivi: -1,1% nel 2008 e -1,5% nel 2009 in termini reali.
I comparti più in difficoltà sono la nuova edilizia abitativa (-2,8% nel 2008 e - 3% nel 2009) e le opere pubbliche (-3,7% nel 2008 e -4,7% nel 2009).
L'economia mondiale si trova di fronte ad uno tra i più complessi e temibili shock dal 1929, una crisi nata nei mercati finanziari ma che sta contagiando anche l'economia reale.

Da maggio 2007 ad oggi abbiamo costantemente evidenziato le profonde differenze tra il funzionamento del mercato statunitense e quello del nostro Paese, mettendo in luce, da una parte la solidità del mercato italiano dei mutui, dall'altra i rischi di un razionamento del credito da parte delle banche per il finanziamento sia delle imprese che delle famiglie.
Ciò che va sottolineato in primo luogo è la solidità del mercato italiano dei mutui. Nonostante la forte espansione degli ultimi anni, il rapporto tra il valore complessivo dei mutui immobiliari e il Pil in Italia è pari al 18,7%, vale a dire meno della metà della media EU15, pari al 49,6% (dati 2006).

In altri Paesi partner dell'Unione Europea i valori di questo indicatore sono assai più alti: 100,8% in Danimarca, 98,4% nei Paesi Bassi, 83,1% in Inghilterra, 70,1% in Irlanda e 58,6% in Spagna.

Ma le famiglie italiane, oltre ad essere tra le meno indebitate d'Europa, hanno un tasso di sofferenza molto contenuto: in base agli ultimi dati disponibili della Banca d'Italia (marzo 2008), questo indicatore di rischiosità è rimasto stabile ed in linea con i dati registrati negli scorsi anni.
Ma nonostante questa solidità, i rischi di una stretta creditizia che l'Ance aveva evidenziato già un anno fa, si sono purtroppo avverati, sia sotto forma di minori prestiti erogati, che di un sensibile aumento dei tassi praticati dalle banche.
Basti pensare che il costo del denaro per i prestiti a tasso fisso per l'acquisto di immobili da parte delle famiglie è più alto nel nostro Paese di circa un punto percentuale rispetto alla media dell'area Euro (+0,84% ad agosto 2008).

Una situazione anomala, come più volte sottolineato anche da Banca d'Italia.

Gli aumenti stanno provocando problemi alle imprese sane impegnate nella promozione immobiliare e nelle costruzioni, con effetti negativi sulle strategie industriali e di investimento.
L'impennata dei tassi sta avendo peraltro anche gravi risvolti sociali, dal momento che influisce direttamente sulla capacità di indebitamento delle famiglie e rischia anche di avere pesanti ripercussioni sulla sostenibilità delle rate di mutuo.
Dopo gli interventi pubblici di aiuto alle banche, è necessario un abbassamento del costo del denaro.
La misura varata in questi giorni dal Governo, finalizzata a favorire la ricapitalizzazione delle banche nazionali, e il piano di garanzia dell'Unione europea possono essere condivisi dal sistema imprenditoriale ad una condizione: che le banche diminuiscano fin da subito i tassi d'interesse e gli spread sui finanziamenti, abbandonando immediatamente ogni restrizione del credito, per le imprese e per le famiglie.
Gli indubbi vantaggi per le banche derivanti dal sistema pubblico di garanzie avviato sia a livello nazionale che europeo avranno dei costi che saranno sostenuti dalla collettività.
Sarebbe inaccettabile se, a fronte di questi vantaggi, le banche non abbassassero immediatamente i tassi e non garantissero una maggiore liquidità per finanziare gli investimenti privati.

Ma accanto alle banche c'è un altro protagonista che non deve trascurare il proprio ruolo: lo Stato.
In questa fase di tensioni sui mercati internazionali, gli investimenti in opere pubbliche possono contribuire in maniera determinante a superare la crisi economica e finanziaria.
E non mi riferisco solo al moltiplicatore keynesiano della spesa pubblica.

In Italia spendere per realizzare infrastrutture assume un significato ancora più grande.
Da noi investire in opere pubbliche vuol dire anche recuperare quel grave gap infrastrutturale che tanto ci penalizza rispetto ai partner europei, nostri diretti concorrenti sui mercati internazionali.
Da noi investire in opere pubbliche significa garantire quella modernità e quell'efficienza necessaria ad affrontare le sfide di oggi e di domani.
A rischio non c'è solo la crescita economica, ma la qualità stessa della vita.
La situazione infrastrutturale italiana è il risultato delle mancate scelte operate in passato.
È il frutto amaro dell'"impotenza decisionale", una sindrome tutta italiana, che impedisce di prendere qualsiasi decisione, perfino quelle condivise da tutti.
Gli esempi di questa incapacità sono evidentissimi.
Guardiamo indietro.

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

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

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

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

L'Italia, invece, è sembrata occuparsi esclusivamente del risanamento del bilancio dello Stato, per rientrare nei parametri europei di finanza pubblica, comprimendo, però, solo la componente in conto capitale della spesa pubblica, e lasciando libera di crescere quella corrente.
Voglio citare alcuni dati esemplificativi del ritardo italiano che fanno capire chiaramente quanto ancora ci sia da fare.
Il caso delle autostrade è emblematico.

L'Italia, all'inizio degli anni '70 era leader in Europa per quanto riguarda le autostrade, seconda sola alla Germania e con una dotazione due volte superiore a quella francese ed addirittura dieci volte maggiore di quella spagnola.
Ma dopo la metà degli anni '70 la situazione è completamente mutata.
Oggi la rete italiana mostra i segni di circa 40 anni di mancati investimenti e si trova a rincorrere nazioni che un tempo erano molto più indietro di noi.

Nel 1970, la Spagna aveva una rete autostradale dieci volte meno estesa di quella italiana. Costruendo in media 315 km di autostrade all'anno, gli spagnoli sono riusciti a pareggiare a metà degli anni '90 e dispongono ad oggi di una rete due volte più estesa della nostra.
Secondo i dati Eurostat, dal 1970 al 2005 in Spagna i chilometri di autostrada sono stati moltiplicati per 30 (da 387 a 11.400km). In Francia i chilometri si sono settuplicati (da 1.500 a 10.800 km). In Germania, si sono raddoppiati.

In Italia, invece, la rete autostradale, che nel 1970 era pari a 3.900 km, raggiunge nel 2005 i 6.500 km con un incremento di appena il 67%.
Purtroppo non vi sono segnali di un'invenzione di tendenza: negli ultimi cinque anni, è stata registrata una variazione dell'1% della dotazione autostradale nel nostro Paese mentre in Germania, Francia e Spagna sono stati rispettivamente registrati aumenti del 6, del 10 e del 26%.

Un discorso analogo può essere fatto per le ferrovie.
In Italia l'estensione della rete ferroviaria rispetto alla superficie del Paese è pari a circa la metà di quella tedesca, al 70% di quella inglese ed inferiore anche a quella francese.
Anche dal punto di vista della qualità, le ferrovie italiane risultano indietro rispetto al resto dell'Europa.
La percentuale di linee a doppio binario sul totale della rete nel nostro Paese è del 39%, molto inferiore rispetto alla Francia (52%), alla Germania (50%), all'Olanda (67%) e al Belgio (77%).

Un altro indice di modernità della rete ferroviaria è rappresentato dalla rete ad alta velocità.
Nel 1981, l'Italia aveva 150 km di rete ed era, insieme alla Francia, l'unico Paese a disporre di questo tipo di collegamenti.
Da allora, i nostri principali *competitors* – Francia, Germania e Spagna – hanno investito nell'alta velocità, mentre noi siamo rimasti quasi immobili.

Nel periodo 1981-2007, questi Paesi hanno infatti registrato livelli di costruzione tre o quattro volte superiori a quelli italiani.
Oggi l'Italia si trova ad essere il fanalino di coda anche in questo campo con una estensione della rete ad alta velocità di soli 562 km contro i 1.300 km della Germana, i 1.550 km della Spagna ed i 1.900 km della Francia.

La prossima apertura dei 182 km della linea Milano-Bologna non deve fare dimenticare il ritardo accumulato negli ultimi 25 anni. Nel 2007, con l'apertura di 310 km in Francia e di 330 km in Spagna si è ulteriormente incrementato questo ritardo che neanche la completa apertura del sistema Alta Velocità Torino-Milano -Napoli, presentata come una "rivoluzione", riuscirà a colmare: la dotazione infrastrutturale italiana rimarrà infatti la metà di quella francese o di quella spagnola e rappresenterà solo il 70% di quella tedesca.

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

Anche nel settore energetico, si può osservare il ritardo italiano, con una produzione di energia elettrica basata su un mix di fonti molto poco diversificato rispetto ai principali Paesi dell'Unione.
Il nostro Paese produce energia per l'83,5% tramite impianti termici – la più alta percentuale tra i cinque Stati considerati (Francia, Spagna, Germania, Regno Unito).
Meno dell'1% proviene dalle fonti rinnovabili, ovvero eolico e fotovoltaico. Nei principali Paesi europei la quota è al di sopra del 5%, specialmente per gli investimenti nell'eolico.
L'Italia si contraddistingue per l'alta presenza di impianti geotermici e per la grande importanza dell'energia idroelettrica, che però è sfruttata ormai al limite.
Di fronte all'esigenza di recuperare tutto questo ritardo, però, la risposta dei Governi italiani è stata quella di penalizzare ulteriormente la spesa in conto capitale.
Basti ricordare, infatti, che mediamente, dal 2000 al 2006, la quota di reddito nazionale investita in opere pubbliche dai membri dell'Unione europea è stata pari al 2,9% contro il 2% dell'Italia.

Ciò significa che negli ultimi 10 anni il nostro Paese, solo per allinearsi agli altri Paesi dell'Unione, avrebbe dovuto investire in infrastrutture circa 12 miliardi di euro in più, mediamente ogni anno, rispetto a quanto realmente speso.
Complessivamente, quindi, negli ultimi 10 anni l'Italia ha investito 120 miliardi di euro in meno rispetto alla media dei paesi dell'Unione europea.
Come abbiamo detto in altre occasioni, con tali risorse sarebbe stato possibile realizzare 4 linee TAV Torino-Milano-Napoli, oppure 40 linee Metropolitane C di Roma, o 60 Autostrade Pedemontana Veneta o 14 Salerno-Reggio Calabria.

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

Alla difficile accessibilità di molte aree del Mezzogiorno ha fatto riscontro l'esplosione dei fenomeni di congestione al Nord.
Nel Mezzogiorno la mancata realizzazione delle infrastrutture ha contribuito a quell'isolamento territoriale che è la premessa per l'esclusione da qualsiasi processo di sviluppo e di crescita.
Anche il Nord mostra i segni, evidenti, dei mancati investimenti infrastrutturali.
L'aumento della popolazione, l'espansione delle aree urbane e la forte attrattività economica dell'area, infatti, determinano un elevato tasso di mobilità e necessitano con urgenza di un sistema integrato di collegamenti capillare e diffuso sul territorio.
Di fronte a questa urgenza assistiamo ad un gravissimo congestionamento che affligge il sistema viario e ferroviario.
Si tratta di infrastrutture ormai incapaci di rispondere, quantitativamente e qualitativamente, alle esigenze di mobilità.

Questa situazione incide sulla qualità della vita della popolazione e su tutto il sistema industriale, chiamato a sostenere il costo maggiore della mancata infrastrutturazione del territorio e ad operare senza quel fondamentale supporto alla competitività che è rappresentato dalle infrastrutture.

Su questa dinamica, che vede contrapposti le due facce del nostro Paese, si innesta quello che si può definire da un lato il "rancore operoso del Nord", nei confronti di una politica che non è capace di dare risposte alle esigenze di modernità, e dall'altro "l'esclusione consolatoria del Mezzogiorno", che appare ormai incapace perfino di esprimere i propri bisogni.

Il quadro descritto mostra chiaramente che recuperare il ritardo infrastrutturale, quindi, vuol dire non solo "grandi opere", ma anche piccoli e medi interventi diffusi sul territorio.
Prioritario è l'adeguamento dei nodi delle reti infrastrutturali, dove si incontrano e si scambiano i flussi di attività materiali e immateriali, di uomini e di merci.

Le grandi reti di collegamento svolgono appieno la propria funzione se sono in grado di connettere i centri produttivi, commerciali e insediativi del Paese, ovvero i nodi dell'armatura territoriale, i veri propulsori dello sviluppo.
Mi riferisco soprattutto alle città, i luoghi dove si concentrano la maggior parte delle attività sociali ed economiche e che più di altri necessitano di nuovi strumenti e regole in grado di favorire processi di trasformazione e di riqualificazione.
I principi ispiratori delle politiche urbane devono avere come finalità quella di riuscire a sviluppare una molteplicità di funzioni nelle città e soddisfare una crescente domanda di qualità (ambientale, di relazioni, di vita) attraverso un approccio integrato ai problemi del territorio.

Il ruolo strategico della città non può che trovare centralità anche all'interno del Piano Casa, recentemente varato dal Governo, nel quale l'offerta abitativa deve essere solo una delle tante componenti, anche se importante, dell'insieme di funzioni e servizi che contribuiscono a migliorare la qualità della vita.
Questo provvedimento, infatti, oltre ad affrontare, dopo quasi trent'anni, il problema dell'alloggio, lo inserisce nel più ampio e strategico ambito della riqualificazione urbana.
In questa logica il Piano Casa non deve esaurirsi nell'offerta di nuove e migliori abitazioni per le fasce deboli della popolazione, ma deve rappresentare l'occasione per il rinnovamento di interi pezzi di città.

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

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

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

Sui principali programmi di spesa, quali quelli ferroviari, stradali o della legge obiettivo, pesa la forte riduzione che emerge dal confronto con le dotazioni finanziarie previste originariamente per il 2009 dalla manovra finanziaria dello scorso anno.
Per l'Anas è prevista una riduzione del 23% delle risorse previste per il 2009, mentre per le Ferrovie dello Stato addirittura del 33%.

Ad essere a rischio non è solo la capacità di realizzare opere necessarie al Paese,

ma la stessa solvibilità per contratti in corso.
Per la Legge Obiettivo, poi, la scure della finanziaria è stata quasi brutale: rispetto ai 14 miliardi necessari nel triennio non è previsto alcun rifinanziamento per i prossimi tre anni.
Il rischio di questi mancati stanziamenti è il ripetersi di quanto accaduto nei primi anni Novanta, nei quali le politiche di bilancio per il rispetto degli impegni comunitari di contenimento della spesa pubblica, hanno agito esclusivamente sulla componente in conto capitale (-53% dal 2000 al 2006) lasciando crescere quella corrente (+2,6% nello stesso periodo).

Erano gli anni del risanamento dei conti pubblici, delle finanziarie da oltre 100.000 miliardi di lire e dei blocchi degli impegni e delle spese pubbliche.
Ancora oggi stiamo pagando le conseguenze di quella politica economica che ha imposto un prezzo altissimo alla componente strutturale della spesa ed ampliato il grave squilibrio nel bilancio dello Stato, sempre più rigido nel finanziare spesa corrente e incapace nel trovare risorse per nuovi investimenti.
È una questione di priorità.

Dobbiamo essere consapevoli che un'ulteriore riduzione degli stanziamenti per nuove infrastrutture non sarà ininfluente sulle capacità competitive del Paese.
Peraltro si tratta spesso di grandi progetti maturi dal punto di vista progettuale e politico, che richiedono un'adeguata provvista finanziaria.
Di fronte a questo scenario parlare di partecipazione dei provati al finanziamento delle opere appare consolatorio, per non dire demagogico.
Il privato è disponibile a ricoprire un ruolo di primo piano nel processo di infrastrutturazione del Paese ma è necessario chiarire che tale partecipazione non può essere sostitutiva dell'intervento pubblico.

Lo Stato deve continuare a fare la sua parte.
Non bisogna dimenticare, infatti, che il coinvolgimento del privato ci può essere solo in operazioni che prevedono una remunerazione adeguata per il capitale investito.
Non è solo il taglio delle risorse a destare preoccupazione per il futuro del settore delle costruzioni.
Sempre più spesso le imprese lamentano situazioni di blocchi nei trasferimenti da parte della pubblica amministrazione a fronte di lavori eseguiti.

I motivi sono molteplici.
Primo fra tutti il Patto di stabilità interno, ovvero il limite all'indebitamento di Enti Locali e Regioni.
Sono moltissime le imprese che si trovano nella situazione di aver realizzato lavori per i quali gli stati di avanzamento non vengono pagati dagli Enti Locali.
Il meccanismo di calcolo alla base del Patto di stabilità interno per il 2008 ha aggravato le tensioni tipiche della chiusura dell'esercizio finanziario, per aver considerato i pagamenti per spese in conto capitale come componente negativa della manovra.

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

Abbiamo chiesto al Governo un atto di responsabilità, ovvero di sospendere per l'anno in corso l'applicazione del Patto per i pagamenti dovuti alle imprese per i lavori in corso.
Questa richiesta appare ancora più urgente alla luce della crisi finanziaria in atto che rende sempre più difficile e oneroso l'accesso al credito bancario.
Nel nostro Paese c'è assoluto bisogno di uno scatto di efficienza da parte del sistema amministrativo in tutte le sue diverse articolazioni, nel quale è del tutto assente il profilo della responsabilità.
Responsabilità che non riguarda solo le competenze ma anche e soprattutto i risultati della gestione amministrativa.

Siamo convinti, infatti, che anche la migliore legislazione possibile è destinata al fallimento se la gestione amministrativa che ne consegue non è orientata all'efficienza e alla responsabilità del risultato.

Fino ad oggi, invece, il profilo della responsabilità è stato del tutto assente, con la conseguenza di tempi e costi di realizzazione crescenti.
Voglio ricordare a questo proposito una recente ricerca dell'Ance sui tempi di attuazione di un'opera pubblica.
I risultati sono allarmanti.
Emerge, infatti, una preoccupante lentezza in tutte le fasi di realizzazione.
Servono, ad esempio, quattro anni e mezzo per completare la progettazione di opere di importo inferiore ai 50 milioni di euro e quasi 4 anni per le opere di importo superiore.
Le maggiori criticità riscontrate nella fase progettuale non riguardano prettamente la redazione dei progetti ma il processo autorizzativo, e risultano legate alla definizione e condivisione delle priorità, alle difficoltà nel reperimento dei finanziamenti e nei tempi di svolgimento della Conferenza dei Servizi sul progetto definitivo.
Le cose non migliorano considerando le altre fasi realizzative.

Le imprese intendono offrire il proprio impegno per garantire le condizioni del cambiamento sia in termini di qualità del prodotto offerto che in termini di crescita dimensionale.

A questa sfida l'Ance risponde con la propria disponibilità al nuovo e al rischio e mette la propria esperienza al servizio del Paese.

Mercedes BRESSO

È evidente che questa crisi economico-finanziaria, di cui, speriamo, sia stata superata la fase più grave, non è ancora finita, ma credo che l'ondata di sfiducia collettiva sia stata un po' frenata.
Ora si sta affrontando il tema delle ricadute sull'economia reale, che già non godeva di ottima salute, avendo un tasso di crescita in prossimità dello zero. Quindi, in ogni caso, qualunque cosa avvenga nel sistema finanziario, credo che sia assolutamente necessario affrontare subito la questione del rilancio dell'economia, a partire da alcune modalità classiche.
Io sono un'economista e credo che l'anatema gettato su Keynes sia stato spesso assolutamente sbagliato, si è trattato spesso di un anatema su politiche para-keinesiane sbagliate. Credo invece che l'analisi di Keynes sulle ragioni delle fluttuazioni violente dei mercati lasciati a se stessi fosse assolutamente geniale e capace di spiegare la crisi del '29 e altri episodi. Le ricette di Keynes sono sempre state ricette di rilancio degli investimenti importanti in funzione anticiclica, ovvero esattamente quello che il dottor Buzzetti ci raccontava prima.
Cosa occorre dunque fare in funzione anticiclica? Iniettare liquidità nell'economia creando opportunità di investimento, anche a partire da una sollecitazione pubblica che, ovviamente, non può essere tutta spesa pubblica. Su questo in passato furono commessi alcuni errori, ma senza dubbio è necessario riattivare l'economia e spingerla a investire anche in momenti in cui la domanda, stagnante, non viene attivata spontaneamente dal mercato. Credo, quindi, che sia effettivamente giusto tornare a riflettere sul fatto che le politiche congiunturali siano utili, se fatte bene. Certo, se sono fatte male non funzionano.
Come Regione Piemonte, cosa stiamo facendo di fronte a questa crisi?
Da un lato stiamo intervenendo con una ricapitalizzazione dei CONFIDI per il supporto alle piccole e medie imprese, per aiutarle, rispetto a eventuali richieste delle banche, a non dover rientrare dal credito, in accordo con le banche stesse garan-

tendo noi loro. Ci stiamo attivando anche attraverso un fondo BEI, che ha il vantaggio di essere fuori dal Patto di stabilità sulla potenziale ricapitalizzazione delle imprese. Non diventiamo noi proprietari, ma acquisiamo quote che dovranno imperativamente essere riacquisite dall'imprenditore al più tardi nel 2015, quando scadrà il finanziamento del fondo, creando uno spazio di ricapitalizzazione delle piccole e medie imprese fino a 250 addetti. Stiamo predispondendo inoltre misure per aiutare le famiglie, rispetto ai mutui e al credito al consumo. Stiamo rilanciando interventi su infrastrutture ed edilizia. Anche questo è un grande classico, non c'è nulla di originale, ma adesso bisogna fare le cose giuste, non le cose originali.
Nel campo delle infrastrutture, stiamo attivando una serie di interventi di media entità, soprattutto sul sistema stradale, appaltabili a breve. Stiamo dando un'accelerata anche a una serie di opere di maggiore peso, sulle quali la progettazione è già a uno stato molto avanzato e su cui si giungerà presto alla fase di gara. Ovviamente scegliendo soprattutto quelle che, potendosi autofinanziare – è il caso della tangenziale est di Torino e del collegamento autostradale di Biella – sono prossime alla fase di cantierabilità. Si tratta di una seconda ondata di tipo infrastrutturale che consenta di far ripartire l'edilizia, un settore che in Piemonte soffre particolarmente perché gli investimenti importanti delle Olimpiadi e della Torino-Milano, dell'Alta Velocità e della metropolitana hanno lasciato un pool di imprese di alta qualità con evidenti difficoltà di mercato.
Quindi, da un lato infrastrutture, perché sono quelle che vanno a coprire la fascia delle grandi imprese, in grado di competere sui mercati esteri, dall'altro interventi per piccole e medie imprese, come quelli sulla casa, molto importanti per il settore edile che, in questo momento, rischia di trovarsi in difficoltà.
Come Regione Piemonte, abbiamo avviato il *Piano Casa: 10.000 case entro il 2012* che va avanti regolarmente secondo una programmazione stabilita, anche se, purtroppo, il piano sulla casa del Governo dovrebbe sottrarre risorse che erano già state programmate per le Regioni, anziché prevedere finanziamenti aggiuntivi. Tuttavia, se il piano statale invece fosse aggiuntivo, potrebbe essere molto interessante perché configurerebbe un accordo su scala più grande che potrebbe intervenire su grandi aree metropolitane e su assi significativi di investimenti.
Io sono convinta che il filone più importante per la piccola e media impresa edile, ma non solo, anche per tutta la meccanica, possa essere attivato – ed è questo che noi stiamo facendo – attraverso un forte investimento nelle energie rinnovabili. Ricordo che circa il 40% dell'energia che noi importiamo e consumiamo riguarda le famiglie. Il consumo domestico è un settore su cui puntare per le fonti energetiche alternative, per incidere su efficienza e risparmio. Investire sull'energia domestica significa attivare l'edilizia, l'impiantistica, la meccanica, in particolare quella per le abitazioni, molto diffusa nella nostra Regione e in genere nel nostro paese, per sostituire petrolio e gas importato con interventi di riconversione sulle case.
Investire in questo settore può permetterci inoltre di avvicinarci agli obiettivi di Kyoto. Occorrerebbe aggiungere dei fondi rotativi per finanziare gli interventi.
È sicuramente vero che però il problema della semplificazione amministrativa e procedurale è un tema da affrontare. Non può che essere affrontato insieme. Io sono una fanatica della semplificazione, tant'è vero che se parleremo del federalismo fiscale dirò che secondo me se c'è un difetto di questa legge è che configura, grazie ad un apporto congiunto che viene anche dalle Regioni, un sistema troppo complicato, che rischia di farci stare anni a discutere. Invece secondo me le cose devono essere fatte in modo semplice.
La stessa cosa vale per la nostra legislazione. Noi abbiamo un'ansia da perfezionismo quando facciamo le leggi, e vale in cascata, perché è vero che le norme europee a volte sono complicate, però la Spagna e la Francia convivono con le stesse norme europee, ma riescono ad applicarle in modo meno complicato. Noi, ogni volta che traduciamo, riusciamo a complicare. In genere il tempo si perde perché le nostre procedure sono sequenziali e non in parallelo e le cose non si possano fare contemporaneamente. Inoltre tutta la nostra normativa si basa sul principio *tu mi proponi e io controllo*, mentre il principio non può che essere quello della responsabilità e dell'autocertificazione, con multe anche pesantissime per chi dichiara il falso. Questa riforma è stata fatta per gli enti locali. Prima esisteva il controllo preventivo sugli atti degli

enti locali, ora no e nessuno è in grado di mostrare che il solo controllo ex post della Corte dei Conti abbia peggiorato il funzionamento degli enti. Non ci sono più atti illegittimi di prima, anzi, gli enti locali stessi controllano con più cura di prima i propri atti. Perché questo principio non viene applicato anche ai cittadini, alle imprese e ai cittadini? Una modifica di questo tipo consentirebbe di accelerare moltissimo i processi rendendo anche più responsabili imprese e progettisti.
Alla necessità di un rilancio immediato deve far fronte una norma di semplificazione semplice.
Questo potrebbe consentirci di fare quello che diceva prima il Dottor Buzzetti: semplificare il sistema per far partire una serie di lavori, di opere pubbliche, infrastrutturali e non, coprendo molti settori con una certa rapidità.

Raffaele FITTO

Vorrei svolgere alcune considerazioni di carattere generale e quindi inserire qualche elemento di riflessione che ritengo importante sulle questioni, di recente, più discusse e su quelli che appaiono punti e nodi fondamentali che caratterizzano negativamente il tema della tempistica e della semplificazione sul fronte della realizzazione delle infrastrutture in modo particolare. Si tratta complessivamente di elementi necessari per favorire la ripresa e la crescita. Questo convegno, probabilmente, è stato immaginato prima di quanto è accaduto in quest'ultimo periodo e quindi è evidente che la sua attualità ne consegue ancora più precipua. Infatti i temi e le condizioni generali comportano una riflessione più articolata e complessa. Vi sono tuttavia alcune linee di fondo, al di là delle recenti vicende, che richiedono una profonda riflessione e, mi auguro, quanto prima, un rapido intervento da parte del Governo e del Parlamento.
Sono convinto che le argomentazioni del Presidente Buzzetti meritino la massima attenzione. Sicuramente i temi posti e le questioni indicate sono estremamente rilevanti, anche il confronto con gli altri paesi credo sia un elemento altrettanto importante rispetto alla capacità che altrove si ha di utilizzare le risorse e ai tempi per realizzare alcune scelte importanti. Noi siamo, dal punto di vista legislativo, nel pieno di una fase di cambiamento che investe le questioni inerenti al federalismo nelle sue diverse articolazioni. Il tema che in questa sede si propone è quello di un modo per declinare, sul fronte della crescita, il tema del federalismo infrastrutturale e del federalismo fiscale. Sono convinto che un primo elemento di riflessione è il tema della responsabilizzazione delle classi dirigenti. Partirei da qui perché è l'elemento di fondo che abbiamo seguito, anche nella impostazione e nell'approvazione del disegno di legge che il Governo ha varato e che nei prossimi giorni sarà oggetto di dibattito parlamentare. Immaginare, solo per fare un esempio, un primo spunto di riflessione: là dove c'è la competenza specifica di una istituzione deve corrispondere una responsabilità tale da condurre alla realizzazione di un intervento, alla capacità quindi di affrontare e risolvere ogni tipo di scelta su quel determinato problema.
Svolgo questa considerazione sulla base anche di alcuni elementi che costituiscono limiti molto seri per il nostro Paese e che dovrebbero essere affrontati con una visione più ampia. Abbiamo approvato il testo del federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, così come modificato nel 2001 e sicuramente abbiamo attivato un percorso all'interno di quanto previsto sul fronte del federalismo fiscale.
È evidente però che ciò deve implicare una dimensione, una riflessione più ampia, connessa alla necessità di attivare rapidamente una riorganizzazione sul fronte costituzionale di alcuni aspetti decisivi rispetto alle questioni in discussione. Parliamo di infrastrutture e non possiamo ignorare un problema collegato ad un articolo della Costituzione, il 117, che ha inserito una serie di materie nella legislazione concorrente, creando una confusione notevole, alimentando la conflittualità fra i diversi livelli istituzionali e paralizzando molti settori produttivi del

Paese. Parliamo di distribuzione, produzione e trasporto di energia. Parliamo di porti e di aeroporti, di grandi infrastrutture. Sono convinto che se parliamo di crescita di un sistema paese guardiamo a questi interventi come fondamentali. Avere inserito fra le materie a legislazione concorrente queste materie, penso che abbia comportato dei problemi e lo dico non solo perché da Ministro mi tocca ogni settimana impugnare in Consiglio dei Ministri alcune leggi regionali ed esaminare le impugnative. Attenzione! Non è una polemica tra Governo e Regioni, vale anche al contrario e cioè per interventi legislativi del Governo che entrano all'interno delle competenze costituzionali attribuite alle Regioni. Questo penso che sia il quadro di fondo, la cornice all'interno della quale si articola la riflessione su tutte le singole questioni delle quali discutiamo. Siamo un paese che da sette anni, dal 2001, vive un livello di conflittualità su queste tematiche che paralizza complessivamente gli investimenti perché un'impresa che deve investire su un dato territorio, non ha la certezza di un quadro di riferimento legislativo e costituzionale. Se a questo aggiungiamo che a fronte di un quadro di riferimento di questo tipo c'è una diffusa deresponsabilizzazione là dove alla competenza maggiore di carattere costituzionale non segue poi il tema complessivo dell'interesse nazionale, cioè del beneficio che quell'intervento comporta su scala nazionale, è chiaro che tutto questo diventa un elemento di riflessione molto serio, un problematico scenario rispetto alle singole questioni delle quali stiamo parlando. È quindi indispensabile sviluppare un ragionamento che in conferenza Stato-Regioni, fra Governo e Regioni stiamo iniziando ad affrontare, quello delle modalità di coordinamento su alcune materie per evitare che ci sia un'Italia a macchie di leopardo, un'Italia nella quale passando il confine di una Regione ci si ritrova con delle normative di riferimento completamente differenti rispetto a delle altre normative. Questo è un problema. È un problema che altri paesi – visto che si è fatto riferimento per esempio alla Spagna – non hanno.

Svolgo queste considerazioni anche perché ho un'esperienza da Presidente di Regione ma non cambio atteggiamento ora che ho assunto un altro ruolo. Questo è un tema che vale in forma analoga tanto a livello regionale quanto a livello centrale. Ritengo infatti che i problemi del nostro paese in tema di semplificazione, accelerazione, garanzia degli interventi, di capacità di attrazione di nuovi investimenti, di tutte quelle leve che siano in condizione di mobilitare una serie di interventi che vanno nella direzione della crescita del nostro paese, siano inizialmente bloccati e contenuti su questo primo aspetto che rimane un elemento decisivo sul quale è indispensabile intervenire.

La seconda riflessione è quella collegata al federalismo fiscale, che è un tema che ha visto un lavoro in questi mesi molto importante. Il Governo non ha varato un testo contro qualcuno o decidendo in proprio, ha lavorato su una bozza condivisa ed è giunto a condividere i principi fondamentali che sono parte integrante di questo testo. I critici di questo testo parlano di una sua genericità. Credo che aver condiviso i principi fondamentali con l'intero sistema delle autonomie locali e avere stabilito anche un percorso dalla tempistica abbastanza chiara e netta, sia un fatto molto importante e un passo in avanti.

Questo provvedimento ha due elementi che vorrei valorizzare. Il primo è quello dell'equilibrio, della solidarietà perché ha in sé elementi di garanzia rispetto all'area più debole del paese e il secondo è, al tempo stesso, l'affermazione di un principio molto forte che è quello della responsabilità e quindi della qualità della spesa pubblica. Perché se dovessimo discutere delle risorse necessarie per avviare una politica di investimenti infrastrutturali, è chiaro che emergerebbero delle riflessioni sulla incapacità di spesa di grandi quantità di risorse. Per questo resto convinto che la riorganizzazione della spesa pubblica sia un elemento che costituisce la base anche delle riflessioni che andiamo svolgendo. Il passaggio dalla spesa storica ai costi standard, previsto all'interno di questo provvedimento, ha in sé una grandissima potenzialità, perché non sono comprensibili i motivi per i quali le stesse identiche prestazioni in alcuni ambiti, senza che vi siano cause strutturali che ne caratterizzano una differenza, possano costare anche il triplo a seconda della parte del paese nella quale vengono erogate. Questo costituisce un importante elemento di riflessione. È un altro aspetto fondamentale e decisivo

inserito all'interno del provvedimento che ci avviamo a discutere in Parlamento.
Su questo si avvia un'ulteriore considerazione collegata al tema delle risorse. Anche il Piano Casa che viene declinato come possibilità di intervento, giustamente, dal Presidente Buzzetti con una valutazione positiva, ci vede, al momento, fermi perché il Governo ha individuato delle risorse che precedentemente erano state assegnate alle Regioni. Le Regioni a questo reagiscono. Abbiamo quindi firmato un accordo con il quale dovremmo andare a rivedere, sulla base delle competenze costituzionali, le modalità di utilizzo dei 550 milioni di euro che erano stanziati a questo fine e ciò nel frattempo comporta un ulteriore supplemento di dibattito, di discussione, di confronto per cercare di trovare i punti di equilibrio e di convergenza. Ecco perché non si sono ancora create le condizioni per muoversi concretamente in questa direzione.
La riflessione deve essere ancora più profonda e articolata per immaginare su queste scelte livelli di accelerazione significativi perché una differenza di rilievo con gli altri paesi europei è quella dei riferimenti costituzionali e legislativi, della certezza delle competenze e della certezza dei tempi per la realizzazione dei singoli interventi.
Un'ultima riflessione è collegata al tema delle risorse. Su questo due considerazione da fare: l'esigenza di recuperare risorse è inderogabile rispetto ai grandi investimenti, ma c'è un problema che è quello delle risorse per le aree sotto utilizzate e quindi collegato alle risorse comunitarie, sulle quali è indispensabile fare il punto. Il Governo, pur con qualche polemica, ha, nel decreto legislativo 112 della manovra economica di quest'estate, inserito alcuni articoli molto chiari rispetto alle modalità di utilizzo di queste risorse. Vogliamo continuare a parcellizzare in mille rivoli l'utilizzo di queste risorse perdendo di vista la strategia dei grandi investimenti? Oppure vogliamo immaginare una modalità di intervento, soprattutto nelle aree più deboli del paese alle quali sono rivolte queste risorse, per concentrarle su alcune progettazioni di carattere strategico che siano in grado di funzionare? Avendo scelto di andare in quest'ultima direzione, avendo previsto nel decreto legislativo 112 misure specifiche sul fronte della semplificazione e della concentrazione delle risorse, sono convinto che questo possa costituire una opportunità che, da una parte, prevede la liberazione di risorse sul fronte degli investimenti e, dall'altra, una concreta operatività collegata ai tempi. I tempi sono decisivi, perché se programmiamo una infrastruttura importante e fondamentale e la progettiamo, i tempi di realizzazione devono essere i più contenuti possibile. Altrimenti accade quello a cui ha fatto riferimento il Presidente Buzzetti. Si finisce, per esempio, in una spirale di adeguamenti dei prezzi perché i progetti che devono andare in gara non sono in condizioni di poter essere messi in gara perché, nel frattempo, il costo dei materiali, a distanza di alcuni anni, da quando questo progetto è stato stilato è cresciuto e di molto.
Ora qui c'è bisogno di risposte nette e precise. Mi auguro con un forte spirito di collaborazione, ma penso che il fattore tempo, la volontà e l'obiettivo di realizzare questi interventi non possa essere allungato in discussioni o in punti di vista che facciano emergere le divergenze, ma sia necessario e indispensabile immaginare anche sul tempo di realizzazione di questi interventi una maggiore rapidità per renderli efficaci. Su questo fronte mi auguro che ci possa essere anche un livello di collaborazione e quindi di risposta precisa, anche nell'ambito dei rapporti inter-istituzionali fra Comuni, Province, Regioni e Governo centrale. È un sistema complesso, come sappiamo, nel quale ciascuno ha la logica della sua autoreferenzialità, dico ciascuno, quindi non escludo nessuno, però è necessario riuscire su questo a darci dei tempi certi per poter anche, sulla base dei ruoli, chiarire alcuni aspetti essenziali e quindi trovare una soluzione. Su questo il Governo non farà mancare in tempi rapidissimi la sua proposta, anche perché su questi grandi nodi ci possa essere una tempistica ed una accelerazione che vada incontro alle esigenze del Paese. Se invece i tempi saranno ancora lunghi e si continuerà a scegliere la strada della conflittualità e del rinvio di questi interventi, temo che lo scenario possa essere ancora più preoccupante.
Andare rapidamente verso soluzioni precise alle quali stiamo lavorando, che fanno, già all'interno del provvedimento sul federalismo fiscale, un primo passo importante e che devono trovare anche sul fronte della riforma costituzionale

una rapida risposta per affrontare il merito delle questioni.
Sciogliere i nodi dunque, altrimenti è molto concreto il rischio che, da una parte, ci si deresponsabilizzi scaricando le competenze o i ruoli e, dall'altra, si possa attivare un meccanismo di conflitto che non porta da nessuna parte. Mi auguro che su questi temi ci possa essere finalmente, dopo numerosi anni, la capacità di dare risposte concrete.

Michele VIETTI

Con il Rapporto su Reti infrastrutturali e territorio, Intesa Sanpaolo ha dato un contributo di grande qualità e rilevanza, che – per molti aspetti – rimette in ordine essenziali elementi di riferimento per una discussione pubblica sul federalismo fiscale al di fuori della propaganda politica e degli slogan. Il ritardo infrastrutturale italiano, le politiche pubbliche per farvi fronte e le prospettive che potrebbero aprirsi con l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione vi sono analizzate con rigore. È inutile riprenderne i singoli aspetti, dal gap infrastrutturale nei trasporti (su gomma e su ferro), a quello nel sociale, fino al ritardo nelle politiche energetiche.
Imprescindibile è invece la connessione – individuata come focus dell'intero Rapporto – tra ritardo infrastrutturale, politiche pubbliche di investimento e responsabilità delle comunità e delle amministrazioni locali. Al di fuori di questa connessione, la discussione sul federalismo fiscale rischia di risolversi in un gioco di società: le risorse sono date, le prospettive di sviluppo limitate, ciascun territorio "si riappropria" delle proprie risorse, salvo partecipare alla redistribuzione perequativa. Forse ne verranno comportamenti più virtuosi delle classi dirigenti locali, maggiormente responsabilizzate nelle politiche di spesa, ma – all'ingrosso – sarà sempre la solita torta a essere divisa per le solite parti. Viceversa, affrontare il tema del ritardo infrastrutturale italiano in rapporto al federalismo, consente di discutere di questa riforma come occasione di sviluppo del "sistema Italia" e non di mera redistribuzione delle risorse esistenti.
Il federalismo è una grande riforma istituzionale, prima ancora che finanziaria. Di fronte alle trasformazioni del mondo produttivo, delle relazioni sociali e sindacali, degli assetti economici e istituzionali, il nostro Paese ha potuto contare forse più che altrove su un investimento nuovo delle risorse territoriali, del decentramento e delle autonomie. Nei distretti economico-produttivi e nelle istituzioni territoriali è così cresciuta una nuova classe dirigente, imprenditoriale e politica, alle cui capacità è stata affidata la responsabilità di un nuovo profilo interno e internazionale dell'Italia.
Questa responsabilità ha bisogno degli strumenti necessari affinché vi si possa adempiere adeguatamente, affinché le istituzioni regionali e locali possano effettivamente rispondere alle istanze, ai bisogni, alle attese dei cittadini, delle famiglie, della società civile. Tra questi strumenti primeggia l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali, indispensabile per far fronte alle competenze loro attribuite dalle istituzioni centrali. Dunque, il riconoscimento dell'autonomia finanziaria, di entrata e di spesa, prevista dall'articolo 119 della Costituzione, e la sua urgente attuazione sono necessarie finanche a un'opera di stabilizzazione istituzionale, che metta al riparo leadership politiche con una fortissima legittimazione popolare dall'impotenza operativa nel perseguimento dello sviluppo delle comunità regionali e locali.
I pilastri su cui deve poggiare l'impianto complessivo di una riforma degna di questo nome sono essenzialmente due. In primo luogo, si tratta di garantire un'autonomia reale agli enti locali, riconoscendo loro un diritto "prioritario" alle risorse tributarie raccolte sul proprio territorio. In secondo luogo, occorre però contemperare questo assunto di partenza con le necessità di sviluppo e di benessere delle comunità locali, assicurando che il processo di devoluzione delle risorse e la successiva perequazione non si traduca per alcuni enti territoriali nell'impossi-

bilità oggettiva di garantire servizi essenziali.
Per rendere possibile tutto ciò, la strada da seguire è una sola: le risorse tributarie devono essere attribuite ai livelli territoriali di governo alla luce del principio del fabbisogno o della spesa necessaria. Le funzioni ed i servizi che incidono su diritti fondamentali della persona – come la sanità e l'istruzione – vanno garantiti per tutti i cittadini indipendentemente dalla regione di residenza, sulla base di standard fissati in modo uniforme dallo Stato centrale, cui deve corrispondere un livello minimo e adeguato di risorse finanziarie disponibili. Quindi, si può ammettere che per le funzioni ed i servizi ulteriori valga il principio della capacità fiscale e, dunque, che queste attività possano essere finanziate attraverso le risorse proprie ed i trasferimenti perequativi. Ovviamente, rimane comunque salva la possibilità per lo Stato di intervenire direttamente a favore dei territori meno sviluppati, con una politica di risorse e investimenti.
Il disegno di legge delega licenziato dal Governo, incostituzionale in aspetti non marginali secondo alcuni autorevoli commentatori (E. De Mita, per esempio), è un provvedimento con molte ombre e pochissime luci. Secondo il Ministro Calderoli la sua sostanza sarebbe nell'individuazione di una distribuzione delle risorse sulla base dei costi standard dei servizi pubblici essenziali. Certo, la fotografia della spesa storica avrebbe immortalato aree di sprechi e di inefficienze, ma nessuno sa ancora come saranno determinati questi costi standard e, dunque, in che misura e in che direzione lo Stato dovrà intervenire per perequare le risorse finanziarie territoriali.
D'altro canto, il Rapporto Intesa Sanpaolo rileva ulteriori problemi, rilevanti sul piano della riattivazione di un circuito virtuoso tra capacità finanziaria, investimenti e infrastrutture, come l'attribuzione di un patrimonio proprio ai diversi livelli di governo (che, si dice nel Rapporto, necessita di un autonomo sistema perequativo, onde evitare ulteriori disuguaglianze territoriali), e i limitati spazi di autonomia degli Enti locali, che non compensano la propagandistica abolizione dell'Ici sulla prima casa ai non bisognosi e gli altri provvedimenti governativi che hanno già tarpato le ali agli enti locali, impedendo loro l'utilizzo dei proventi da dismissione per il finanziamento di investimenti e vincolandone l'indebitamento alle decisioni centrali. Ma complessivamente, nella proposta governativa, le entrate sono ben lontane dal restare sul territorio. Resta, infatti, la finanza derivata: come puntualmente rileva il Rapporto, cancellata l'imposta locale, al governo non è rimasta che "l'assegnazione di compartecipazioni, riducendo largamente, di fatto, l'autonomia finanziaria degli Enti locali". E la loro deresponsabilizzazione non potrà che portare, realisticamente, a una minore spesa per investimenti e a una maggiore debolezza nella tenuta dei saldi di bilancio.
Ma pesano anche gli interrogativi più generali posti da Stefano Micossi su il Sole 24 ore del 6 agosto scorso. Se centrale è la questione delle risorse, i trasferimenti verranno guidati dalle funzioni assegnate, o saranno le ricchezze locali a determinare i trasferimenti? Nell'un caso il trasferimento è controllato nell'impatto sulla spesa pubblica, nell'altro no, dovendosi comunque perequare le risorse per garantire i diritti fondamentali nelle Regioni meno ricche. Per questo le competenze e le funzioni vanno determinate prima del trasferimento delle risorse. E, aggiungo io, quali competenze e quali funzioni per quali enti locali? Per le Province, per le Comunità montane che la maggioranza si era impegnata a sopprimere? Per i comuni dissestati che ricevono elargizioni statali di 500 milioni di euro come Roma o 150 milioni di euro come Catania? E le Regioni a statuto speciale saranno ricondotte nel bilanciamento perequativo? O continueranno ad avere risorse aggiuntive, senza peraltro che in esse siano contemplate le quote previdenziali e del debito pubblico che a partire da alcuni contesti territoriali contribuiscono a mettere a rischio la finanza pubblica nazionale? Infine, una volta standardizzati i costi dei servizi e quantificate le risorse, come si affronta il problema dello sviluppo del Mezzogiorno, sì che non pesi per sempre sul fondo perequativo dello Stato?
Senza dimenticare i problemi istituzionali che il disegno di legge governativo pone o lascia senza risposte: può il Governo delegare a se stesso la soluzione di questi nodi irrisolti, fuori dal confronto parlamentare? La prassi di questa legislatura, di considerare l'interlocuzione parlamentare come un inutile fastidio che

ritarda il processo legislativo, non lascia ben sperare. E ancora: può immaginarsi una vera riforma federale senza la previa introduzione di una camera territoriale, il Senato federale, luogo di compensazione delle spinte centrifughe e centripete, che rappresenti il punto di equilibrio costituzionale di un decentramento efficiente? Questo ruolo non può averlo la Commissione paritetica, organo paralegislativo extraparlamentare, ispirata a logiche di trattativa sindacale con gli enti locali in veste di questuanti (come è stato per l'Ici). Piuttosto, si apra la Commissione bicamerale per gli affari regionali alle rappresentanze di Regioni ed enti locali.
Torniamo dunque al cuore del contributo che ci viene offerto da Intesa Sanpaolo: come è possibile mettere in relazione una diversa distribuzione delle competenze e delle risorse finanziarie con una politica di investimenti nelle infrastrutture che non tenda semplicemente a recuperare il ritardo italiano nel contesto europeo, ma lo faccia a partire dalle condizioni di maggiore arretratezza? Manca ancora qualcosa al federalismo di cui discutiamo per diventare quel motore dello sviluppo del Paese che vorremmo che fosse. Esso è immaginato da più parti come un gioco a somma zero: nella migliore delle ipotesi sono previste (e chissà come quantificabili) delle economie sugli sprechi e sui disservizi. Manca un progetto per il Paese, un'idea di crescita e di sviluppo all'interno del quale il federalismo fiscale possa contribuire a produrre maggiore ricchezza. Il nodo della distribuzione delle risorse e della perequazione si scioglie felicemente se il federalismo entra nella prospettiva della politica economica, se c'è un'idea di sviluppo che faccia crescere omogeneamente il sistema Paese, a partire dalle aree più in difficoltà. Il federalismo non può essere frutto di operazioni di ingegneria sociale, ma deve accompagnare un processo organico, che parta dal basso e si ispiri a valori condivisi di sussidiarietà e di solidarietà efficacemente coniugati, con un forte aggancio al contesto europeo che la crisi della globalizzazione rende riferimento sempre più necessario e non da vivere con maggior fastidio. Solo in questo modo il federalismo potrà diventare una occasione di crescita e non la micragnosa spartizione delle (magre) risorse esistenti.

Roberto CASTELLI

Intanto, se lei mi consente una mozione d'ordine, siccome ci tengo molto ad ascoltare le conclusioni del Dottor Passera e siccome alle cinque e mezzo devo andar via perché abbiamo un incontro proprio per cercare di far partire una grande opera (e forse finalmente parte), la Pedemontana, cercherei di stare abbastanza limitato.
I temi che sono stati sollevati sono tantissimi. Lo si dice sempre, ma in realtà stavolta è vero, atteso il livello anche degli interlocutori. Io vorrei attenermi al tema. Mi piace rileggere il titolo di questo convegno, *Strategie per la crescita, federalismo fiscale e infrastrutture*, quindi vorrei dire qualcosa su questo tema, non perché voglia sfuggire a tutte le puntuali osservazioni che ha fatto Michele Vietti.
Dico solo una cosa: attenzione a non fare confusione, perché mi sembra che tu abbia mischiato un po' questioni di federalismo e questioni di federalismo fiscale. Questa è una legge ordinaria, non è una riforma costituzionale, la Costituzione è lì presente. Le Province non le possiamo abolire semplicemente per il fatto che sta scritto in Costituzione che le Province ci sono. E questo lo dico *en passant*, poi avremo occasione per confrontarci, ripeto, su una legge ordinaria, non su una riforma costituzionale, una cosa completamente diversa, con tutti i limiti che una legge ordinaria ha e deve avere rispetto a una riforma di natura costituzionale. È chiaro che noi avremo un assetto federalista solo a seguito di una modifica della Costituzione. Almeno questo è il mio parere, ma non soltanto il mio.
Parliamo delle infrastrutture e poi parliamo di come questa grande partita delle infrastrutture può essere ostacolata o invece portata avanti in maniera migliore, nel caso in cui ci sia un po' di federalismo fiscale. Credo che questo titolo sia stato

profetico, perché sicuramente è stato pensato prima della grande crisi e oggi è ancora più di attualità. È del tutto evidente – e lo diceva prima il Presidente Buzzetti – che c'è la necessità di un grande rilancio delle opere pubbliche nel Paese, perché di fronte a una sorta di "gelata" dell'economia c'è la grande necessità di stimolare il Paese introducendo fonti e risorse per rilanciare le opere pubbliche che possono essere un volano – spero di crescita – ma quantomeno di mantenimento delle previsioni che erano state fatte pre-crisi.
Vi do soltanto alcuni dati: il piano decennale delle infrastrutture prevede una spesa di 150 miliardi, di cui 115 sono già stati approvati dal CIPE. Quindi se noi potessimo semplicemente dare avvio a questa grandissima massa di investimenti, credo che avremmo dei grandi benefici per il Paese.
Io non vorrei buttarvi nella più cupa disperazione più di quanto abbia fatto il Ministro Fitto, però credo che uno degli elementi per cui questo Governo viene apprezzato è che quantomeno cerca di dire sempre la verità e da quella si cerca poi di trovare dei punti di ripartenza. Anch'io cercherò di dirvi almeno la mia verità, come la penso io su questo tema.
È del tutto vero che noi, per quanto riguarda le infrastrutture e soprattutto le infrastrutture di trasporto, siamo di fronte a una drammatica carenza rispetto agli altri Paesi europei. Dovuta a che cosa? Secondo me dovuta a quattro fattori che si sono incrociati in questi anni che stiamo cercando disperatamente di districare a partire dal terzo millennio, in particolare con il secondo Governo Berlusconi.
Il primo è l'Effetto Nimby che è noto, per il quale tutte le opere pubbliche e tutte le grandi infrastrutture trovano una fortissima resistenza sul territorio e credo che il Presidente Bresso ne sappia qualcosa. Il caso è clamoroso ma non è l'ultimo, non sarà l'ultimo: è uno dei più esemplificativi. Tutte le grandi opere pubbliche del Paese sono andate incontro a questo problema. È un problema che ha rallentato o vanificato la costruzione delle opere non per anni, Presidente, ma per decenni. Vi dico che abbiamo inaugurato due mesi fa il passante ferroviario milanese dopo 27 anni di lavoro, 27 anni per fare 9 km di foro. Questo è il dato. E potrei andare avanti ed elencarne tantissimi. Quindi questo è il primo problema. I governi, anche culturalmente, non hanno ancora messo a punto una strategia atta a superare questo grave problema. Non me ne vogliano adesso gli amici dell'opposizione, però noi abbiamo avuto anche fior di governi che hanno bloccato tutto scientemente. Il Ministro Pecoraro Scanio credo che sotto questo punto di vista sia un esempio luminoso. È un dato di fatto, è stato Ministro e per due anni ha bloccato tutto. Il Ministro Prestigiacomo si è trovato 160 VIA da affrontare, tutte ferme. Questo è un dato.
La seconda questione sono le difficoltà burocratiche, che nascono da che cosa? Io credo che sotto questo punto di vista noi siamo ancora figli di tangentopoli. Perché dico questo? Perché siamo ancora alla Merloni quater. Merloni viene dopo tangentopoli e si illude credo, come ci siamo illusi in molti, di riuscire a fare una legge che garantisca il fatto che di fronte a un determinato meccanismo non è più possibile violare la legge stessa. Credo che sia una gigantesca illusione. In realtà questo non ha bloccato i mariuoli, ma ha bloccato i lavori. Tant'è vero che di fronte a procedure così complicate, si è poi fatta la Merloni bis, poi la Merloni ter, poi la Merloni quater proprio per cercare invece di avvicinarsi a delle procedure che avessero un fondamento di natura pratica. Guardate che sotto questo punto di vista c'è un ostacolo culturale spaventoso. Mi riferisco a un caso proprio recentissimo: l'art. 7 bis aggiunto al decreto Alitalia, giusto per parlare di cose di attualità, viene presentato da una trasmissione televisiva come l'ennesimo tentativo di salvare dei malfattori. Bene, quell'articolo è stato a mio avviso ingenuo dal punto di vista politico, ma era un articolo che consentiva a qualche operatore che adesso sta rischiando di suo per il bene del Paese di non finire in galera, visto che si stava assumendo pesantissimi rischi. È stato presentato dall'opposizione come l'ennesimo tentativo da parte di un Governo di mettere le mani nella marmellata e quindi l'abbiamo dovuto ritirare. E il problema è lì irrisolto. Questo vi dice qual è il clima che si vive se si tenta di costruire delle procedure che servono a che cosa? servono a qualcuno per rubare meglio? no, servono semplicemente a far lavorare gli amministratori, che in certi casi rischiano tantissimo. E questo avvie-

ne sempre. La semplificazione delle procedure in questo clima culturale è un'illusione, perché non appena si tenta di semplificare una procedura compare sempre il tribuno di turno, che può essere il grande comico, l'uomo politico o il grande anchorman che ti dice: "Ecco, vedete, stanno tentando ancora una volta di riportare in auge tangentopoli". Ma finché noi non superiamo questo dato culturale, avremo sempre gravi problemi sotto questo fronte.
Infine, la terza questione è di natura costituzionale. Stiamo cercando di superare anche questa, ma prevedo degli ostacoli pesantissimi. Credo sia la madre di tutti i ritardi che noi in Italia abbiamo vissuto negli ultimi vent'anni: il ricorso al TAR. Il ricorso al TAR è il perenne strumento che coloro che perdono le gare o che non vogliono comunque un'opera, hanno in mano e che blocca tutto. Oggi, per chi perde al TAR e perde al Consiglio di Stato, si è aggiunto un altro grado di possibilità di giudizio, che è l'Europa. Questo significa che chi perde al TAR e perde al Consiglio di Stato può andare anche in Europa e lì le cose stanno ferme. Perché ho parlato adesso di BRE-BE-MI? Perché finalmente pare che arrivi dall'Europa la liberatoria su un ricorso fatto da un Senatore dei DS… Non ricordo più, si chiamavano ancora DS? Cambiano nome tutti gli anni… Comunque quel partito lì… Io vi ricordo che la BRE-BE-MI è un'opera che non costerà una lira allo Stato, ma è stata bloccata per anni e anni perché c'era qualcuno che non la voleva. Tra l'altro si trattava di senatori di altre parti d'Italia che però hanno ricorso anche in Europa.
E infine c'è la questione delle risorse. Prima Michele Vietti diceva che io sono ingegnere. Sì, è vero, lo so, e mi ricordo che quando studiavamo analisi matematica e dovevamo dimostrare i teoremi c'erano le condizioni al contorno. Le condizioni al contorno sono quelle condizioni che sono ineludibili. E allora, sotto questo punto di vista, io sento spesso dire – ed è una tesi che può essere legittima in via del tutto teorica – che in casi come questi, in casi in cui le infrastrutture veramente possono essere il rilancio del Paese (e oggi più che mai), possiamo anche superare i parametri di Maastricht. Ma guardate che non è così: il problema non è Maastricht. Il problema sono le agenzie di rating, che ci danno il rating in funzione della spesa pubblica che noi mettiamo in atto. Io vi ricordo che un punto in più di interesse sui BOT ci costa un punto di PIL. È questo il dato ineludibile col quale noi dobbiamo fare i conti, che non è una scusa banale per poter dire che non facciamo nulla, ma è il problema dei problemi.
Noi facciamo sempre riferimento alla Spagna, alla Francia e quant'altro, alla Germania. Cito a memoria, ma non mi pare di sbagliare: la Spagna ha un debito pubblico su PIL del 36%, la Francia ce l'ha del 67%. È chiaro che possono fare politiche di spesa pubblica completamente diverse dalle nostre. E questo, voglio dire, questo è un peso che noi ci porteremo ancora per decine di anni a venire.
Questo Governo ha fatto una scelta che va sulla linea tra l'altro della scelta fatta da parte del Governo Prodi, quella di cercare di abbassare il rapporto il più possibile e il più rapidamente possibile. Ma non tanto per Maastricht, quanto per liberare almeno i nostri figli da questo peso immane che ci tormenta e che non ci consente di fare nulla, non ci consente di investire nulla. Io personalmente lo condivido. Peccato che porta a una conclusione: siccome noi non abbiamo voluto aumentare le tasse, per la prima volta nella storia della Repubblica… (sono arrivato lì io, si vede che io ho un rapporto con il denaro, Dottor Passera, che non è molto positivo), dicevo - per la prima volta nella storia della Repubblica, nel triennio, sulla tabella dedicata alle nuove risorse per le infrastrutture c'è un bel zero tondo, zero, non c'è neanche un euro. Non è mai accaduto!
Io ho detto a Tremonti: metti almeno 100 milioni, giusto per togliere lo zero. Sennò vi immaginate Vietti e tutti gli altri in Commissione, avranno buon gioco per attaccarci sotto questo punto di vista.
Vuol dire che ci arrendiamo? Assolutamente no, perché stiamo tentando di recuperare risorse per vie alternative. E le possibilità ci sono. Io spero che almeno entro la fine dell'anno, quando dovremo approvare la Finanziaria, potremo dare queste buone notizie al popolo italiano.
Vengo al federalismo. Come può il federalismo intervenire su questo processo? Intanto anche qui la Costituzione è chiara: le grandi opere sono materia concorrente, e questo è un dato ineludibile. Possiamo essere d'accordo o meno, ma in

questo momento è così.
Io credo che possano… anzi, non "credo". C'è già la dimostrazione che sotto questo punto di vista si possono fare dei grandi passi avanti. Intanto il primo passo è il fatto che sono state costituite delle società regionali tra ANAS e Regioni (mi pare che anche il Piemonte l'abbia costituita) proprio per velocizzare la progettazione e le procedure. Ragionare a livello regionale consente di diventare molto più rapidi. Primo per la convinzione delle popolazioni, che permette di superare il grave problema dell'Effetto Nimby; secondo perché si possono superare le difficoltà burocratiche più rapidamente.
La Regione Lombardia anche in questo caso credo sia all'avanguardia, ha costruito una legge obiettivo regionale che consente di intervenire quando il CIPE o altri organi centrali impiegano troppi anni per portare avanti le procedure stesse. Quindi credo che sia questo il tema fondamentale sul quale ragionare in materia di federalismo a Costituzione vigente. Perché è ovvio che se poi si ragiona su nuove Costituzioni, allora chiaramente gli orizzonti si possono allargare.
Quindi, per ricapitolare, noi siamo impegnati innanzitutto a trovare fonti di finanziamento alternative all'intervento pubblico. Vi do un dato: per il piano triennale delle grandi infrastrutture, la legge obiettivo per il nord, abbiamo bisogno di 15 miliardi e ne abbiamo 4,5. Questo è lo stato dell'arte, la verità. Non so se questo vi induce pessimismo o ottimismo, in me induce voglia di lavorare per trovare se non tutti i 10,5 miliardi mancanti, almeno una grossa parte. E questo si può fare, vi garantisco che si può fare e stiamo lavorando molto.
Secondo: incentivare tutte quelle possibilità che in questo momento la Costituzione ci consente per portare la regia delle grandi opere a livello regionale, atteso che per le grandi reti ogni Regione può fare la sua parte. Vi cito il Corridoio 1 sul quale c'è il Brennero, che va da Palermo ad Amburgo. Io sono convinto che se la Regione Piemonte avesse potuto gestire più autonomamente la questione della Torino-Lione, probabilmente a questo punto saremmo più avanti di quanto non siamo. Grazie.

Corrado PASSERA

L'obiettivo di questo convegno, che ripropone una riflessione che portiamo avanti ormai da cinque anni, è di mettere insieme gente concreta, competente, portatrice di idee, per mettere a fuoco e far avanzare quello che per il nostro Paese è il tema dei temi, quello della crescita.
Negli ultimi cinque anni il tema è stato declinato in vari modi, anche tenendo conto delle altre priorità contingenti. La crescita – come è stato giustamente notato – oggi è, se possibile, ancora più centrale, anzi è addirittura un'emergenza.
Per gli stessi motivi abbiamo richiamato nel titolo del Convegno anche il tema delle infrastrutture, e su questo mi soffermerò pescando alcune delle tante buone idee emerse, così come il tema del federalismo, un tema oggettivamente difficile e ancora aperto.
Come crescita e federalismo vadano insieme è abbastanza chiaro, nella misura in cui il federalismo permetterà di razionalizzare l'apparato pubblico e di portare le istituzioni più vicine ai cittadini.
Il legame fra infrastrutture e federalismo è oggettivamente un tema molto più complesso.
Il tema della crescita, lo ripeto, è diventato una vera e propria emergenza. Quella della crescita sostenibile era già in passato la priorità numero uno, per un Paese come il nostro che da troppi anni non cresce abbastanza. Oggi, non è più questione della velocità della crescita, oggi dobbiamo evitare che la recessione diventi depressione con le implicazioni in termini di deflazione e disoccupazione che tutti possiamo immaginare. Oggi dobbiamo affrontare l'emergenza del sistema finanziario mondiale; è successo l'inimmaginabile, sono state nazionalizzate grandi banche di Paesi che ci impartivano lezioni, sul fatto che noi non eravamo

abbastanza "di mercato" e su altri argomenti del genere; il nostro sistema finanziario e bancario in particolare mi sembra che stia reagendo meglio che in altri Paesi. Il Governo – da parte sua – ha operato in maniera molto composta, molto concreta, fornendo quella rete di protezione che speriamo non debba mai essere utilizzata. Bene o male si sta dimostrando che in questo Paese il credito è stato erogato correttamente, l'indebitamento delle famiglie e delle imprese è sostanzialmente sotto controllo, si è evitata la bolla immobiliare che in altri paesi si è trasformata in una vera e propria inondazione che ha diffuso i suoi effetti in tutti i settori economici.
Detto tutto ciò, per riprendere a crescere dobbiamo fornire shock positivi al mondo dell'economia reale così come è stato fatto per fronteggiare la crisi finanziaria. Il rilancio delle infrastrutture, in questo senso, può giocare un grande ruolo, sia congiunturalmente che strutturalmente, le infrastrutture possono creare stimolo economico nel breve termine, ma anche sviluppare maggiore competitività del Paese e quindi capacità di crescere nel lungo termine.
Non c'è crescita sostenibile, e l'abbiamo detto anno dopo anno in questi cinque anni, senza una dotazione di infrastrutture adeguata. In Italia, siamo rimasti oggettivamente indietro su quasi tutti i fronti: trasporti, mobilità, energia, rifiuti, acqua. Se poi si allarga il tema delle infrastrutture a quello dei lavori pubblici, certamente va fatto un richiamo al problema della casa. Si tratta anche qui di una vera propria emergenza per una fascia importante e sempre più larga della popolazione per le cui esigenze abitative il nostro Paese non sta facendo niente da molti anni.
Abbiamo un piano decennale per realizzare infrastrutture indispensabili di oltre 100 miliardi previsto dalla Legge obiettivo ormai sette anni fa: di quei 100 miliardi al momento ne sono stati spesi venti. Nello stesso periodo i Paesi nostri concorrenti, e paesi simili a noi – non parlo della Cina –, hanno speso 2, 3, 4, 5 volte tanto.
Nessuno naturalmente pensa che le infrastrutture – da sole – possano evitare la recessione, ma la leva delle infrastrutture può veramente rappresentare uno strumento formidabile per evitare l'avvitamento della recessione.
Purtroppo, non abbiamo ancora trovato la formula, quel mix di risorse finanziarie, procedure, operatori industriali, che può garantire interventi analoghi a quelli che si stanno attuando in altri Paesi. E ciò crea un effetto nascosto, ma non per questo meno grave: sto parlando del costo del non fare. La dimensione di questo costo, davvero gigantesca, dovrebbe farci chiedere se gli obiettivi di bilancio pubblico che ci eravamo posti prima che la crisi scoppiasse siano ancora ragionevoli. Il costo del non fare in termini di occupazione, di reddito, di attrazione di investimenti esteri e di mancata crescita lo pagheremo tutti, anche se non lo leggeremo sulle statistiche. Noi italiani, certo, abbiamo un enorme carico di debito accumulato da portarci dietro, ma non possiamo nasconderci che se si ferma l'economia, anche i conti pubblici andranno fuori controllo e dobbiamo assolutamente evitarlo. Sono certo che anche la UE, di fronte a piani di investimento credibili, saprebbe ribassare – almeno temporaneamente – i suoi parametri .

Pensiamo alla famosa BRE-BE-MI, giustamente citata: è finanziata da anni. Siamo riusciti a bloccarne la realizzazione anni dopo anni e forse solo fra qualche mese vedremo i primi cantieri. Chi ha quantificato il costo enorme di avere Brescia e Milano che non riescono a collegarsi accettabilmente? Possiamo permetterci di accettare questo tipo di costi nascosti che si stanno accumulando? Ritengo proprio di no. Ritengo che quella in infrastrutture sia una delle poche spese, uno dei pochi impieghi di capitale – correggo il termine spese perché nel guardare ai conti pubblici noi tendiamo a mettere insieme spese correnti e investimenti – che ci permette di costruire il nostro futuro.
Il pareggio di bilancio non può giustificare il rischio della depressione – come l'esperienza degli anni '30 dimostra – né possiamo rinunciare a costruire il nostro futuro.
Tento anch'io di fare un commento sul tema difficilissimo del rapporto fra infrastrutture e federalismo. Quel che mi sembra certo è che ci sono delle infrastrutture, delle tipologie di lavori pubblici che hanno una dimensione, uno scopo, una valenza prettamente locali e che quindi, sicuramente, è meglio delegare del tutto alle autonomie locali. Il federalismo non è buono o cattivo in sé, è buono nella

misura in cui effettivamente dà ai cittadini la possibilità di misurare e confrontare i risultati delle diverse amministrazioni e mettere così i cittadini nella condizione di valutare. Continuiamo a parlare di avvicinare il cittadino alle istituzioni, però non gli diamo gli strumenti per farlo. Come e quando misuriamo l'efficacia delle amministrazioni, ne confrontiamo i risultati e mettiamo effettivamente il cittadino in grado di giudicare e quindi di scegliere? Su questo terreno dobbiamo fare di più, con lo spirito di premiare le Amministrazioni che fanno meglio e punire, o quantomeno stimolare quelle che non fanno. Come è stato detto anche in questa sede, se vengono tagliati i trasferimenti a tutte le Autonomie, alla fine vengono penalizzate le Amministrazioni che hanno operato virtuosamente rispetto a quelle che invece hanno operato non virtuosamente.
Se alla fine lo Stato centrale paga a piè di lista comunque, senza sanzioni di qualche tipo per chi non ha rispettato piani e patti, se alla fine si ha la certezza che tanto in un modo o nell'altro lo sbilancio verrà coperto, qual è lo stimolo a spendere bene, a rimanere nei limiti concordati? Il federalismo dovrà rispondere anche a questo tipo di problemi, facilitando la creazione di strumenti in grado di migliorare la macchina amministrativa del nostro Paese.
Per tornare al tema infrastrutture, abbiamo detto che ci sono quelle prettamente locali e quindi da non centralizzare, perché a livello regionale e in taluni casi a livello comunale è più facile spendere bene ed è più controllabile l'efficacia delle realizzazioni.
Allo stesso modo, però, va trovato un migliore processo decisionale realizzato per le grandi infrastrutture per le quali il tema non è più di ottimizzazione locale, ma è sicuramente di ottimizzazione nazionale o addirittura europea.
Le grandi infrastrutture europee sono ormai parte di quella "cosa" che dobbiamo costruire e che si chiama Europa e sono importanti quanto il mercato unico, quanto l'Euro. Questo tipo di infrastrutture, così come quelle di importanza nazionale, non trovano beneficio in un eccessivo coinvolgimento dei tanti livelli istituzionali e dei relativi diritti di veto. È il momento di dirci che esistono delle infrastrutture fondamentali per il nostro Paese la cui realizzazione viene penalizzata e ritardata, anche con insopportabili incrementi dei costi, dal ruolo eccessivo e in certi casi del tutto inutile di una filiera pletorica di autonomie locali che vengono coinvolte nelle decisioni.
Se in sette anni abbiamo speso solo 20 dei 100 miliardi della legge obiettivo; se ci vogliono 27 anni per fare il famoso passante di Mestre, forse è anche perchè abbiamo introdotto procedure che concedono troppi diritti di veto.
Siamo sicuri che l'effetto Nimby è più gestibile se la regia è affidata al soggetto pubblico locale? Forse non è politically correct dubitarne apertamente, ma io credo che in molti casi si sblocca il blocco del Nimby solo agendo dal centro. La mia esperienza di cinque anni nel mondo pubblico mi dice che in taluni casi gestire dal centro talune iniziative togliendo la pressione del locale sulla struttura organizzativa periferica dà molti benefici. Non ci sono certezze in questo campo, ma non darei per scontato che si gestisce meglio il Nimby delegando totalmente a livello locale. Non darei per scontato che la delega totale alle varie autonomie diminuisca il rischio di corruzione. Per talune cose, per esempio per le infrastrutture di valenza nazionale o internazionale, mi porrei sicuramente il tema di un forte direzionamento centrale.
Certamente – l'hanno detto quasi tutti i relatori – dobbiamo fare grande attenzione a quello che sta succedendo in termini di proliferazione normativa. La legislazione concorrente ha creato un disordine che non ha uguali. Siamo di fronte a una paralisi tra le istituzioni, quasi obbligate a ricorrere le une contro le altre, con la Corte Costituzionale che ormai passa il suo tempo a dirimere questioni legate alla scarsa chiarezza dei confini di competenze.
Una linea d'intervento potrebbe essere quella di leggi quadro più forti e di deleghe chiare all'interno delle stesse leggi. Probabilmente ci saranno anche altre soluzioni, però certamente così non va.
Allo stesso modo andrà evitato il rischio della proliferazione tributaria, perchè se ogni regione si facesse la propria "riforma" anche sotto questo aspetto, impantaneremmo il nostro Paese in maniera veramente difficile da recuperare.
Si tratta di rischi che possiamo evitare e mi sembra che dagli interventi di oggi siano venute tante idee per affrontarli concretamente.

In generale, auspico che, proprio tenuto conto di tali rischi, il processo federale in corso vada avanti senza eccessi, con buon senso e con la consapevolezza degli errori e degli squilibri che possono crearsi.

In sintesi, di quello che volevamo anche un po' dirci come promotori del convegno: le infrastrutture oggi sono una leva fondamentale, importantissima e anti-ciclica a nostra disposizione. Siamo entrati in recessione e quanto questa recessione sarà profonda, quanto sarà lunga, dipenderà in parte da noi. Perché non sia molto lunga e molto profonda, dobbiamo saper usare al meglio la leva delle infrastrutture e dei lavori pubblici, interpretando Keynes per quello che Keynes intendeva.
Mentre mettiamo sul tavolo gli investimenti pubblici, stimoliamo anche gli investimenti privati. Questo è di nuovo un momento in cui, non potendo contare molto sulla crescita dei consumi e volendo comunque come Paese continuare a rafforzarci in termini di produttività, vanno incoraggiate e premiate le aziende che investono in innovazione e in tecnologia. Se vogliamo creare uno shock positivo, forte, che controbilanci lo scivolamento dell'economia reale, così come hanno fatto altri governi europei la settimana scorsa, dobbiamo valorizzare al meglio le due leve, degli investimenti privati e degli investimenti pubblici.
Se come Europei destinassimo il 2% del PIL dei Paesi della UE al rafforzamento infrastrutturale del nostro continente, mobiliteremmo in cinque anni oltre un trilione di Euro, oltre mille miliardi di Euro. Da parte nostra, come è stato illustrato da Mario Ciaccia, se riuscissimo a mobilitare 50 miliardi all'anno ben spesi, per tutte quelle infrastrutture che citavamo prima, dalla mobilità ai trasporti, dall'energia all'acqua, dai rifiuti alla casa, avremmo fatto un bel pezzo di strada per affrontare non soltanto la crisi economica nella quale stiamo entrando sempre più profondamente, ma anche per prepararci ad approfittare del prossimo ciclo economico.

Infine, un accenno al ruolo delle banche, alle responsabilità che ci competono. Nel campo della "finanza pubblica" Intesa Sanpaolo ha creato una banca dedicata, Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo, che è la più grossa realtà privata che in Italia operi in questo settore e sulla quale noi continueremo a mettere risorse e impegno. Come sistema creditizio, e certamente come Intesa Sanpaolo, in questi mesi non stiamo facendo mancare il nostro supporto di credito a nessuna parte dell'economia. È il nostro modo di fare banca. C'è sicuramente un problema di fiducia forte, che va affrontato a tutti i livelli ma di cui la politica per prima deve farsi carico, portando fuori il Paese da questa situazione di sfiducia. Solo tutti insieme possiamo superare la situazione nella quale ci troviamo. Con questo genere di convegni cerchiamo di farlo parlando chiaro, coinvolgendo persone che sanno parlar chiaro e che non si nascondono dietro a un dito, con un approccio positivo, che è quello del fare sistema, dell'essere insieme nell'affrontare le sfide. Negli anni scorsi il tema era più quello di cavalcare una fase di crescita mondiale, oggi si tratta di affrontare una situazione di segno opposto e molto complessa, dove però l'Italia ha alcuni elementi di relativo vantaggio. Noi, per come siamo fatti, abbiamo potuto approfittare meno di altri di talune fasi di crescita. Oggi però abbiamo una struttura Paese che per la sua diversificazione, flessibilità, forza interna può reggere l'urto meglio di altri. Lasciatemi dire che anche il nostro welfare è una forza, anche se dobbiamo metterlo a posto, aggiustarne i meccanismi, renderlo più efficiente e contemporaneamente allargarne i confini. Questo è molto importante, perchè il successo delle società, certo, viene dalla competitività ma anche molto dal grado di coesione interna. Insomma, noi abbiamo meccanismi di "tenuta sociale" che buona parte del mondo non europeo ci continua ad invidiare. Ecco, per tutte queste ragioni possiamo affrontare meglio di altri la situazione, però c'è bisogno in tempi brevi di dare uno shock positivo forte anche alla parte reale dell'economia.
Le infrastrutture sono uno strumento formidabile per contribuire a creare questo shock e nelle parole di tutti i relatori ne ho trovato conferma. Da parte nostra ci metteremo il massimo impegno.