



26 Giugno 2009

**IL RUOLO DELLE PUBLIC UTILITIES COME FATTORE DI  
SVILUPPO ECONOMICO DEL TERRITORIO E DI SOSTEGNO  
NELL'ATTUALE CRISI ECONOMICA**

*Intervento di PATRIZIA MATTIODA – Vice Presidente del*

*Collegio dei Costruttori Edili della Provincia di Torino – ANCE Torino*

— · — · + · — · —

Autorità, gentili signore e signori, colleghi,

Il momento economico genera su scala mondiale le massime preoccupazioni; nonostante appaia scongiurata una paralisi del sistema, l'incertezza continua a gravare sulle istituzioni finanziarie e sulle prospettive del credito e, soprattutto, dell'economia reale.

Nel nostro Paese sono stati colpiti gli investimenti produttivi, sono diminuiti gli investimenti in costruzioni, si è accentuata la debolezza dei consumi: ci siamo vantati della “prudenza” delle nostre banche, del fatto che la bolla

immobiliare da noi non si fosse prodotta; ma ci siamo dimenticati della nostra dipendenza dalla domanda estera, di essere cresciuti per anni meno degli altri Paesi, di avere una Pubblica Amministrazione senza risorse e senza la capacità di produrre un'efficace azione di stimolo: abbiamo perso il treno della crescita e ora ci troviamo fermi con gli altri, ma alcune stazioni più indietro di loro.

Nel 2008 il PIL è diminuito in Italia dell'1 per cento in termini reali, nel primo trimestre del 2009 si registra una riduzione del 2,4 per cento rispetto al periodo precedente, il calo più marcato dal 1970. I dati previsionali tratti da varie agenzie per l'anno in corso mostrano univocamente una recessione e una contrazione del commercio con l'estero e dei consumi, oltre a un forte calo degli investimenti. Solo dal 2011 si prevede un ritorno stabile e in sordina (1%) della crescita, in un'economia connotata da inflazione e disoccupazione.

Sul fronte dei conti pubblici sono stati perseguiti interventi volti ad attenuare i costi sociali della crisi e a sostenere la domanda fino ad ora soprattutto reindirizzando fondi già stanziati. Per il 2010 l'indebitamento netto dovrebbe rimanere stabile sul livello del 2009 e il debito pubblico al 117,1 per cento del PIL.

I dati esposti mettono in evidenza che un riequilibrio dei conti richiederà interventi di ampia portata sulla struttura della spesa e sul funzionamento delle Amministrazioni pubbliche, e renderà estremamente difficile un alleggerimento della pressione fiscale.

Le ripercussioni di questa crisi sul settore delle costruzioni in Italia, sono state e sono pesanti: il comparto più in difficoltà è quello delle opere pubbliche. La crisi ha ulteriormente peggiorato il trend negativo di investimenti in atto su scala nazionale dal 2005 e in Piemonte, grazie alle Olimpiadi, dal 2006. La riduzione degli investimenti realizzati è stata nel 2008 del 5,1% in termini reali rispetto all'anno precedente.

Il Presidente dell'Autorità di Vigilanza Giampaolino, nella Sua relazione esposta ieri al Senato, ha denunciato un calo dei lavori messi in gara nei primi tre mesi del 2009 pari al 4,3%.

Sul fronte torinese, l'indagine congiunturale sulle imprese del nostro Collegio per il I semestre 2009 mostra che circa il 46% si attende una riduzione di fatturato, percentuale che sale al 50% nel caso delle imprese che svolgono prevalentemente lavori pubblici. Quasi la metà delle imprese pronostica una riduzione dell'occupazione e circa il 66% di esse non prevede investimenti nei prossimi sei mesi.

Per quanto riguarda gli appalti pubblicati in Torino e provincia il calo è ormai costante dal 2006 ad oggi: si è passati dai quasi **800 milioni di Euro del 2006** ai **600 milioni del 2008**.

Il 2008 riporta gli investimenti pubblici ai valori del 2001 ed è dunque il peggiore anno degli ultimi sette.

Nel primo trimestre 2009, sempre in provincia di Torino, sono stati pubblicati 127 bandi per circa 137 milioni di €.

In proiezione su tutto il 2009, ciò significherebbe una riduzione di ulteriori 40/50 milioni di € rispetto al 2008.

Particolarmente significativo è il dato relativo al **Comune di Torino**, che ha pubblicato lavori pubblici per poco meno di **11 milioni di €**.

Gli unici enti che hanno dato segnali positivi sono la Provincia di Torino (32 milioni di €); le ASL (circa 21 milioni di €) **e la SMAT (13,5 milioni di € circa)**.

Per cercare di uscire da questo periodo di crisi sono necessari alcuni ingredienti fondamentali: la “visione”, le “regole” ed ultimo ma non meno importante il “coraggio”.

Vorrei affrontare questi temi con particolare riferimento al settore delle *public utilities*.

\*\*\*

In un periodo di crisi, a mio parere, **visione significa** capacità di agire su quelle leve che sono in grado di meglio abbinare l'effetto "anti-ciclico" immediato con l'accumulo di potenziale di crescita per il futuro.

Ebbene, **le infrastrutture che forniscono i servizi locali rappresentano un importante strumento di azione anticiclica:**

- **In primo luogo** l'investimento delle *public utilities* rivolto, come spesso accade, al settore delle costruzioni, mette in moto un settore che rappresenta una delle più significative branche dell'economia per importanza di impatto: infatti una spesa pari a 100, nelle costruzioni, determina una produzione totale, in tutti i settori dell'economia, di circa 273, della quale solo il 48% si realizza nelle costruzioni, lasciando il 52% dell'impatto agli altri settori.

Se spendessimo, per ipotesi, un miliardo di Euro nel settore delle costruzioni, cifra con la quale, per intenderci, si possono costruire una cinquantina di chilometri di autostrada, vedremmo generarsi nell'economia, in varie fasi e in vari comparti, circa 3 miliardi di euro di fatturati, corrispondenti a circa 23 mila posti di lavoro a tempo pieno.

- **In secondo luogo** l'investimento delle *public utilities* può rendere concreta l'attenzione necessaria verso le infrastrutture medio-piccole e diffuse sul territorio, verso cioè quelle opere più immediatamente cantierabili, che sono le uniche in grado di opporsi con rapidità all'andamento negativo del ciclo economico, e sono anche le uniche in grado di impedire lo sfaldamento del tessuto imprenditoriale locale.

**Ma l'effetto più rilevante dello sviluppo delle public utilities riguarda la loro capacità di divenire motore di crescita economica.**

Mentre in Italia si perdeva tempo a discutere se l'avvento della "new economy" comportasse una diminuzione dell'impegno pubblico nell'investimento e nell'ammodernamento delle infrastrutture, gli altri Paesi continuavano ad aumentare la loro dotazione, in modo da poter poi rispondere prontamente alle future esigenze produttive.

Le infrastrutture sono centrali nelle attività di tutte le imprese e delle famiglie; esse rappresentano, per così dire, le ruote dell'attività economica. Nelle economie avanzate, telecomunicazioni, elettricità ed acqua sono utilizzate in pressoché tutti i processi produttivi e le infrastrutture di trasporto costituiscono l'input di ogni prodotto.

La prospettiva, appunto, non è solo anticongiunturale, di mero sostegno alla domanda. L'obiettivo è quello di creare realtà più competitive che rendano possibile una maggiore crescita nel medio-lungo periodo.

Le infrastrutture di trasporto e quelle energetiche, i servizi sanitari e quelli legati all'istruzione sono le tipologie di dotazione su cui si dovrà prestare maggiore attenzione.

Queste considerazioni non possono prescindere dal ruolo svolto dai sistemi urbani. Le città sono sede privilegiata delle funzioni superiori e dei servizi di eccellenza, motore dello sviluppo economico, dell'occupazione, degli scambi sociali e dell'innovazione.

Il sempre maggiore utilizzo delle aree urbane implica un incremento della domanda di servizi, sia in termini di quantità, sia in termini di qualità. E' chiaro, ad esempio, che è aumentata l'esigenza di spostamenti rapidi ed efficienti e che la mobilità, considerata l'elevata diffusione degli insediamenti abitativi e produttivi, riguarda zone vaste di territorio, con relazioni e scambi che si intersecano a diversi livelli.

Per il volume di investimenti che possono attrarre e le sinergie che possono creare, gli interventi di trasformazione e infrastrutturazione

urbana possono costituire un potente strumento di attuazione delle strategie pubbliche.

Il miglioramento e il completamento della dotazione infrastrutturale costituisce la prima condizione necessaria per prevenire i fenomeni di marginalizzazione e rilanciare la crescita e la competitività nazionale.

A tal fine le aziende che svolgono servizi pubblici possono esercitare un ruolo fondamentale, anche perché sono soggette a minori vincoli di spesa rispetto alle amministrazioni locali, come nel caso del patto di stabilità interno: ciò a condizione che siano in grado di:

- innanzitutto acquisire politiche aziendali e di mercato prestando maggior attenzione al miglioramento delle condizioni gestionali e dei connessi risultati economico-finanziari;
- ed inoltre che assumano una dimensione in grado di utilizzare al meglio le esistenti economie di scala, senza perdere il vantaggio competitivo determinato dal rapporto di prossimità al territorio e all'utenza finale servita. In questo modo si eviterebbe anche una moltiplicazione eccessiva degli enti appaltanti e ci si potrebbe avvantaggiare della competenza e/o della disponibilità all'investimento di partners pubblici e/o privati, sempre che i piani industriali siano sorretti da piani economico-finanziari "sostenibili".

**Il problema delle regole** appare alquanto delicato, soprattutto dal punto di vista di chi si trova spesso, come i costruttori, ad essere un fornitore delle società di *public utilities*. Esso infatti richiede **di coniugare l'esigenza di snellezza, con l'esigenza di preservare il momento concorrenziale nell'affidamento dei lavori.**

**Sotto il primo profilo**, in Italia non è solo la carenza delle risorse ad ostacolare il recupero infrastrutturale del Paese. Troppo spesso la presenza di procedure lunghe e farraginose di allocazione dei finanziamenti allontana il momento della spesa da quello dello stanziamento.

E' il caso della programmazione dei principali Enti di spesa, Anas e Ferrovie dello Stato, che hanno trovato grandi difficoltà nell'allocazione delle risorse a causa dell'iter approvativo dei documenti programmatici, eccessivamente lungo e articolato.

Inoltre, una volta definito il quadro programmatico pluriennale, bisogna garantire un livello di risorse tale da consentire l'effettiva realizzazione delle opere previste. Non è infatti economicamente sostenibile che, come rilevato sia dall'ANCE che dall'Autorità, trascorrono in media quasi due anni dalla progettazione alla pubblicazione di un bando e 800 giorni dal bando all'inizio dei lavori. In questo senso appaiono negativi i pesanti tagli

ai principali Enti di spesa previsti dalla manovra di finanza pubblica per il 2009, che hanno reso necessaria una completa revisione della programmazione per l'anno in corso, sia per l'Anas che per le Ferrovie, e che hanno allungato necessariamente i tempi di approvazione.

**Pertanto risultano improcrastinabili uno snellimento nelle procedure e una drastica riduzione dei tempi che coinvolgono l'approvazione dei progetti, lo stanziamento dei fondi ed infine l'affidamento dei lavori.**

I costruttori sono pronti a dare il loro contributo, e a lavorare insieme a tutti gli attori e a tutte le Istituzioni, per continuare a crescere e migliorare la competitività delle nostre città e del nostro Paese, chiedono tuttavia l'adeguamento alle regole dettate in campo comunitario e recepite dalla nostra legislazione che disciplinano i vari settori in cui operano le *public utilities*. In particolare per quanto attiene alla realizzazione delle opere occorre tutelare il livello di qualificazione delle imprese che eseguono i lavori, che può essere compromesso laddove questi vengano eseguiti *in house* da soggetti che non presentano le necessarie qualifiche e comunque nel momento in cui questi lavori vengano sottratti al confronto concorrenziale ma anche laddove, nella prospettiva del "*global service*",

mescolando lavori, servizi e forniture, si rischia di ricondurre l'appalto di lavori all'appalto di servizi.

In questo quadro occorre **da un lato trarre vantaggio dalla natura privatistica** delle public utilities, **dall'altro assicurare la tutela dell'interesse pubblico** sotto il profilo del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

**Dal primo punto di vista**, le società di public utilities, specialmente in ragione della loro natura giuridica, non possono sottrarsi all'esigenza di perseguire un riequilibrio contrattuale tra le parti, che veda l'impresa appaltatrice posta sullo stesso piano del committente.

Inoltre, e per conseguenza, il quadro parzialmente riconducibile al diritto privato entro il quale operano tali società, dovrebbe facilitare tempi di pagamento dei corrispettivi d'appalto in linea con i tempi massimi previsti dalla legge.

**Sotto il profilo della tutela dell'interesse pubblico**, l'affidamento di lavori deve ricondursi a procedure competitive, e quindi anche alla forte ed evidente necessità di un'attenta verifica delle offerte anomale, nel contesto di gare nelle quali non si finirà mai di ribadire quanto sia fondamentale l'utilizzo di **prezziari di riferimento aggiornati**.

La concreta realizzazione di tali obiettivi è evidentemente anche funzionale ad una selezione dell'offerta sempre più orientata alla tutela della sicurezza sul lavoro.

Ma, “visione” e “regole” devono essere supportate dal **“coraggio”**: coraggio da parte di tutti gli operatori del settore: coraggio degli imprenditori affinché continuino ad investire nelle loro imprese, coraggio degli istituti bancari affinché tornino a dare credito alle imprese sane, coraggio da parte degli amministratori pubblici affinché siano lungimiranti e adottino delle politiche economiche efficaci impostate sul medio-lungo periodo.

\*\*\*

Vi sono tempi e luoghi, e l'Italia di oggi ne è forse un esempio, in cui la semplice applicazione di questi fondamentali principi di buon senso può costituire una forma di “esercizio eroico della virtù”; se una strategia vincente ha bisogno di **coraggio**, è il momento di avere il coraggio “di fare”, ed è l'appello che rivolgo a tutti ed in primis a noi imprenditori, nella speranza, tuttavia, di avere nelle *public utilities* un alleato importante e coraggioso.

Torino, 26 giugno 2009

