

## Le infrastrutture: snodo cruciale per la ripresa economica, tra regole, legalità e realizzazione

Convegno di studi

A cura di Andrea Califano, borsista di PoliS-Lombardia

Luogo e data	Milano, 22 ottobre 2019
Promotori	Banca d'Italia – Sede di Milano ANSPC (Associazione Nazionale per lo Studio dei Problemi del Credito)
Relatori	<i>Giuseppe Sopranzetti</i> , Direttore, Banca d'Italia sede di Milano <i>Nicoletta Parisi</i> , Consigliere, ANAC <i>Filippo Cucuccio</i> , Direttore Generale, ANSPC <i>Gustavo Piga</i> , Professore ordinario, Università Tor Vergata <i>Maurizio Romanelli</i> , Procuratore Aggiunto, Procura della Repubblica di Milano <i>Carlo Fratta Pasini</i> , Presidente, Banco BPM <i>Giuseppe Governale</i> , Direttore, Direzione Investigativa Antimafia <i>Antonio Calabrò</i> , Vice Presidente, Assolombarda <i>Stefano Cosimo De Braco</i> , Gen. Com. Prov., Guardia di Finanza Milano

### Sintesi

Il convegno è stato aperto dalla relazione introduttiva di Sopranzetti, il quale ha in primo luogo ricordato l'importanza degli investimenti in capitale umano da affiancare a quello in infrastrutture. Anche da queste due variabili dipende il costo del lavoro. L'Italia dimostra in questo senso un ritardo soprattutto nella realizzazione degli investimenti per i quali sono stati già stanziati le risorse. Se si considera un solo indicatore sintetico, quello della spesa per investimenti pubblici, a maggio scorso era circa 2% del PIL, ovvero un terzo in meno di quanto era all'inizio del decennio. Invece, gli investimenti pubblici sono fondamentali per promuovere la produttività, e qui sta il ruolo chiave delle infrastrutture. Tuttavia, per quanto riguarda le infrastrutture, Sopranzetti ha elencato tre elementi critici fondamentali:

1) L'elevato debito pubblico: qualsiasi investimento che non sia percepito come produttivo e quindi teso a ridurre il debito può essere mal percepito dagli investitori internazionali. Le spese devono essere riconducibili a un coerente progetto di sviluppo, elemento che tra l'altro incentiva anche un maggior investimento privato (e il partenariato pubblico-privato contribuirebbe all'effettiva realizzazione delle infrastrutture previste).

2) Il rischio che ci possano essere contaminazioni criminali. La corruzione negli appalti pubblici è ancora radicata, e di fronte a questa occorrono strumenti preventivi, non solo repressivi. La lotta alla corruzione, per altro, sarebbe la vera *spending review* da fare nel Paese.

3) La complessa relazione tra infrastrutture e tutela del territorio, che renderebbe necessario un grande sforzo di analisi che vada al di là dell'atteggiamento ideologico di certi ambientalisti.

Nell'opinione di Sopranzetti, nonostante questi elementi critici gli investimenti infrastrutturali sono una priorità, dato che ci troviamo ancora 4 punti percentuali al di sotto del Pil del 2007 (mentre l'Europa è a + 8%).

La successiva tavola rotonda è moderata da Cucuccio e aperta dall'intervento di Parisi, che si concentra su alcuni aspetti giuridici delle cosiddette infrastrutture strategiche (ricordando in apertura come l'UE calcoli che ogni miliardo di lavori pubblici crei circa 15000 posti di lavoro, considerando anche l'indotto). La legge obiettivo 243 del 2001 fornisce il quadro giuridico essenziale: i provvedimenti giuridici successivi sono ispirati dall'idea che la spesa pubblica per investimenti ha effetti positivi se non c'è ritardo nella realizzazione. In effetti, secondo un rapporto del 2018 dell'agenzia per la coesione territoriale, il 54% del tempo di realizzazione di un'opera pubblica è dedicato a passaggi burocratici. La legge obiettivo del 2001 ha creato un set di opere strategiche prioritarie per le quali erano consentite varie deroghe alle normative (ambientali ecc), ma in realtà queste opere non si sono in gran parte realizzate. Questo sistema è stato variamente riformato negli anni (ad esempio con le "opere prioritarie" del 2005), fino alla legge 55 del 2019 (c.d. sblocca cantieri): questa mantiene l'elenco delle opere prioritarie ma sposta l'autorità di decidere in capo al Governo, quindi sottoponendo i finanziamenti a criteri politici, per altro prevedendo un sistema di deroghe molto esteso. L'ANAC ha però evidenziato a più riprese le infiltrazioni della criminalità organizzata negli appalti pubblici, aspetto che pone in questione anche l'articolo 3 della Costituzione, violato dalle attività corruttive. Anche Parisi segnala come, secondo i dati del Forum Ambrosetti, il ritardo infrastrutturale sia dovuto alla burocrazia e in particolare alla burocrazia difensiva (la paura della PA di prendere decisioni di fronte a un sistema complesso e a organi di controllo che sembrano più interessati al controllo formale che sostanziale): su 317 miliardi di euro per infrastrutture approvati, solo 27 miliardi sono stati effettivamente impiegati. Questo solleva per altro un problema di competenza della PA (delle stazioni appaltanti, ad esempio), aumentato con la prassi dell'esternalizzazione.

Piga fornisce una lettura parzialmente in contrasto: l'intervento successivo si concentra infatti sulla mancanza di risorse causata dalle politiche di austerità. L'economista fa ricorso all'esempio del piano di Obama del 2009 che, così

come il New Deal di Roosevelt, ha permesso agli USA di uscire dalla crisi. L'intervento pubblico è indispensabile in momenti come questi di bassa domanda e scarsissima fiducia degli operatori privati. Molto diversa l'evoluzione europea: il gap tra USA e UE non si sviluppa tanto con la prima risposta alla crisi, nel 2009 ma nel 2011. Se nel 2009 negli USA inizia a scendere la disoccupazione, è nel 2011 che la crisi, da americana, diventa esclusivamente europea. Infatti, nel 2011 cambia per sempre il patto sociale europeo: viene introdotta la "stortura istituzionale" del Fiscal Compact. Questo sancisce per costituzione esattamente l'opposto di quanto sarebbe necessario: quando si ritira la "manina" del privato, la "manona" pubblica, senza se e senza ma, dovrà fare lo stesso. Così, il livello degli investimenti pubblici crolla in Italia e nel frattempo, per altro, il debito pubblico cresce in questi anni del 20%. Quest'ultimo non è l'unico elemento che smentisce la retorica dello "sconto generazionale": negli stessi anni crolla infatti anche l'investimento nel capitale umano dei nostri giovani (ad esempio la spesa in istruzione). Ma, si chiede Piga in maniera retorica, a un imprenditore verrebbe mai in mente di fare investimento quando si prevede di convergere verso il bilancio in pareggio (cioè di tagliare la spesa pubblica di vari miliardi)? Questa tendenza si inverte con il governo precedente, che per la prima volta non prevede di convergere verso bilancio in pareggio. Tuttavia, il problema è che l'ha fatto con il c.d. reddito di cittadinanza e con "quota 100", pensando che questo potesse risolvere i problemi sociali. Al contrario, Obama (così come Roosevelt) aveva messo al centro investimenti che davano lavoro. Perciò la questione, secondo Piga, non è "sbloccare i cantieri", la questione è che la liquidità non è stata sbloccata: quando si vuole tagliare sul deficit, ciò che si fa è bloccare le spese già stanziare.

Gli interventi dei successivi relatori sono stati di portata assai più ridotta, in quanto si sono limitati a riportare alcuni elementi dei loro settori specifici di attività. Romanelli ha fatto presente l'importanza dell'attività anti-terrorismo e anti-stragista anche nei contesti delle proteste contro le infrastrutture. Fratta Pasini ha evidenziato come si potrebbe spingere a una maggiore partecipazione dei privati alla realizzazione delle opere pubbliche, attraverso l'istituzione di una *white list* che certifichi le imprese non sospette di infiltrazioni criminali. A tal proposito, Governale ha ricordato come la criminalità organizzata sia ormai presente in maniera capillare anche nel nord del Paese: il 38% delle attività finanziarie sospette, ad esempio, sono situate in Lombardia. Questo è dovuto anche al fatto che le mafie (in particolare la ndrangheta) fluiscono, come liquide, in direzione dei territori in cui c'è maggiore crescita economica. Questo avviene in particolare, concorda De Braco, nel settore degli appalti, in cui si possono realizzare guadagni importanti. Tra l'altro, il criminale economico-finanziario è distante dagli

stereotipi della criminalità generalmente prevalenti: si tratta di investitori dall'apparenza rispettabile che ragionano secondo logiche puramente economiche (da qui l'importanza dei "reati spia", soprattutto tributari e societari, volti a coprire attività illegali). Per questo, anche il contrasto alla criminalità organizzata deve procedere anche secondo queste logiche, con il fine di aumentare il rischio calcolato dall'investitore criminale di perdere il capitale, con il sapiente uso di combinazioni di strumenti penali, amministrativi e para-penali. In chiusura, Calabrò ha evidenziato quanto sia importante la legalità per il sistema delle imprese lombarde: in primo luogo, ciò che servirebbe sono norme chiare, ben scritte e non contraddittorie.

### Elementi di interesse

Interessante la varietà dei profili dei relatori intervenuti, che ha consentito di approfondire l'argomento da molteplici punti di vista. Nel corso dell'iniziativa sono state proposte anche alcune soluzioni, come le seguenti: *golden rule* per escludere gli investimenti dal Fiscal Compact; promuovere una riforma delle stazioni appaltanti per ottenere più margine per negoziare il mancato rispetto del Fiscal Compact (nessuna delle due politiche, è stato evidenziato, sono previste nella manovra attualmente in discussione). Inoltre, le stazioni appaltanti potrebbero sfruttare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie, che consentono trasparenza e integrazione di tutta la filiera (anche per il coinvolgimento delle PMI).

Per approfondire [http://www.pim.mi.it/wordpress/wp-content/uploads/2019/10/22\\_ott\\_Le-infrastrutture.df\\_.pdf](http://www.pim.mi.it/wordpress/wp-content/uploads/2019/10/22_ott_Le-infrastrutture.df_.pdf)