

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI

OSSERVATORIO CONGIUNTURALE SULL'INDUSTRIA DELLE COSTRUZIONI

a cura della Direzione Affari Economici e Centro Studi

Dicembre 2014

L'Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni è curato dalla Direzione Affari Economici e Centro Studi dell'Ance:

Antonio Gennari (direttore), Anna Bimbo, Flavio Monosilio, Giovanna Altieri, Romain Bocognani, Elena Colopardi, Francesco Manni, Maria Grazia Nurra, Eleonora Riccardelli, Amalia Sabatini, Beatrice Ranieri per l'editing

E-mail: Affarieconomici@Ance.it

www.ance.it

EDILSTAMPA S.r.l. - Via Guattani, 24 - 00161 Roma
Tel. 06 84567320 - Fax 06 44232981
e-mail: edilstamp@Ance.it
Roma, dicembre 2014

INDICE

SINTESI	5
L'ANDAMENTO DEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI IN ITALIA	21
PRECONSUNTIVI 2014	21
PREVISIONE 2015	27
Box – Le stime Ance degli investimenti in costruzioni per comparto produttivo	28
Box – Abitazioni: l'andamento dei permessi di costruire.....	29
Box – Detrazioni per ristrutturazioni e risparmio energetico	33
Box – La revisione dei conti economici nazionali in SEC 2010.....	35
L'OCCUPAZIONE	39
L'INDAGINE ISTAT SULLE FORZE DI LAVORO: OCCUPATI IN FORTE CALO NELLE COSTRUZIONI	39
LA CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI	48
GLI EFFETTI DELLA CRISI SULLE IMPRESE DI COSTRUZIONI	51
LA RIDUZIONE DEL NUMERO DI IMPRESE DI COSTRUZIONI	51
LA STRUTTURA DELLE IMPRESE DI IMPRESE DI COSTRUZIONI NEL 2012	52
LA DINAMICA DELLE IMPRESE DI IMPRESE DI COSTRUZIONI NELLE REGIONI NEL PERIODO 2008-2012	53
L'AUMENTO DEI FALLIMENTI	55
IL MERCATO DEL CREDITO NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI	57
IL MERCATO RESIDENZIALE ITALIANO	61
IL MERCATO IMMOBILIARE	61
IL MERCATO DEL CREDITO ALLE FAMIGLIE: LA DOMANDA E L'OFFERTA	64
Box – Il Fondo di Garanzia per la prima casa	69
IL RUOLO DELLA TASSAZIONE	74
Box – L'andamento dei mercati immobiliari a livello globale	77
POPOLAZIONE E FAMIGLIE AL TEMPO DELLA CRISI	78
LE FAMIGLIE CONTINUANO AD AUMENTARE E SI TRASFORMANO	80
GIOVANI E ACCESSO AL BENE CASA	82
PREVISIONI DEMOGRAFICHE E CARATTERISTICHE DELLA DOMANDA ABITATIVA	84
LE RISORSE PER LE INFRASTRUTTURE	87
LE RISORSE PER LO SVILUPPO E LA COESIONE	89
Box - Le opportunità di sviluppo derivanti dai fondi strutturali europei e FSC	91
IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO	93
LA POLITICA DI BILANCIO PER LE OPERE PUBBLICHE	94
IL VERO CAMBIAMENTO SI VEDE NELLE SCELTE DI BILANCIO	95
Box – Le risorse per la riduzione del rischio idrogeologico	98
Box – L'uso distorto degli oneri di urbanizzazione per finanziare la spesa corrente	102
IL PIANO JUNCKER PER IL RILANCIO DELL'ECONOMIA EUROPEA	103
PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: UN QUADRO IN CHIAROSCURO, CON PIU OMBRE CHE LUCI	113
UNA SITUAZIONE DI SOFFERENZA NEL SETTORE DEI LAVORI PUBBLICI NONOSTANTE LIEVI MIGLIORAMENTI	114
LE MISURE DA ADOTTARE: "UNA TANTUM" PER PAGARE IL PREGRESSO E RIFORMA DEL PATTO	118
I BANDI DI GARA PER LAVORI PUBBLICI IN ITALIA	121
IL MONITORAGGIO DELL'ANCE SUI BANDI DI GARA PUBBLICATI	121
LA STRUTTURA DEL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI	130
IL MERCATO DEL PROJECT FINANCING IN ITALIA	133
LE GARE PUBBLICATE	134
LE AGGIUDICAZIONI	139
Box - Le linee guida pe la predisposizione delle convenzioni di concessione e gestione.....	142
ALLEGATO – LE DINAMICHE DEL MERCATO IMMOBILIARE IN 8 CITTÀ ITALIANE	143

IL PIANO JUNCKER PER IL RILANCIO DELL'ECONOMIA EUROPEA

Il rilancio degli investimenti rappresenta un tassello indispensabile della politica di ripresa dell'economia in Europa.

Negli ultimi anni, infatti, le politiche di austerità e la crisi economico-finanziaria hanno fortemente ridotto le spese per lo sviluppo e la crescita nell'Unione Europea.

E' con questa consapevolezza che il nuovo Esecutivo comunitario ha posto il tema delle infrastrutture al centro della strategia di stimolo dell'economia europea attraverso l'avvio di un grande **Piano di investimenti, il cosiddetto "Piano Juncker", da 315 miliardi di euro nei prossimi tre anni.**

Il piano si pone l'obiettivo di liberare gli investimenti privati e pubblici a favore dell'economia reale e si articola in tre filoni:

1. mobilitazione di finanziamenti per gli investimenti senza creare debito pubblico;
2. sostegno a progetti e a investimenti in settori chiave, quali infrastrutture, istruzione, ricerca e innovazione;
3. miglioramento del contesto in cui vengono effettuati gli investimenti attraverso la rimozione degli ostacoli settoriali e di altre barriere finanziarie agli investimenti.

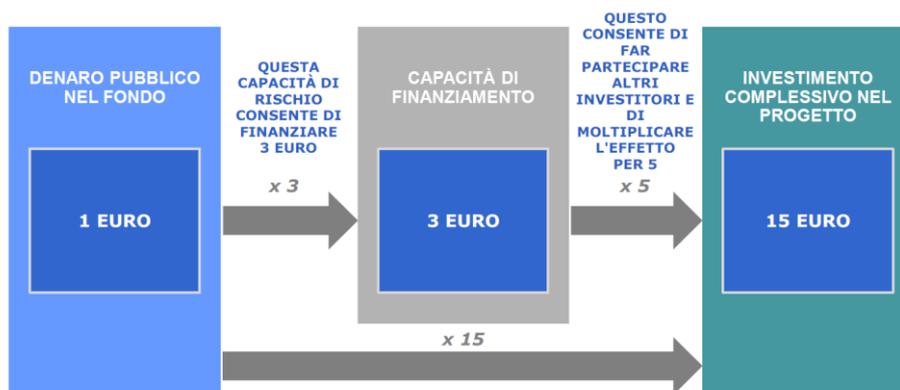
1- Mobilitazione di finanziamenti per gli investimenti:

Il Fondo europeo per gli investimenti strategici

Per la realizzazione del Piano sarà creato un nuovo **Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)** nell'ambito della BEI finanziato per 16 miliardi di euro dal bilancio UE e per 5 miliardi dalla stessa BEI. Gli stati membri potranno contribuire al fondo versando capitali direttamente o attraverso istituzioni finanziarie pubbliche (per l'Italia la Cassa Depositi e Prestiti).

Secondo le stime della Commissione Europea e della BEI, realizzate sulla base dell'esperienza acquisita nel tempo nell'ambito dei programmi dell'UE e delle attività della BEI, il fondo dovrebbe consentire un effetto moltiplicatore di 1:15 in termini di investimenti reali nell'economia.

Grafico 3. Effetto moltiplicatore del fondo (media calcolata in base all'esperienza)



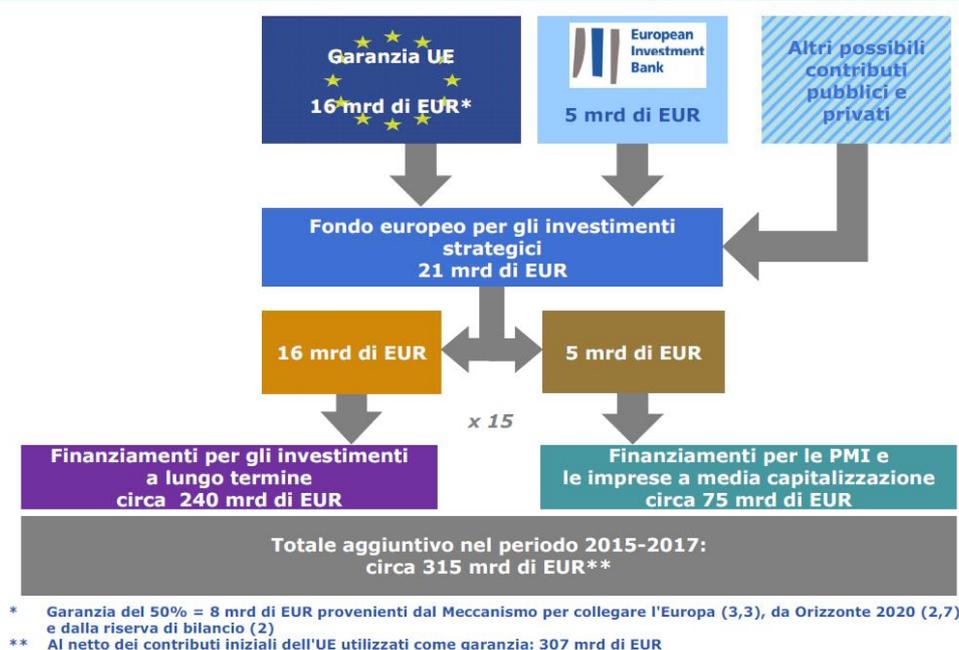
Fonte: Commissione Europea

A fronte di ogni euro erogato dal fondo, infatti, la Commissione e la BEI stimano che verranno concessi tre euro sotto forma di prestito subordinato sul mercato e che ogni euro di prestito subordinato catalizzerà investimenti, principalmente privati, per 5 euro.

Ciò vuol dire che i 21 miliardi del FEIS dovrebbero rastrellare fondi sul mercato per 63 miliardi, per raccogliere alla fine cofinanziamenti privati e pubblici per un ammontare di 315 miliardi.

Di queste risorse, 240 miliardi di euro verranno destinati ad investimenti a lungo termine mentre 75 miliardi verranno destinati a finanziamenti per le PMI e per le imprese a media capitalizzazione, vale a dire alle imprese fino a 3.000 dipendenti.

Un nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)



Fonte: Commissione Europea

Gli altri finanziamenti possibili

La Commissione Europea prevede inoltre la possibilità per gli Stati membri di contribuire ulteriormente al FEIS attraverso erogazioni volontarie.

Rispetto all'incidenza di questi eventuali contributi sui saldi di finanza pubblica (Rapporti deficit/Pil e Debito/Pil), la Commissione Europea ha indicato che adotterà una posizione favorevole nell'ambito dell'applicazione del Patto di stabilità e crescita.

Le variazioni dei rapporti deficit/Pil e debito/Pil derivanti dal trasferimento di risorse nazionali al FEIS verranno quindi considerate con un occhio di riguardo al momento della valutazione dei bilanci da parte della commissione. Ciò potrà avvenire secondo due modalità:

- esclusione dal Patto di stabilità: i contributi al FEIS potranno essere esclusi dal calcolo dei due rapporti;
- o, più probabilmente, utilizzo dei "fattori mitiganti" previsti dalla normativa comunitaria: la contribuzione al fondo con risorse nazionali verrà conteggiata nel calcolo dei due rapporti deficit/Pil e debito/Pil ma verrà considerata come "fattore mitigante" in caso di deviazione dei rapporti rispetto ai valori stabiliti, vale a

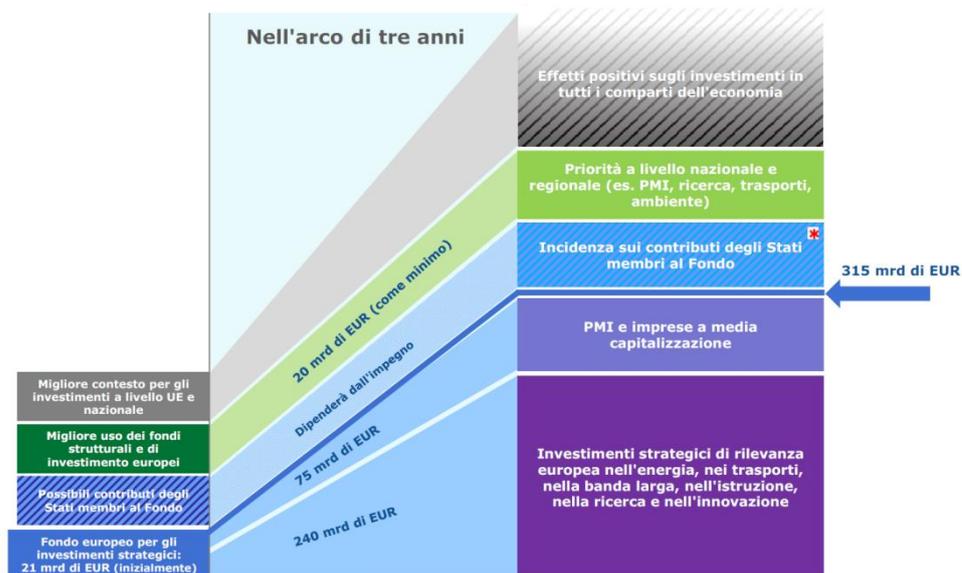
dire, potenzialmente, anche nel caso di superamento del valore del 3% in termini di rapporto deficit/Pil.

Inoltre, un possibile contributo al Piano Juncker potrà derivare dalla politica di coesione attraverso un migliore uso dei fondi strutturali europei che potrebbero essere concentrati su settori a più alto valore aggiunto e sfruttare l'effetto moltiplicatore del FEIS.

Secondo la Commissione, le risorse potrebbero derivare dall'attuazione di due misure: da una parte l'aumento del tasso di cofinanziamento nazionale da parte degli Stati Membri e dall'altra il superamento della logica del impiego a fondo perduto attraverso l'utilizzo di strumenti finanziari innovativi.

La Commissione stima in 20 miliardi di euro le risorse minime che potrebbero essere liberate da questo canale nel triennio 2015-2017.

Mobilizzare i finanziamenti degli investimenti - effetto leva



* Nell'ambito della valutazione delle finanze pubbliche a norma del patto di stabilità e crescita la Commissione adotterà una posizione favorevole rispetto a tali conferimenti di capitale al fondo.

Fonte: Commissione Europea

L'intervento dell'Unione Europea sarà attuato in parte attraverso la concessione di mutui, da parte della BEI, oppure di garanzie nell'ambito delle operazioni di partenariato pubblico privato.

Da ultimo, il Fondo disporrà di una propria struttura di gestione e per l'individuazione dei progetti sarà costituito un "Comitato investimenti" composto da tecnici esperti indipendenti.

2- Sostegno a progetti e investimenti in settori chiave

I progetti da finanziare

La Commissione Europea intende selezionare una "riserva di progetti" di rilevanza europea da mettere a disposizione dei potenziali investitori e da aggiornare periodicamente.

Le risorse verranno destinate a progetti in grado di incidere positivamente sull'economia europea, secondo criteri e modalità tuttora da definire.

A questo scopo, la Commissione Europea e la BEI, insieme agli Stati membri, hanno istituito una *task force* al fine di selezionare i progetti ritenuti prioritari, con particolare riferimento ai seguenti ambiti:

1. infrastrutture strategiche (investimenti nel digitale e nell'energia in linea con le politiche europee)
2. infrastrutture di trasporto, istruzione, ricerca e innovazione;
3. progetti sostenibili sul piano ambientale;
4. innovazione, ricerca e sviluppo;
5. investimenti per rilanciare l'occupazione, in particolare attraverso il finanziamento delle PMI e misure a favore dell'occupazione giovanile.

A titolo esemplificativo la Commissione Europea e la BEI hanno indicato alcuni progetti che potrebbero beneficiare del finanziamento tra i quali l'efficientamento energetico degli edifici pubblici attraverso un programma di costruzione e riqualificazione; il miglioramento degli edifici scolastici; la realizzazione di infrastrutture idriche e delle reti di collegamento tra i Paesi dell'UE.

Su questa base, a metà novembre, gli Stati membri hanno trasmesso alla *task force* i primi elenchi di potenziali progetti da finanziare scelti tra quelli avviabili nel prossimo triennio e in grado di incidere su produttività e competitività dei Paesi.

Le proposte italiane

Per l'Italia, sono stati individuati programmi e progetti di investimento per un importo complessivo di **76 miliardi di euro** così ripartiti:

SINTESI DELLE PROPOSTE ITALIANE PER IL PIANO «JUNCKER»



Di questi 76 miliardi di euro, secondo le stime dell'Ance, circa il 75 %, pari a 57 miliardi di euro, sono destinati a programmi e progetti che possono attivare prevalentemente domanda edilizia.

Tra i programmi e progetti di maggiore importo proposti dal Governo italiano figurano in particolare il Piano di riduzione del rischio idrogeologico (7,7 miliardi di euro), la "nuova Sabatini" che agevola l'acquisto di beni strumenti da parte delle Pmi (7,5 miliardi di euro), il programma della Banda ultra larga (7,2 miliardi di euro), la Buona Scuola (6,8 miliardi di cui 4 destinati alla riqualificazione e alla costruzione di edifici scolastici).

Per quanto riguarda le proposte relative ad infrastrutture di trasporto, i progetti riguardano prevalentemente grandi opere ferroviarie, autostradali, portuali e aeroportuali. Le opere per le quali sono stati chiesti finanziamenti maggiori sono il tunnel ferroviario del Brennero e relative linee di accesso (1,4 miliardi di euro), l'Autostrada Orte-Mestre (1,3 miliardi di euro), la Pedemontana Veneta (1,3 miliardi di euro) e le linee AV/AC Milano-Genova e Milano-Venezia (1 miliardo di euro ciascuna).

PIANO JUNCKER I 10 PROGRAMMI/PROGETTI DI MAGGIORE IMPORTO		PIANO JUNCKER LE 10 INFRASTRUTTURE DI MAGGIORE IMPORTO	
Piano Rischio idrogeologico	7,7 miliardi	Tunnel ferroviario del Brennero	1,4 miliardi
Nuova Sabatini	7,5 miliardi	Autostrada Orte-Mestre	1,3 miliardi
Banda ultralarga	7,2 miliardi	Pedemontana Veneta	1,3 miliardi
La Buona Scuola (4 mld per edifici)	6,8 miliardi	Linea AV/AC Milano-Genova	1 miliardo
Cluster Tecnologico Nazionale Aerospazio	4,2 miliardi	Linea AV/AC Milano-Venezia	1 miliardo
Bonifica siti contaminati	2,5 miliardi	Porti di Ravenna, Trieste e Venezia	1 miliardo
Fondo Centrale di Garanzia	2,0 miliardi	Linea ferroviaria Messina Catania	740 milioni
Reti urbane e Smart Cities	2,0 miliardi	Linea ferroviaria Torino-Lione	700 milioni
Research infrastructure programme	1,8 miliardi	Linea ferroviaria Napoli-Bari	600 milioni
Cluster tecnologico nazionale della chimica verde	1,7 miliardi	Autostrada Salerno-Reggio Calabria	600 milioni

Elaborazione Ance su documenti ufficiali

Elaborazione Ance su documenti ufficiali

Complessivamente gli Stati Membri dell'Unione Europea hanno individuato oltre 2.000 progetti prioritari per un investimento complessivo di 1.300 miliardi di euro, di cui circa 500 miliardi relativi a progetti avviabili nel triennio 2015-2017.

La *task force* ha individuato, nell'ambito di un Report finale che verrà illustrato al Consiglio Europeo del 18-19 dicembre 2014, 44 progetti cosiddetti "illustrativi" ovvero che rappresentano buoni esempi che potranno essere selezionati e, quindi, finanziati.

Quattro di questi progetti riguardano l'Italia e sono:

1. "La Buona scuola", che comprende interventi di edilizia scolastica, per un investimento complessivo 8,75 miliardi di euro di cui 6,8 nel triennio 2015-2017;
2. Rete europea di ricerca biomolecolare per 170 milioni di euro;
3. Incentivi alla produzione industriale ad alta tecnologia, nell'ambito dell'Agenda digitale, per 400 milioni di euro;
4. Integrazione della rete elettrica italiana al mercato unico per 480 milioni di euro.

Al momento, però, non sono ancora chiare le modalità di ripartizione dei fondi tra i Paesi membri e i criteri di assegnazione ai singoli progetti. E' comunque evidente che la scelta degli interventi da realizzare non potrà prescindere da una preliminare e attenta analisi costi-benefici che sappia individuare le reali priorità attraverso analisi integrate che consentano di identificare i fabbisogni e di valutare i costi e i benefici derivanti da soluzioni alternative.

3- Riforme per migliorare la competitività e attrarre investimenti privati

Uno dei presupposti necessari alla realizzazione del Piano è rappresentato dal **miglioramento del contesto normativo in cui vengono realizzati gli investimenti.**

E' evidente, infatti, l'importanza di un quadro di regole chiare e stabili per stimolare gli investimenti soprattutto nel caso di progetti a lungo termine che vedono il coinvolgimento di capitali privati.

Nonostante i notevoli sforzi profusi dall'Unione e dagli Stati membri, la riduzione degli oneri amministrativi e della complessità normativa procedono a rilento e in modo non uniforme nell'UE.

Da questo punto di vista, **l'Italia si trova in una situazione di svantaggio rispetto agli altri Stati Membri, collocandosi al 24° posto su 27 per qualità della regolamentazione** (era al 17° posto a metà anni '90), secondo i dati della Banca Mondiale. A questo deficit, si aggiunge poi quello relativo alla scarsa capacità amministrativa, tema rispetto al quale l'Italia si trova anche in questo caso al 24° posto su 27 (era al 18° posto a metà anni '90).

Una prima opportunità per l'adeguamento della normativa in Italia e negli altri Stati Membri è quindi rappresentata dal **recepimento delle nuove Direttive UE in materia di appalti e concessioni** (rispettivamente n. 2014/24/UE e n. 2014/23/UE), soprattutto laddove propongono di snellire le procedure di gara, ridurre gli oneri documentali o introdurre nuove misure a sostegno delle PMI.

Rispetto alla necessità di un miglioramento del quadro normativo relativa alla finanza di progetto, si evidenzia che in Italia già sono state introdotte importanti novità volte a rimuovere alcune criticità che ostacolavano un pieno funzionamento del *project financing*.

Il Decreto Fare (DL n.69/2013) e il Decreto Sblocca Italia (DL n.133/2014), ad esempio, intervengono sulla questione della bancabilità delle operazioni attraverso: la possibilità per l'Amministrazione di indire una consultazione preliminare con i soggetti privati, per verificare la reale finanziabilità del progetto; l'eventuale richiesta, in sede di offerta, di una manifestazione di interesse a finanziare l'opera da parte degli enti finanziatori; la possibilità di modificare il piano economico-finanziario in caso di innovazioni legislative che ne possano alterare l'equilibrio; la previsione della risoluzione del contratto in caso di mancata sottoscrizione del finanziamento, al fine di evitare blocchi nella realizzazione dell'opera; ed infine, le importanti misure in tema di defiscalizzazione delle infrastrutture strategiche.

I provvedimenti ricordati non completano le modifiche normative necessarie a cogliere tutte le novità delle Direttive che potranno favorire la realizzazione del Piano Juncker.

Una seconda opportunità, per una piena e reale valorizzazione degli strumenti di partenariato pubblico-privato, è rappresentata dall'**adozione – a legislazione vigente - di strumenti di soft law**, che attraverso la predisposizione di schemi e convenzioni-tipo, possono costituire un valido strumento di ausilio per tutti i soggetti coinvolti nelle operazioni di partenariato pubblico-privato (Amministrazioni, soggetti finanziatori, privati realizzatori e gestori dell'opera) soprattutto nella fase a valle dell'aggiudicazione.

Ciò consentirebbe di colmare una lacuna dell'impianto normativo italiano prevalentemente concentrato sugli aspetti procedurali del PPP e poco attento alla disciplina civilistica dei rapporti tra i vari attori coinvolti in tali operazioni.

L'analisi condotta dall'Ance³⁵, nel corso del 2012, per verificare l'efficacia delle iniziative in finanza di progetto ha messo in luce le grandi difficoltà che incontrano le iniziative di partenariato pubblico privato in Italia, che possono essere rintracciate nella scarsa capacità delle amministrazioni pubbliche nella corretta gestione delle iniziative intraprese, nell'assenza di procedure standardizzate e pienamente condivise da parte di tutti gli attori coinvolti, nella scarsa propensione del sistema bancario nel finanziare le iniziative.

Questa è l'ottica con cui il Gruppo di lavoro sulla standardizzazione dei contratti di Partenariato Pubblico Privato, coordinato dall'Ance, ha elaborato le "Linee guida per la predisposizione delle convenzioni di concessione e gestione" una schematizzazione degli elementi principali che il contratto dovrebbe contenere per una corretta regola-

³⁵ "Il project financing in Italia – L'indagine Ance sulla realizzazione delle opere", 2012.

mentazione dei rapporti tra le parti e un'adeguata allocazione dei rischi, al fine di favorire, non soltanto la bancabilità del progetto, ma anche la tutela degli interessi dei contraenti e dei cittadini utenti, fruitori del servizio.

Opportunità e criticità del Piano Juncker, le valutazioni dell'Ance

Dopo anni di politiche di austerità che hanno agito negativamente sulla capacità di investimento in Europa, appare **estremamente positivo il segnale politico lanciato dalla Commissione Europea di introdurre misure straordinarie per rilanciare l'economia attraverso un grande piano in grado di catalizzare investimenti pubblici e privati.**

Finalmente, la Commissione Europea ha riconosciuto lo stretto legame tra il calo degli investimenti e la mancata ripresa dalla crisi economica nell'Unione Europea, quantificando in 430 miliardi di euro la diminuzione degli investimenti rispetto al 2007.

Si tratta di un legame che l'Ance ha più volte messo in evidenza negli ultimi anni, sottolineando che molti programmi annunciati a livello nazionale si sono infranti sul muro dell'austerità³⁶.

In questo contesto, a fine novembre, **l'Italia ha avanzato una proposta importante che contiene misure in grado di attivare domanda edilizia –circa il 75% pari a 57 miliardi di euro- ed in questo modo di agire positivamente sulla capacità produttiva del Paese, favorendo la ripresa dell'economia e dell'occupazione³⁷.**

In particolare è molto positiva la presentazione di importanti programmi di opere medio-piccole come quelle di riduzione del rischio idrogeologico e di messa in sicurezza delle scuole, che potrebbero essere accelerati grazie al ricorso a mutui della Banca europea degli Investimenti (BEI).

Tuttavia, l'analisi dei primi documenti di presentazione del Piano forniti dalle istituzioni europee mette in evidenza alcune **rilevanti criticità**.

- 1. Appare priva di fondamento e di riferimento concreto la previsione di mobilitare investimenti privati molto consistenti, tali da determinare un effetto moltiplicatore 1:15.**

Da questo punto di vista, la quota di 315 miliardi non rappresenta un punto di partenza ma un obiettivo ambizioso da raggiungere. Le risorse disponibili ammontano infatti a 21 miliardi e la cifra restante riguarda risorse finanziarie da reperire tra privati e autorità nazionali.

In merito al contributo dei privati, si evidenziano le ulteriori difficoltà che il partenariato pubblico privato sta riscontrando in Italia rispetto alla situazione del resto d'Europa e la scarsa attrattività che il Paese ha nei confronti degli investitori esteri, frenati da un contesto normativo molto articolato e da un sistema giudiziario poco efficiente.

Diventa strategico, quindi, creare le condizioni per facilitare il più possibile il coinvolgimento degli investitori privati in Italia attraverso il **recepimento anti-**

³⁶ Al di là delle problematiche relative alla limitata capacità progettuale e amministrativa delle Pubbliche Amministrazioni, infatti, i vincoli di finanza pubblica hanno ritardato l'utilizzo di importanti risorse destinate ad infrastrutture, come in particolare i fondi per il rischio idrogeologico e per le scuole, i fondi strutturali e il Fondo Sviluppo e Coesione (ex-FAS). Rispetto a questi temi, l'Ance ha più volte sottolineato che esiste una evidente incompatibilità tra i vincoli di finanza pubblica imposti a livello territoriale e gli obiettivi fissati, anche a livello europeo, per la spesa delle risorse.

³⁷ Secondo le stime Ance-Istat, un miliardo di euro aggiuntivo investito nel settore genera una ricaduta complessiva nell'intero sistema economico di 3,374 miliardi di euro ed un aumento di 17.000 occupati.

pato di alcuni profili delle nuove Direttive UE in materia di appalti e concessioni e la diffusione di strumenti di *soft law*, quali schemi e convenzioni-tipo.

2. **La mancata previsione di un consistente allentamento dei vincoli di finanza pubblica, in particolare nella fase di realizzazione degli investimenti, rischia di impedire l'attuazione del Piano Juncker o di annullarne l'effetto aggiuntivo.**

La stessa Commissione indica nei documenti di supporto al Piano Juncker che circa il 60%, pari a circa 250 miliardi di euro, della riduzione degli investimenti è imputabile a tre Paesi -Spagna, Italia e Francia- che saranno ancora sottoposti a forti vincoli di bilancio nel prossimo triennio (2015-2017).

In questi Paesi, le politiche di consolidamento della finanza pubblica hanno già fortemente contribuito a ritardare, quando non ad impedire, la realizzazione dei programmi infrastrutturali previsti, anche in presenza di finanziamenti disponibili.

Più in generale, occorre ricordare che tra il 2009 ed il 2014, la quota percentuale della spesa per investimenti fissi lordi delle P.A. sulla spesa totale dei Paesi dell'Unione Europea a 17, che era stabile da quasi 10 anni, si è rapidamente ridotta dal 2,8% al 2%.

In Italia, nello stesso periodo, la quota della spesa per investimenti fissi lordi sul totale si è ridotta dal 2,5% all'1,6%.



* Previsioni

Elaborazione Ance su dati Eurostat, Commissione Europea e Documento di Economia e Finanza 2014

L'esclusione dal Patto di stabilità e Crescita europeo, e di conseguenza dal Patto di stabilità interno, delle spese realizzate nell'ambito del Piano rimane quindi una priorità.

3. Rispetto al ruolo che la Commissione Europea intende attribuire ai **fondi strutturali europei**, è opportuno evidenziare che **l'Italia si trova in una situazione di debolezza.**

Da una parte, il ricorso agli strumenti finanziari nei programmi dei fondi strutturali imporrebbe un profondo cambio di paradigma in Italia.

Al momento, infatti, i programmi italiani (POR e PON) danno poco spazio agli strumenti finanziari, diversamente da quanto avviene in altri Paesi europei come ad esempio la Polonia.

Secondo le stime dell'Ance, solo il 6% delle risorse dei fondi strutturali europei 2014-2020 sono attualmente destinate a strumenti finanziari³⁸, una percentuale simile ma addirittura inferiore a quella destinata nel periodo 2007-2013 (circa il 7%).

Per cogliere tutte le opportunità del Piano Juncker ed evitare di rimanere prigionieri della logica del "fondo perduto", sarebbe quindi necessario rimettere in discussione le scelte operate pochi mesi fa.

Dall'altra parte, è difficilmente ipotizzabile un aumento del tasso di cofinanziamento nazionale dei programmi dei fondi strutturali europei 2014-2020 in Italia.

Si tratta di un tema sul quale vi è stato un ampio dibattito nel corso delle ultime settimane a seguito della scelta governativa di ridurre in alcuni casi il tasso di cofinanziamento nazionale, che rimane comunque in generale più elevato rispetto a quello di molti altri Paesi europei.

Le risorse derivanti dalla recente riduzione del tasso di cofinanziamento di alcuni programmi, attualmente destinate al Piano di Azione e Coesione, nonché parte delle risorse inutilizzate dei programmi 2007-2013, potrebbero invece essere utilizzate dall'Italia per contribuire al FEIS.

³⁸ Si tratta in particolare di fondi di garanzia, di fondi di private equity

PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: UN QUADRO IN CHIAROSCURO, CON PIU OMBRE CHE LUCI

Dall'analisi della situazione dei ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione nel settore dei lavori pubblici emerge un **quadro in chiaroscuro, in cui permangono più ombre che luci**.

I ritardi di pagamento della P.A. continuano infatti a determinare una **situazione di sofferenza nel settore delle costruzioni**, uno dei settori più colpiti dal fenomeno in Italia.

L'entrata in vigore della direttiva europea e le misure finora adottate dai vari Governi hanno avuto effetti positivi, ma purtroppo ancora troppo limitati, sull'andamento dei ritardi di pagamento.

Nel secondo semestre 2014, **i tre quarti delle imprese di costruzioni** (il 72%) **registra ritardi** nei pagamenti della Pubblica Amministrazione.

I mancati pagamenti della P.A. provocano tuttora **effetti negativi sull'occupazione, sugli investimenti e sul funzionamento dell'economia**: a fronte del mancato pagamento della P.A., un terzo delle imprese (il 31%) deve ridurre il numero dei dipendenti, la metà delle imprese (il 41%) riduce gli investimenti previsti e il 57% delle imprese ritarda i pagamenti ai propri fornitori.

Secondo le stime dell'Ance, circa **10 miliardi di euro** di ritardati pagamenti per spese in conto capitale rimangono **ancora senza una soluzione** (erano 19 miliardi due anni e mezzo fa). Di questi, 3-4 miliardi di euro sono relativi a debiti arretrati di parte capitale maturati prima del 31 dicembre 2013, quindi più di 11 mesi fa.

Nonostante un lieve miglioramento, anche i **tempi medi di pagamento** nei lavori pubblici rimangono elevati – **circa 6 mesi**, pari a 182 giorni- rispetto agli standard europei. Negli ultimi 18 mesi, si è infatti registrata una prima riduzione dei tempi di pagamento ma in assenza di un'accelerazione delle misure per contrastare il fenomeno nei lavori pubblici, saranno **necessari ancora 5 anni per arrivare ai tempi fissati dalla direttiva europea** (60 giorni nel settore dei lavori pubblici).

I riscontri sull'attuazione della direttiva europea in Italia mettono inoltre in evidenza che la **normativa comunitaria** rimane **ancora in larga misura disattesa nel settore dei lavori pubblici**. La questione è innanzitutto culturale: nell'amministrazione vige ancora l'abitudine di pagare quando si può, non quando si deve.

Permangono frequenti situazioni in cui le amministrazioni pubbliche disattendono esplicitamente le regole fissate dall'Europa sulla tempestività dei pagamenti, sia per quanto riguarda i tempi di pagamento sia per quanto riguarda gli indennizzi in caso di ritardo. Inoltre, si moltiplicano le prassi gravemente inique da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Rispetto a questa situazione, è necessario sottolineare che mentre gli altri settori hanno beneficiato di nuovi stanziamenti e di interventi di natura strutturale, per evitare la formazione di nuovi debiti, nell'ambito delle misure adottate nel 2014, l'edilizia non ha beneficiato di nuove misure.

Anche gli ultimi provvedimenti (DL "Sblocca Italia" e Legge di stabilità per il 2015) **continuano a rinviare la risoluzione del problema del settore dei lavori pubblici**.

Questi nuovi rinvii si basano sul mantenimento di una "finzione contabile", alimentata dal Patto di stabilità interno e dalle regole di contabilizzazione nazionale, che consente il rispetto solo formale degli impegni presi a livello europeo.

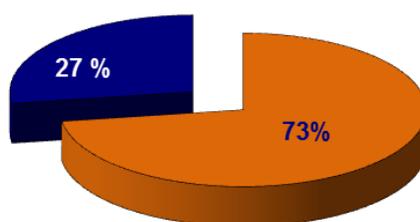
Rimane quindi la **necessità di adottare nuove misure per il pagamento dei debiti pregressi**, attraverso un allentamento "una tantum" del Patto di stabilità interno ed interventi relativi ai debiti delle società e enti partecipati, **e di riformare strutturalmente**

le regole del Patto di stabilità interno e le modalità di contabilizzazione della spesa in conto capitale a livello nazionale.

Una situazione di sofferenza nel settore dei lavori pubblici nonostante lievi miglioramenti

Secondo l'indagine realizzata dall'Ance presso le imprese associate, **nel secondo semestre 2014, il 73% delle imprese registra ancora ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione** (era l'81% nel 1° semestre 2014).

**IMPRESSE DI COSTRUZIONE CHE DENUNCIANO
RITARDI NEI PAGAMENTI DA PARTE DELLA P.A.**
Composizione %



- Imprese di costruzioni con ritardi nei pagamenti
- Imprese di costruzioni senza ritardi nei pagamenti

Fonte Ance -Indagine rapida ottobre 2014

Le decisioni assunte dalle imprese per fare fronte ai ritardi

I mancati pagamenti della P.A. hanno provocato **effetti negativi sull'occupazione, sugli investimenti e sul funzionamento dell'economia.**

Negli ultimi mesi, infatti, le imprese hanno dovuto moltiplicare le tipologie di strumenti utilizzati per far fronte alla mancanza di liquidità provocata dai ritardi di pagamento da parte della Pubblica Amministrazione.

La soluzione privilegiata dalle imprese è stata quella dell'**utilizzo di strumenti finanziari**, che risultano tuttavia in calo nel corso dell'ultimo semestre. La maggiore parte delle imprese (il 68%) ha chiesto un anticipo di fatture in banca. Un quarto delle imprese (il 24%) ha richiesto un finanziamento a breve ed il 28% ha chiesto uno scoperto in banca. Le operazioni di cessione *–pro soluto e pro solvendo–* del credito rimangono sugli stessi livelli degli ultimi due anni, interessando circa un quinto delle imprese (rispettivamente il 19% ed il 14%).

I costi di questi strumenti finanziari sono

**DECISIONI ASSUNTE DALL'IMPRESA PER FAR FRONTE
ALLA MANCANZA DI LIQUIDITA' PROVOCATA DAL
RITARDATO PAGAMENTO DELLA P.A.**

1	Rischiato anticipo fatture in banca	68%
2	Dilazione tempi di pagamento ai fornitori e/o sub appaltatori	57%
3	Riduzione degli investimenti dell'impresa	41%
4	Riduzione del numero dei dipendenti	31%
5	Autofinanziamento	28%
-	Richiesta scoperto in banca	28%
7	Sospensione dei lavori	27%
8	Richiesto finanziamento a breve in banca	24%
9	Dilazione del versamento delle imposte e/o contributi, anche previdenziali	21%
10	Richiesta cessione <i>pro soluto</i> del credito	19%
-	Rinuncia a partecipare ad appalti pubblici	19%
12	Richiesta cessione <i>pro solvendo</i> del credito	14%
13	Richiesta compensazione con le somme iscritte a ruolo (DL 78/2010)	11%
14	Nessuna	2%

La domanda prevedeva la possibilità di risposta multipla

Fonte: Ance - Indagine rapida ottobre 2014

interamente sopportati dalle imprese, con conseguente riduzione dei margini e aumento della situazione di debolezza delle stesse. Anche per questo motivo, numerose imprese fanno ricorso all'autofinanziamento (il 28%).

In questo contesto, è utile evidenziare che la certificazione del credito attraverso la piattaforma del Ministero dell'Economia e delle Finanze è stata comunque poco utilizzata: meno della metà (il 46%) delle imprese che hanno risposto all'indagine Ance hanno utilizzato almeno una volta lo strumento. Inoltre, in molti casi, l'impresa ha chiesto la certificazione per effettuare operazioni che, in passato, sono sempre state effettuate senza la richiesta di certificazione elettronica.

MOTIVO DELLA RICHIESTA DI CERTIFICAZIONE DEL CREDITO PA DA PARTE DELL'IMPRESA

1	Anticipazione del credito	44%
2	Cessione pro soluto/pro solvendo del credito	21%
3	Non indica il motivo	21%
4	Compensazione con debiti fiscali	19%
5	Richiesta DURC ex art.13 bis DL 52/2012	9%
6	Disponibilità di un documento che attesta il debito della PA	5%

La domanda prevedeva la possibilità di risposta multipla

Fonte: Ance - Indagine rapida ottobre 2014

Circa la metà delle imprese (il 57%) ha fatto ricorso alla **dilazione nei tempi di pagamento ai fornitori e ai sub-appaltatori** per fare fronte ai ritardi della Pubblica Amministrazione. Nell'altra metà dei casi, le scelte imprenditoriali sono quindi state virtuose perché non si sono orientate verso una soluzione –quella della dilazione dei tempi di pagamento ai fornitori- considerata come quella di più semplice applicazione e a minor costo.

I ritardi nei pagamenti da parte della Pubblica Amministrazione hanno avuto gravi ripercussioni anche in termini di **ridimensionamento dell'attività d'impresa**: il 41% delle imprese ha dovuto ricorrere ad una riduzione degli investimenti, mentre in un terzo (il 31%) dei casi le imprese sono state obbligate a ridurre il numero dei dipendenti.

La dilazione del **versamento delle imposte e/o dei contributi**, anche previdenziali, interessa invece un'impresa su cinque (il 21%).

Solo nell'11% dei casi, poi, **le imprese hanno compensato i crediti P.A. con somme iscritte a ruolo o con somme dovute in base agli istituti definatori della pretesa tributaria e deflativi del contenzioso tributario**.

10 miliardi di euro ancora senza una soluzione e tempi medi di pagamento di 6 mesi

Per affrontare il problema dei ritardi di pagamento, il Governo ha adottato, a partire dal mese di aprile 2013, un Piano di pagamenti dei debiti della Pubblica Amministrazione, costituito da tre decreti-legge³⁹, emanati tra aprile 2013 e giugno 2014.

³⁹ Decreto-legge 6 aprile 2013, n°35, convertito con la legge 6 giugno 2013, n°64; decreto-legge 31 agosto 2013, n°102, convertito con la legge 28 ottobre 2013, n°124 e decreto-legge 24 aprile 2014, n°66, convertito con la legge 23 giugno 2014, n°89

Si tratta di un piano a lungo invocato dall'Ance che ha intensamente lavorato con le istituzioni nazionali ed europee per trovare una soluzione ad un fenomeno che mette a repentaglio la sopravvivenza di migliaia di imprese.

L'approvazione del Piano di pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione rappresenta un segnale di discontinuità, positivo ma ancora insufficiente, nella ricerca di una soluzione definitiva al drammatico problema dei ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione alle imprese di costruzioni.

Per quanto riguarda il pagamento dei debiti di parte capitale, la maggior parte dei quali per lavori pubblici, l'importo stanziato ammonta a circa 8,5 miliardi di euro, a fronte di circa 19 miliardi di euro vantati dalle imprese di costruzioni.

Secondo le stime dell'Ance, quindi, circa 10 miliardi di euro di ritardati pagamenti per spese in conto capitale rimangono ancora senza una soluzione. Di questi, 3-4 miliardi di euro sono relativi a debiti arretrati di parte capitale maturati prima del 31 dicembre 2013, quindi più di 11 mesi fa.

PAGAMENTO DEI DEBITI DELLA P.A. PER LAVORI PUBBLICI - Valori in miliardi di euro

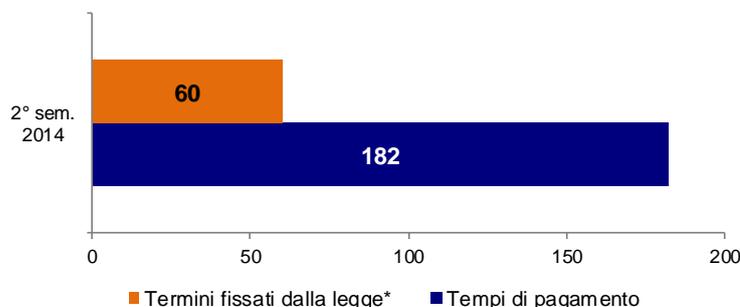


Elaborazione e stime Ance su documenti ufficiali

Nonostante un lieve miglioramento negli ultimi mesi, inoltre, i **tempi medi di pagamento** nei lavori pubblici rimangono elevati rispetto agli standard europei.

In media, le imprese che realizzano lavori pubblici sono pagate **circa 6 mesi** (182 giorni) dopo l'emissione del SAL -146 giorni oltre i termini fissati dalla legge (75 giorni per i contratti precedenti al 2013 e 60 giorni per i contratti firmati dopo il 1° gennaio 2013)- e le punte di ritardo superano ancora i due anni.

TERMINI DI LEGGE E TEMPI MEDI DI PAGAMENTO NEL SETTORE DEI LAVORI PUBBLICI - Numero di giorni

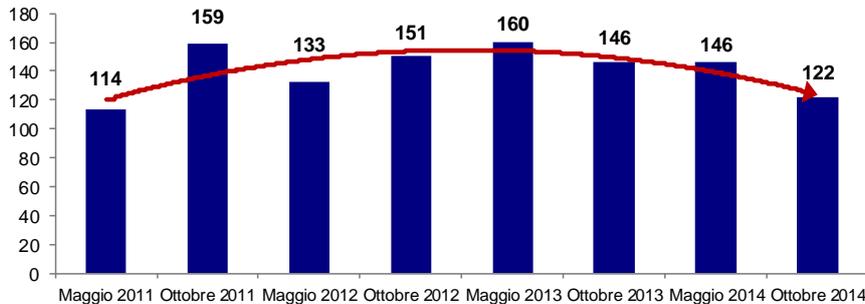


* Per il 2° semestre 2014, il termine di legge di **60 giorni** riguarda solo i contratti stipulati dopo il 1° gennaio 2013. Per gli altri contratti, permane il termine precedente, fissato in 75 giorni

Fonte: Ance su documenti ufficiali e indagini Ance

Negli ultimi 18 mesi, si è registrata una prima riduzione dei tempi di pagamento: i ritardi medi oltre i termini di legge sono passati da 160 giorni a maggio 2013 a 122 giorni ad ottobre 2014. Tuttavia, in assenza di un'accelerazione delle misure per contrastare il fenomeno nei lavori pubblici, saranno **necessari ancora 5 anni per arrivare ai tempi fissati dalla direttiva europea** (60 giorni).

RITARDO MEDIO NEI PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - Giorni medi di ritardo



Nota: Nel grafico sono indicati i ritardi medi **oltre i termini fissati dalla legge** (60 giorni per i contratti sottoscritti dopo il 1° gennaio 2013)

Fonte: Ance - Indagini rapide Maggio 2011 - Ottobre 2014

Una direttiva europea ancora in larga misura disattesa

In questo contesto, i riscontri sull'attuazione della nuova direttiva europea in Italia mettono in evidenza che **la normativa comunitaria rimane ancora in larga misura disattesa nel settore dei lavori pubblici**. Si registrano infatti tempi di pagamento tre volte superiori a quelli fissati dalla normativa europea.

Permangono inoltre **frequenti situazioni in cui le amministrazioni pubbliche** (bandi di gara, circolari amministrative, ecc.) **disattendono esplicitamente le regole fissate dall'Europa** sulla tempestività dei pagamenti, sia per quanto riguarda i tempi di pagamento che per quanto riguarda gli eventuali indennizzi in caso di ritardo.

Solo un terzo delle imprese, infatti, segnala di aver riscontrato il rispetto della direttiva europea da parte di alcune P.A. nel secondo semestre 2014. Si registrano comunque lievi miglioramenti rispetto ad un anno fa quando solo un quarto delle imprese segnalava di aver riscontrato almeno una volta il rispetto della direttiva.

Inoltre, **si moltiplicano le prassi gravemente inique da parte delle Pubbliche Amministrazioni**: circa la metà delle imprese segnala che le Pubbliche Amministrazioni chiedono di accettare, in sede di contratto, tempi di pagamento superiori ai 60 giorni o chiedono di ritardare

PRASSI GRAVEMENTE INIQUE DELLE P.A. LE SITUAZIONI RISCONTRATE DALLE IMPRESE Valori percentuali

1	Richiesta di accettare, in sede di contratto, tempi di pagamento superiori ai 60 giorni	57%
2	Richiesta di ritardare l'emissione dei S.A.L. o l'invio delle fatture	45%
3	Richiesta di rinunciare agli interessi di mora in caso di ritardo	42%
4	Rispetto della Direttiva Europea sui pagamenti	29%
5	Rifiuto dell'amministrazione di sottoscrivere il contratto per incompatibilità dei pagamenti con le regole di finanza pubblica	8%

La domanda prevedeva la possibilità di risposta multipla

Fonte: Ance - Indagine rapida ottobre 2014

l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori (S.A.L.) o dell'invio delle fatture; infine, al 42% delle imprese viene chiesto di rinunciare agli interessi di mora in caso di ritardo.

Le cause dei ritardi di pagamento alle imprese nel settore dei lavori pubblici

Secondo l'indagine realizzata dall'Ance a ottobre 2014, **il Patto di Stabilità Interno** – denunciato dall'81% delle imprese- **rappresenta la principale causa di ritardo nel settore dei lavori pubblici.**

CAUSE PREVALENTI CHE HANNO DETERMINATO I RITARDI DEI PAGAMENTI DA PARTE DELLA P.A.

1	Patto di stabilità interno per Regioni ed Enti locali	81%
2	Trasferimento dei fondi da altre amministrazioni alle stazioni appaltanti	56%
3	Tempi lunghi di emissione del mandato di pagamento da parte della stazione appaltante	48%
4	Mancanza di risorse di cassa dell'ente	44%
5	Tempi lunghi di emissione del certificato di pagamento da parte della stazione appaltante	39%
6	Vischiosità burocratiche all'interno della stazione appaltante	33%
7	Perenzione dei fondi	16%
8	Contenzioso	13%
9	Dissesto finanziario dell'ente locale	12%

La domanda prevede la possibilità di risposta multipla

Fonte: Ance - Indagine rapida ottobre 2014

Le **difficoltà finanziarie degli enti** rappresentano la seconda causa di ritardo. Tali difficoltà sono legate prevalentemente al mancato trasferimento dei fondi da parte di altre amministrazioni (56%), alla mancanza di risorse di cassa (44% dei casi), ma anche a situazioni di dissesto finanziario dell'ente appaltante (16%).

Infine, completa il quadro delle cause dei ritardi la **generale inefficienza della Pubblica Amministrazione ed altri problemi burocratici**. Le imprese, infatti, denunciano difficoltà legate all'emissione del certificato di pagamento da parte della stazione appaltante (il 39% dei casi), all'emissione del mandato di pagamento (il 48% dei casi) e alle "vischiosità burocratiche" all'interno della stazione appaltante (il 33%).

Le misure da adottare: "una tantum" per pagare il pregresso e riforma del Patto

Le criticità emerse nell'analisi della situazione attuale mettono in evidenza che la risoluzione del problema dei ritardi di pagamento in Italia, e conseguentemente la corretta applicazione della nuova direttiva europea sui ritardi di pagamento, non possono prescindere da **due misure prioritarie: la riforma strutturale del Patto di stabilità interno e il pagamento di tutti i debiti pregressi**, attraverso un allentamento "una tantum" del Patto di stabilità interno ed interventi relativi ai debiti delle società e enti partecipati

Da questo punto di vista occorre rilevare che mentre gli altri settori hanno beneficiato, nel corso del 2014, di nuovi stanziamenti e di interventi di natura strutturale per evitare la formazione di nuovi debiti, **l'edilizia non ha beneficiato di nuove misure.**

Le misure adottate dal Governo tra aprile e giugno 2014 (DL 66/2014), infatti, si riferiscono esclusivamente alla spesa corrente e non riguardano le spese in conto capitale. Per gli altri settori, quindi, il problema riguarda prevalentemente l'attuazione di misure già adottate mentre per l'edilizia mancano ancora molte misure.

Gli ultimi provvedimenti (Legge di stabilità per il 2015 e DL "Sblocca Italia") continuano tra l'altro a rinviare la risoluzione del problema del settore dei lavori pubblici.

Questi nuovi rinvii si basano sul mantenimento di una "finzione contabile" che consente il rispetto solo formale degli impegni presi a livello europeo e penalizza le imprese che realizzano lavori rispetto alle imprese di altri settori: non si pagano le imprese di costruzioni per rispettare il tetto del 3% di rapporto deficit/PIL.

Da una parte, infatti, le regole nazionali di contabilizzazione delle spese spingono le amministrazioni a rimandare più possibile l'effettivo pagamento di lavori regolarmente realizzati al fine di non gravare sul deficit dell'anno in corso. Dall'altra, le sanzioni del Patto di stabilità interno continuano ad incoraggiare gli enti a ritardare i pagamenti di parte capitale.

I BANDI DI GARA PER LAVORI PUBBLICI IN ITALIA

Il monitoraggio dell'Ance sui bandi di gara pubblicati

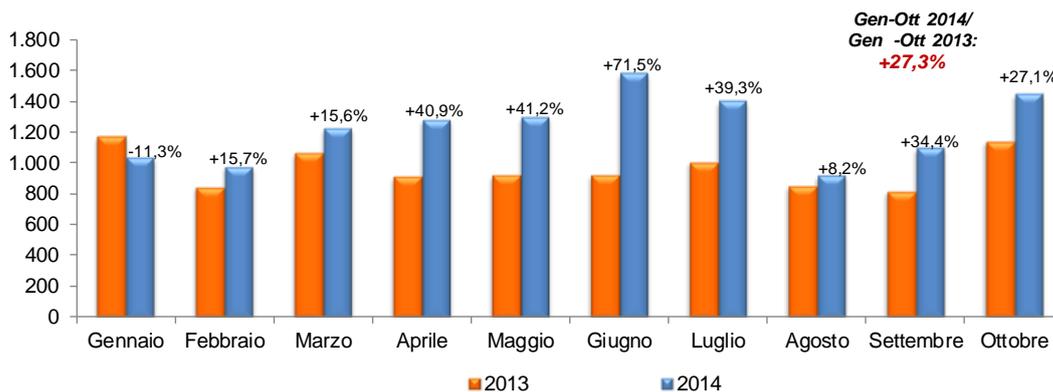
Nel corso del 2014 la domanda di lavori pubblici ha registrato alcuni segnali positivi nel numero e nell'importo dei bandi di gara pubblicati dopo le pesanti flessioni degli anni precedenti. Secondo il monitoraggio Ance-Infoplus, **nei primi dieci mesi del 2014**, sono stati pubblicati 12.280 bandi per lavori pubblici, per un importo complessivo di circa 14,7 miliardi di euro.

Nel confronto con l'analogo periodo dello scorso anno, si registra un aumento di circa 2.600 bandi (circa 350 milioni in più in termini di importo posto in gara). **Si tratta di un aumento del 27,3% in numero e del 2,4% in valore.**

La **dinamica positiva coinvolge** alcune tra le maggiori stazioni appaltanti tra le quali ad esempio, **Comuni, Anas, Ferrovie dello Stato.**

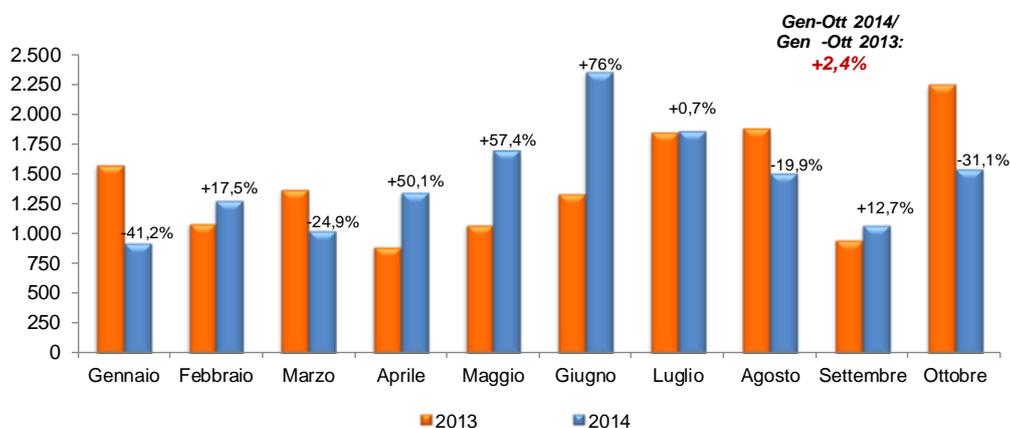
A livello territoriale la **crescita** in valore dei bandi di gara per lavori **si concentra nel Sud** e, in misura contenuta nel Centro, mentre **nel Nord si registra ancora una forte riduzione dell'importo posto in gara.**

BANDI DI GARA PER LAVORI PUBBLICI IN ITALIA
Bandi pubblicati -Numero



Il dl 70/2011 convertito in legge il 12 luglio 2011 (n.106) ha elevato da 500.000 euro a 1.000.000 di euro la soglia di importo entro la quale è consentito affidare appalti mediante procedura negoziata (senza pubblicazione del bando).
Elaborazione Ance su dati Infoplus

BANDI DI GARA PER LAVORI PUBBLICI IN ITALIA
Bandi pubblicati -Importi in milioni di euro correnti



Il dl 70/2011 convertito in legge il 12 luglio 2011 (n.106) ha elevato da 500.000 euro a 1.000.000 di euro la soglia di importo entro la quale è consentito affidare appalti mediante procedura negoziata (senza pubblicazione del bando).
Elaborazione Ance su dati Infoplus

BANDI DI GARA PER LAVORI PUBBLICI IN ITALIA
Importi in milioni di euro

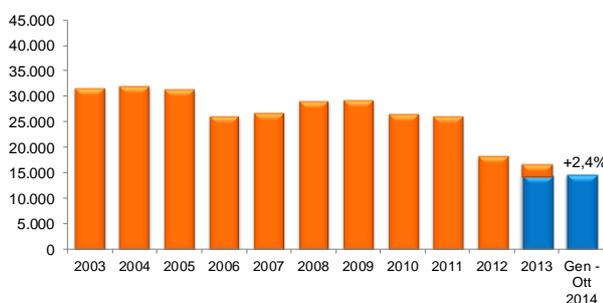
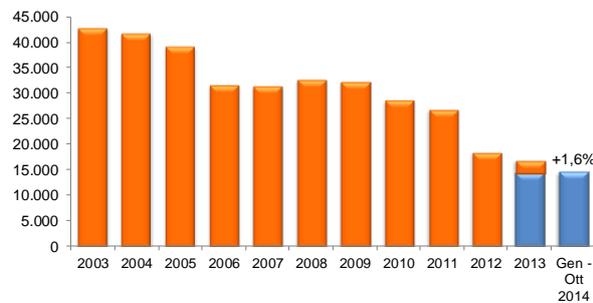
Anni	Numero	Importo	
		Valori correnti	Valori a prezzi 2013
2003	36.768	31.627	42.789
2004	32.556	32.107	41.693
2005	31.676	31.412	39.118
2006	29.277	26.126	31.674
2007	26.859	26.843	31.326
2008	24.574	29.144	32.746
2009	16.354	29.261	32.328
2010	15.528	26.606	28.614
2011	13.530	26.096	26.896
2012	12.311	18.386	18.520
2013	12.078	16.788	16.788
Gen - Ott 2014	12.280	14.654	14.540

BANDI DI GARA PER LAVORI PUBBLICI IN ITALIA
Var.% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente

Anni	Numero	Importo	
		Valori correnti	Valori a prezzi 2013
2004	-11,5	1,5	-2,6
2005	-2,7	-2,2	-6,2
2006	-7,6	-16,8	-19,0
2007	-8,3	2,7	-1,1
2008	-8,5	8,6	4,5
2009	-33,4	0,4	-1,3
2010	-5,1	-9,1	-11,5
2011	-12,9	-1,9	-6,0
2012	-9,0	-29,5	-31,1
2013	-1,9	-8,7	-9,4
Gen - Ott 2014	27,3	2,4	1,6

La legge 201 del 22 dicembre 2008 ha elevato da 100.000 euro a 500.000 euro la soglia di importo entro la quale è consentito affidare appalti mediante procedura negoziata (senza pubblicazione del bando). Con il decreto legge 70/2011 convertito in legge il 12 luglio 2011 (n.106), tale soglia è stata elevata da 500.000 euro a 1.000.000 di euro.

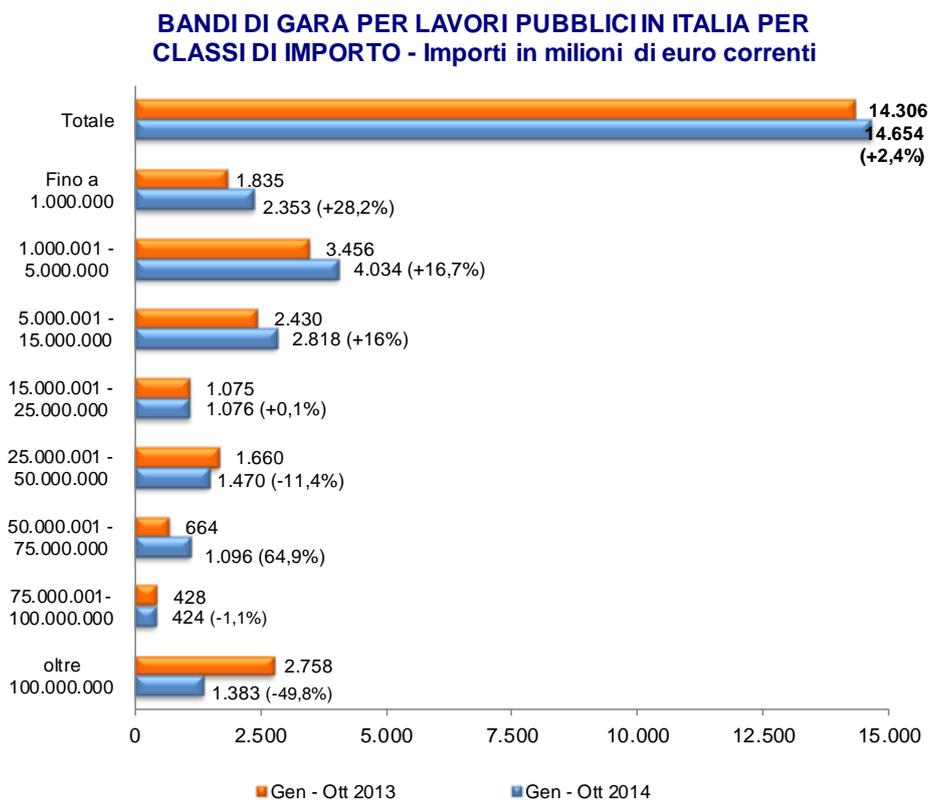
Elaborazione Ance su dati Infoplus

BANDI DI GARA PER LAVORI PUBBLICI IN ITALIA
Importi in milioni di euro correnti

BANDI DI GARA PER LAVORI PUBBLICI IN ITALIA
Importi in milioni di euro 2013


La legge 201 del 22 dicembre 2008 ha elevato da 100.000 euro a 500.000 euro la soglia di importo entro la quale è consentito affidare appalti mediante procedura negoziata (senza pubblicazione del bando). Con il dl di 70/2011 convertito in legge il 12 luglio 2011 (n.106), tale soglia è stata elevata da 500.000 euro a 1 milione di euro.

Elaborazione Ance su dati Infoplus

Classi di importo. L'aumento dei bandi di gara nei primi dieci mesi dell'anno in corso nel confronto con lo stesso periodo del 2013 coinvolge tutti i tagli di lavori ad eccezione delle fasce 25-50 milioni di euro, 75-100 milioni di euro e soprattutto i bandi di importo più elevati che nel periodo considerato risultano dimezzati sia nel numero che nel valore.



Enti Appaltanti. La **crescita** dei bandi nei primi dieci mesi del 2014 (+2,4%) coinvolge alcune tra le maggiori stazioni appaltanti tra le quali ad esempio, **Comuni, Anas, Ferrovie dello Stato**.

In particolare i bandi pubblicati dai **Comuni** tra gennaio e ottobre 2014 sono stati quasi 7.000 per circa 4,3 miliardi di euro posti in gara (rispettivamente il 57% e il 29% sul totale dei bandi per lavori pubblici rilevati nei primi dieci mesi dell'anno). Nel confronto con l'analogo periodo del 2013, si registra un aumento di circa 1.440 bandi e di 970 milioni di euro nell'importo. Si tratta di un aumento, in termini percentuali, del 26,1% in numero e del 29,5% in valore.

Anche l'**Anas** registra una significativa crescita negli importi banditi a parità di bandi pubblicati. Nei primi dieci mesi del 2014 il valore posto in gara dalla stazione appaltante è pari a 1,1 miliardi di euro, il doppio rispetto ad un anno prima (+105,1%).

In aumento anche le **Ferrovie dello Stato** che rilevano nel periodo considerato una crescita rilevante sia in numero (+11,1%) che nel valore (+46,9%) dei lavori banditi.

Da segnalare, inoltre, la significativa crescita dei bandi pubblicati dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca scientifica: nei primi dieci mesi del 2014 sono stati banditi 589 lavori per un importo complessivo di circa 170 milioni di euro contro le 138 pubblicazioni per 37 milioni di euro dello stesso periodo del 2013 (+327% in numero e +357% in valore). Si tratta per la quasi totalità di interventi sulle scuole, finanziati con i fondi strutturali europei e concentrati principalmente in quattro regioni del Sud (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia).

BANDI DI GARA PER LAVORI PUBBLICI PER ENTE APPALTANTE IN ITALIA

Ente appaltante	2013		Gennaio - Ottobre 2013		Gennaio - Ottobre 2014	
	Numero	Importo in mln euro correnti	Numero	Importo in mln euro correnti	Numero	Importo in mln euro correnti
Amministrazioni dello Stato	813	1.901	609	1.506	1.149	1.324
Enti Locali	8.265	6.712	6.618	5.718	8.249	5.491
<i>di cui:</i>						
- Regioni	264	987	212	955	209	315
- Province	863	1.437	721	1.287	838	767
- Comuni	6.921	4.089	5.509	3.291	6.947	4.262
- Altri enti locali	217	199	176	185	255	146
Enti Pubblici Non Economici	1.349	2.265	1.061	1.963	1.335	2.359
Enti Pubblici Economici	236	780	186	655	171	309
Società del Settore dei Servizi Pubblici Locali (Municipalizzate)	620	1.862	506	1.713	637	1.274
Società a Partecipazione Pubblica (comprese le società concessionarie)	728	2.979	614	2.517	660	3.447
<i>di cui:</i>						
- Ferrovie	237	1.442	207	1.236	230	1.816
- ANAS	382	608	329	557	329	1.142
Società Concessionarie di Servizi	32	176	23	141	48	336
Altri Enti	35	112	29	93	31	114
TOTALE	12.078	16.788	9.646	14.306	12.280	14.654

Elaborazione Ance su dati Infoplus

BANDI DI GARA PER LAVORI PUBBLICI PER ENTE APPALTANTE IN ITALIA

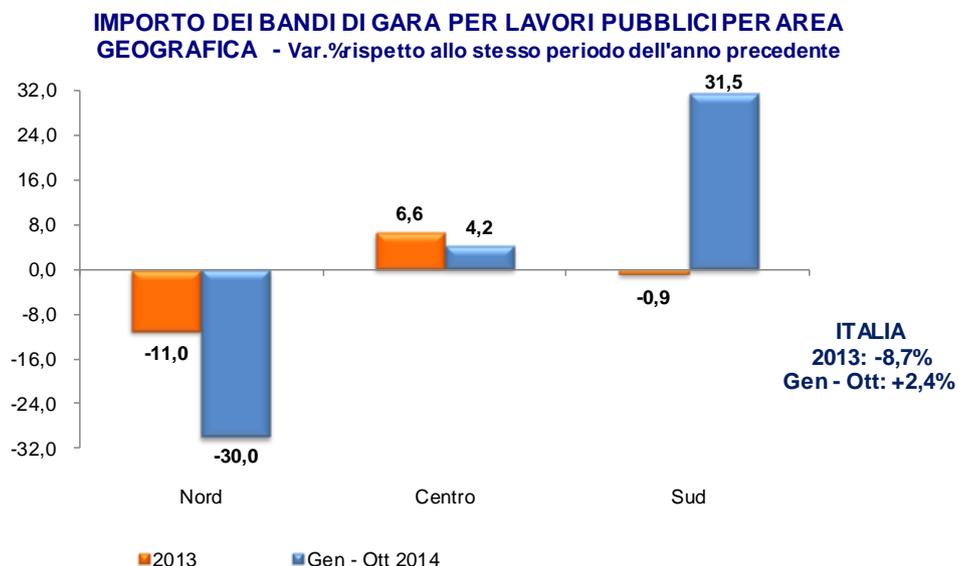
Ente appaltante	Variazione rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente					
	variazione percentuale				variazione assoluta	
	2013		Gennaio - Ottobre 2014		Gennaio - Ottobre 2014	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo in mln euro
Amministrazioni dello Stato	41,4	95,3	88,7	-12,1	540	-182
Enti Locali	-3,7	-13,4	24,6	-4,0	1.631	-227
<i>di cui:</i>						
- Regioni	8,6	-59,5	-1,4	-67,0	-3	-640
- Province	-11,0	43,8	16,2	-40,4	117	-520
- Comuni	-2,6	-1,8	26,1	29,5	1.438	970
- Altri enti locali	-17,2	33,2	44,9	-20,7	79	-38
Enti Pubblici Non Economici	-2,9	1,1	25,8	20,2	274	396
Enti Pubblici Economici	7,3	52,9	-8,1	-52,8	-15	-346
Società del Settore dei Servizi Pubblici Locali (Municipalizzate)	-6,8	50,1	25,9	-25,6	131	-439
Società a Partecipazione Pubblica (comprese le società concessionarie)	-8,2	-41,8	7,5	37,0	46	930
<i>di cui:</i>						
- Ferrovie	-3,3	11,1	11,1	46,9	23	580
- ANAS	-9,7	-78,8	0,0	105,1	0	585
Società Concessionarie di Servizi	-41,8	-47,1	108,7	138,1	25	195
Altri Enti	0,0	-49,4	6,9	22,6	2	21
TOTALE	-1,9	-8,7	27,3	2,4	2.634	348

Elaborazione Ance su dati Infoplus

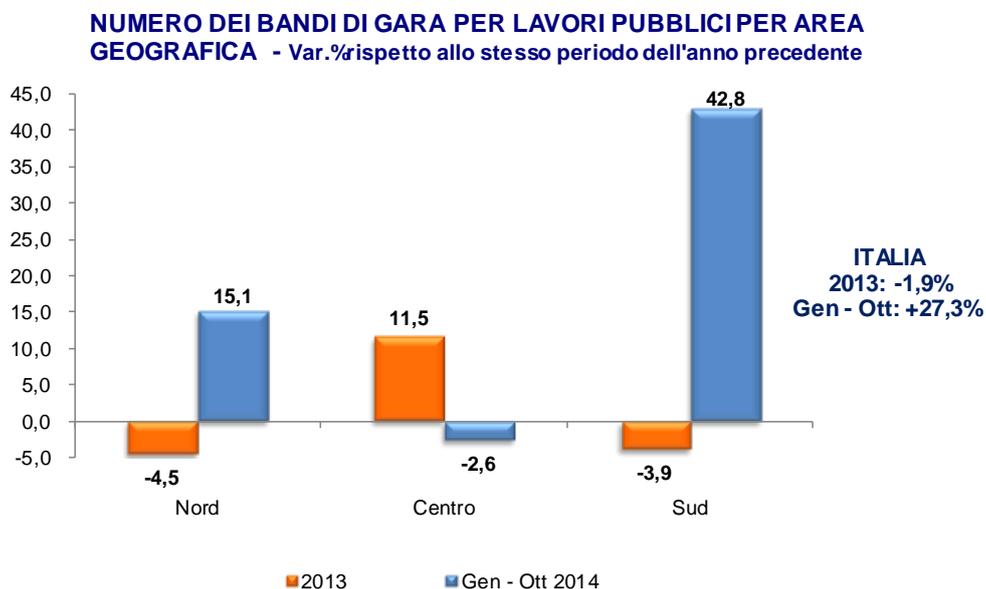
Area Geografica. A livello territoriale la **crescita** in valore dei bandi di gara per lavori **si concentra nel Sud** e, in misura contenuta, nel Centro, mentre **al Nord si registra ancora una forte riduzione negli importi banditi**.

Nei primi dieci mesi del 2014 il Sud registra un aumento significativo del 31,5% in valore e del 42,5% del numero di pubblicazioni rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Particolarmente elevati i tassi di aumento in alcune regioni, quali ad esempio Campania (+97,1%), Molise (+70,8%) e Puglia (+42,4% rispetto ai primi dieci mesi del 2013).

Al Centro la crescita dell'importo è più contenuta e pari al 4,2% (-2,6% in numero). L'area settentrionale della penisola nel periodo considerato registra un'ulteriore e forte riduzione del 30% degli importi banditi rispetto ai primi dieci mesi del 2013 (+15,1% in numero).

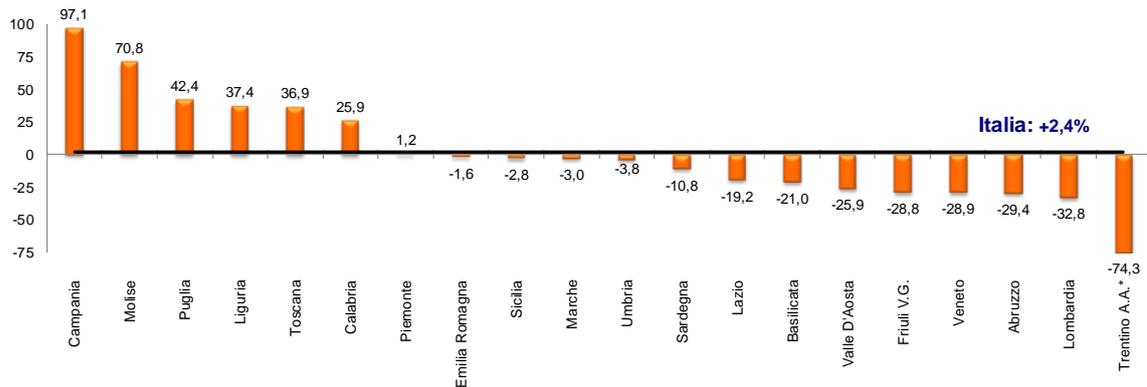


Elaborazione Ance su dati Infoplus



Elaborazione Ance su dati Infoplus

IMPORTO DEI BANDI DI GARA PER LAVORI PUBBLICI PER REGIONE PUBBLICATI NEI PRIMI DIECI MESI DEL 2014 - Var. % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente



*sulla riduzione incidono due bandi pubblicati ad ottobre 2013: 1)Galleria di Base del Brennero per 365,3 milioni di euro relativo alla realizzazione del lotto di costruzione "Sottoattraversamento Isarco"; 2) Provincia Autonoma di Trento per 263,5 milioni di euro per i lavori di realizzazione del collegamento loppio alto garda sulla s.s. 240 nonche' la gestione dell'intera tratta stradale compresa tra il casello autostradale a2 di rovereto sud ed il km. 106,848 della ss 45 bis gardesana occidentale.

Elaborazione Ance su dati Infoplus

L'aumento dei bandi di gara nel corso dei primi dieci mesi del 2014 può essere collegato a diversi fattori: la misura contenuta nella Legge di Stabilità 2014 di **allentamento del Patto di Stabilità Interno** a favore degli investimenti degli enti locali per un miliardo di euro; la necessità di **accelerare la spesa dei fondi strutturali europei**; **l'attuazione di misure governative** adottate nella seconda metà del 2013 a favore di Ferrovie dello Stato e Anas.

BANDI DI GARA PER LAVORI PUBBLICI PER REGIONE IN ITALIA

Regioni	2013		Gennaio - Ottobre 2014	
	numero	importo (mln euro correnti)	numero	importo (mln euro correnti)
Valle D'Aosta	111	121	106	59
Piemonte	719	880	676	798
Liguria	233	306	210	384
Lombardia	1.071	2.397	1.042	1.401
Trentino Alto Adige	174	1.334	140	326
Friuli Venezia Giulia	374	384	298	232
Veneto	529	1.032	512	663
Emilia - Romagna	433	714	387	587
Toscana	622	848	489	1.067
Marche	265	322	198	212
Umbria	177	110	162	100
Lazio	629	1.157	471	792
Abruzzo	234	504	182	323
Molise	99	77	118	100
Campania	1.333	1.655	2.140	2.845
Puglia	1.108	1.039	1.123	1.211
Basilicata	161	263	124	171
Calabria	981	953	1.234	1.036
Sicilia	1.677	1.503	1.832	1.070
Sardegna	1.005	758	734	520
Non Ripartibili	143	431	102	756
ITALIA	12.078	16.788	12.280	14.654
Nord	3.644	7.168	3.371	4.449
Centro	1.693	2.438	1.320	2.172
Sud	6.598	6.752	7.487	7.277

Il dl 70/2011 convertito in legge il 12 luglio 2011 (n.106) ha elevato da 500.000 euro a 1 milione di euro la soglia di importo entro la quale è consentito affidare appalti mediante procedura negoziata (senza pubblicazione del bando)

Elaborazione Ance su dati Infoplus

BANDI DI GARA PER LAVORI PUBBLICI PER REGIONE IN ITALIA
Var. % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente

Regioni	2013		Gennaio - Ottobre 2014	
	Numero	importo (mln euro correnti)	Numero	importo (mln euro correnti)
Valle D'Aosta	-18,4	-8,2	16,5	-25,9
Piemonte	-7,9	22,4	15,6	1,2
Liguria	-4,1	-8,7	12,9	37,4
Lombardia	-0,6	14,2	23,3	-32,8
Trentino Alto Adige*	-15,1	119,3	-6,7	-74,3
Friuli Venezia Giulia	13,0	23,3	3,1	-28,8
Veneto	0,8	-64,2	19,1	-28,9
Emilia Romagna	-16,4	-26,5	9,3	-1,6
Toscana	-1,0	-0,9	-5,6	36,9
Marche	42,5	44,0	3,1	-3,0
Umbria	-10,2	-8,0	9,5	-3,8
Lazio	23,8	6,4	-5,2	-19,2
Abruzzo	30,0	126,3	-10,8	-29,4
Molise	12,5	88,5	63,9	70,8
Campania	-3,0	-16,0	96,2	97,1
Puglia	16,3	-13,8	24,1	42,4
Basilicata	-10,1	57,8	1,6	-21,0
Calabria	-9,6	39,0	65,9	25,9
Sicilia	-4,4	31,6	35,8	-2,8
Sardegna	-19,9	-45,2	-2,8	-10,8
Non Ripartibili	33,6	-64,9	-14,3	127,5
ITALIA	-1,9	-8,7	27,3	2,4
Nord	-4,5	-11,0	15,1	-30,0
Centro	11,5	6,6	-2,6	4,2
Sud	-3,9	-0,9	42,8	31,5

*nel mese di ottobre 2013 sono stati pubblicati due bandi per un valore complessivo di 629 milioni di euro dalla Galleria di Base del Brennero e dalla Provincia Autonoma di Trento

Il dl 70/2011 convertito in legge il 12 luglio 2011 (n.106) ha elevato da 500.000 euro a 1 milione di euro la soglia di importo entro la quale è consentito affidare appalti mediante procedura negoziata (senza pubblicazione del bando)

Elaborazione Ance su dati Infoplus

BANDI PER LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO SUPERIORE AI 100 MLN DI EURO PUBBLICATI NEI PRIMI DIECI MESI DEL 2014 IN ITALIA

Data	Ente appaltante	Importo	Descrizione	Regione
03/02/2014	ITALFERR S.P.A.	140.686.286	<i>Progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori per la realizzazione del nuovo impianto di manutenzione corrente di trenitalia s.p.a. nel sito di torino smistamento.</i>	PIEMONTE
25/02/2014	ANAS SPA - DIREZIONE GENERALE - VIA MONZAMBANO 10 - 00100 - ROMA - (RM)	260.275.088	<i>Progettazione esecutiva ed esecuzione, ai sensi dell'art. 53 comma 2 lett. b) del d. lgs. 163/06 e ss.mm.ii. lavori di ammodernamento ed adeguamento al tipo 1/a delle norme cnr/80 dell'autostrada salerno - reggio calabria, dallo svincolo di rogliano (incluso) allo svincolo di altilia</i>	CALABRIA
16/06/2014	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI PROVVEDITORATO INTERREGIONALE ALLE OO.PP. CAMPANIA-MOLISE - ORGANISMO AGGIUDICAZIONE UNITARIO (O.U.A.) DELEGATO DALLA REGIONE CAMPANIA	138.562.996	<i>Progettazione esecutiva, del coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e dell'esecuzione dei lavori necessari per la realizzazione dell'intervento denominato grande progetto risanamento ambientale e valorizzazione dei regi laghi rifunzionalizzazione ed adeguamento delle sezioni di trattamento dell'impianto di depurazione di cuma</i>	CAMPANIA
23/06/2014	INFRASTRUTTURE RECUPERO ENERGIA AGENZIA REGIONALE LIGURE	133.406.211	<i>Progettazione esecutiva e la realizzazione dei lavori di costruzione del nuovo ospedale della spezia con contestuale affidamento di servizi e trasferimento di beni immobili.</i>	LIGURIA
08/07/2014	AZIENDA OSPEDALIERO UNIVERSITARIA PISANA	447.300.000	<i>Costruzione del polo ospedaliero universitario nuovo s. chiara in cisanello. progettazione esecutiva e costruzione del polo ospedaliero universitario nuovo santa chiara in cisanello, con gestione del patrimonio immobiliare.</i>	TOSCANA
28/07/2014	ANAS S.P.A.	101.078.455	<i>Lavori di realizzazione del Nodo Ferrostradale di Casalecchio di Reno (BO).</i>	EMILIA
13/10/2014	RETE FERROVIARIA ITALIANA S.P.A.	161.716.200	<i>Lavori di progettazione e esecuzione - Upgrade tecnologico a standard av/ac della tratta direttissima roma firenze della linea ac/av torino-milano- napoli.</i>	LAZIO; UMBRIA; TOSCANA; EMILIA

Elaborazione Ance su dati Infoplus

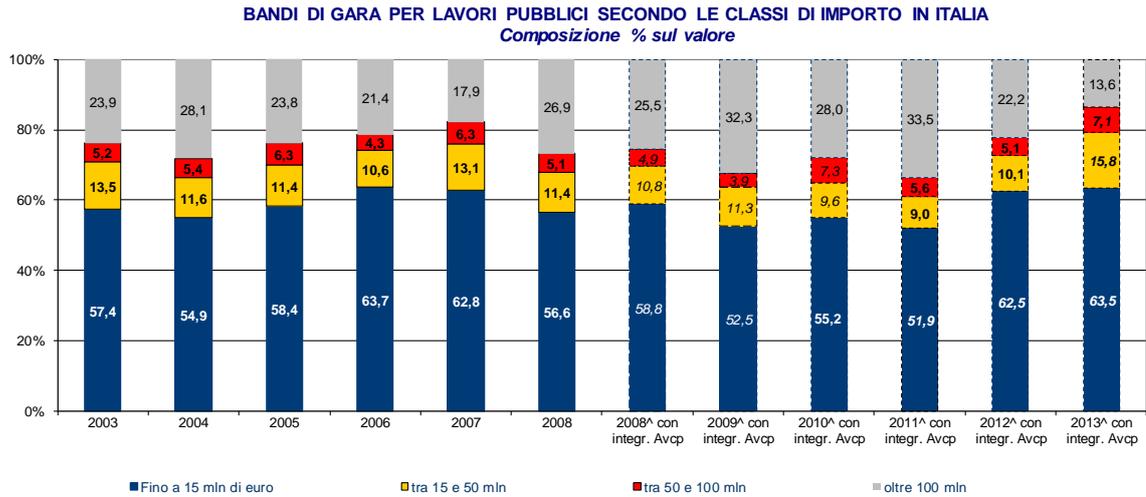
La struttura del mercato dei lavori pubblici

Al fine di delineare un quadro più completo della struttura del mercato dei lavori pubblici nel corso del tempo occorre tenere in considerazione anche i lavori non soggetti ad obbligo di pubblicazione⁴⁰. I dati Ance –Infoplus, relativi ai bandi pubblicati sono stati pertanto integrati con i dati dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture che comprendono sia i bandi che gli inviti.

In particolare l'integrazione ha riguardato per gli anni 2009, 2010 e primo semestre 2011 il valore dei bandi di importo compreso tra 150 mila e 500 mila euro; a partire dal secondo semestre 2011 l'integrazione si riferisce alla fascia 150 mila e 1 milione di euro.

Nel 2013, dai dati Ance-Infoplus con l'integrazione dei dati Avcp, la quota dei lavori sotto i 15 milioni risulta pari al 63,5% della domanda; i lavori d'importo compreso tra 15 e 50 milioni e tra 50 e 100 milioni rappresentano, rispettivamente, il 15,8% e il 7,1%; mentre la quota dei lavori oltre i 100 milioni risulta pari a circa il 13,6% della domanda. Su tale riduzione della quota pesa in particolare la mancanza di maxi appalti (bandi superiori al mezzo miliardo di euro) che invece aveva caratterizzato gli anni precedenti.

⁴⁰ La legge 201 del 22 dicembre 2008 ha elevato da 100.000 euro a 500.000 euro la soglia di importo entro la quale è consentito affidare appalti mediante procedura negoziata (senza pubblicazione del bando). Con il dl 70/2011 convertito in legge il 12 luglio 2011 (n.106), tale soglia è stata elevata da 500.000 euro a 1 milione di euro.



La legge 201 del 22 dicembre 2008 ha elevato da 100.000 euro a 500.000 euro la soglia di importo entro la quale è consentito affidare appalti mediante procedura negoziata (senza pubblicazione del bando). Con il di 70/2011 convertito in legge il 12 luglio 2011 (n.106), tale soglia è stata elevata da 500.000 euro a 1 milione di euro.

*Dal 2003 al 2008 dati Ance-Infoplus. Dal "2008 integrato" al primo semestre 2011 i dati Ance sono stati integrati con i dati Avcp per la classe di importo 150.000-500.000 euro; dal secondo semestre 2011 i dati Ance sono stati integrati con i dati avcp per la fascia di importo 150.000-1.000.000 euro.

Elaborazione Ance su dati Infoplus e Avcp

IL MERCATO DEL PROJECT FINANCING IN ITALIA

La crisi che il nostro Paese sta attraversando dal 2008, oltre ad avere avuto effetti devastanti sul tessuto produttivo, ha avuto effetti negativi anche sul mercato delle opere pubbliche e della finanza di progetto.

È calato sia il numero di bandi pubblicati, sia l'importo delle gare, diminuzioni che si accompagnano ad un sempre minore numero di gare che arriva alla fase dell'aggiudicazione. A tale difficoltà si aggiunge anche l'elevato tempo medio necessario per completare la fase di gara e l'individuazione del soggetto realizzatore e gestore, come peraltro emerge chiaramente dall'Indagine Ance sull'effettiva realizzazione delle opere di project financing.

Uno dei più recenti esempi è rappresentato dalla gara per la realizzazione e gestione del collegamento viario compreso tra lo svincolo della SS 514 di Chiaramonte con la SS 115 e lo svincolo della Ragusana con la SS 114: il bando è stato pubblicato dall'Anas nel marzo del 2010 e l'aggiudicatario è stato individuato soltanto nel marzo 2014.

Ma le difficoltà legate all'utilizzo della finanza di progetto sono legate, soprattutto alle fasi successive all'aggiudicazione. Il raggiungimento del closing finanziario risulta sempre più difficoltoso, sia a causa delle difficoltà di accesso al credito delle imprese, sia per la scarsa attenzione alle condizioni di bancabilità delle iniziative nelle fasi iniziali delle operazioni.

Ulteriore causa ostativa al regolare svolgimento delle operazioni di project financing è la carente definizione di clausole contrattuali, collegata all'incapacità di indicare in maniera puntuale gli obblighi e le responsabilità delle parti e alla non corretta allocazione dei rischi del progetto.

Per superare tali criticità, l'Ance ha coordinato un Tavolo di lavoro sulla standardizzazione dei contratti di Partenariato Pubblico Privato, che ha elaborato delle Linee guida per la predisposizione delle convenzioni di concessione e gestione (cfr. Box-Le linee guida per la predisposizione delle convenzioni di concessione e gestione).

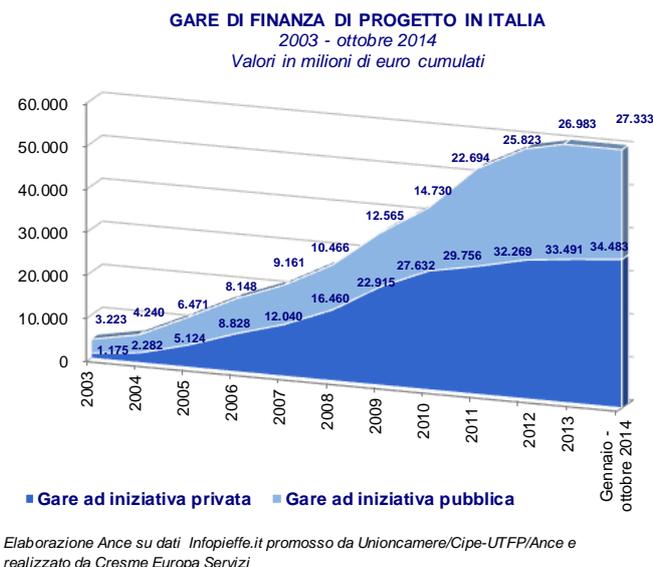
Tale documento intende offrire una prima schematizzazione degli elementi principali che il contratto dovrebbe contenere per una corretta regolamentazione dei rapporti tra le parti e un'adeguata allocazione dei rischi, al fine di favorire, non soltanto la bancabilità del progetto, ma anche la tutela degli interessi dei contraenti e dei cittadini utenti, fruitori dei servizi.

Le gare pubblicate

Negli anni passati la finanza di progetto è stata percepita dai decisori pubblici come uno strumento strategico per realizzare le opere necessarie per rendere l'Italia un Paese competitivo.

I dati relativi al numero di gare pubblicate in project financing nel corso degli anni dimostrano che, effettivamente, la pubblica amministrazione ha puntato molto sulla collaborazione con il privato.

In oltre dieci anni, in Italia, sono state pubblicate 5.225 gare in finanza di progetto, per un valore totale di 61.816 milioni di euro, di cui 34.483 per gare ad iniziativa privata e 27.333 per gare ad iniziativa pubblica.

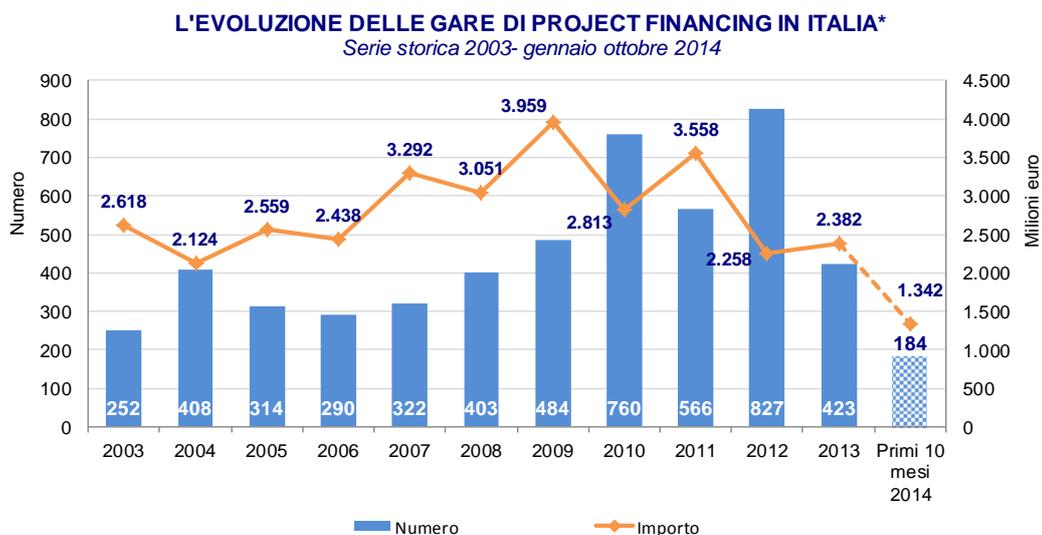


L'analisi della serie storica del numero di bandi e del relativo valore (al netto delle maxi gare di importo superiore ai 500 milioni di euro) mostra un mercato altalenante a partire dal 2009, con anni caratterizzati da un numero di gare elevato rispetto alla media degli anni precedenti ma dal valore più contenuto (2010 e 2012), e altri anni con valori dei bandi più elevati ma con un numero più basso di gare, come è avvenuto nel 2011.

Il 2013 è stato, invece, un anno caratterizzato da un mercato non particolarmente brillante, sia in termini di numero di gare (423) che di valore (2.382 milioni di euro).

Anche nel 2014, seppur i dati disponibili si fermano al mese di ottobre, sembra che le amministrazioni pubbliche abbiano fatto meno ricorso al mercato del project financing. Tra gennaio e ottobre 2014, infatti, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, risulta in calo sia il numero di gare pubblicate (-51,5%), sia il valore (-39,8%).

La ragione di questo "raffreddamento" del mercato è riconducibile alla grave crisi finanziaria e alla scarsa disponibilità di risorse pubbliche.



* Al netto delle maxi gare di importo superiore ai 500 milioni di euro
Elaborazione Ance su dati Infopieffe.it promosso da Unioncamere/Cipe-UTFP/Ance e realizzato da Cresme Europa

Per quanto riguarda la tipologia di gara, quella ad iniziativa pubblica è la più usata ed, inoltre, soprattutto negli ultimi anni, spesso le grandi opere sono state bandite tramite tale procedura. Da ultimo, nel 2013, la gara relativa al collegamento Loppio – Alto Garda, da 263,5 milioni di euro e la gara per il termovalorizzatore per i rifiuti nella Regione Campania, da 316 milioni di euro.

Tra le gare ad iniziativa privata, invece, la fase unica, introdotta nel nostro ordinamento nell'ottobre del 2008, la cui applicazione risulta più snella rispetto alla procedura a doppia fase, risulta essere la procedura preferita dalle amministrazioni pubbliche.

GARE DI FINANZA DI PROGETTO IN ITALIA

Importi in milioni di euro

	2010		2011		2012		2013		Gennaio - ottobre 2014	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Gara ad iniziativa privata	147	4.717	139	2.124	137	2.513	110	1.222	72	992
Gara a fase unica	103	2.002	117	1.116	97	481	65	742	38	807
Gara a fase doppia	44	2.715	20	997	19	1.991	2	245	4	12
Gara comma 19	-	-	2	11	21	42	43	235	30	172
Gare ad iniziativa pubblica	617	2.165	430	7.964	694	3.129	313	1.160	112	350
Totale gare di finanza di progetto	764	6.882	569	10.088	831	5.642	423	2.382	184	1.342
Totale al netto delle gare con importo > 500 mln di €	760	2.813	566	3.558	827	2.258	423	2.382	184	1.342
Var. % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente										
Gara ad iniziativa privata	9,7	-26,9	-5,4	-55,0	-1,4	18,3	-19,7	-51,4	-19,1	-14,6
Gara a fase unica	33,8	-24,7	13,6	-44,3	-17,1	-56,9	-33,0	54,3	-33,3	11,2
Gara a fase doppia	-22,8	-28,5	-54,5	-63,3	-5,0	99,7	-89,5	-87,7	100,0	-94,9
Gara comma 19	-	-	-	-	950,0	280,0	104,8	461,6	0,0	-9,4
Gare ad iniziativa pubblica	74,8	3,1	-30,3	267,9	61,4	-60,7	-54,9	-62,9	-61,4	-82,1
Totale gare di finanza di progetto	56,9	-19,5	-25,5	46,6	46,0	-44,1	-49,1	-57,8	-51,5	-39,8
Totale al netto delle gare con importo > 500 mln di €	57,0	-28,9	-25,5	26,5	46,1	-36,5	-48,9	5,5	-51,5	-39,8

Elaborazione Ance su dati Infopieffe.it promosso da Unioncamere/Cipe-UTFP/Ance e realizzato da Cresme Europa Servizi

A partire dal 2012, inoltre, grande interesse ha suscitato la modalità di ricorso ai capitali privati secondo le disposizioni contenute nel comma 19 dell'art. 153, che consente agli operatori privati di proporre alla Pubblica Amministrazione interventi in project financing non inseriti nella programmazione dell'Ente, avendo, in tal modo, riconosciuto il diritto di prelazione.

Nel 2013 le gare pubblicate in Italia attraverso tale modalità sono state 43, per un valore pari a 235 milioni di euro, mentre tra gennaio e ottobre 2014 sono state pubblicate 30 gare (il 16% del totale) per 172 milioni di euro (12,8% del totale).

FINANZA DI PROGETTO: RIPARTIZIONE PER CLASSI DI IMPORTO E INCIDENZA SUI BANDI PER OPERE PUBBLICHE IN ITALIA

Classi di importo (€)	2012				2013				Gennaio - ottobre 2014			
	Numero	Importo	Importo medio	Incid. % PF/OOPP	Numero	Importo	Importo medio	Incid. % PF/OOPP	Numero	Importo	Importo medio	Incid. % PF/OOPP
Valore non disponibile	357	-	-	-	149	-	-	-	27	-	-	-
fino a 150.000	52	5	0,1	-	23	2	0,1	-	13	1	0,1	-
150.000 - 500.000	117	33	0,3	-	64	19	0,3	-	30	9	0,3	-
500.001 - 1.000.000	77	56	0,7	-	32	24	0,7	-	16	12	0,7	-
1.000.001 - 5.000.000	146	354	2,4	8,0	96	240	2,5	5,6	54	138	2,6	3,4
5.000.001 - 15.000.000	52	458	8,8	14,3	34	306	9,0	10,8	24	229	9,5	8,1
15.000.001 - 25.000.000	13	237	18,2	20,9	11	223	20,3	17,0	5	89	17,8	8,3
25.000.001 - 50.000.000	9	344	38,2	30,9	7	262	37,4	13,9	12	430	35,9	29,3
50.000.001 - 75.000.000	1	61	61,2	7,8	2	123	61,3	13,2	1	60	60,0	5,5
75.000.001-100.000.000	-	-	-	-	1	80	80,4	15,6	-	-	-	-
100.000.000 - 500.000.000	4	710	177,6	45,7	4	1.103	275,9	40,0	2	373	186,5	27,0
oltre 500.000.000	3	3.384	1.127,9	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	831	5.642	11,9	34,7	423	2.382	8,7	16,1	184	1.342	8,5	10,5
Valore non disponibile	357	-	-	-	149	-	-	-	27	-	-	-
Fino a 1.000.000	246	94	0,4	3,9	119	45	0,4	5,6	59	23	0,4	-
1.000.000 a 5.000.000	146	354	2,4	8,0	96	240	2,5	5,6	54	138	2,6	3,4
5.000.001-15.000.000	52	458	8,8	14,3	34	306	9,0	10,8	24	229	9,5	8,3
15.000.000-50.000.000	22	580	26,4	25,8	18	485	26,9	15,1	17	519	30,5	20,4
50.000.000-500.000.000	5	772	154,4	28,6	7	1.306	186,6	31,1	3	433	144,3	14,9
oltre 500.000.000	3	3.384	1.128	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale al netto delle gare con importo > 500 mln di €	828	2.259	4,8	17,0	423	2.382	5,6	16,1	184	1.342	8,5	10,5

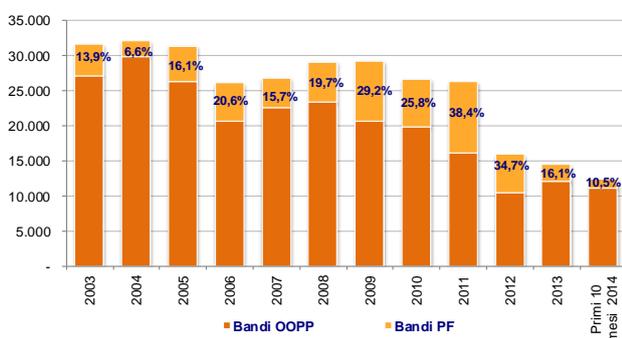
Elaborazione Ance su dati Infopieffe.it promosso da Unioncamere/Cipe-UTFP/Ance e realizzato da Cresme Europa Servizi

L'analisi delle **classi di importo** mostra come le procedure di project financing vengano usate per la realizzazione di opere con un importo medio che si attesta sugli **8,5 milioni di euro**.

In particolare, nei primi 10 mesi del 2014, circa il 75% delle gare pubblicate ha un valore inferiore ai 15 milioni di euro (al netto delle gare con importo pari a zero).

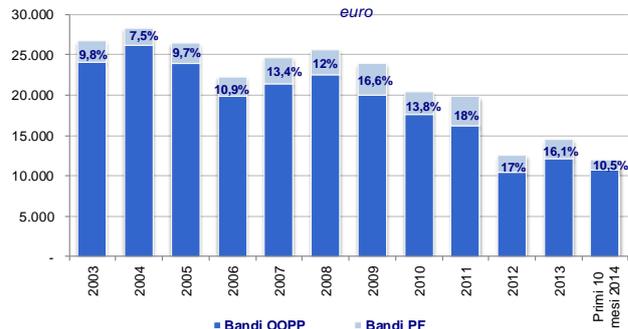
Come rilevato per il numero di gare pubblicate, anche l'incidenza del project financing sul totale dei bandi per opere pubbliche è in diminuzione negli ultimi due anni: nel 2013 si è attestata al 16,1%, mentre tra gennaio e ottobre 2014 il valore è risultato pari a 10,5%.

INCIDENZA DEL MERCATO DEL PROJECT FINANCING SULLE GARE DI OPERE PUBBLICHE IN ITALIA - Milioni di euro



Elaborazione ANCE su dati INFOPIEFFE.IT promosso da UNIONCAMERE/CIPE-UTFP/ANCE e realizzato da CRESME Europa Servizi

INCIDENZA DEL MERCATO DEL PROJECT FINANCING SULLE GARE DI OPERE PUBBLICHE IN ITALIA AL NETTO DELLE GARE CON IMPORTO SUPERIORE AI 500 MILIONI DI EURO - Milioni di euro



Analizzando i dati della serie storica, appare evidente come, nel mercato del project financing, possano essere rinvenibili tre fasi:

- Dal 2003 al 2007, nei primi anni della sua introduzione, in un mercato delle opere pubbliche vivace, l'uso dello strumento ha preso sempre più piede tra le amministrazioni pubbliche.
- Dal 2008 al 2012, con allo scoppio della crisi, il forte ridimensionamento del numero e dell'importo dei bandi di gara per lavori pubblici pubblicati ha contribuito a rendere la finanza di progetto uno strumento sempre più appetibile per le amministrazioni pubbliche, alle prese con una maggiore scarsità di risorse pubbliche.
- Nel 2013 e nel 2014, invece, nonostante i bandi per lavori pubblici continuino a diminuire, l'incidenza della finanza di progetto ha iniziato a scendere, anche a causa dell'assenza di opere di grande valore.

Analizzando il mercato di project financing a **livello settoriale** emerge che, sempre nei primi 10 mesi dell'anno, il maggior numero di gare, sia per la procedura ad iniziativa privata che per quella ad iniziativa pubblica, riguarda l'impiantistica varia⁴¹ e gli impianti sportivi.

Tra le gare ad iniziativa privata è possibile rinvenire anche un numero importante di gare per la realizzazione di cimiteri, mentre per gli interventi di riqualificazione urbana le amministrazioni pubbliche hanno utilizzato maggiormente le procedure della gara ad iniziativa pubblica.

⁴¹ Ricadono all'interno della categoria "impiantistica varia" gli interventi che hanno ad oggetto la realizzazione e gestione degli impianti di illuminazione, delle centrali di cogenerazione, delle reti di comunicazione a banda larga, delle reti di teleriscaldamento, degli impianti eolici, etc.

GARE AD INIZIATIVA PRIVATA
Ripartizione per categoria di opera
 Gennaio - Ottobre 2014
 Importi in mln di €

	Numero	Importo	Importo medio
Impiantistica varia	20	252,2	12,6
Cimiteri	17	60,6	3,6
Impianti sportivi	12	33,0	2,8
Riqualificazione urbana	5	99,6	19,9
Depurazione e ambiente	5	437,2	87,4
Parcheggi	3	11,7	3,9
Trattamento rifiuti	2	37,5	18,8
RSA	2	20,5	10,3
Servizi sociali	2	0,4	0,2
Impianti fotovoltaici	1	15,6	15,6
Ospedali	1	13,5	13,5
Ricettività	1	6,4	6,4
Trasporti	1	4,1	4,1
Totale	72	992	-

GARE AD INIZIATIVA PUBBLICA
Ripartizione per categoria di opera
 Gennaio - Ottobre 2014
 Importi in mln di €

	Numero	Importo	Importo medio
Riqualificazione urbana	27	133,4	4,9
Impianti sportivi	24	54,9	2,3
Impiantistica varia	13	29,2	2,2
Parcheggi	10	7,4	0,7
Mercato e commercio	9	36,1	4,0
Ricettività	8	6,3	0,8
Cimiteri	6	11,0	1,8
RSA	3	2,9	1,0
Porti	3	41,1	13,7
Servizi sociali	3	2,8	0,9
Reti gas	2	2,5	1,2
Depurazione e ambiente	1	2,5	2,5
Impianti fotovoltaici	1	-	-
Trattamento rifiuti	1	8,4	8,4
Ospedali	1	10,9	10,9
Totale	112	349	3,1

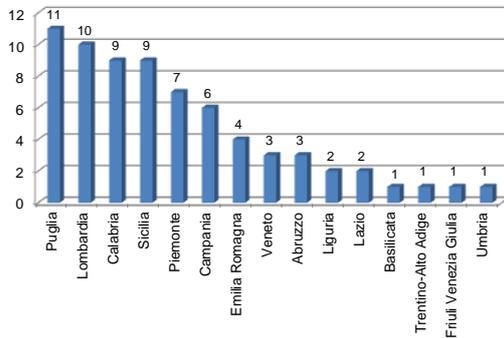
Elaborazione ANCE su dati INFOPIEFPE.IT promosso da UNIONCAMERE/CIPE-UTFP/ANCE e realizzato da CRESME Europa Servizi

Da notare che, nei primi 10 del 2014, il numero di gare pubblicate in finanza di progetto per la realizzazione di impianti fotovoltaici è stato molto esiguo (soltanto 2 gare in totale). Negli anni passati il mercato aveva, invece, fatto registrare un vero e proprio boom di bandi per la realizzazione sia di campi fotovoltaici, sia di impianti a servizio di edifici pubblici, fortemente legato agli incentivi concessi per tali interventi.

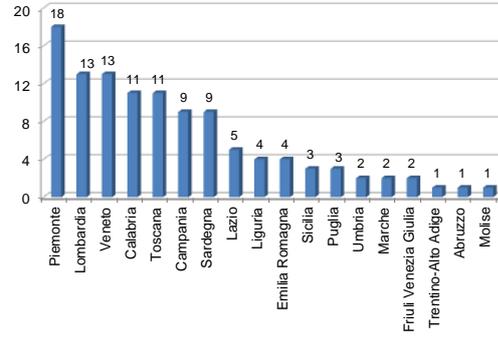
La parte di finanziamento pubblica poteva, infatti, essere sostituita con gli incentivi e/o con la cessione del diritto di superficie dell'area dove installare i pannelli. Dal luglio 2013, però, l'Autorità per l'Energia Elettrica il gas e il sistema idrico ha precisato che non è più possibile applicare le previsioni dei Decreti di incentivazione della fonte fotovoltaica, per il raggiungimento del costo indicativo cumulato massimo degli incentivi. Tale previsione ha, evidentemente, influito negativamente su questa tipologia di intervento.

L'analisi a **livello territoriale** mostra che la Puglia e la Lombardia sono le regioni che, nei primi 10 mesi del 2014, hanno pubblicato il maggior numero di gare ad iniziativa privata (rispettivamente 11 e 10 gare). Per quanto riguarda le gare ad iniziativa pubblica, invece, sono il Piemonte, la Lombardia ed il Veneto a pubblicare il maggior numero di bandi (rispettivamente 18 e 13 gare).

GARE AD INIZIATIVA PRIVATA
Ripartizione per regione - Gennaio - Ottobre 2014



GARE AD INIZIATIVA PUBBLICA
Ripartizione per regione - Gennaio - Ottobre 2014



Elaborazione Ance su dati Infopieffe.it promosso da Unioncamere/Cipe-UTFP/Ance e realizzato da Cresme Europa Servizi

Tra gli **enti territoriali**, i Comuni sono i più attivi nella pubblicazione di gare di finanza di progetto: nei primi 10 mesi del 2014 hanno, infatti, pubblicato oltre il 90% dei bandi ad iniziativa privata, corrispondente a circa il 50% del valore totale messo in gara.

Per quanto riguarda le gare ad iniziativa pubblica, i Comuni continuano a pubblicare il maggior numero di gare (circa l'80%), ma di importo più contenuto rispetto agli altri enti locali: considerando i 349 milioni messi in gara per questa tipologia di procedura, 160 milioni sono riferiti a gare pubblicate dai Comuni (45,8%), 64 milioni dalle Province (18,2%) e 38 milioni da Enti assistenziali (11%).

Le aggiudicazioni

Per capire meglio le effettive opportunità connesse all'utilizzo della finanza di progetto in Italia è necessario capire cosa avviene dopo la pubblicazione dei bandi. Un primo step riguarda l'andamento delle aggiudicazioni.

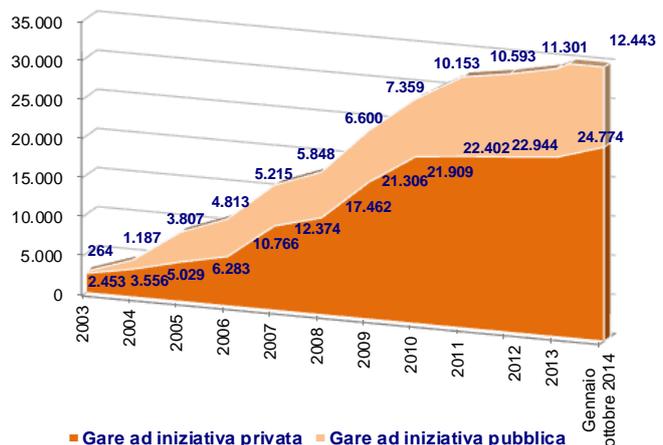
Dal 2003 ad ottobre 2014 sono state 1.966 le gare di finanza di progetto aggiudicate, per un valore complessivo di 37.217 milioni di euro, di cui 24.774 milioni per gare ad iniziativa privata e 12.443 per gare ad iniziativa pubblica.

In termini percentuali, questi valori mostrano **come solo il 37,4% delle gare bandite risulta aggiudicata, mentre in termini di importo tale valore si attesta intorno al 60%.**

Nei primi 10 mesi del 2014 sono state aggiudicate 54 gare di finanza di progetto, per un valore complessivo di 2.972 milioni di euro, di cui 1.830 milioni per gare ad iniziativa privata e 1.142 milioni di euro per gare ad iniziativa pubblica.

Il valore così elevato è riconducibile a due maxi gare aggiudicate nel periodo considerato:

AGGIUDICAZIONI DI GARE DI FINANZA DI PROGETTO IN ITALIA
2003 - ottobre 2014
Valori in milioni di euro cumulati



Elaborazione Ance su dati Infopieffe.it promosso da Unioncamere/Cipe-UTFP/Ance e realizzato da Cresme Europa Servizi

- o tra le gare ad iniziativa privata, a maggio 2014, è stato individuato il promotore per la progettazione, realizzazione e successiva gestione del collegamento viario compreso tra lo svincolo della SS 514 di Chiaramonte con la SS 115 e lo svincolo della Ragusana con la SS 114. La gara, di importo pari a 1.513 milioni di euro, era stata pubblicata nel marzo del 2010 dall'Anas;
- o tra le gare ad iniziativa pubblica, sempre nel maggio del 2014, è stata aggiudicata la gara, da 881 milioni di euro, per l'affidamento in concessione della progettazione, realizzazione e gestione del collegamento autostradale Campogalliano-Sassuolo tra la A22 e la S.S. 467 Pedemontana, pubblicata dall'Anas nel dicembre 2010.

Al netto di queste due maxi opere, nei primi 10 mesi del 2014 rispetto allo stesso periodo del 2013, diminuisce sia il numero di bandi aggiudicati (-53,5%), sia il valore (-21%).

AGGIUDICAZIONI DI GARE DI FINANZA DI PROGETTO IN ITALIA
Importi in mln di €

	2010		2011		2012		2013		Gennaio - Ottobre 2014	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Gare ad iniziativa privata	59	3.844	39	604	46	493	38	542	21	1.830
Gara a fase unica	17	262	28	336	34	390	21	490	7	286
Gara doppia fase	42	3.582	11	268	6	76	7	22	2	1.514
Gara comma 19	-	-	-	-	6	27	10	29	12	30
Gare ad iniziativa pubblica	131	759	105	2.795	98	440	94	708	33	1.142
Totale gare di finanza di progetto	190	371	144	3.399	144	933	132	1.250	54	2.972
<i>Var. % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente</i>										
Gare ad iniziativa privata	-54,3	-24,4	-33,9	-84,3	17,9	-18,4	-17,4	9,8	-41,7	238,8
Gara a fase unica	466,7	1.915,4	64,7	28,2	21,4	16,1	-38,2	25,7	-65,0	-41,7
Gara doppia fase	-66,7	-29,4	-73,8	-92,5	-45,5	-71,6	16,7	-71,0	-71,4	6.779,4
Gara comma 19	-	-	-	-	-	-	66,7	7,7	33,3	7,1
Gare ad iniziativa pubblica	-3,7	0,9	-19,8	268,2	-6,7	-84,3	-4,1	61,0	-58,8	497,4
Totale gare di finanza di progetto	-28,3	-93,6	-24,2	816,2	0,0	-72,6	-8,3	34,0	-53,4	306,4

Elaborazione Ance su dati Infopieffe.it promosso da Unioncamere/Cipe-UTFP/Ance e realizzato da Cresme Europa Servizi

Analizzando i **settore di attività dei lavori** emerge che il maggior numero di gare ad iniziativa privata aggiudicate ha riguardato i cimiteri (6), seguiti dagli impianti sportivi (4) e da interventi di impiantistica varia (2).

Per le gare ad iniziativa pubblica, hanno registrato il maggior numero di aggiudicazioni nei primi 10 mesi del 2014, gli impianti sportivi (7 gare, per un valore complessivo di 14 milioni di euro) e gli interventi di impiantistica varia (7 gare, per un importo totale di 79 milioni di euro), seguiti dai cimiteri (5 gare per 26 milioni di euro).

AGGIUDICAZIONI DI GARE AD INIZIATIVA PRIVATA
Ripartizione per categoria di opera
 Gennaio - Ottobre 2014
 Importi in mln di €

	Numero	Importo	Importo medio
Cimiteri	6	5	0,9
Impianti sportivi	4	12	3,0
Impiantistica varia	2	27	13,5
Parcheggi	2	2	1,0
Trattamento rifiuti	2	31	15,3
Ricettività	2	1	0,4
Depurazione e ambiente	1	37	36,9
Ospedali	1	202	202,1
Strade	1	1.513	1.513,0
Totale	21	1.830	87,1

AGGIUDICAZIONI DI GARE AD INIZIATIVA PUBBLICA
Ripartizione per categoria di opera
 Gennaio - Ottobre 2014
 Importi in mln di €

	Numero	Importo	Importo medio
Impianti sportivi	7	14	2,0
Impiantistica varia	7	79	11,3
Cimiteri	5	26	5,3
Riqualficazione urbana	2	-	-
Ricettività	2	5	2,6
Trattamento rifiuti	2	50	24,9
Parcheggi	1	4	3,8
Mercato e commercio	1	-	-
RSA	1	6	6,0
Interporti	1	75	74,6
Reti gas	1	-	-
Reti idriche	1	1	1,3
Impianti fotovoltaici	1	1	0,5
Strade	1	881	881,3
Totale	33	1.142	34,6

Elaborazione ANCE su dati INFOPIEFPE.IT promosso da UNIONCAMERE/CIPE-UTFP/ANCE e realizzato da CRESME Europa Servizi

Box - Le linee guida pe la predisposizione delle convenzioni di concessione e gestione

Dall'analisi dei dati relativi alla finanza di progetto emerge, chiaramente, come il corretto uso di tali strumenti finanziari per la realizzazione di opere pubbliche sia minato da importanti e varie problematiche, nonostante la cospicua produzione di norme legislative che ha caratterizzato gli ultimi anni.

Dall'indagine Ance sull'effettiva realizzazione delle opere in project financing emerge, peraltro, che dopo l'aggiudicazione solo per il 38% delle gare bandite, tra il 2003 e il 2009, sono stati avviati i cantieri, mentre la gestione è stata attivata per appena il 25% delle gare pubblicate.

Sicuramente sull'elevata mortalità delle procedure di project financing ha pesato, negli ultimi anni, la grave crisi finanziaria che ha colpito l'intera economia che, spesso, non consente, a causa della forte crisi di liquidità e delle difficoltà di accesso al credito, di raggiungere il closing finanziario.

Dall'indagine Ance emerge, però, che esistono anche altre problematiche che ostacolano il regolare svolgimento delle operazioni di project financing, tra cui i contenziosi derivanti soprattutto dalla carente definizione di clausole contrattuali, l'incapacità di indicare in maniera puntuale gli obblighi e le responsabilità delle parti e la non corretta allocazione dei rischi del progetto.

Per questo motivo, l'Ance ha coordinato un Tavolo di lavoro sulla standardizzazione dei contratti di Partenariato Pubblico Privato, per formulare delle **linee guida per la predisposizione delle convenzioni di concessione e gestione**.

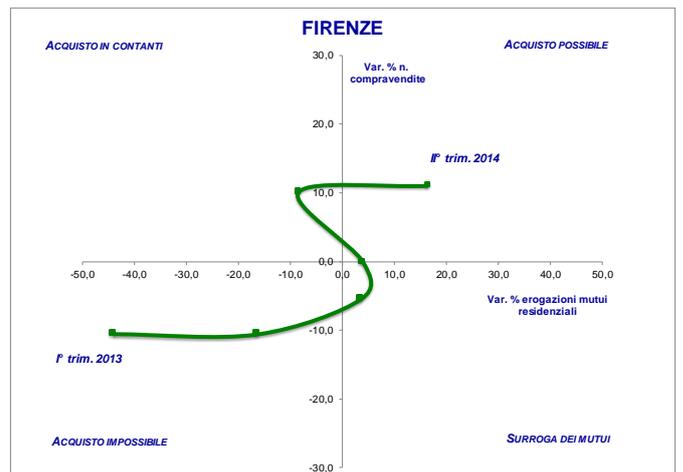
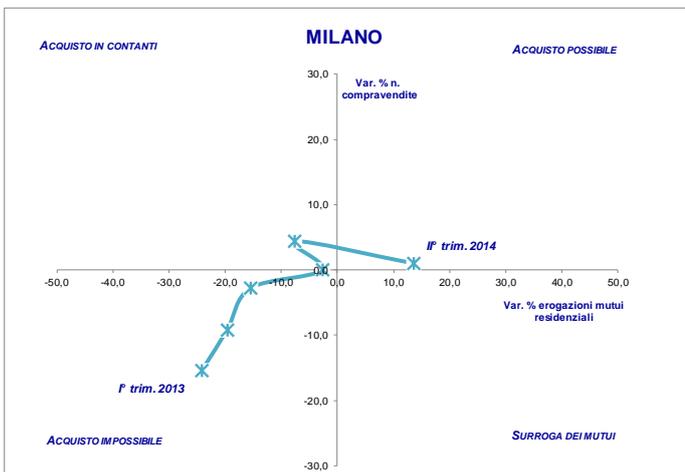
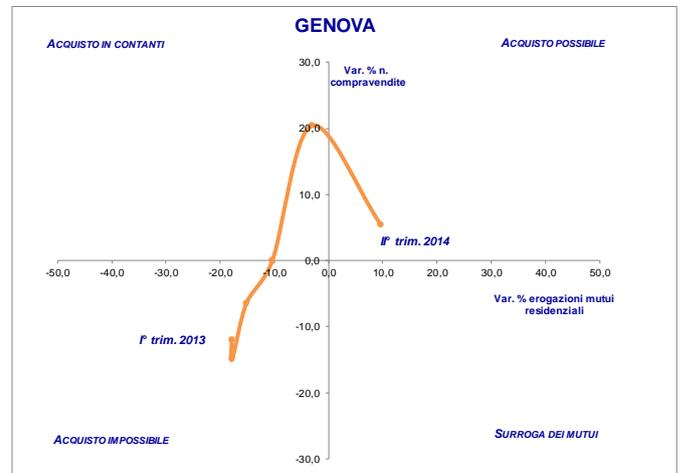
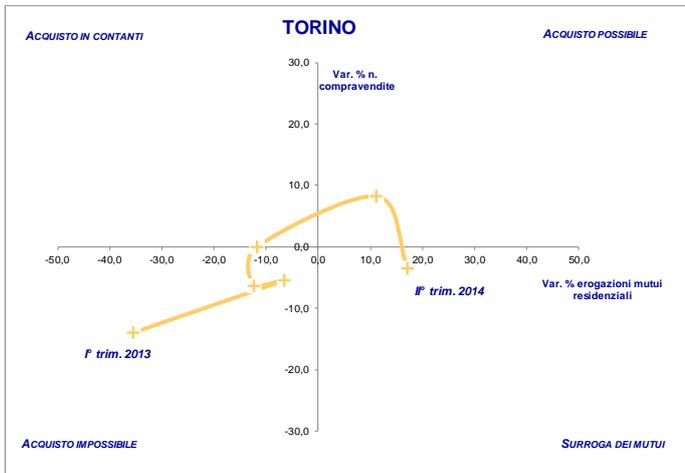
La corretta definizione dei rapporti tra le parti e l'allocazione chiara ed efficiente dei rischi sono aspetti di rilevanza cruciale nelle operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP), caratterizzate, di regola, da un'elevata complessità e dalla loro durata prolungata nel tempo.

Tuttavia, in Italia – a differenza di altri paesi europei – l'impegno istituzionale si è prevalentemente concentrato sugli aspetti procedurali del PPP, dedicando una limitata attenzione ad altri, pur rilevanti, profili, specie per quel che concerne la disciplina civilistica dei rapporti tra i vari attori coinvolti in tali operazioni. Nel nostro Paese vi è, inoltre, un limitato ricorso a strumenti di *soft law* (come linee guida e documenti standard) – solo di recente valorizzato limitatamente ai progetti relativi al settore ospedaliero – che possano chiarire il complesso quadro regolatorio di riferimento e orientare gli operatori (in particolare le Amministrazioni concedenti) nella predisposizione dei contratti.

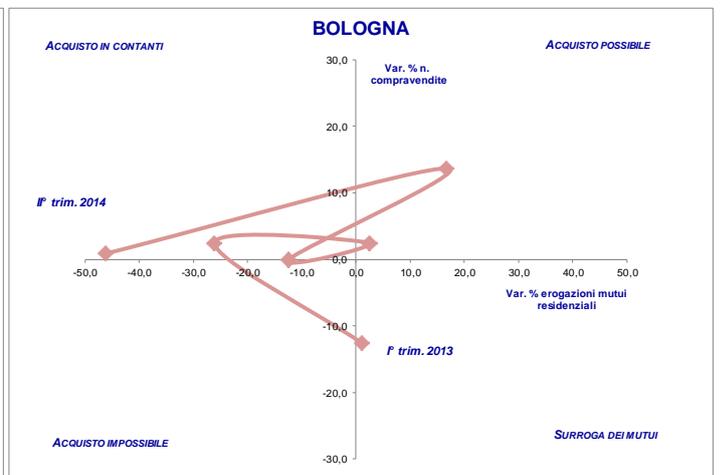
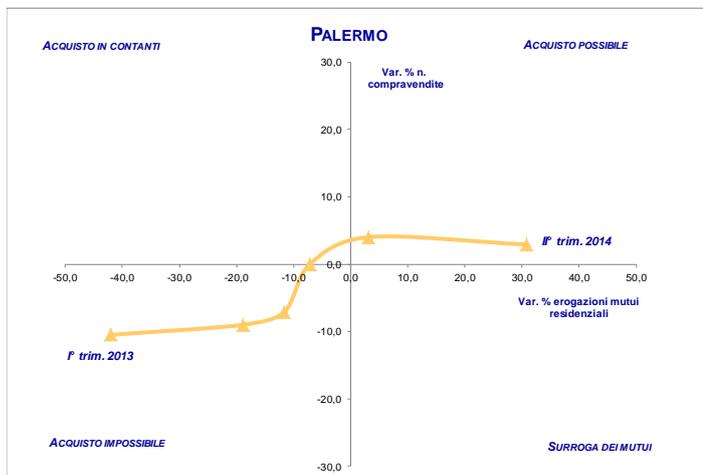
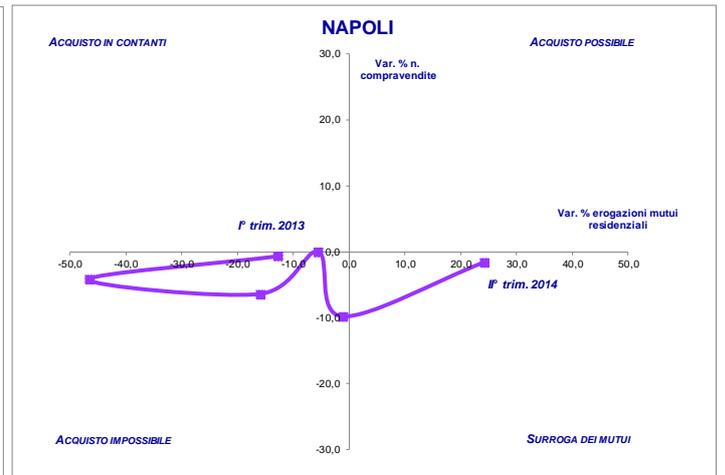
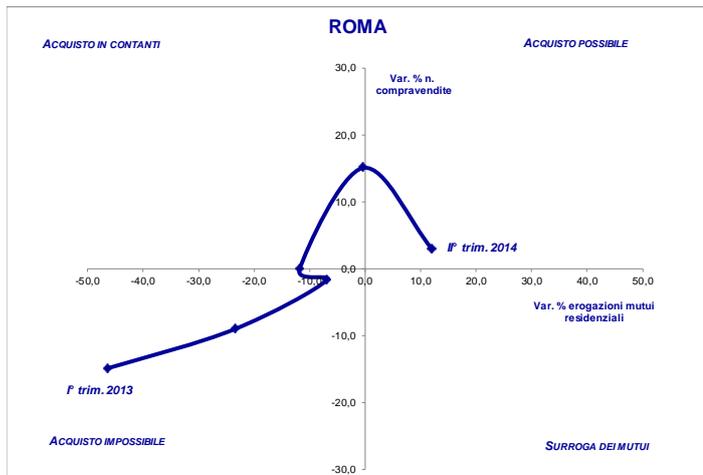
Sulla scorta di tali considerazioni, le linee guida elaborate vogliono offrire una prima schematizzazione degli elementi principali che il contratto dovrebbe contenere per una corretta regolamentazione dei rapporti tra le parti e un'adeguata allocazione dei rischi, al fine di favorire, non soltanto la bancabilità del progetto, ma anche la tutela degli interessi dei contraenti e dei cittadini utenti, fruitori dei servizi.

Inoltre il documento potrebbe offrire riferimenti utili a una corretta allocazione dei rischi, ad una trasparente e consapevole contabilizzazione pubblica degli interventi PPP, e al conseguente impatto su deficit e debito pubblico. Appare utile ricordare, infatti, che – secondo le indicazioni fornite da Eurostat – la classificazione delle operazioni di PPP ai fini dell'inserimento nel perimetro della finanza pubblica si basa sull'allocazione dei rischi contrattuali tra le parti .

Allegato – Le dinamiche del mercato immobiliare in 8 città italiane



Elaborazione Ance su dati Banca d'Italia e Agenzia del Demanio



Elaborazione Ance su dati Banca d'Italia e Agenzia del Demanio