

**INFRASTRUTTURE:
STRATEGIA DI SALVEZZA PER IL PAESE**
Scuole, difesa del territorio, reti e città

**1. LE POLITICHE DI BILANCIO E
L'ANDAMENTO DELLA SPESA PUBBLICA**

SOMMARIO

LE POLITICHE DI BILANCIO	3
LE RISORSE NEL BILANCIO DELLO STATO 2013 PER NUOVE INFRASTRUTTURE.....	6
LA RIDUZIONE DELLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER INVESTIMENTI...	8

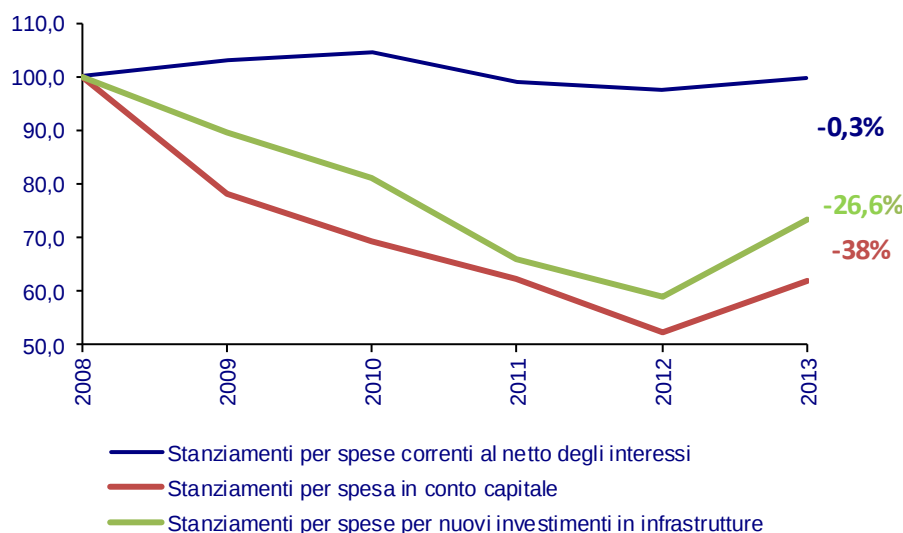
LE POLITICHE DI BILANCIO

Negli ultimi anni la grave crisi economico-finanziaria che ha colpito l'economia mondiale ha determinato pesanti conseguenze sulla gestione delle politiche di bilancio. Il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, concordati in sede europea per evitare il rischio di insolvenza, ha reso necessaria l'adozione di una politica di rigore e di controllo della spesa.

Una politica che si è tradotta in manovre correttive che, nate in circostanze emergenziali, hanno agito quasi esclusivamente sulla componente più virtuosa della spesa, quella in conto capitale, ovvero la parte più facilmente comprimibile nel breve periodo, al fine di assicurare la correzione dei saldi di finanza pubblica.

Dal 2008, anno dello scoppio della crisi, ad oggi, l'analisi sul Bilancio dello Stato segna, infatti, una riduzione del 38% in termini reali degli stanziamenti per spese in conto capitale (-26,6% se si considera la quota destinata a nuove opere pubbliche), a fronte di spese correnti al netto degli interessi sostanzialmente costanti (-0,3%).

RIPARTIZIONE DELLA SPESA NEL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO DAL 2008 AL 2013
n.i. 2008=100 a prezzi costanti



Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni

Questi dati dimostrano che nelle politiche economiche e di bilancio non c'è stata neutralità; le scelte adottate hanno sempre privilegiato la spesa corrente rispetto a quella per gli investimenti in conto capitale.

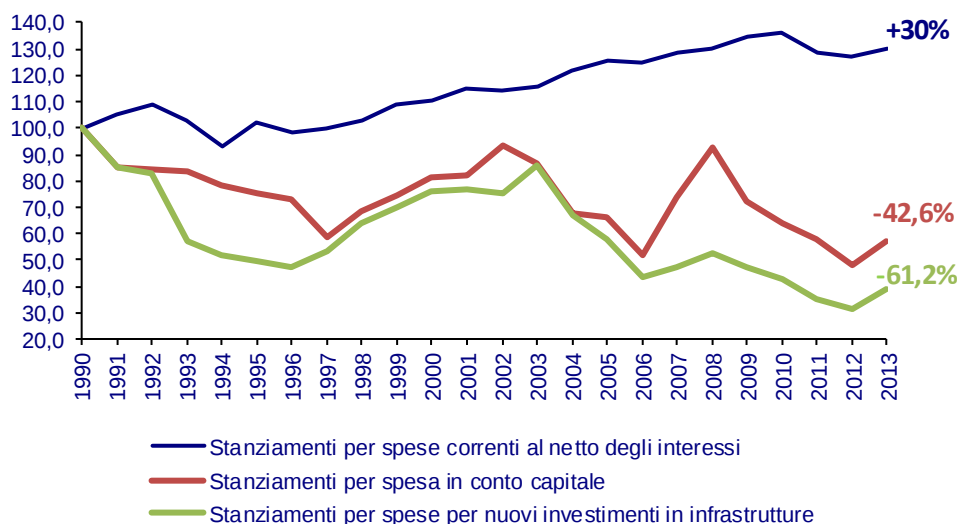
In realtà questi dati confermano un **trend in atto da oltre venti anni.**

In questo periodo, le politiche adottate dai Governi che si sono succeduti, nonostante i frequenti proclami di ambiziosi programmi di opere pubbliche, sono risultate completamente inefficaci rispetto alla necessità di recuperare il grave ritardo infrastrutturale italiano e all'obiettivo di un riequilibrio nella composizione del bilancio.

I dati di previsione contenuti nei bilanci annuali dello Stato, **dal 1990 ad oggi, segnano una riduzione del 42,6% delle spese in conto capitale a fronte di un consistente aumento della spesa corrente al netto degli interessi del debito pubblico (+30%).** Se poi, si considera la parte della spesa in conto capitale destinata alla realizzazione di

nuove opere pubbliche, il divario rispetto all'andamento della spesa corrente è ancora più evidente. **Le risorse per nuove infrastrutture, infatti, hanno subito, rispetto al 1990 una riduzione di oltre il 61,2%.**

**RIPARTIZIONE DELLA SPESA NEL BILANCIO DI
PREVISIONE DELLO STATO DAL 1990 AL 2013**
n.i. 1990=100 a prezzi costanti

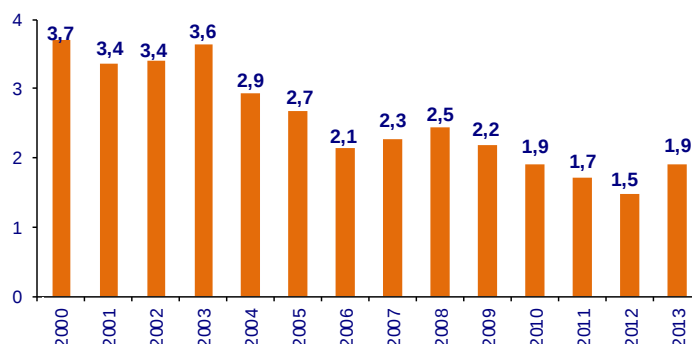


Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni

Lo scarso impegno del decisore pubblico nella realizzazione delle infrastrutture in Italia è testimoniato anche dalla quota del bilancio dello Stato destinata a nuove opere pubbliche. Basti considerare **il bilancio dello Stato per il 2013** contiene dotazioni di competenza pari a 765.613 milioni di euro e **destina a nuovi investimenti infrastrutturali solo 14.604 milioni di euro, ovvero l'1,9% della spesa complessiva.**

Inoltre, tale quota negli ultimi anni registra una progressiva riduzione. Nel 2000, infatti, le risorse per nuove infrastrutture rappresentavano il 3,7% della spesa totale prevista.

**INCIDENZA % RISORSE PER NUOVE INFRASTRUTTURE SU
SPESA TOTALE DEL BILANCIO DELLO STATO**

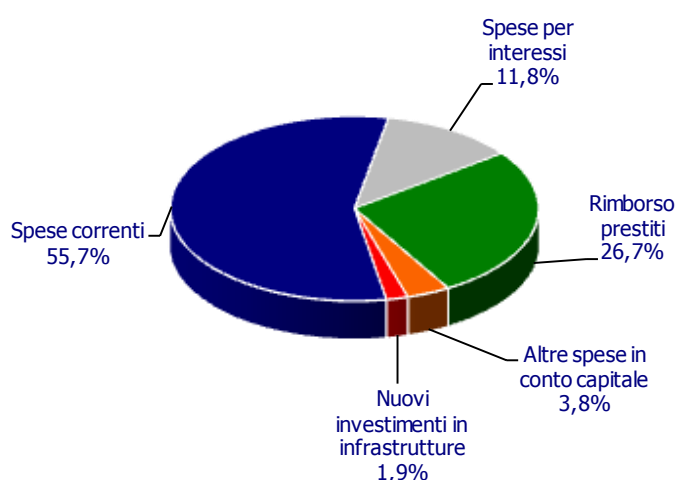


Elaborazione Ance su bilancio dello Stato - Vari anni

Dall'analisi della composizione del Bilancio dello Stato emerge con grande chiarezza che la presenza di spese obbligatorie legate al rimborso del debito e degli interessi, che coinvolge più del 38% delle disponibilità complessive, determina un pericoloso irrigidimento nel bilancio dello Stato.

Questo vuol dire che lo Stato può effettuare le proprie scelte su poco più del 60% delle spese complessive. Queste risorse effettivamente disponibili sono impiegate per oltre il 90% per il funzionamento delle strutture amministrative, per la spesa sanitaria, quella pensionistica e per i trasferimenti alle famiglie.

Bilancio di competenza dello Stato 2013
Ripartizione della previsione di spesa
valori in %



Elaborazione Ance su bilancio dello Stato 2013

Questi risultati impongono una riflessione su come ricavare spazi del bilancio per potenziare i flussi di spesa da destinare alla realizzazione di infrastrutture necessarie al Paese, sostenendo lo sviluppo e la crescita economica.

Il processo di *spending review* può rappresentare la strada giusta, purché sappia concretamente intervenire sulla spesa improduttiva, quella dove si annidano maggiormente sprechi ed inefficienze.

Ciò vuol dire migliorare il processo di decisione e di allocazione delle risorse nonché le prestazioni delle amministrazioni pubbliche in termini di economicità, qualità ed efficienza dei servizi offerti ai cittadini senza determinare una riduzione dei servizi pubblici erogati alla collettività.

La *spending review*, però, da sola rischia di non essere sufficiente, se non sarà accompagnata da una politica che punti su risultati misurabili e certi superando la logica dei tagli lineari che non riescono a produrre effetti sui consuntivi di spesa.

Allo stesso modo si auspica l'abbandono di annunci di faraonici programmi d'investimento, mai accompagnati dall'effettiva disponibilità delle risorse.

Le scelte di bilancio adottate dal decisore pubblico risultano confermate dall'andamento della spesa pubblica che ha visto negli ultimi 20 anni una prolungata flessione della spesa in conto capitale a fronte di un aumento di quella corrente¹.

LE RISORSE NEL BILANCIO DELLO STATO 2013 PER NUOVE INFRASTRUTTURE

L'analisi del bilancio dello Stato porta a quantificare **le risorse disponibili nel 2013 per nuovi interventi infrastrutturali in 14.604 milioni di euro che corrisponde ad un aumento del 24,3% in termini reali rispetto all'anno precedente**².

LE RISORSE DEL BILANCIO DELLO STATO DESTINATE A NUOVE INFRASTRUTTURE valori in milioni di euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Totale risorse*	18.907	16.478	15.216	12.666	11.516	14.604
<i>Variazioni in termini nominali</i>		-12,8%	-7,7%	-16,8%	-9,1%	+ 26,8%
<i>Variazioni in termini reali**</i>		-10,4%	-9,5%	-18,4%	- 10,9%	+ 24,3%

* Per gli anni 2008-2011 le risorse sono al netto dei finanziamenti per la rete ad Alta Velocità/Alta Capacità

** Deflatore del settore delle costruzioni: 2% per il 2013

Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni

6

E' certamente un segnale importante, sebbene in gran parte già prevedibile a legislazione vigente, che, però, è **ancora ben lontano dal consentire un recupero dopo la pesante caduta che le risorse per nuove infrastrutture hanno subito a nel periodo 2008-2012 (-41%)**, raggiungendo il livello più basso dell'ultimo ventennio.

¹ cfr. paragrafo "La riduzione della spesa delle Amministrazioni pubbliche per investimenti"

² L'analisi, che l'Ance compie da oltre vent'anni per quantificare le risorse annualmente stanziati per le infrastrutture, si basa esclusivamente sui capitoli del bilancio dello Stato che recano nuovi stanziamenti per le infrastrutture.

L'attenzione è quindi circoscritta ai finanziamenti potenzialmente in grado di attivare nuova domanda di attività edilizia, quantificata attraverso le dotazioni di competenza che misurano, appunto, la capacità dello Stato di intraprendere nuovi investimenti.

Nella stima dell'Ance vengono considerati tutti i capitoli di bilancio relativi ad investimenti infrastrutturali, e per quelli contenenti contributi pluriennali l'importo viene calcolato ipotizzando l'attivazione di un finanziamento di cui i contributi pluriennali costituiscono le rate annuali di ammortamento. L'attivazione degli investimenti, così determinati, viene stimata in quattro anni e in quote costanti.

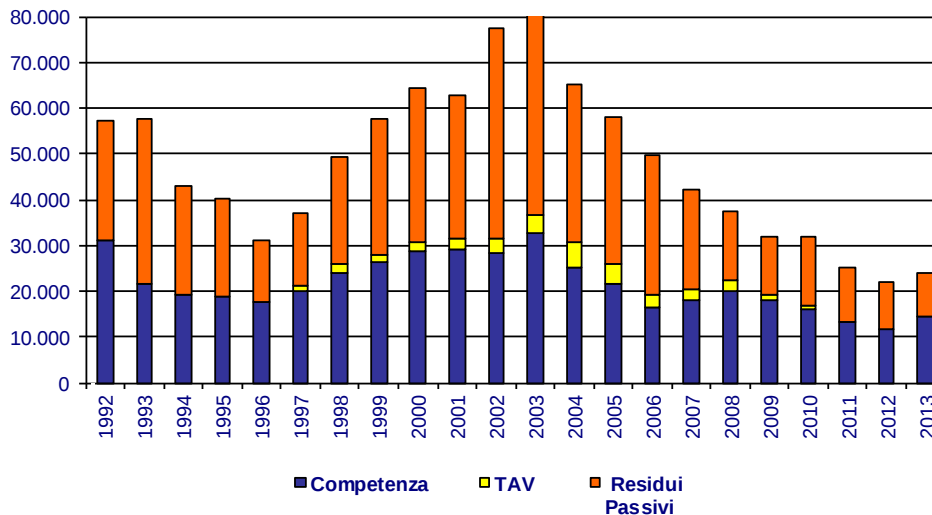
Infine, nel caso di risorse iscritte in fondi di investimento, come il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitari: finanziamenti nazionali" e il "Fondo per lo sviluppo e la coesione", la quota da attribuire ad interventi infrastrutturali è calcolata secondo i programmi di spesa osservati nel corso nel tempo.

Tale metodologia di analisi è del tutto omogenea con gli anni precedenti.

In particolare, per il biennio 2012 e 2013 la ricognizione completa delle risorse assegnate, aggiornata dopo le ultime riprogrammazioni, ha portato ad innalzare la quota destinata alle infrastrutture del Fondo per lo sviluppo e la coesione dal 30% al 45% e a ridurre quella del "Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitari: finanziamenti nazionali" dal 50% al 40%.

RISORSE DISPONIBILI PER NUOVE INFRASTRUTTURE

Milioni di euro 2013



Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni

L'aumento di risorse previste nel 2013 è imputabile per circa il 60% alle dinamiche del **Fondo per lo sviluppo e la coesione** (ex Fondo per le Aree Sottoutilizzate) che nel 2013 risulta più che raddoppiato rispetto al 2012, recuperando gran parte della riduzione subita nel 2012 a causa delle manovre correttive d'estate (DL 98/2011, convertito con la legge 111/2011, e DL 138/2011, convertito dalla legge 148/2011) e della Legge di stabilità 2012 (Legge n.183/2011).

Alla luce della variazione prevista, **le risorse destinate allo sviluppo e alla coesione, tra fondi nazionali e fondi strutturali europei, rappresentano il 43% del totale delle risorse per nuove infrastrutture.**

Si tratta di una quota importante dei finanziamenti per la realizzazione delle opere pubbliche in Italia, pari a 6.344 milioni di euro, che l'urgenza della crisi impone di spendere al più presto, superando i ritardi e le difficoltà finora riscontrate nell'attuazione dei relativi programmi di spesa³.

Rispetto a questa necessità è opportuno evidenziare che, contrariamente a quanto accaduto lo scorso anno, **per il 2013 è prevista una consistente previsione di cassa, pari a 5.928 milioni di euro.** In particolare, **la dotazione di cassa del Fondo per lo sviluppo e la coesione** passa da 1.704 milioni di euro nel 2012 a 3.178 milioni di euro nel 2013, registrando un **aumento dell'86%.**

L'incremento dei finanziamenti per nuove infrastrutture previsto nel 2013 è dovuto anche all'annualità 2013 del **Fondo infrastrutture stradali e ferroviarie**, previsto all'art.32, co.1. del DL 98/2011, e all'importante iniezione di risorse prevista nell'articolo della Legge di stabilità per il 2013 (Legge n.228/2012). Si ricordano, tra gli altri, gli stanziamenti per il Mose, la linea ferroviaria Torino-Lione, il Brennero, le linee ad Alta Velocità Treviglio-Brescia e Terzo Valico dei Giovi nonché gli interventi di

³ Secondo gli ultimi dati sull'avanzamento della spesa dei fondi europei 2007-2013 diffusi all'inizio di giugno, in sette anni è stato speso solo il 40% dei fondi.

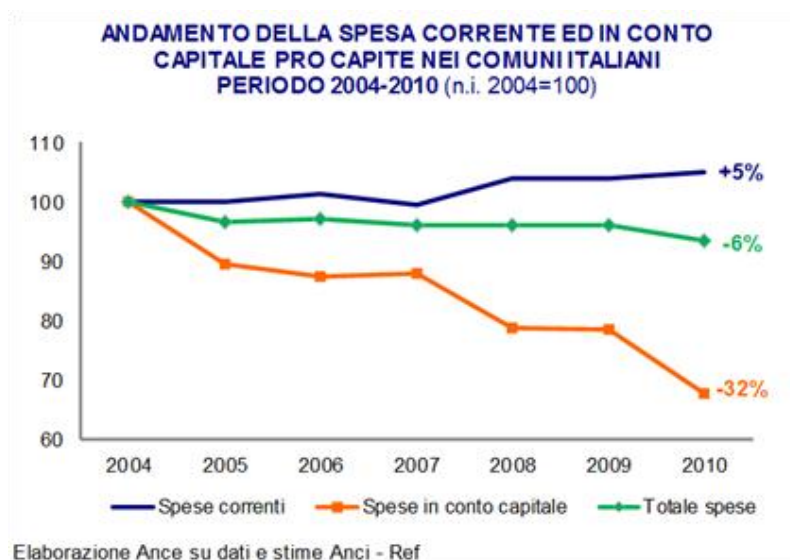
manutenzione straordinaria di Anas e Ferrovie dello Stato e gli interventi della protezione civile nei territori colpiti dagli eventi alluvionali di fine 2012.

Tuttavia, **l'effetto positivo sul mercato delle opere pubbliche dell'aumento delle risorse per nuove infrastrutture rischia di essere compensato dal forte irrigidimento del Patto di Stabilità Interno degli enti locali**, per un importo pari a 1,6 miliardi di euro nel 2013 che raggiunge i 25 miliardi nel triennio 2013-2015.

La stretta sul Patto di stabilità interno, infatti, avrà sicuramente effetti depressivi sul livello di spesa degli enti locali come accaduto negli ultimi anni.

Gli Enti locali, infatti, per rispettare i vincoli del patto, intervengono sulla componente in conto capitale della spesa, bloccando l'avvio di nuovi investimenti oltre che i pagamenti alle imprese, anche in presenza delle necessarie risorse in cassa.

Nel periodo 2004-2010, ad esempio, a fronte di un obiettivo di riduzione di spesa del 6%, **i comuni hanno ridotto del 32% le spese in conto capitale, aumentando invece del 5% le spese correnti.**



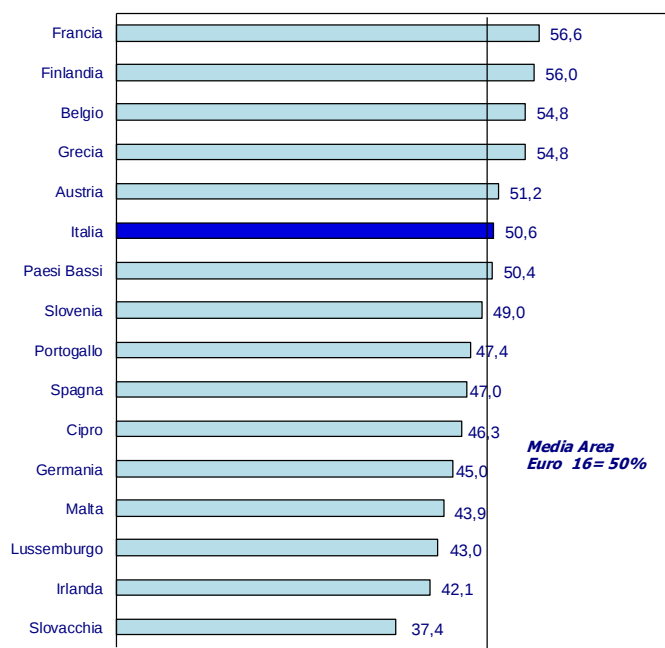
LA RIDUZIONE DELLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER INVESTIMENTI

Le conseguenze di una politica di rigore finanziario, che ha scaricato tutte le sue scelte di bilancio sulla componente destinata agli investimenti, sono del tutto evidenti nell'analisi della spesa della Pubblica Amministrazione.

Nel **2012 la spesa pubblica complessiva (corrente e in conto capitale)** delle Amministrazioni Pubbliche rappresenta in **Italia il 50,6% del PIL.**

Nel confronto con i paesi dell'Ue16, l'Italia si colloca al sesto posto, dopo Francia (56,6%), Finlandia (56%), Belgio e Grecia (54,8%) e Austria (51,2%). Rispetto alla media UE16, pari al 50%, il rapporto spesa pubblica/PIL risulta in Italia superiore di 0,6 punti percentuali.

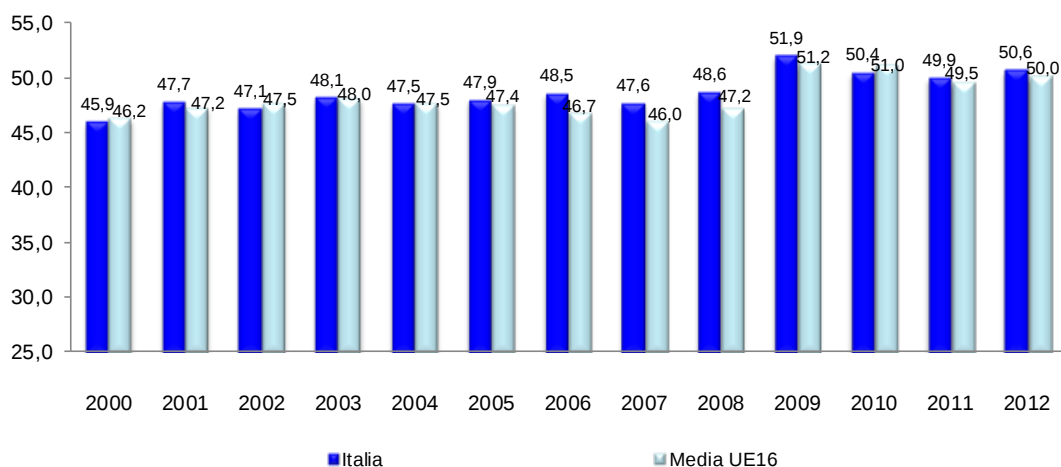
**TOTALE SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
NEL 2012 - % sul PIL**



Elaborazione Ance su dati Eurostat

Nel corso del periodo 2000-2012, sia per l'Italia che per la media UE16 il peso della spesa pubblica sul Pil è aumentato: nel 2000 le rispettive incidenze erano il 45,9% (Italia) e il 46,2% (UE16); dodici anni dopo lo stesso rapporto si attesta rispettivamente al 50,6% e al 50% (il valore massimo si registra nel 2009: 51,9% per l'Italia e 51,2% per la media UE16).

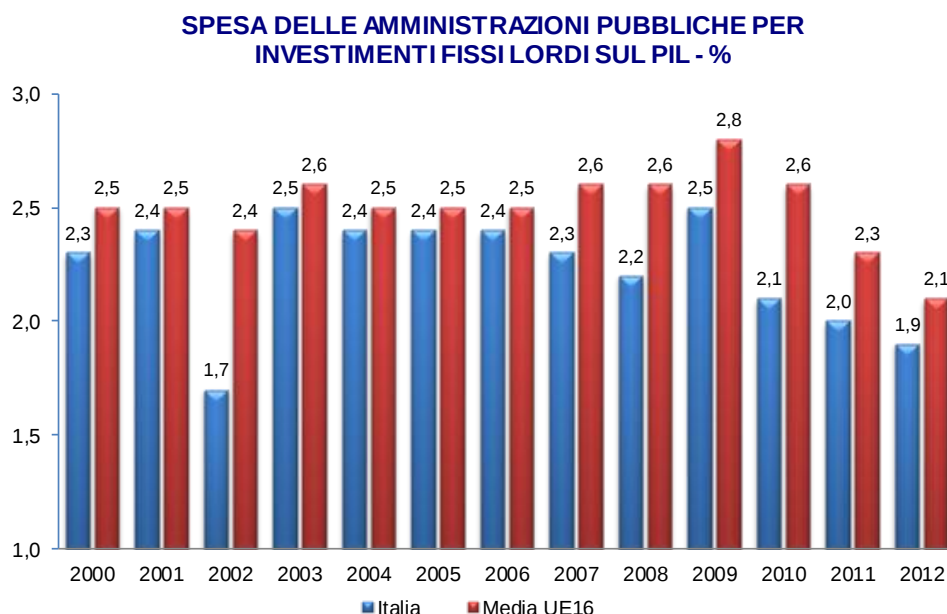
**TOTALE SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
% sul PIL**



Elaborazione Ance su dati Eurostat

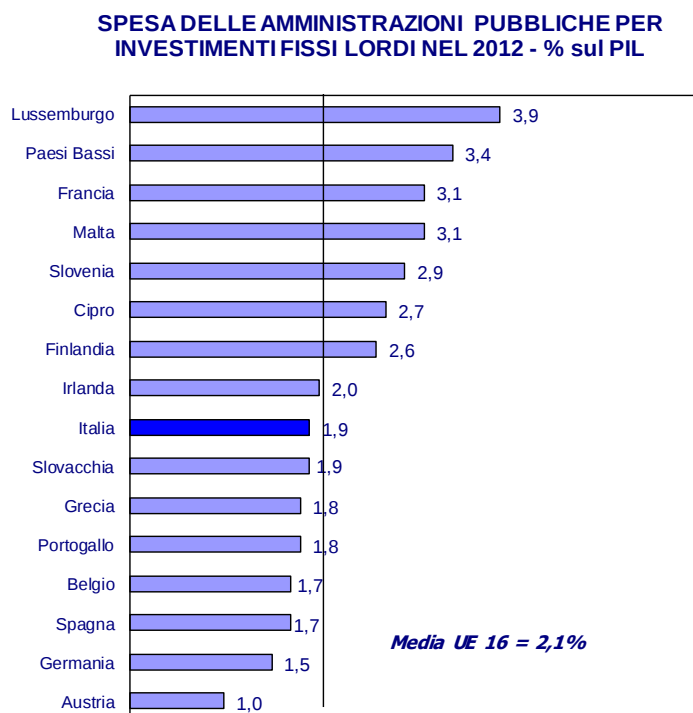
Nonostante l'Italia sia caratterizzata da un'incidenza della spesa pubblica sul Pil piuttosto elevata, solo una parte modesta delle risorse pubbliche viene destinata agli investimenti.

Nel corso degli anni 2000-2012 la quota di spesa di investimenti fissi lordi sul Pil in Italia è sempre stata inferiore a quella della media europea (UE16).



Elaborazione Ance su Documento di Economia e Finanza 2013

Nel 2012, gli **investimenti fissi lordi delle Amministrazioni Pubbliche** (voce che per circa il 70% si riferisce a investimenti in costruzioni e per la parte restante a macchinari, attrezzature, mobili, mezzi di trasporto e software) rappresentano solo l'**1,9% del PIL italiano**, contro una media UE16 del 2,1%. Tale incidenza risulta inferiore a quella di otto paesi su sedici paesi dell'Unione Europea.

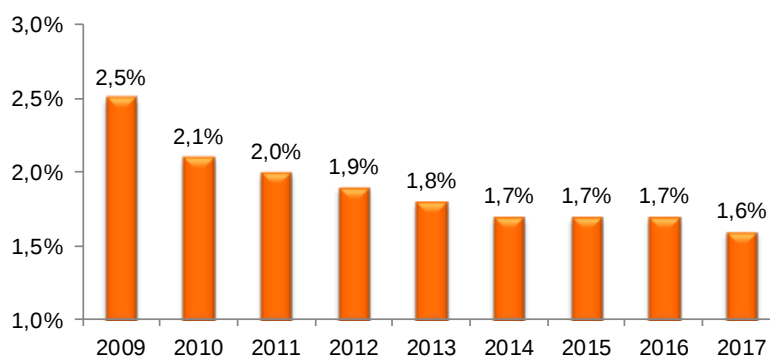


Elaborazione Ance su dati Eurostat

Un valore particolarmente basso se confrontato, ad esempio, con le quote evidenziate nei Paesi Bassi (3,4%), in Francia (3,1%), in Slovenia (2,9%) e in Finlandia (2,6%).

Tale incidenza per il nostro Paese- già piuttosto contenuta - è destinata a ridursi ulteriormente nei prossimi anni. Secondo le stime contenute nel DEF di aprile 2013, in Italia la quota della spesa pubblica destinata agli investimenti fissi lordi, pari all'1,9% nel 2012, scenderà all'1,8% nel 2013, all'1,7% nel triennio 2014-2016 e all'1,6% nel 2017.

**SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER
INVESTIMENTI FISSI LORDI IN ITALIA - % sul PIL**



Elaborazione Ance su Documento di Economia e Finanza 2013

Dal DEF emerge, inoltre, che la spesa pubblica per gli investimenti fissi lordi già in calo negli scorsi anni continuerà a diminuire in valori correnti fino al 2014 (-8,8% nel 2012; -3,3% nel 2013; -0,4% nel 2014). Per il triennio successivo (2015-2017) il Governo stima una contenuta crescita. In termini reali il calo sarà progressivo e si estenderà fino al 2017.

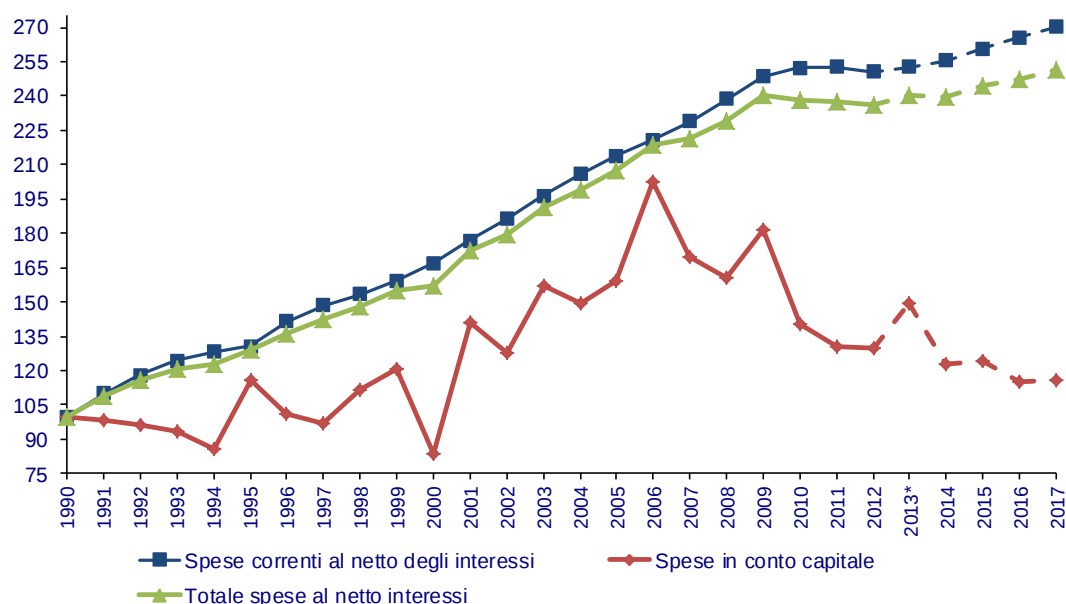
**SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER INVESTIMENTI FISSI LORDI
PREVISIONI DEF 2013 (var. % su anno precedente)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	var % 2017/2012
var.% in valore	-8,8	-3,3	-0,4	0,5	1,3	0,3	-1,6
var.% in termini reali	-10,0	-4,7	-2,6	-1,6	-0,4	-1,5	-10,3

Elaborazione Ance su DEF, aprile 2013

La caduta della spesa della pubblica amministrazione per investimenti fissi lordi si inserisce in un contesto di prolungata flessione delle spese in conto capitale a fronte di un aumento della spesa corrente.

SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(al netto degli interessi) ITALIA - n.i. 1990=100
a prezzi correnti



*la previsione tiene conto degli effetti del provvedimento relativo al pagamento dei debiti commerciali della PA per un importo stimato in circa 7,5 miliardi di euro.

Elaborazione Ance su dati Istat e DEF (aprile 2013)

Tra il 1990 e il 2012 la spesa corrente al netto degli interessi è cresciuta del 150,8% in termini nominali, pari a 34,9% in termini reali, a fronte di un aumento della spesa in conto capitale del 29,5% in valori correnti, pari ad una riduzione del 36,9% in termini reali, (spesa totale della PA al netto degli interessi +136% in valori correnti e + 26,9% in termini reali).

Nel 1990 l'incidenza della spesa corrente al netto degli interessi sul totale della spesa pubblica primaria era dell'87,8%, mentre la spesa in conto capitale pesava per il restante 12,2%. Nel 2012 le stesse incidenze risultano pari, rispettivamente, al 93,3% e al 6,7%.

Per il 2013, e per gli anni successivi il DEF stima un progressivo aumento in termini nominali della spesa corrente della PA: +0,7% nel 2013; +1,2% nel 2014; +2% nel 2015; +1,8% nel 2016 e nel 2017.

SPESA CORRENTE AL NETTO DEGLI INTERESSI, SPESA IN CONTO CAPITALE E SPESA TOTALE AL NETTO DEGLI INTERESSI DELLA PA (Var. % correnti sull'anno precedente)

	2010	2011	2012	2013*	2014	2015	2016	2017
Spese correnti al netto degli interessi	1,5	0,2	-0,8	0,7	1,2	2,0	1,8	1,8
Spese in conto capitale	-23,6	-6,1	-0,4	15,6	-17,9	1,3	-7,6	0,8
Totale spese al netto interessi	-0,8	-0,3	-0,7	1,7	-0,3	2,0	1,2	1,7

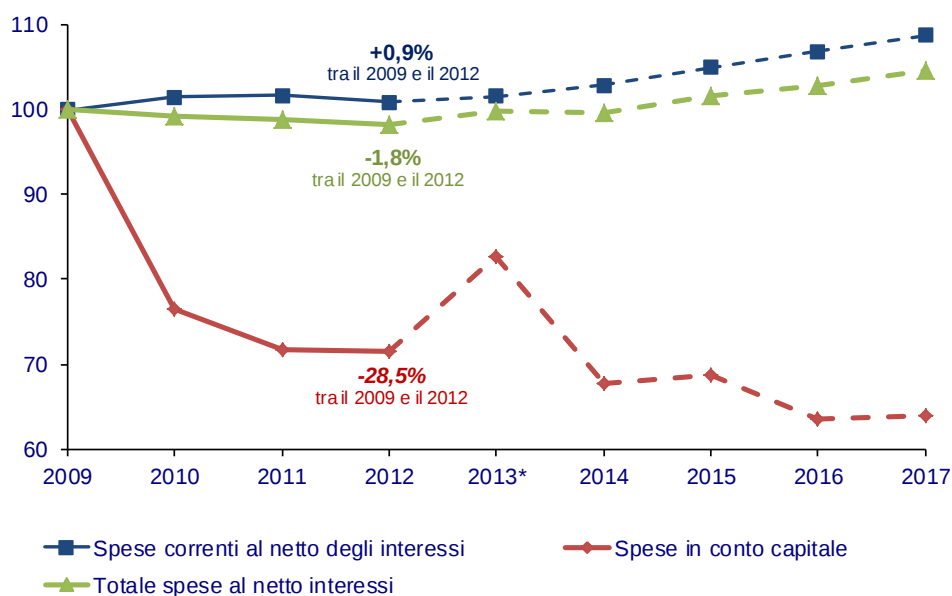
**la previsione tiene conto degli effetti del provvedimento relativo al pagamento dei debiti commerciali della PA per un importo stimato in circa 7,5 miliardi di euro.*

Elaborazione Ance su dati Istat e DEF (aprile 2013)

Per la componente di spesa in conto capitale il DEF stima nel 2013 una crescita in valori correnti del 15,6% su base annua. La previsione tiene conto degli effetti del provvedimento relativo al pagamento dei debiti commerciali della PA inseriti nella spesa in conto capitale alla voce “contributi in conto capitale” di un importo stimato in circa 7,5 miliardi di euro.

Per gli anni successivi le previsioni di spesa in conto capitale sono orientate negativamente con significative flessioni in valori correnti del 17,9% nel 2014 e del 7,6% nel 2016 su base annua, alternate a contenuti aumenti (+1,3% nel 2015 e +0,8% nel 2017), non sufficienti a compensare le perdite degli anni precedenti.

SPESA CORRENTE AL NETTO DEGLI INTERESSI, SPESA IN CONTO CAPITALE E SPESA TOTALE AL NETTO DEGLI INTERESSI DELLA PA
n.i. 2009=100 a prezzi correnti



**la previsione tiene conto degli effetti del provvedimento relativo al pagamento dei debiti commerciali della PA per un importo stimato in circa 7,5 miliardi di euro.*

Elaborazione Ance su dati Istat e DEF (aprile 2013)