

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

DIREZIONE AFFARI ECONOMICI E CENTRO STUDI

LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2008 PER LE INFRASTRUTTURE

*Il quadro risultante dal testo
approvato dal Senato*

11 dicembre 2007

LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2008 PER LE INFRASTRUTTURE

Sintesi dei risultati

Il giudizio sulla manovra di finanza pubblica dello Stato per le infrastrutture, approvata dal Senato e attualmente all'esame della Camera, non può che essere positivo, in considerazione dell'incremento, rispetto all'anno precedente, delle risorse complessivamente destinate a nuove opere pubbliche.

Un incremento importante, pari al 19,2%, in termini reali, rispetto all'anno precedente, che unito a quello altrettanto importante disposto dalla manovra di finanza pubblica per il 2007 (+23%), rappresenta un segnale per un recupero dei livelli di stanziamento perduti nel corso del triennio 2004-2006, nel quale le risorse per nuovi investimenti infrastrutturali sono stati dimezzati.

Accanto a tale significativo aumento occorre, inoltre, considerare l'ulteriore finanziamento di interventi infrastrutturali per 3.040 milioni, determinato dal Decreto Legge 159/2007 che ha ripartito il c.d. "tesoretto", ovvero il maggior gettito, rispetto alle stime del Governo, realizzato nel corso del 2007.

Il combinato disposto dei due provvedimenti consente di stimare un ammontare di risorse potenzialmente utilizzabili per nuove infrastrutture sul territorio nazionale pari a circa 24.500 milioni di euro.

Pur avendo riconosciuto e apprezzato lo sforzo di ricostituire una provvista finanziaria adeguata, abbiamo evidenziato la situazione paradossale che sta vivendo il comparto delle opere pubbliche.

Problemi di cassa e procedure eccessivamente lunghe e farraginose, di fatto stanno annullando gli effetti degli stanziamenti e ostacolano la realizzazione degli investimenti previsti.

Il risultato è che nei primi sei mesi del 2007, nonostante l'aumento degli stanziamenti, è proseguito il trend negativo in atto già da alcuni anni sul mercato delle opere pubbliche.

Emblematica è la situazione dell'Anas. Ormai da un anno e mezzo i bandi di gara dell'Ente sono crollati, tranne che per qualche iniziativa finanziata da risorse esterne al bilancio dell'Ente e per manutenzioni urgenti.

La causa di tale contrazione può essere attribuita al ritardo nell'approvazione definitiva del Piano di investimenti 2007-2011. Tale approvazione ha richiesto, infatti, un iter molto complesso che ha di fatto causato l'impossibilità da parte dell'Ente di dare avvio a nuove iniziative.

Una situazione analoga riguarda anche gli investimenti sulla rete ordinaria delle Ferrovie dello Stato.

Per uscire dall'immobilismo in cui si trova il settore è necessario che le risorse stanziante vengano allocate in tempi rapidi ai centri di spesa e possano tradursi, nel più breve tempo possibile, in nuove iniziative.

La quantificazione delle risorse stanziare per le infrastrutture

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

L'analisi 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, sia quelli non toccati dalla Legge Finanziaria, sia quelli modificati dalla manovra attraverso la tabella F.

Nella fase parlamentare la stima è basata sulla consistenza dei capitoli di interesse desunti dalle tabelle preparatorie al bilancio dello Stato (stati di previsione di ciascun Ministero) e, dopo l'approvazione del Bilancio dello Stato, viene rivista in base alle relative dotazioni di competenza.

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

Il valore assoluto del complesso delle risorse annualmente disponibili è determinato considerando il valore di ciascun capitolo relativo a nuove infrastrutture.

Per quelli contenenti limiti di impegno pluriennali, l'importo viene calcolato considerando l'attivazione degli investimenti in quattro anni e in quote costanti.

Infine, nel caso di risorse iscritte in fondi di investimento (Fondo per le aree sottoutilizzate, Fondo per il finanziamento delle politiche comunitarie, ecc.) la quota da attribuire ad interventi infrastrutturali è calcolata secondo i programmi di spesa osservati nel corso nel tempo.

Risorse per infrastrutture: +19,2 % rispetto al 2007

Dall'analisi del disegno di legge Finanziaria per il 2008, come approvato dal Senato, emerge un **aumento** delle risorse destinate a nuove infrastrutture **pari al 19,2 %, in termini reali, rispetto al 2007.**

Nel calcolo delle risorse non è stato considerato il finanziamento relativo all'Alta Velocità, in quanto, in analogia col passato, occorre ricostruire il complesso dei finanziamenti attivabili dei quali il contributo pubblico attraverso il bilancio dello Stato rappresenta solo una parte.

MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER L'ANNO 2008
Risorse per nuove infrastrutture (1)

milioni di euro

	2006	2007 (**)	2008
Risorse a legislazione vigente*	3.648	6.919	6.385
Consistenza dei capitoli secondo la Tabella F	10.256	10.579	14.485
Articolato	-	-	485
Totale Manovra	13.904	17.497	21.355
<i>Variazione in termini nominali</i>	<i>- 21,5%</i>	<i>+ 25,8%</i>	<i>+ 22,0%</i>
<i>Variazione in termini reali***</i>	<i>- 24,0%</i>	<i>+ 22,9%</i>	<i>+ 19,2%</i>

(1) Al netto dei finanziamenti per la rete ferroviaria Alta Velocità/Alta Capacità

** Nel 2008 le risorse a legislazione vigente sono state calcolate sulla base degli stati di previsione di ciascun ministero*

*** Tra le risorse vengono ricompresi i 663 milioni di euro del soppresso Fondo centrale di garanzia per le autostrade e le ferrovie metropolitane, destinati alla prosecuzione degli interventi dell'Anas sulla Salerno-Reggio Calabria*

**** Deflatore del settore delle costruzioni: 3,9% per il 2005, 3,1% per il 2006, 2,4% per il 2007*

Elaborazione Ance su Disegno di Legge Finanziaria 2008

Sembra confermarsi, quindi, l'azione di recupero dei tagli operati nel periodo 2004-2006 che avevano imposto una riduzione del 43,6% alle risorse della Stato per nuovi investimenti infrastrutturali.

In questo modo, il complesso di risorse iscritte nel bilancio per il 2008 avvicinerà l'ammontare degli stanziamenti ai livelli del 2004, il primo anno ad aver subito una riduzione consistente ai finanziamenti disponibili per interventi in opere pubbliche.

L'incremento di risorse registrato deriva in misura consistente dalla conferma delle previsioni di spesa già contenute nella legge Finanziaria dello scorso anno, che indicava, per il 2008, risorse aggiuntive, rispetto al 2007, per circa 4.300 milioni di euro.

A tali risorse la manovra finanziaria per il 2008 somma stanziamenti per interventi specifici ricompresi nell'articolato.

Investimenti attivabili dagli stanziamenti previsti nell'articolato del Disegno di Legge Finanziaria 2008

Milioni di euro

Provvedimento	Tipo di spesa	2008	Invest. Complessivo (1)	2009	Invest. Complessivo (1)	2010	Invest. Complessivo (1)	TOTALE	ATTIVAZIONE 2008 (2)
Trasporto pubblico locale	Autorizz. di spesa	130,0	130,0	-	-	-	-	130,0	130,0
Fondo arsenali militari	Autorizz. di spesa	20,0	20,0	-	-	-	-	20,0	20,0
Disagi lavori Salerno-Reggio Calabria	Autorizz. di spesa	10,0	10,0	11,0	11,0	3,5	3,5	24,5	10,0
Infrastrutture strategiche	Limite d'impegno quindicennale	93,6	990,0	93,6	990,0	99,6	1.050,0	3.030,0	247,5
Eventi sismici Molise e Foggia	Limite d'impegno quindicennale	5,0	50,0	5,0	50,0	-	-	100,0	12,5
Pedemontana di Formia	Limite d'impegno quindicennale	1,0	10,0	1,0	10,0	-	-	20,0	2,5
Giochi del Mediterraneo	Limite d'impegno di quattordici anni	0,4	4,0	0,7	10,0	-	-	14,0	1,0
Campionati del mondo di nuoto di Roma 2009	Limite d'impegno di quattordici anni	0,4	4,0	-	-	-	-	4,0	1,0
Edilizia scolastica	Autorizz. di spesa	20,0	20,0	-	-	-	-	20,0	20,0
Edilizia penitenziaria	Autorizz. di spesa	20,0	20,0	20,0	20,0	30,0	30,0	70,0	20,0
Sistema ferroviario metropolitano regionale Veneto	Limite d'impegno decennale	10,0	80,0	-	-	-	-	80,0	20,0
TOTALE		310,4	1.338,0	131,3	1.091,0	133,1	1.083,5	3.512,5	484,5

(1) Esprime la quantità di investimenti attivabili nel caso di mutui pluriennali con rata annuale pari al limite d'impegno. Il tasso di interesse è riferito a quello correntemente applicato dalla Cassa Depositi e Prestiti (0,0467% 0,04772% e 0,04859 % per mutui rispettivamente decennali, quindicennali e ventennali).

(2) Per il 2008 viene calcolato il 25% dell'importo attivabile a valere sui limiti d'impegno autorizzati e il 100% delle autorizzazioni di spesa disposte.

Elaborazione Ance su Disegno di Legge Finanziaria 2008

Fra questi spicca il rifinanziamento del **fondo per le opere strategiche della Legge Obiettivo**, che ottiene, circa **3 miliardi di euro nel triennio**.

Con riferimento, invece, allo stanziamento relativo all'**Anas**, il **Ddl Finanziaria conferma per il 2008 e il 2009 quanto disposto nella Legge Finanziaria 2007, che aveva previsto un finanziamento nel triennio 2007-2009 di 4.240 milioni di euro (1.120 milioni nel 2007, 1.560 milioni per ciascuno degli anni 2008 e 2009), ma non prevede alcuno stanziamento per il 2010.**

In questo modo viene meno quella continuità di finanziamenti necessaria all'attuazione del piano di investimenti 2007-2011.

In merito alle Ferrovie dello Stato, invece, **il Ddl Finanziaria dispone per il 2008 uno stanziamento complessivo di 1.776 milioni di euro** e una previsione di spesa entro il 2011 di oltre 17.500 milioni di euro (3.500 nel 2009, 3.150 nel 2010 e 10.907 nel 2011).

Il Decreto Legge "collegato"

Il disegno di legge Finanziaria è accompagnato da un importante provvedimento del Governo, **il Decreto Legge 159 del 1° ottobre 2007, che ripartisce 8.387 milioni di euro, destinandone 3.040 ad interventi di natura infrastrutturale.**

Le risorse distribuite provengono dalle maggiori entrate tributarie conseguite nel 2007 rispetto alle previsioni del DPEF 2008-2011, il cd. "tesoretto", pari a 5.978 milioni di euro, e da altri stanziamenti, per complessivi 2.400 milioni.

Fra questi il Fondo per le Aree sottoutilizzate (FAS), il cui ammontare è stato ridotto di 1.100 milioni.

Considerando che una parte di tale fondo viene abitualmente utilizzato per l'adeguamento infrastrutturale delle regioni italiane in ritardo di sviluppo, **l'effetto del Decreto sul settore infrastrutturale, al netto della diversa destinazione di una parte del FAS, può essere stimato in 2.650 milioni di euro.**

Ferrovie e Anas

Così, agli investimenti sulla rete ferroviaria tradizionale il decreto attribuisce 1.035 milioni di euro, suddivisi tra la prosecuzione delle opere in corso (800 milioni) e la manutenzione straordinaria (235 milioni), mentre alle opere comprese nel piano degli investimenti dell'Anas sono destinati 215 milioni.

Metropolitane e Mose

Ulteriori 800 milioni serviranno a finanziare le linee di trasporto metropolitano a Roma, Napoli e Milano e 170 milioni saranno utilizzati per la prosecuzione degli interventi sul MOSE per la salvaguardia di Venezia.

Edilizia residenziale pubblica

Infine, va sottolineato il finanziamento di un programma straordinario di edilizia pubblica, che potrà realizzare interventi contare per 550 milioni di euro.

La natura *una tantum* di tali risorse, che derivano, come detto, da una sopravvenienza finanziaria imprevista, consiglia di considerarne gli effetti separatamente dagli ordinari stanziamenti annuali nel bilancio.

Considerando tali risorse come aggiuntive rispetto a quelle stanziare dalla Finanziaria per il 2008, **i finanziamenti complessivamente destinati alle**

Decreto Legge 159 dell'1/10/2007: Risorse destinate ad interventi infrastrutturali *Milioni di euro*

Rete ferroviaria tradizionale	800
Manutenzione straordinaria rete ferroviaria tradizionale	235
Investimenti Anas	215
Metropolitana "C" Roma	500
Sistema Metropolitano Napoli	150
Sistema Metropolitano Milano	150
Programma di Edilizia Pubblica	550
Sisma Molise e provincia di Foggia	50
Sistema Mose	170
Collegamenti ferroviari in Calabria	40
Collegamento A1-Friuli Venezia Giulia	65
Rischio idrogeologico in Friuli Venezia Giulia	15
Crisi idrica ed ambientale in Abruzzo	15
150° anniversario dell'Unità di Italia (*)	60
Asili nido	25
Totale	3.040

() si stima il 60% dell'autorizzazione di spesa*

Elaborazione Ance

infrastrutture, da oggi al prossimo anno, ammonterebbero a 24.400 milioni di euro.

Il paradosso delle opere pubbliche

L'importante iniezione di risorse disposta dalle ultime due finanziarie (+23% nel 2007 e +19,2% nel 2008, anno in cui alle infrastrutture è stata destinata, inoltre, una parte importante del c.d. "tesoretto", per un incremento complessivo di circa il 40% rispetto all'anno precedente), rischia di produrre, nell'anno in corso, effetti solo sulla carta.

Problemi di cassa e procedure eccessivamente lunghe e farraginose, di fatto rischiano di annullare gli effetti degli stanziamenti e ostacolano la realizzazione degli investimenti previsti.

Il comparto delle opere pubbliche sta manifestando gli effetti di quello che abbiamo definito un vero e proprio **paradosso**.

Infatti, **nonostante l'importante aumento di risorse, nei primi sei mesi dell'anno è continuata la preoccupante caduta del mercato delle opere pubbliche** che si è interrotta solo nel periodo estivo.

Dall'analisi dei bandi di gara emerge, infatti, che, dopo gli andamenti fortemente negativi del 2005 (-2,2% rispetto al 2004) e del 2006 (-16,8% rispetto al 2005), che hanno trovato una conferma anche nel primo semestre di quest'anno (-12,9% in valore rispetto ai primi sei mesi del 2006), nei mesi di luglio ed agosto del 2007 si è verificata una ripresa del mercato delle opere pubbliche, già attenuata a partire dal mese di settembre.

Di fronte a tali primi segnali positivi, circoscritti ai mesi di luglio e agosto 2007, resta comunque incertezza sullo sviluppo futuro della domanda di opere pubbliche.

Per questo, pur avendo riconosciuto e apprezzato lo sforzo del Governo di ricostituire una provvista finanziaria adeguata, ribadiamo la necessità che tali risorse vengano allocate in tempi rapidi ai centri di spesa e possano tradursi, nel più breve tempo possibile, in nuove iniziative.

Emblematica è la situazione dell'Anas. Ormai da un anno e mezzo i bandi di gara dell'Ente sono crollati, tranne che per qualche iniziativa finanziata da risorse esterne al bilancio dell'Ente e per manutenzioni urgenti.

Al primo anno di blocco, causato da carenza di risorse, infatti, è seguito un periodo, tuttora in corso, in cui, malgrado i finanziamenti aggiuntivi per l'Ente disposti dalla scorsa manovra di finanza pubblica, non sono state avviate nuove iniziative.

La causa di tale lentezza nell'impiego delle risorse può essere attribuita al ritardo nell'approvazione definitiva del Piano di investimenti 2007-2011.

Tale approvazione, che ancora non ha visto la conclusione, ha richiesto, infatti, un iter molto complesso che ha di fatto causato l'impossibilità da parte dell'Ente di pubblicare nuovi bandi di gara.

Le stesse **Ferrovie dello Stato lamentano una situazione analoga** per quanto riguarda gli investimenti sulla rete ordinaria.