

LE RISORSE PER LE INFRASTRUTTURE

Estratto dall'Osservatorio Congiunturale
sull'Industria delle Costruzioni – Luglio 2016

a cura della Direzione Affari Economici e Centro Studi

LE RISORSE PER LE INFRASTRUTTURE

Le politiche di bilancio e le risorse per nuove infrastrutture

L'analisi del bilancio dello Stato per il 2016 segna un **incremento delle risorse per nuove infrastrutture del 9,2% in termini reali rispetto all'anno precedente**.

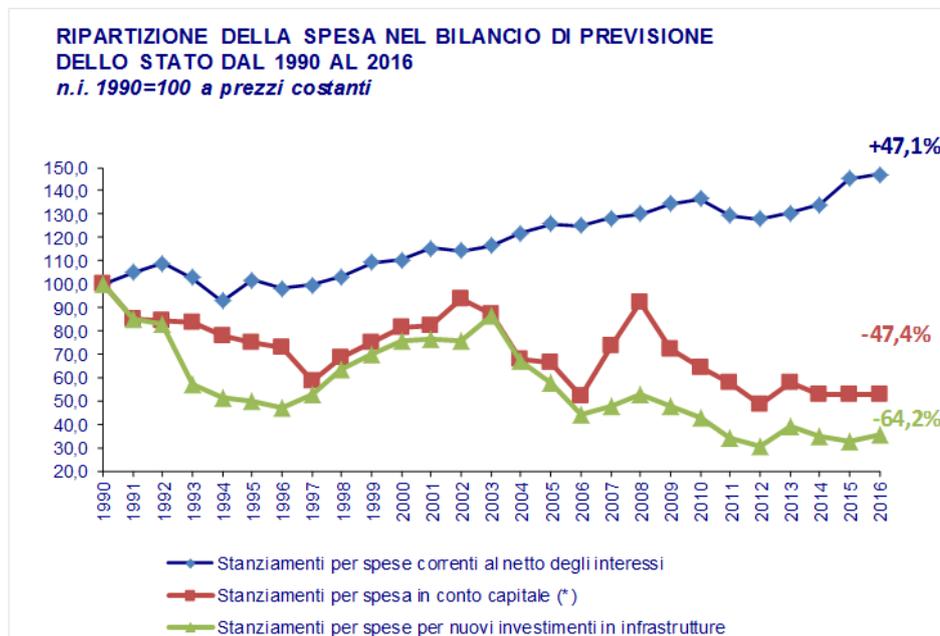
Viene in questo modo confermata la stima formulata dall'Ance in occasione dell'approvazione della manovra di finanza pubblica per il 2016 dalla quale emergeva la volontà del Governo di sostenere la ripresa economica attraverso il rilancio degli investimenti in opere pubbliche.

La Legge di Stabilità per il 2016 ha aumentato le risorse da destinare alle infrastrutture, interrompendo il trend negativo in atto a partire dal 2008, che ha visto gli stanziamenti per le infrastrutture ridursi di circa il 43% negli anni della crisi.

Inoltre, la manovra ha finalmente disposto la cancellazione del Patto di stabilità interno, eliminando in questo modo uno dei principali ostacoli alla realizzazione degli investimenti da parte degli enti locali ed ha posto le basi per un'accelerazione della spesa da realizzare nel 2016 grazie all'utilizzo della clausola europea per gli investimenti pubblici.

Nell'analisi di lungo periodo nel 2016 si interrompe un andamento particolarmente negativo per le decisioni di spesa per nuove infrastrutture.

Dal 1990 ad oggi, infatti, i dati di previsione contenuti nei bilanci annuali dello Stato segnano, infatti, una forte riduzione (-47,1%) delle spese in conto capitale a fronte di un consistente aumento della spesa corrente al netto degli interessi del 47,1%. In particolare, in questo stesso periodo le risorse per nuove infrastrutture hanno subito nello stesso periodo una riduzione del 64,2%.



(*) Gli stanziamenti 2014 per spese in conto capitale sono al netto delle risorse stanziare con i DL 35 e 102 del 2013 per il pagamento dei debiti pregressi della PA, quantificate dalla RGS in 14,5 miliardi di euro

Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni

L'analisi del bilancio dello Stato porta a quantificare **le risorse disponibili nel 2016 per nuovi interventi infrastrutturali in 13.478 milioni di euro che corrisponde ad un incremento del 9,2%, in termini reali, rispetto all'anno precedente¹.**

MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER L'ANNO 2016

Risorse per nuove infrastrutture (1)

valori in milioni di euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totale risorse	18.907	16.478	15.216	12.666	11.516	14.604	13.124	12.217	13.478
<i>Variazioni in termini nominali</i>		-12,8%	-7,7%	-16,8%	-9,1%	+ 26,8%	- 10,1%	- 6,9%	+ 10,3%
<i>Variazioni in termini reali</i>		-14,3%	-10,1%	-20,2%	- 9,9%	+ 26,8%	- 10,1%	- 6,6%	+ 9,2%

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

Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni

¹ 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'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.

Nella quantificazione delle risorse per considerare gli effetti dell'Alta Velocità ferroviaria, fino al 2010 si è fatto riferimento agli investimenti piuttosto che ai finanziamenti disponibili, poiché il programma si è avvalso anche di canali finanziari esterni al bilancio dello Stato.

A partire dal 2011, gli investimenti per l'Alta Velocità risultano pari a zero perché i lavori attualmente in corso sulla rete risultano finanziati da fondi già ricompresi nella quantificazione delle risorse destinate alle infrastrutture quali il Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali, i fondi per lo sviluppo e la coesione e i fondi ordinari per le Ferrovie dello Stato.

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.

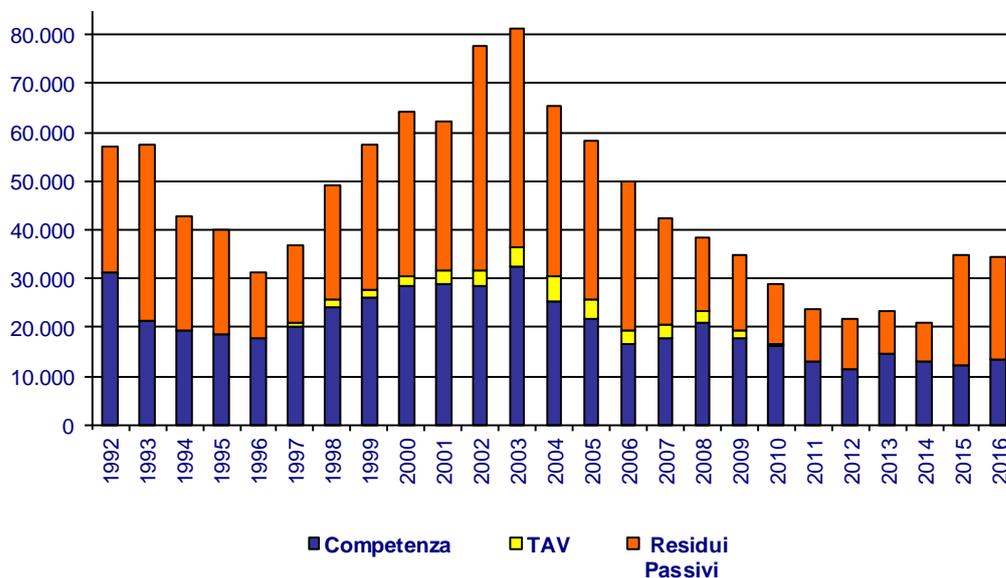
In particolare, a partire dal 2013 la ricognizione completa delle risorse assegnate, aggiornata dopo le ultime riprogrammazioni, ha portato ad innalzare la quota destinata alle infrastrutture del Fondo per lo sviluppo e la coesione dal 30% al 45% e a ridurre quella del "Fondo di rotazione per l'attuazione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

Nel 2015 si è provveduto a ridurre ulteriormente la quota del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione destinata a nuove infrastrutture al 40% in virtù delle misure attuative della Legge di stabilità 2015 in materia di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte delle Regioni.

Infine, per il 2016, in considerazione delle scelte operate in merito alla destinazione dei fondi per la coesione territoriale della programmazione 2014-2020 si è provveduto a ridurre la quota del "Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitari: finanziamenti nazionali" dal 40% al 35% e ad aumentare quella del Fondo sviluppo e coesione dal 40% al 45%.

RISORSE DISPONIBILI PER NUOVE INFRASTRUTTURE

Milioni di euro 2016



Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato-vari anni

L'incremento di risorse registrato nel 2016 rappresenta un risultato importante che segue il calo di circa il 16% registrato nel biennio 2014-2015. Appare opportuno ricordare che questa riduzione ha in gran parte compensato l'incremento del 27% avuto nel 2013 e dovuto in misura predominante (oltre il 60%) all'andamento del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Tale Fondo, infatti, ha recuperato nel 2013 gran parte del taglio subito nel 2012 a causa delle manovre correttive d'estate 2011 e della Legge di stabilità per il 2012.

Sul risultato del 2016 ha pesato l'importante rifinanziamento a favore dell'**Anas** che potrà contare fino al 2020 di **6.800 milioni di euro, di cui 1.110 milioni di euro aggiuntivi nel 2016, 1.340 nel 2017, 1.350 nel 2018 e 3.000 milioni nel biennio 2019-2020**. Si segnala la costituzione presso il Ministero delle infrastrutture di un Fondo unico, dotato di oltre 2 miliardi di euro, dove sono stati concentrati tutti i finanziamenti di competenza dell'Ente per le strade.

Inoltre, si evidenzia che la stima delle risorse disponibili ricomprende anche il finanziamento di 495 milioni di euro per gli interventi di viabilità e di edilizia scolastica di province e città metropolitane previsto al capitolo 1383 del Ministero dell'Interno e i trasferimenti a favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attuazione del programma straordinario di interventi per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie, iscritti per un importo di 500 milioni di euro al capitolo 2097 del Ministero dell'Economia.

Clausola europea per gli investimenti pubblici

Nella Legge di Stabilità per il 2016, il tema del rilancio degli investimenti infrastrutturali è stato sostenuto, in particolare, dalla **clausola europea degli investimenti pubblici** (0,3% del PIL, pari a circa 5 miliardi di euro).

Si tratta di una misura che, se da un lato garantisce al Paese di ottenere uno spazio maggiore in termini di deficit pubblico, dall'altro impegna il Governo ad accelerare la spesa nell'ambito di programmi già approvati o a stanziare nuove risorse.

Secondo le previsioni iniziali dell'Esecutivo, la clausola avrebbe dovuto permettere di accelerare principalmente la spesa nell'ambito di programmi e progetti cofinanziati dall'Unione Europea, per un importo complessivo di 5,2 miliardi di euro aggiuntivi.

La misura, senz'altro positiva, avrebbe dovuto segnare un **cambiamento di approccio che privilegiasse l'effettiva realizzazione degli investimenti**.

In base alle regole europee sulla flessibilità, infatti, l'azione del Governo per il rilancio infrastrutturale sarà misurata dall'Europa sulla base dei risultati raggiunti, e quindi di lavori realizzati e pagati alle imprese, e non genericamente sulla base di stanziamenti o previsioni di spesa.

Tuttavia, l'applicazione della clausola di flessibilità degli investimenti rischia di incontrare alcuni ostacoli, come evidenziato nel Documento di Economia e Finanza di aprile 2016: nel fornire un aggiornamento sull'avanzamento della clausola, il Governo mette in evidenza alcune difficoltà nell'avvio delle procedure, confermando in tal modo i timori espressi dall'Ance.

A fronte di un obiettivo di 5,2 miliardi di euro di spesa nazionale cofinanziata nel 2016, prefissato dal Governo in sede di richiesta di accesso alla clausola per gli investimenti, al 15 febbraio 2016, risultano avviate iniziative corrispondenti a un ammontare pari a 4,4 miliardi di euro, di cui 2,6 miliardi per progetti in corso.

CLAUSOLA EUROPEA DEGLI INVESTIMENTI: PROCEDURE AVVIATE NEL 2016

milioni di euro

	CEF Reti TEN	FEIS Piano Juncker	Fondi Strutturali Europei					TOTALE cofinanziamento nazionale
			FESR	FSE	YEI	FEASR	FEAMP	
Procedure avviate	964	946	788	314	88	1.264	-	4.364
<i>di cui progetti in corso</i>	<i>964</i>	<i>546</i>	<i>362</i>	<i>151</i>	<i>87</i>	<i>495</i>	<i>-</i>	<i>2.605</i>
Target clausola	1.050	1.050	1.400	600	200	800	50	5.150

Elaborazione Ance su DEF 2016

Rispetto alle previsioni iniziali, non risultano ancora avviate procedure per circa 800 milioni di euro, relativi soprattutto ai programmi dei fondi strutturali europei.

In questa prima parte dell'anno, un buon livello di spesa potrà essere garantito dai Programmi TEN, attraverso lo strumento finanziario del *Connecting Europe Facility* (CEF), grazie all'attribuzione di finanziamenti europei a importanti progetti infrastrutturali (ad esempio il tunnel di base del Brennero) durante il 2015.

I rischi implicitamente indicati nel DEF risultano confermati nelle recenti raccomandazioni formulate dalla Commissione Europea che, oltre a chiedere un maggiore impegno all'Italia per garantire la spesa cofinanziata prevista nel 2016, ha ridimensionato l'impatto della clausola allo 0,25%.

L'Ance ritiene che l'utilizzo della clausola europea degli investimenti rappresenti una grande opportunità per il rilancio degli investimenti che mette il Paese davanti ad una grande sfida: spendere tempestivamente le risorse stanziare per i programmi cofinanziati dall'Unione europea e, grazie a tale opportunità, aumentare la spesa per investimenti nel 2016 rispetto al livello del 2015.

Rispetto a questa sfida, alla luce dei ritardi già registrati, l'Ance ritiene necessaria la costituzione di una "task force" che abbia il ruolo di monitorare regolarmente l'andamento degli investimenti e il rispetto delle condizioni di accesso alla clausola europea e comprenda i principali membri del partenariato economico e sociale coinvolti in questa sfida.

Se da un lato sono state poste le basi, dal punto di vista delle politiche di bilancio, per un rilancio degli investimenti, dall'altro permangono alcune criticità rispetto alle quali l'attenzione deve essere massima.

Un aspetto da non sottovalutare è rappresentato dalla necessità di garantire nel 2016, dopo il grande sforzo realizzato nel 2015 per chiudere la programmazione 2007-2013, una spesa molto consistente nell'ambito dei programmi 2014-2020 dei fondi strutturali europei. Ciò sarà ancora più difficile in considerazione del fatto che normalmente nei primi anni di avvio del ciclo della programmazione la spesa è fisiologicamente più bassa.

Un possibile "parco progetti", sul quale porre attenzione per garantire il necessario livello di spesa nel 2016 ai fini del rispetto dei criteri della clausola europea, è rappresentato dai progetti avviati e non conclusi – alla data del 31 dicembre 2015 - della programmazione 2007-2013. Si tratta di progetti finanziati ad esempio attraverso il meccanismo dell'"overbooking", che possono essere inseriti nella nuova programmazione e riguardano soprattutto le regioni del Sud.

Un contributo importante alla realizzazione degli investimenti, anche quelli eleggibili ai fini della clausola di flessibilità, potrà arrivare dalla spesa dei Comuni, grazie al superamento del Patto di stabilità interno e al passaggio al pareggio di bilancio (cfr. paragrafo seguente).

Superamento del Patto di stabilità interno e rilancio degli investimenti locali

La Legge di Stabilità per il 2016 ha cancellato il Patto di stabilità interno, introdotto nell'ordinamento italiano alla fine degli anni '90.

Il superamento del Patto di stabilità interno, con contestuale passaggio al cosiddetto "pareggio di bilancio", permetterà agli enti territoriali² di **liberare i pagamenti progressivi alle imprese** per le quali la P.A. disponga di risorse in cassa, superando un problema che ha creato ingenti difficoltà alle imprese negli ultimi otto anni, **e di accelerare la realizzazione di opere già contrattualizzate** (iscritte nei residui passivi).

Allo stesso tempo, il superamento del Patto permetterà di **rilanciare gli investimenti degli enti territoriali**, attraverso la cancellazione di una gestione schizofrenica, vigente finora, basata su una distribuzione "a tavolino" dei tetti di spesa tra gli enti locali, senza tenere conto dello stato reale delle finanze degli enti.

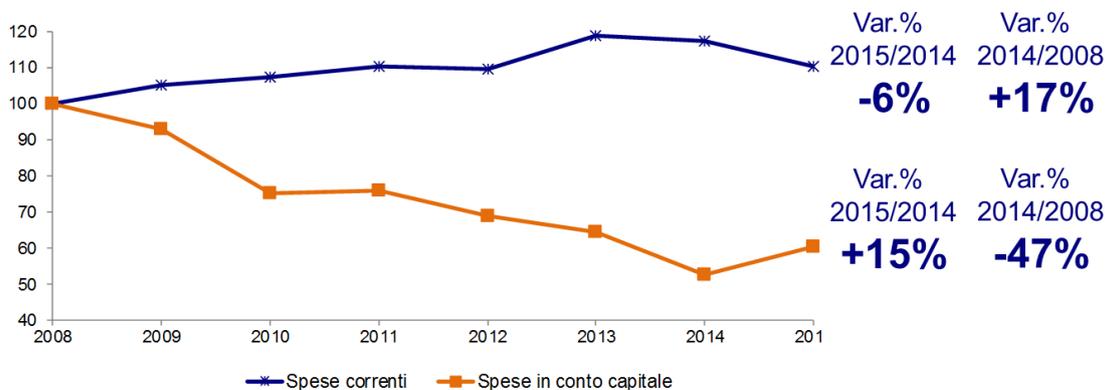
Si torna in questo modo ad una gestione basata su un principio di buon senso, in base al quale gli Enti possono effettivamente spendere le risorse che hanno a disposizione, purché in una condizione di bilancio in equilibrio.

Nel corso degli ultimi anni, il Patto di stabilità interno degli enti locali ha determinato una progressiva riduzione della spesa in conto capitale a livello locale. Secondo i dati della Ragioneria dello Stato, infatti, tra il 2008 ed il 2014, a fronte di un leggero

² Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni a statuto ordinario + Regione Sardegna

aumento delle spese complessive (+3%), i Comuni hanno ridotto del 47% le spese in conto capitale e aumentato del 17% le spese correnti.

**ANDAMENTO DELLA SPESA CORRENTE ED IN CONTO CAPITALE
NEI COMUNI ITALIANI - PERIODO 2008-2015 (n.i. 2008=100)**

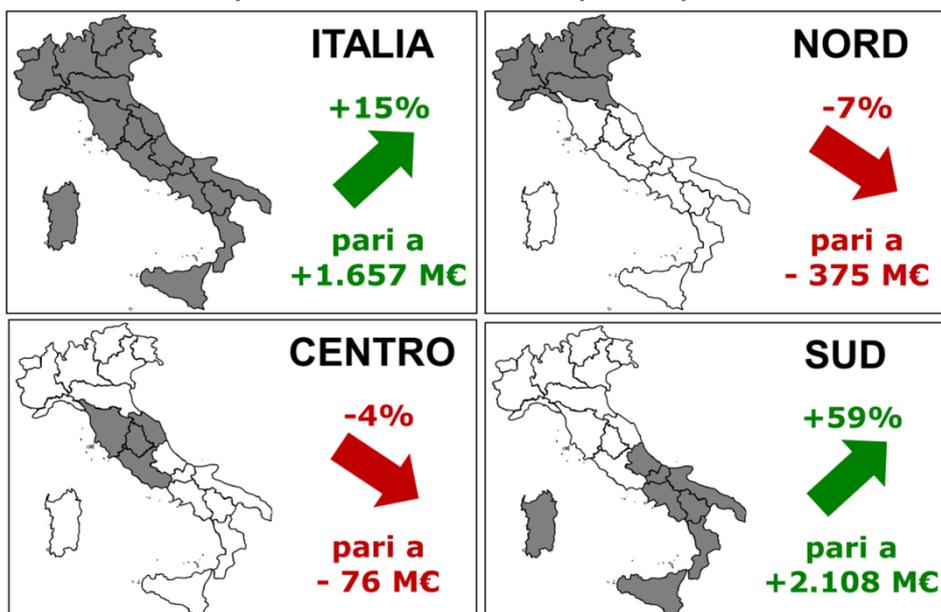


Elaborazione Ance su dati Ragioneria dello Stato

Questa tendenza si è interrotta nel 2015: secondo i dati della Ragioneria dello Stato, le spese in conto capitale sono aumentate del 15%, pari a circa 1.656 milioni di euro, a fronte di una riduzione del 6% della spesa corrente.

Mentre il DEF attribuisce questa qualificazione della spesa dei Comuni già alla «mini-riforma» del Patto di stabilità interno, varata nel 2015, l'analisi territoriale dei dati SIOPE sulla spesa comunale, dimostra come **tale aumento si concentri nel Mezzogiorno (+ 59% contro il -7% nel Nord ed il -4% del Centro) e sia determinato quasi esclusivamente dalla necessità di concludere, entro il 31 dicembre 2015, la spesa dei programmi dei fondi strutturali europei 2007-2013.**

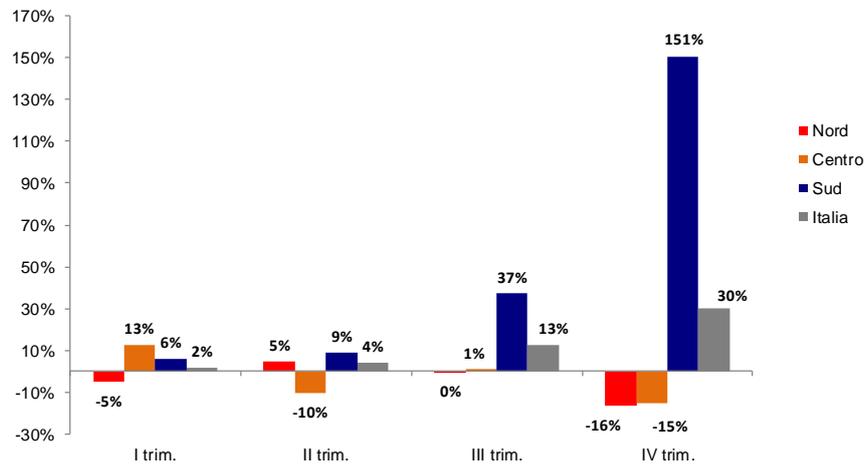
**SPESA IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI NEL 2015
Variazione percentuale e in termini di importo rispetto al 2014**



Elaborazione Ance su dati Ragioneria dello Stato -SIOPE

Inoltre, tale incremento è **concentrato principalmente nell'ultimo trimestre dell'anno** (nel Sud, +151% nell'ultimo trimestre 2015 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente), confermando l'accelerazione della spesa in vista della chiusura della programmazione comunitaria.

SPESE IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI NEL 2015 PER TRIMESTRE E PER AREA GEOGRAFICA
var. % trimestrali 2015/2014



Elaborazione Ance su dati SIOPE

La riforma dei vincoli di bilancio fissati per gli enti territoriali introduce elementi di novità in grado di consentire una ripresa delle spese in conto capitale nel 2016.

Il superamento del Patto di stabilità interno costituisce una misura molto positiva che recepisce un'istanza che l'ANCE ha presentato ripetutamente nel corso degli ultimi anni e, da ultimo, in sede di proposte per la Legge di Stabilità 2016.

Allo stesso tempo, va sottolineato che **la possibilità di concretizzare queste premesse positive in investimenti pubblici dipenderà in parte dalle scelte di bilancio** che saranno operate dagli enti territoriali all'interno dei contorni delineati dalla Manovra.

La Manovra di rilancio degli investimenti si basa quindi, in parte, su una scommessa dello stesso Governo che prevede che gli enti utilizzino lo spazio concesso per fare investimenti (e non per la spesa corrente); una scommessa comunque rischiosa perché se fosse disattesa, potrebbe determinare, a consuntivo (fine 2016), la mancata concessione dei benefici della clausola per gli investimenti da parte della Commissione Europea e quindi l'apertura di una procedura di infrazione.

I dati relativi alla spesa per infrastrutture dei Comuni nei primi tre mesi dell'anno mostrano primi segnali positivi registrando un aumento superiore al 3%³ rispetto allo stesso periodo dello scorso anno.

Tale risultato dipende sia dall'incremento dei bandi registrato nel 2015, sia dalla **capacità delle amministrazioni pubbliche di sfruttare tutte le opportunità di avvio degli investimenti da parte degli enti locali**, attuate dal Governo attraverso il

³ Secondo i dati SIOPE (Ragioneria dello Stato), elaborati dall'Ance, nel primo trimestre 2016, si è registrato un aumento di almeno il 2,9% delle spese per lavori pubblici dei Comuni italiani rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Il dato è ancora provvisorio in ragione dei pagamenti ancora da regolarizzare da parte degli enti e potrebbe essere rivisto solo al rialzo.

superamento del Patto di stabilità interno e dell'attuazione di alcuni programmi nazionali di investimento (ad esempio per l'edilizia scolastica).

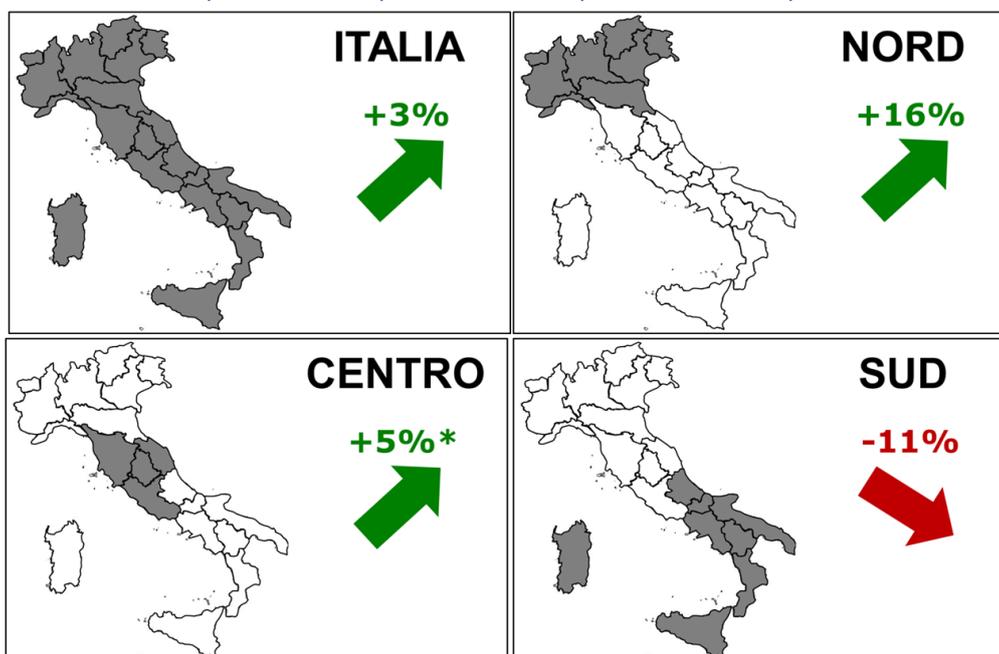
A livello territoriale, tale andamento risulta sostenuto, in particolare, dai comuni delle regioni del Nord che segnano un incremento di circa il 16%.

Per i comuni delle regioni del Centro il risultato risulta fortemente influenzato dal pagamento di circa 100 milioni di euro effettuato dal Comune di Roma a gennaio 2015. Al netto di tale dato, le spese per infrastrutture nel primo trimestre del 2016 registrano un aumento del 5% rispetto all'anno precedente.

Il risultato negativo dei comuni delle regioni del meridione (-11%) appare, invece, fisiologico dopo la forte accelerazione registrata lo scorso anno a seguito della chiusura del ciclo 2007-2013 dei fondi strutturali.

SPESA PER INFRASTRUTTURE DEI COMUNI NEL PRIMO TRIMESTRE 2016

Variatione percentuale rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente



* Al netto di un pagamento di circa 100 M€ effettuato dal Comune di Roma nel gennaio 2015 a seguito del trasferimento di risorse vincolate. Considerando tale pagamento, si registra un calo di circa il 21% nel Centro.
Elaborazione Ance su dati Ragioneria dello Stato -SIOPE

Queste dinamica positiva degli investimenti degli enti locali rischia di essere vanificata dalle **difficoltà che le nuove regole sui lavori pubblici, introdotte con il d. lgs. 50/2016**, stanno imponendo alle Amministrazioni pubbliche, che si trovano ad affrontare un vero e proprio “**shock da innovazione**”, soprattutto con riguardo alle procedure di messa in gara non soggette a periodo transitorio.

Allo stesso tempo, per dare certezza alla programmazione degli enti locali e dare slancio alla politica di rilancio degli investimenti a livello territoriale nel triennio 2016-2018, è necessaria una **rapida approvazione della modifica della legge sul pareggio di bilancio (L. 243/2012), in corso di esame al Parlamento**. Tale provvedimento deve confermare l'impostazione della Legge di stabilità (unico saldo ai fini della verifica del pareggio di bilancio e inclusione del Fondo Pluriennale Vincolato) per permettere agli enti di programmare sin da subito i loro investimenti.

Box – Finanziamenti più stabili per i programmi infrastrutturali

Con l'obiettivo di velocizzare le procedure di spesa e di incidere positivamente sul livello di investimenti pubblici nell'economia, la Legge di Stabilità per il 2016 ha fornito **maggiore stabilità finanziaria ai programmi infrastrutturali e ai grandi soggetti attuatori su un orizzonte pluriennale.**

Assicurare la continuità e la certezza dei finanziamenti rappresenta un elemento indispensabile per offrire certezza agli interventi programmati e consente di superare la logica emergenziale adottata negli ultimi anni, che ha dato priorità esclusivamente agli interventi di pronta cantierizzazione, ovvero dotati di un livello progettazione più avanzato.

Tra i programmi prioritari, rispetto ai quali il Governo ha posto molte attenzioni, figurano in particolare gli investimenti stradali e quelli per la riqualificazione degli edifici scolastici. La seguente analisi si pone quindi l'obiettivo di offrire un quadro del piano industriale Anas 2016-2020, dopo i cospicui finanziamenti disposti dalla manovra di finanza pubblica per il 2016, e delle prospettive di investimento per l'edilizia scolastica.

IL NUOVO PIANO INDUSTRIALE ANAS 2016-2020

Risorse

In tema di risorse, l'Anas potrà contare sulla forte iniezione operata dalla Legge di stabilità per il 2016 (6,8 miliardi di euro, secondo i dati Ance) a cui si aggiungeranno le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione che verrà ripartito nei prossimi giorni nell'ambito della Cabina di Regia. A ciò si aggiungono 1,1 miliardi di euro del Contratto di programma 2015 ancora in attesa dell'approvazione.

Investimenti

Negli ultimi anni, l'ammontare degli investimenti Anas è passato da 2,5 miliardi di euro nel 2011 a 1,7 miliardi nel 2015, registrando una flessione del 32%. Tra le cause di tale riduzione, si evidenziano i problemi nei finanziamenti disponibili, dovuti a ritardi nell'approvazione dei Contratti di programma e alle modifiche nelle procedure autorizzative (ad esempio, parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, divieto bandi con riserva di aggiudicazione).

Il nuovo piano industriale 2016-2020 prevede un forte rilancio degli investimenti con interventi da appaltare per 22 miliardi di euro e investimenti da realizzare per 14 miliardi di opere, anche se i progetti ammontano complessivamente a 32 miliardi, visto che alcuni superano l'orizzonte temporale del piano.

L'Anas stima un **incremento del 60% del livello degli investimenti nel quinquennio 2016-2020 rispetto ai livelli registrati negli ultimi anni.** Il livello medio degli investimenti Anas nel periodo 2016-2020 dovrebbe essere mediamente di circa 3 miliardi di euro l'anno (2,4 miliardi nel 2016, 2,7 miliardi nel 2017, 3 miliardi per ciascuno degli anni 2018 e 2019 e 2,8 miliardi nel 2020).

Gare e impatto del nuovo Codice degli Appalti

Al momento della redazione del presente rapporto, sono in corso –in attesa di aggiudicazione- gare per 2 miliardi di euro (1,5 miliardi relativi a nuove opere, 300 milioni per manutenzione straordinaria e 200 milioni per beni e servizi).

L'Anas non indica una riduzione dell'attività, in termini di gare pubblicate, come conseguenza dell'entrata in vigore del Nuovo Codice degli appalti e delle Concessioni (D.Lgs n. 50/2016). Secondo l'ente stradale, infatti, anche con l'introduzione della nuova normativa, sarà possibile garantire la cifra di circa 2 miliardi di euro di gare pubblicate nel 2016.

La pubblicazione del nuovo Codice degli Appalti ha imposto all'Ente **una revisione della programmazione delle gare 2016** che, rispetto alle previsioni di inizio anno - prima dell'entrata in vigore del Codice - si concentrerà maggiormente sull'attività di manutenzione straordinaria (da $\frac{3}{4}$ di nuove opere e $\frac{1}{4}$ di manutenzione straordinaria previsti ad inizio anno a $\frac{1}{4}$ di nuove opere e $\frac{3}{4}$ di manutenzione straordinaria), per effetto del divieto di appalto integrato introdotto dal nuovo Codice.

Il divieto di appalto integrato, infatti, ha determinato uno **slittamento al 2017 di alcuni importanti bandi relativi a nuove realizzazioni, lasciando uno spazio maggiore agli interventi di manutenzione straordinaria.**

Tali interventi verranno appaltati prevalentemente attraverso il sistema dell'«**accordo quadro**», cioè attraverso un unico contratto pluriennale (triennale o quadriennale, con un valore indicativo compreso tra 30 e 60 milioni di euro) per realizzare più interventi di manutenzione, aggregati per caratteristiche merceologiche o geografiche.

Secondo l'Anas, tale sistema, sperimentato per la prima volta in queste settimane, dovrebbe accelerare i tempi di avvio dei lavori, semplificare i rapporti con le imprese, selezionare imprese di maggiore qualità, riducendo i contenziosi.

In merito alle gare bandite nel 2016, l'Anas ha evidenziato il rallentamento delle attività nel mese di maggio, determinato dalla necessità di procedere ad un aggiornamento della modulistica alle nuove disposizioni normative a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs 50/2016.

Nei primi 4 mesi dell'anno sono state bandite 90 gare per circa 500 milioni di euro. Entro la fine dell'anno, l'Ente per le strade prevede di pubblicare 150 gare per circa 1,5 miliardi di euro di cui circa 300 milioni di euro per nuovi lavori (150 milioni per la SS 652 di Fondo Valle Sangro), confermando il volume complessivo di appalti preventivato ad inizio anno.

In tema di *procurement*, è stato evidenziato il **processo di dematerializzazione in corso**, da parte dell'Anas, che sta determinando una diffusione degli appalti telematici anche per i lavori (25 gare già avviate) nonché la diffusione di documenti standardizzati.

Inoltre, è stata chiarita la volontà dell'Anas di procedere, per appalti di valore inferiore al milione di euro, al ricorso alla **procedura negoziata**, da svolgere attingendo, sulla base di criteri di rotazione e garantendo la massima trasparenza, dall'Elenco fornitori dell'Anas in corso di costituzione.

LE PROSPETTIVE DI INVESTIMENTO PER L'EDILIZIA SCOLASTICA NEL 2016

Con riferimento all'edilizia scolastica, l'Ance stima una spesa di 900 milioni di euro nel 2016, con un'accelerazione soprattutto nel terzo e nel quarto trimestre dell'anno, in linea con quanto previsto dallo stesso Documento di Economia e Finanza 2016.

EDILIZIA SCOLASTICA: I PROGRAMMI DI SPESA IN GRADO DI PRODURRE EFFETTI NEL 2016 *valori in milioni di euro*

	<i>Importo</i>	<i>Investimenti 2016</i>
Sblocca Bilancio (L 208/2015)	480	432
Mutui BEI "La Buona Scuola" (L. 107/2015)	1.100	370
Adeguamento sismico (DPCM 10/12/2015)	40	40
#Scuole Belle (Cipe 21/2014 e 22/2014, L. 190/2014 e DL 154/2015)	60	60
TOTALE	1.680	902

Elaborazione Ance su documenti pubblici

Si tratta del livello di investimenti che, ragionevolmente, verrà prodotto entro la fine dell'anno, in considerazione dei programmi di investimento in essere.

Gli effetti principali verranno prodotti dall'**apertura dei vincoli di finanza pubblica, disposta dalla Legge di Stabilità per il 2016 per un importo di 480 milioni di euro**, che consentirà ai Comuni di impegnare maggiori risorse a favore di interventi sulle scuole nel corso dell'anno, e dalla realizzazione degli interventi nell'ambito del cosiddetto "**Decreto Mutui**" (DL 104/2013 e Decreto interministeriale 23 gennaio 2015).

Questo programma di spesa, grazie al rifinanziamento disposto dalla Legge "La Buona Scuola" (L. 107/2015), può contare complessivamente su circa **1.100 milioni di euro** (40 milioni di euro annui a partire dal 2015, incrementati a 50 milioni dal 2016 dalla Legge n. 107/2015). Si evidenzia, inoltre, che la Legge di Stabilità per il 2016 interviene su questo programma di spesa con un rifinanziamento di 200 milioni di euro, di cui 50 nel 2017 e 150 nel 2018, confermando l'intenzione di dare un profilo stabile ai finanziamenti da destinare al Piano triennale di edilizia scolastica che, secondo quanto previsto nella Legge "La Buona Scuola", è stato assunto come base della programmazione nazionale degli interventi sugli edifici scolastici.

I fondi europei e nazionali per lo sviluppo e la coesione territoriale

Nel corso del 2015, l'accelerazione della spesa dei fondi strutturali europei relativi al periodo 2007-2013, motivata dalla chiusura del periodo al 31 dicembre 2015 ha determinato una ripresa degli investimenti in opere pubbliche per la prima volta dal 2005.

Dopo la chiusura dei programmi di spesa relativi alla programmazione dei fondi strutturali europei 2007-2013, nel 2016 il contributo dei fondi comunitari all'attività del settore dovrebbe essere più limitato rispetto al 2015.

La tempestiva realizzazione degli interventi inseriti nel programma di spesa cofinanziato con risorse europee su cui si basa la richiesta di clausola europea per gli investimenti risulta però fondamentale per garantire il rispetto delle condizioni della clausola e, di conseguenza, l'equilibrio complessivo della Manovra finanziaria.

Anche l'utilizzo del Fondo per lo Sviluppo e Coesione appare strategico per assicurare quanto meno il livello complessivo di spesa in opere pubbliche registrato nel 2015.

Più in generale, **i fondi europei e nazionali della politica di coesione territoriale costituiscono un tassello fondamentale per l'attuazione di una politica industriale per il settore delle costruzioni in Italia.**

Per molte istituzioni nazionali e locali, infatti, questi fondi rappresentano quasi l'unica fonte di finanziamento certa, sulla base della quale predisporre e attuare strategie pluriennali di sviluppo e investimento.

L'efficace utilizzo dei fondi destinati in particolare alle infrastrutture, allo sviluppo urbano, alla messa in sicurezza del territorio, alla riduzione dei consumi energetici, all'agenda digitale, alla competitività delle imprese e al sostegno ai sistemi produttivi riveste un carattere strategico per lo sviluppo del settore e del Paese.

Quadro finanziario della programmazione 2014-2020

Complessivamente, le **risorse a disposizione del Paese per la nuova programmazione 2014-2020** ammontano a circa **115 miliardi di euro**, di cui 60 miliardi di euro relativi a programmi dei fondi strutturali europei e programmi collegati e 55 miliardi di euro relativi a programmi del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

Ad oggi, il quadro finanziario certo è disponibile solo con riferimento a 54,2 miliardi di euro e a circa 19,3 miliardi di euro di risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC).

LE RISORSE DELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 DEI FONDI PER LA COESIONE TERRITORIALE IN ITALIA



*La cifra comprende le risorse derivanti dalla riduzione del cofinanziamento nazionale che dovrebbero confluire nel PAC

Elaborazione Ance su documenti ufficiali

I fondi strutturali europei 2014-2020

La programmazione dei **fondi strutturali europei per l'Italia**, relativa al periodo 2014-2020, ammonta a circa **51,7 miliardi di euro**, di cui 31,6 miliardi di provenienza europea e 20,1 miliardi di cofinanziamento nazionale.

Tale programmazione comprende 51 programmi operativi, di cui 12 programmi nazionali e 39 programmi regionali.

Tra i **programmi operativi regionali**, **Puglia** (7.121 milioni di euro), **Sicilia** (5.378 milioni di euro) e **Campania** (4.951 milioni di euro) sono le Regioni che gestiscono maggiori risorse, in termini di fondi FESR (Fondo Europeo per lo Sviluppo regionale) e di fondi FSE (Fondo Sociale Europeo).

Per quanto riguarda i **programmi operativi nazionali**, quelli di maggiore interesse per il settore delle costruzioni sono i Programmi Operativi Reti e Infrastrutture (1.844 milioni di euro), Cultura (491 milioni di euro), Per la Scuola (3.019 milioni di euro), Città Metropolitane (893 milioni di euro), Imprese e competitività (2.419 milioni di euro per 2 programmi) e Legalità (378 milioni di euro).

Secondo le stime dell'Ance, i programmi regionali e nazionali dei fondi strutturali europei (FESR e FSE) per il periodo 2014-2020, saranno in grado di attivare domanda edilizia per un importo pari a **circa 15,2 miliardi di euro**, senza considerare le numerose ulteriori misure, di carattere trasversale, che possono interessare il settore.

Di queste risorse, circa 11,8 miliardi di euro sono relativi ai programmi regionali. I programmi delle regioni del Mezzogiorno sono quelli che contribuiscono maggiormente con circa 9,9 miliardi di euro di cui 3,0 miliardi di euro circa in Puglia, 2,5 miliardi di euro sia in Campania sia in Sicilia e 1,2 miliardi di euro in Calabria. Tra le Regioni del Centro-Nord ai primi posti figurano Lazio (306 M€), Piemonte (275 M€) e Lombardia (263 M€).

RIPARTIZIONE DELLE RISORSE DEI PROGRAMMI REGIONALI DEI FONDI STRUTTURALI 2014-2020 E RELATIVA STIMA DELLA CAPACITA' DI ATTIVARE DOMANDA EDILIZIA - Valori in milioni di euro

Regione	Totale Fondi strutturali	<i>di cui</i> POR FESR	<i>di cui</i> POR FSE	Stima possibile impatto settore
Emilia-Romagna	1.268,1	481,9	786,3	129,4
Friuli Venezia Giulia	507,2	230,8	276,4	69,3
Lazio	1.815,6	913,1	902,5	306,4
Liguria	747,1	392,5	354,5	124,1
Lombardia	1.940,9	970,5	970,5	262,6
Marche	625,4	337,4	288,0	97,3
PA Bolzano	273,2	136,6	136,6	77,0
PA Trento	218,6	108,7	110,0	23,1
Piemonte	1.838,1	965,8	872,3	274,6
Toscana	1.525,4	792,5	733,0	214,4
Umbria	593,8	356,3	237,5	98,6
Valle d'Aosta	119,9	64,4	55,6	34,9
Veneto	1.364,3	600,3	764,0	213,2
Subtotale Regioni più sviluppate	12.837,9	6.350,7	6.487,2	1.924,7
Abruzzo	374,0	231,5	142,5	59,8
Molise*	153,6	105,9	47,7	23,5
Sardegna	1.375,8	931,0	444,8	346,8
Subtotale Regioni in transizione	1.903,4	1.268,4	635,0	430,1
Basilicata	1.115,7	826,0	289,6	404,8
Calabria*	2.379,0	2.039,8	339,1	1.155,6
Campania	4.950,7	4.113,5	837,2	2.476,0
Puglia*	7.121,0	5.576,1	1.544,8	2.976,5
Sicilia	5.378,0	4.557,9	820,1	2.474,0
Subtotale Regioni meno sviluppate	20.944,3	17.113,5	3.830,8	9.487,0
TOTALE	35.685,6	24.732,5	10.953,0	11.841,8

* Regione che ha predisposto un unico POR congiunto tra FESR e FSE

Elaborazione e stime Ance su documenti ufficiali

Inoltre, i programmi nazionali saranno in grado di attivare domanda edilizia per un importo pari a circa 3,4 miliardi di euro. Quasi la metà delle risorse (1,6 miliardi di euro) di interesse del settore sono concentrate nel Programma Infrastrutture e Reti 2014-2020, gestito dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

**RIPARTIZIONE DELLE RISORSE DEI PROGRAMMI NAZIONALI DEI FONDI STRUTTURALI
2014-2020 - Valori in milioni di euro**

Programma nazionale	Totale Fondi strutturali	di cui fondi UE	di cui fondi nazionali	Stima possibile impatto settore
Governance e capacità istituzionale	827,7	583,8	243,9	28,7
Città Metropolitane	892,9	588,1	304,8	390,0
Per la Scuola	3.019,3	1.615,2	1.404,1	422,2
Sistemi di politiche attive per l'occupazione	2.176,5	1.180,7	995,8	-
Inclusione	1.238,9	827,2	411,7	-
Iniziativa Occupazione Giovani	1.513,4	1.135,0	378,3	-
Ricerca e innovazione*	1.286,0	926,3	359,8	57,2
Imprese e competitività e Iniziativa PMI**	2.419,0	1.776,0	643,0	474,6
Cultura e Sviluppo***	490,9	368,2	122,7	283,1
Infrastrutture e reti***	1.843,7	1.382,8	460,9	1.584,2
Legalità***	377,7	283,3	94,4	118,1
TOTALE	16.086,0	10.666,5	5.419,5	3.358,3

* Programma relativo alle 8 regioni del Mezzogiorno
 ** 2 Programmi relativi alle 8 regioni del Mezzogiorno (iniziativa PMI da 102,5 M€)
 ***Programma relativo alle 5 regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia)
 Elaborazione Ance su documenti ufficiali

Tra le principali misure di interesse del settore figurano in particolare la realizzazione di reti ferroviarie per 1.810 milioni di euro, la riqualificazione energetica degli edifici pubblici per circa 1.700 milioni di euro, la riduzione del rischio idrogeologico per 1.124 milioni di euro, gli interventi sui beni culturali per 1.007 milioni di euro e quelli per il trattamento delle acque reflue per 1.005 milioni di euro.

**FONDI STRUTTURALI EUROPEI: LE RISORSE DI INTERESSE
DEL SETTORE - Valori in milioni di euro**

Descrizione	Importo
Ferrovie	1.810,23
Rinnovo infrastrutture pubbliche sul piano dell'efficienza energetica (compresi alloggi)	1.700,23
Rischio idrogeologico	1.124,39
Protezione, sviluppo e promozione del patrimonio culturale pubblico	1.007,07
Trattamento acque reflue	1.005,08
Trasporti urbani	886,84
TIC: rete a banda larga ad altissima velocità	715,83
Porti marittimi	650,30
Altre infrastrutture sociali per lo sviluppo regionale e locale	602,71
Edilizia scolastica (istruzione primaria e secondaria)	487,46
Infrastrutture edilizie	430,00
Infrastrutture per la sanità	409,42
Infrastrutture per l'educazione e la prima infanzia	315,33
Recupero dei siti industriali e dei terreni contaminati	270,11
Fornitura di acqua per consumo umano	208,75
Misure per la riduzione dei rischi naturali non connessi al clima (terremoti, ecc)	206,45
Strade	205,72
Piste ciclabili e percorsi pedonali	131,50
Altre misure diffuse	3.032,66
TOTALE	15.200,09

Elaborazione e stime Ance su documenti pubblici

Alla programmazione dei fondi strutturali, disciplinata dalle regole europee, è affiancata una programmazione nazionale, composta da cosiddetti “**programmi operativi di azione e coesione**”, finanziati con le risorse derivanti dalla riduzione del cofinanziamento nazionale operata per alcuni programmi. Il valore di questi programmi complementari ammonta a circa 7,4 miliardi di euro⁴.

Il Fondo per lo sviluppo e la Coesione 2014-2020

Per quanto riguarda il **Fondo Sviluppo e Coesione (FSC, già FAS)**, destinato a finanziare prevalentemente interventi infrastrutturali, si resta ancora in attesa di un quadro chiaro della programmazione 2014-2020.

Ad oggi, risultano assegnati circa 19,3 miliardi di euro, di cui 12,9 miliardi con provvedimenti di legge o delibere CIPE e circa 6,3 miliardi nell’ambito degli 8 Patti per il Sud già sottoscritti - sui 15 Patti previsti -.

Secondo le previsioni del Governo, ulteriori 7,1 miliardi di euro verranno attribuiti con i Patti per il Sud ancora da sottoscrivere. Inoltre, 17,6 miliardi di euro saranno da attribuire nei prossimi mesi in funzione degli obiettivi strategici definiti dalla Cabina di Regia del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.



Rispetto a quest’ultimo importo, occorre evidenziare che si registrano ritardi preoccupanti in quanto per il secondo anno consecutivo, sono state disattese le tempistiche, previste dalla Legge di Stabilità per il 2015, per la definizione degli obiettivi strategici della programmazione e dei relativi programmi attuativi del FSC.

Assegnazioni di Legge

Tra le principali misure finanziate con le risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione nell’ambito di provvedimenti nazionali o di delibere CIPE, figurano in particolare la banda ultra larga, gli interventi infrastrutturali del DL “Sblocca Italia”, il credito d’imposta per gli investimenti in beni strumentali destinati a strutture produttive del Sud, gli incentivi alle imprese (ACE e credito d’imposta per beni strumenti) e il Piano nazionale per il Turismo e la Cultura approvato dal CIPE il 1° maggio 2016.

⁴ A queste risorse, si aggiungono inoltre 570 milioni di euro così ripartiti in base alla delibera CIPE 28 gennaio 2015, n.10, così ripartite: 320 milioni di assegnazione aggiuntiva per la Regione Campania e 250 milioni di euro di risorse a disposizione.

FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE 2014-2020: LE RISORSE ASSEGNATE*Valori in milioni di euro*

TOTALE = 12.854,53			
Assegnazioni con delibera CIPE		Assegnazioni per via legislativa	
	6.275,6		6.578,9
Banda ultra larga	3.500,0	Interventi infrastrutturali "Sblocca Italia"	3.050,0
Piano nazionale "Turismo e cultura"	1.000,0	Incentivi alle imprese (credito imposta per beni strumentali nuovi, ACE)	1.503,9
Rischio idrogeologico	550,0	Credito d'imposta per gli investimenti in beni strumentali destinati a strutture produttive nel Sud	1.468,0
Programma nazionale per la ricerca	500,0	Misure per l'ILVA di Taranto	300,0
Contratti di sviluppo	250,0	Finanziamento zone franche urbane	175,0
Programma di metanizzazione nel Mezzogiorno	140,0	Legge di stabilità 2015 (tab.E)	40,0
Edilizia scolastica (# <i>Scuolebelle</i>)	60,0	Contingenti esigenze di prevenzione e di controllo dei territori	30,0
Polo industriale di Piombino	50,0	Servizi socio educativi per la prima infanzia	12,0
Darsena Europa di Livorno	50,0		
Strumento agevolativo c.d. "Autoimpiego" nelle Regioni del Sud	40,0		
Contratto di Sviluppo Area di Taranto	38,7		
Cittadella giudiziaria di Salerno	26,5		
Sito di Interesse Nazionale (SIN) di Brindisi	25,0		
Investimenti per l'isola di Lampedusa e Linosa	20,0		
Area industriale di Trieste	15,4		
Istituto italiano per gli studi storici e Istituto italiano per gli studi filosofici	6,0		
Palazzo di Giustizia di Reggio Calabria	3,0		
Capitale italiana della cultura	1,0		
Palazzo di Giustizia di Lecco	0,4		

*Elaborazione Ance su documenti pubblici****I Patti per lo sviluppo del Sud***

A inizio novembre 2015, il Governo ha diffuso le «Linee guida per un *Masterplan* per il Mezzogiorno» indicando la volontà di sottoscrivere 15 Patti per il Sud: uno per ognuna delle 8 Regioni: Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna e uno per ognuna delle 7 Città Metropolitane: Napoli, Bari, Reggio Calabria, Messina, Catania, Palermo, Cagliari, a cui si aggiungono poi il Contratto Istituzionale di sviluppo (CIS) di Taranto predisposto a fine 2015.

L'obiettivo del Governo è quello di offrire un quadro chiaro della programmazione e delle azioni il rilancio economico, produttivo e occupazionale per lo sviluppo del Mezzogiorno, attraverso:

- l'individuazione di una visione del futuro per ciascun territorio (Regione o città metropolitana);
- la ricognizione delle risorse e degli strumenti disponibili (PON, POR, FSC, Contratti Istituzionali di Sviluppo, Accordi di Programma, Intervento di Invitalia SpA, ecc...);
- l'individuazione degli interventi strategici prioritari che definiscano la direzione di marcia della regione o della città metropolitana;
- la definizione della governance del processo, attribuendo chiare responsabilità per l'attuazione;
- una maggiore collaborazione interistituzionale.

Al momento della redazione del presente rapporto, risultano sottoscritti 8 patti per lo sviluppo, per un importo complessivo di interventi pari a **22,4 miliardi di euro, di cui 6,3 miliardi provenienti dal Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, che dovranno**

essere assegnati con delibera del CIPE e si prevede possano produrre nel biennio 2016-2017 una spesa di circa 1,2 miliardi di euro.

A ciò si aggiungano risorse già assegnate con precedenti programmazioni per 7 miliardi di euro e ulteriori 9 miliardi di altre risorse disponibili, a livello nazionale e regionale, per il periodo 2014-2020.

PATTI PER IL SUD FIRMATI: IL QUADRO FINANZIARIO PER REGIONE E CITTA' METROPOLITANA -

Valori in milioni di euro

Ente firmatario	Importo totale intervento	Risorse già assegnate (*)	Risorse FSC 2014-2020	Altre risorse disponibili (**)	di cui risorse finanziarie FSC al 2017
Regione Abruzzo	1.505,6	39,1	753,1	713,4	138,5
Regione Basilicata	3.829,3	1.592,0	565,2	1.672,1	103,9
Regione Calabria	4.933,6	2.220,8	1.198,7	1.514,0	220,4
Regione Campania	9.558,2	2.553,2	2.780,0	4.225,1	511,0
Città Metropolitana di Bari	657,2	167,3	230,0	259,9	41,8
Città di Palermo	770,9	432,1	332,0	6,8	61,0
Città di Catania	739,1	-	332,0	408,0	61,0
Città Metropolitana di Reggio Calabria	409,1	68,6	133,0	208,6	24,5
TOTALE	22.403,0	7.073,0	6.324,0	9.008,0	1.162,1

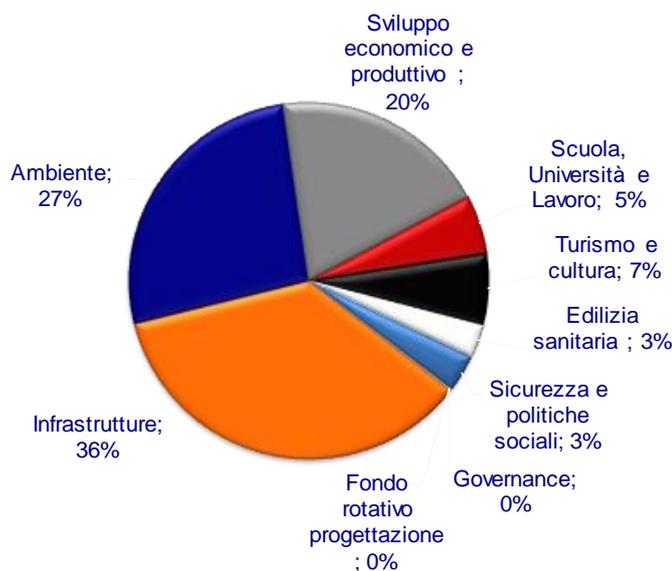
(*) Risorse già assegnate con precedenti programmazioni (POR, PAC, APQ, Leggi nazionali, Delibere Cipe, ecc...)

(**) POR, PON e altre fonti nazionali e regionali relativi al periodo 2014-2020

Elaborazione Ance su Patti per Sud firmati al 17 maggio 2016

Secondo la stima dell'Ance circa il 75% del valore di tali interventi riguarda opere di interesse per il settore delle costruzioni, pari ad un volume di investimenti di circa 17 miliardi di euro.

PATTI PER IL SUD: LE AREE DI INTERVENTO Composizione %



Elaborazione Ance su Patti per il Sud firmati al 17 maggio 2016

I principali settori di intervento riguardano le infrastrutture (collegamenti ferroviari e stradali, porti, aeroporti, trasporto pubblico locale, piste ciclabili, riqualificazione urbana), l'ambiente (dissesto idrogeologico, bonifiche, depurazione, schemi idrici e reti

idriche, rifiuti), la scuola (edilizia scolastica) e il turismo e la cultura (interventi di valorizzazione dei beni culturali).

Risorse ancora da assegnare

Nei prossimi mesi, 17,6 miliardi di euro saranno da attribuire nei prossimi mesi in funzione degli obiettivi strategici definiti dalla Cabina di Regia del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione. Tra le priorità di intervento da finanziare dovrebbero figurare in particolare le infrastrutture di trasporto e la riduzione del rischio idrogeologico.