

NEL DEF LA MANCATA RIPRESA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI NEL 2016 E PRIMO SEGNO POSITIVO SPOSTATO AL 2017

Abstract

Il Documento di Economia e Finanza 2017, approvato dal Consiglio dei Ministri dell'11 aprile u.s., conferma l'obiettivo di consolidare la ripresa dell'economia del Paese anche attraverso il rilancio degli investimenti pubblici, in linea con quanto delineato con le ultime due manovre di finanza pubblica, che hanno offerto un'importante iniezione di risorse per nuove infrastrutture (+9,2% nel 2016 e +23,4% nel 2017), previsto il definitivo superamento del Patto di stabilità interno e tracciato una strategia pluriennale di sostegno agli investimenti.

*Questa impostazione trova parziale conferma nella stima fornita nel DEF della spesa della Pubblica Amministrazione per investimenti fissi lordi (aggregato costituito per la maggior parte da opere pubbliche), che indica un **primo segnale positivo a partire dall'anno in corso** (+990 milioni di euro, pari a +2,8% rispetto al 2016) e un **rafforzamento della crescita nel 2018** (+6,5% nel 2018 e +1,3% nel 2019).*

Deludenti risultano invece i risultati raggiunti nel corso del 2016, anno in cui le misure adottate dal Governo e la flessibilità concessa dall'Unione europea per gli investimenti, per circa 4,2 miliardi di euro, avrebbero dovuto consentire un significativo aumento degli investimenti fissi lordi. Il DEF sancisce invece il sostanziale fallimento di questo tentativo, registrando una riduzione degli investimenti fissi lordi pari a circa 1,6 miliardi di euro nel 2016.

In altre parole, il DEF conferma la strategia di rilancio infrastrutturale perseguita dagli ultimi due Governi - dallo Sblocca Italia in poi - , prevedendo tuttavia che i principali effetti delle decisioni assunte negli ultimi anni si concretizzino – finalmente e anche con un po' di ottimismo - nel 2017, per poi acquisire maggiore vigore nel 2018.

L'esperienza degli ultimi due anni, con previsioni fortemente riviste a ribasso, sottolinea tuttavia la necessità di un'azione incisiva per fare ripartire gli investimenti e superare le incrostazioni del passato in modo da consentire agli enti di cogliere le opportunità offerte dalle misure adottate. Sarà necessario uno sforzo a tutti i livelli, nella consapevolezza che le criticità e i ritardi non si concentrano solo nella fase di affidamento o di realizzazione dei lavori ma ben spesso nelle fasi precedenti alla gara d'appalto.

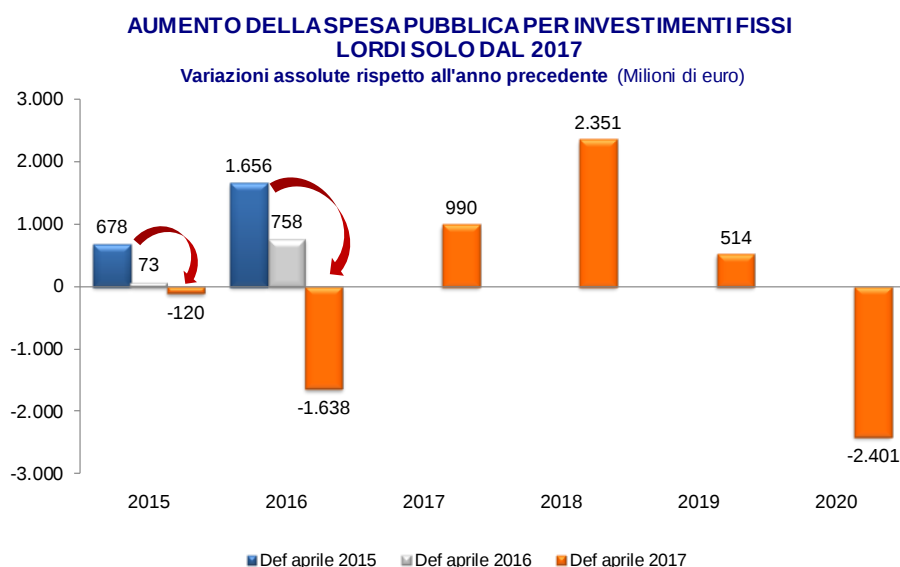
*Complessivamente, a fronte di un aumento di 3,9 miliardi di euro degli investimenti fissi lordi (+11,0%) nel prossimo triennio, il Def prevede un ulteriore aumento della **spesa corrente** al netto degli interessi di 27,8 miliardi di euro, pari a +3,9%.*

*Per quanto riguarda gli **investimenti in costruzioni**, il Governo prevede per il 2017, a legislazione vigente, una crescita tendenziale del 2,6%, cui seguiranno ulteriori e più elevati aumenti per gli anni successivi: +2,7% nel 2018 e +3,1% nel 2019. Tali incrementi risultano rivisti leggermente al ribasso nel quadro programmatico.*

*Il Def contiene infine una **nuova versione dell'Allegato Infrastrutture** che, in sostituzione dell'elenco del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS) della Legge Obiettivo, individua, in via preliminare, oltre 100 interventi e programmi di interventi prioritari all'orizzonte 2030 di cui circa 30 dovranno essere sottoposti a "project review". Al netto di questi interventi e di quelli per i quali deve ancora essere effettuata la progettazione di fattibilità, il fabbisogno finanziario viene stimato in circa 35 miliardi di euro.*

- Nel 2016, secondo i dati di consuntivo diffusi dall'Istat, la spesa per investimenti fissi lordi della Pubblica Amministrazione¹ (aggregato costituito per la maggior parte da opere pubbliche) si riduce ulteriormente del 4,5% in valori correnti rispetto all'anno precedente, confermando il trend negativo degli anni precedenti.

Anche il 2015, infatti, che nei precedenti documenti di economia e finanza era stato indicato come l'anno di un'importante inversione di segno, registra una variazione negativa, seppur di lieve entità, dello 0,3%. *Pertanto, ogni anno, continuano ad essere disattese le previsioni del Governo in merito alla ripresa degli investimenti pubblici a causa delle difficoltà di realizzare le misure messe in campo per il loro rilancio.*



Elaborazione Ance su dati Istat e Def (aprile 2015, 2016 e 2017)

- Per l'anno in corso, il Documento di Economia e Finanza di aprile 2017 prevede un primo segno positivo nella spesa della Pubblica Amministrazione per investimenti fissi lordi del 2,8% in valori correnti su base annua.

Anche per il biennio successivo il trend è positivo: +6,5% nel 2018 e +1,3% nel 2019. Per il 2020 la previsione è di un'interruzione della dinamica positiva con una flessione degli investimenti del 6,2%.

In valori assoluti (euro) gli aumenti previsti, rispetto all'anno precedente, sono di:

- +990 milioni nel 2017;
- +2.351 milioni nel 2018;
- +514 milioni nel 2019;
- 2.401 milioni nel 2020.

¹ I dati relativi agli investimenti fissi lordi della PA fanno riferimento al nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (Sec 2010). Rispetto al Sec95 il livello degli investimenti fissi lordi è stato rivalutato, principalmente, per effetto della riclassificazione della voce "spesa per armamenti" da consumi intermedi a investimenti e dalla capitalizzazione delle spese in ricerca e sviluppo. La voce investimenti fissi lordi include, oltre alle opere pubbliche, anche macchine, attrezzature, mezzi di trasporto, ricerca e sviluppo e sistemi di equipaggiamento per la difesa nazionale.

**SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER INVESTIMENTI FISSI LORDI
A LEGISLAZIONE VIGENTE - Milioni di euro correnti**

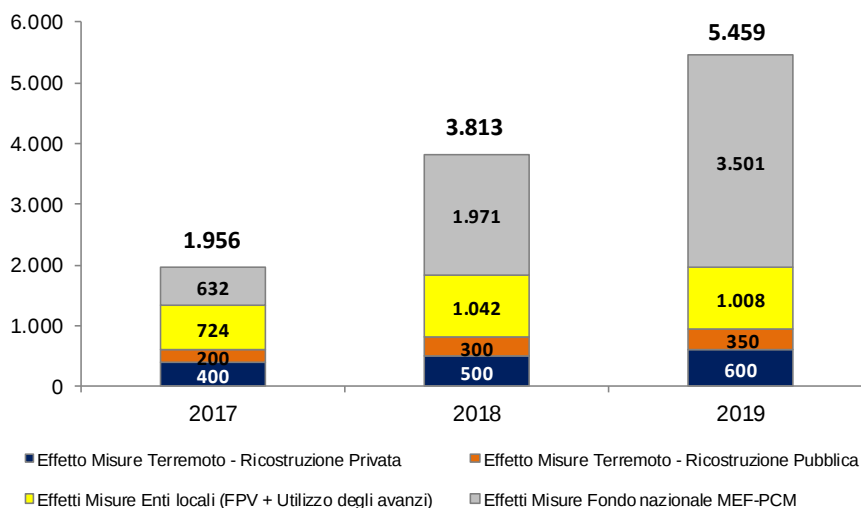
	2016	2017	2018	2019	2020
Totale investimenti fissi lordi	35.048	36.038	38.389	38.903	36.502
variazione assoluta rispetto all'anno precedente (milioni di euro)	-1.638	990	2.351	514	-2.401
var.% rispetto all'anno precedente in valore	-4,5	2,8	6,5	1,3	-6,2

Elaborazione Ance su dati Istat e Def aprile 2017

Per l'anno 2017, in particolare, l'aumento della spesa della Pubblica Amministrazione per investimenti fissi lordi (+990 milioni di euro, pari a +2,8% rispetto al 2016) tiene conto delle **misure contenute nella Legge di Bilancio 2017** finalizzate al rilancio degli investimenti infrastrutturali oltre che al rafforzamento degli incentivi fiscali esistenti, con particolare attenzione agli interventi di messa in sicurezza sismica e di efficientamento energetico.

Queste misure riguardano in particolare l'utilizzo del Fondo nazionale per gli investimenti strategici, la ricostruzione post-terremoto nel Centro Italia e il rilancio degli investimenti locali, i cui effetti sono stimati dal DEF in 1.956 milioni di euro nel 2017, 3.813 milioni di euro nel 2018 e 5.459 milioni di euro nel 2019.

**EFFETTI DELLE PRINCIPALI MISURE PREVISTE DALLA
LEGGE DI BILANCIO 2017 - Valori in milioni di euro**



Elaborazione Ance su DEF Aprile 2017

Alla luce di quanto sopra, **la rapida attuazione di tali misure, adottate a fine 2016, risulta determinante per conseguire l'aumento degli investimenti fissi lordi previsti nel DEF nei prossimi anni.**

L'esperienza degli ultimi due anni, con previsioni fortemente riviste a ribasso, evidenzia inoltre la **necessità di un'azione incisiva per fare ripartire gli investimenti e superare le incrostazioni del passato in modo da consentire agli enti di cogliere le opportunità offerte dalle misure adottate.** Sarà necessario uno sforzo a tutti i livelli, nella consapevolezza che le criticità e i ritardi non si concentrano solo nella fase di

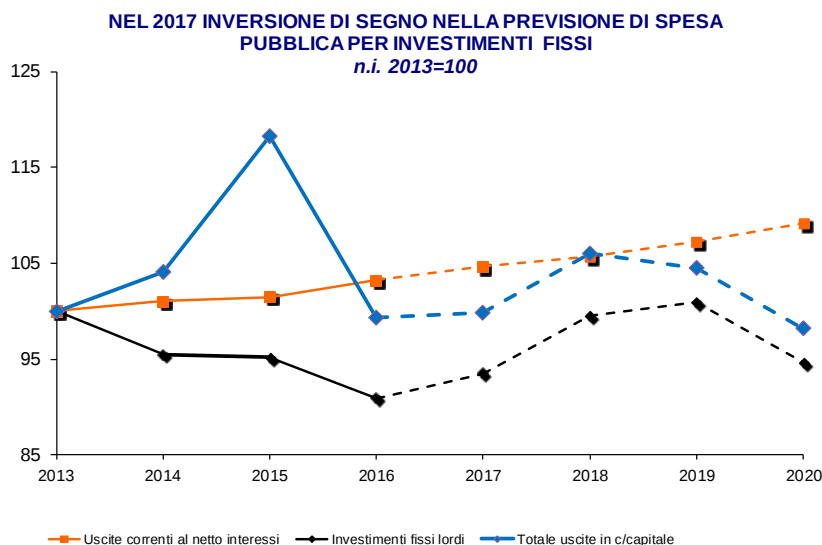
affidamento o di realizzazione dei lavori ma ben spesso nelle fasi precedenti alla gara d'appalto.

Come evidenziato nel DEF, infatti, se *“il Governo ritiene prioritario proseguire nell'azione di rilancio degli investimenti pubblici [...], per conseguire una maggiore efficienza e razionalizzazione della spesa per investimenti occorre riattivare un corretto percorso di programmazione e valutazione delle opere, fornendo certezze procedurali e finanziarie indispensabili all'attività di investimento”*.

Al di là degli strumenti prospettati nel DEF², tale azione appare strategica alla luce dei deludenti **risultati raggiunti nel corso del 2016**, anno in cui le misure adottate dal Governo a fine 2015 e la flessibilità concessa dall'Unione europea per gli investimenti - per circa 4,2 miliardi di euro - avrebbero dovuto consentire un significativo aumento degli investimenti fissi lordi. Il DEF sancisce infatti il sostanziale fallimento di questo tentativo, registrando una riduzione degli investimenti fissi lordi pari a circa 1,6 miliardi di euro nel 2016. Su tale risultato ha influito certamente il calo significativo degli investimenti degli enti locali.

Particolarmente emblematico appare il caso della clausola europea per gli investimenti, richiesta dall'Italia per un importo pari a circa 5 miliardi di euro (0,3% del PIL) nella nota di aggiornamento del DEF di settembre 2015, concessa dall'Europa nella misura di 4,2 miliardi di euro a luglio 2016 e ora quantificata dal DEF di aprile 2017 in 3,5 miliardi di euro, attraverso un'interpretazione sempre più ampia delle regole europee³.

- L'analisi delle principali componenti della spesa della Pubblica Amministrazione continua ad evidenziare **ulteriori incrementi tendenziali della spesa corrente** al netto degli interessi che, a legislazione vigente, è prevista crescere dell'1,4% nel 2017, dell'1,0% nel 2018 e dell'1,5% nel 2019. Si tratta di un aumento, in termini assoluti, di circa 27,8 miliardi di euro (+3,9%) nell'arco temporale 2016-2019. Nello stesso periodo la crescita degli investimenti fissi lordi si attesta, invece, a circa 3,9 miliardi di euro (+11,0%).



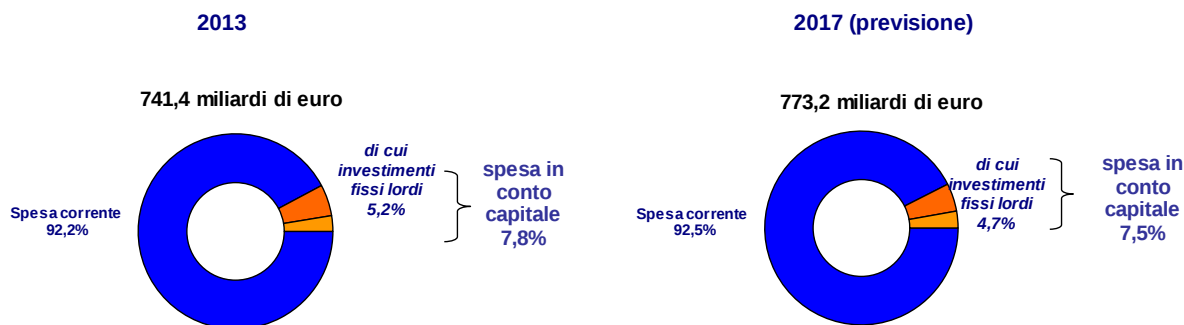
Elaborazione Ance su dati Istat e DEF, aprile 2017

² “A fronte della carenza di capacità di valutazione e progettazione delle stazioni appaltanti e delle Amministrazioni che programmano e finanziano la realizzazione di opere pubbliche, il Governo intende costituire organismi che a livello centrale svolgano attività di supporto tecnico e valutativo alle Amministrazioni anche locali”.

³ Come indicato nel DEF, l'importo si riduce addirittura a 2,5 miliardi di euro escludendo le spese sostenute con risorse nazionali spese al di fuori dei programmi europei - mentre la clausola dovrebbe considerare solo spese effettuate nell'ambito dei programmi UE - per chiudere i progetti cofinanziati dal FESR nel periodo 2007/2013.

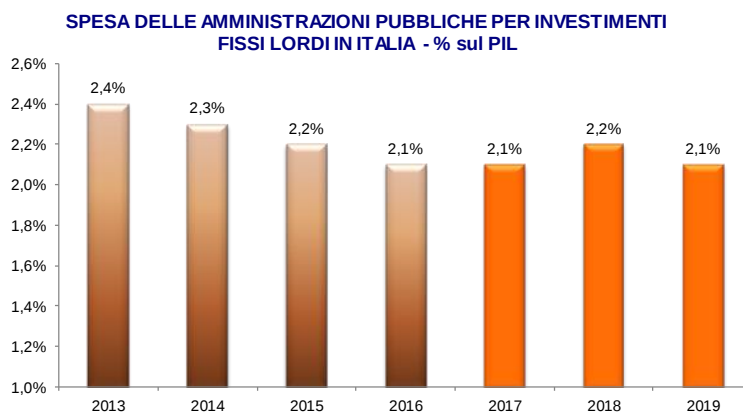
- La dinamica positiva della spesa per investimenti pubblici a partire dal 2017, consentirà di aumentare l'incidenza di tale voce sul totale della spesa pubblica (da 4,7% del 2017 al 4,9% del 2019).

SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE AL NETTO DEGLI INTERESSI



Elaborazione Ance su dati Istat e DEF, aprile 2017

- In termini di **incidenza sul Pil**, la **spesa per investimenti fissi lordi della PA rappresenta, nel 2016, il 2,1%**. Tale rapporto, nel corso degli ultimi anni è andato progressivamente riducendosi (era il 2,9% del 2010). Anche per l'anno in corso, l'incidenza si attesta al 2,1%, mentre è prevista salire al 2,2% nel 2018 e tornare al 2,1% nell'anno successivo.



Elaborazione Ance su dati Istat e Def, aprile 2017

- Le previsioni di aumento della spesa pubblica per investimenti fissi lordi si inseriscono in un **contesto macroeconomico** che vede l'economia italiana consolidare la propria crescita, seppur di intensità contenuta. Il 2016 si è chiuso con un aumento del Pil dello 0,9% in termini reali su base annua.

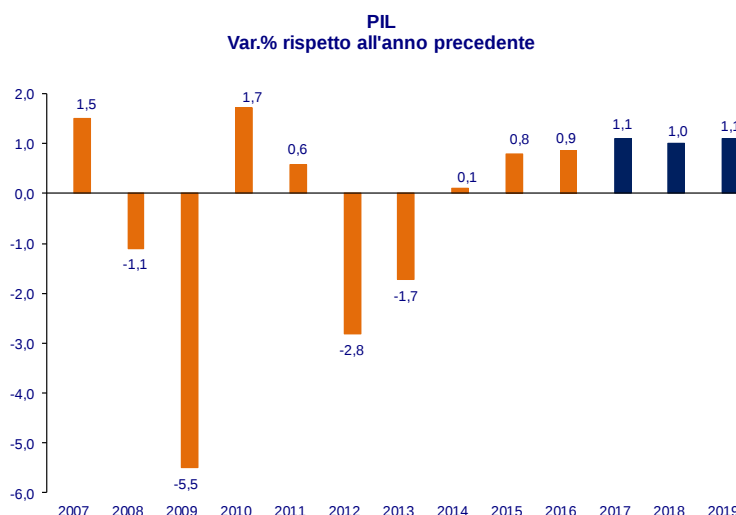
Per il 2017, il Def stima un aumento del Pil dell'1,1% ed un incremento dell'1,0% per l'anno successivo (scenario a legislazione vigente). Tassi di crescita leggermente più sostenuti sono previsti per il biennio successivo 2019-2020 (+1,1% per ciascun anno).

Nello scenario programmatico, il Governo tiene conto dell'effetto di alcune misure per ridurre l'indebitamento strutturale, quali, ad esempio, azioni volte a contrastare l'evasione dell'Iva, con interventi come l'allargamento delle transazioni a cui si applica lo *split*

payment. Vengono, inoltre, previsti maggiori investimenti nelle zone colpite dai recenti sismi pari a un miliardo di euro all'anno per il periodo 2017-2020.

Dal lato della spesa, le Amministrazioni centrali dello Stato contribuiranno al conseguimento degli obiettivi programmatici con almeno un miliardo di risparmi di spesa all'anno. Tale contributo sarà oggetto del DPCM previsto dalla nuova normativa.

In questo contesto il quadro programmatico indica un aumento del **Pil nel 2017 dell'1,1% nel confronto con l'anno precedente.**



Elaborazione Ance su dati Istat e Def, aprile 2017

Con riferimento **agli investimenti in costruzioni**, il 2016 è stato l'anno di interruzione del trend negativo in atto dal 2008. La stima è di un aumento dell'1,1% su base annua, attribuibile soprattutto al comparto della riqualificazione del patrimonio abitativo, mentre gli investimenti infrastrutturali risultano ancora in flessione.

A questo proposito, si segnala che il suddetto dato degli investimenti in costruzioni comprende i costi legati alle transazioni immobiliari, sui quali nel 2016 ha certamente influito la dinamica particolarmente positiva del mercato immobiliare (+18,4% di compravendite immobiliari rispetto al 2015). **Al netto di tale componente, la stima Istat per gli investimenti in costruzioni, sebbene provvisoria, diventa negativa e pari al -0,7%.**

La stima Ance per il 2016, formulata nell'osservatorio di luglio scorso e poi confermata nel successivo di gennaio, indica un lieve aumento dello 0,3% degli investimenti in costruzioni (al netto dei costi per il trasferimento della proprietà).

Per il 2017, il Governo, nel quadro tendenziale, prevede per gli investimenti in costruzioni una crescita tendenziale del 2,6%, cui seguiranno ulteriori e più elevati aumenti per gli anni successivi: +2,7% nel 2018 e +3,1% nel 2019.

Di contro nello scenario programmatico sono previsti aumenti più contenuti : +2,5% per il 2017 e per i due anni successivi, rispettivamente +2,7% e +2,3%, per effetto delle misure soprarichiamate (tagli di spesa e altre misure).

PIL E INVESTIMENTI IN COSTRUZIONI

Variazione % in quantità

PIL		Investimenti in costruzioni	
quadro tendenziale	quadro programmatico	quadro tendenziale	quadro programmatico
2016	0,9	1,1	1,1
2017	1,1	2,6	2,5
2018	1,0	2,7	2,7
2019	1,1	3,1	2,3
2020	1,1	3,2	2,8

Elaborazione Ance su dati Istat e Def, aprile 2017

Allegato Infrastrutture

Il Def contiene una nuova versione dell'Allegato Infrastrutture che, in sostituzione dell'elenco del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS) della Legge Obiettivo, individua, in via preliminare, oltre 100 interventi e programmi di interventi prioritari all'orizzonte 2030 di cui circa 30 dovranno essere sottoposti a "project review" (cfr. tabella allegata).

Al netto di questi interventi e di quelli per i quali deve ancora essere effettuata la progettazione di fattibilità, il fabbisogno finanziario viene stimato in circa **35 miliardi di euro**. Tale fabbisogno potrà essere in parte coperto da stanziamenti previsti a legislazione vigente (Fondo nazionale per gli interventi strategici, FSC, fondo revoche, fondo infrastrutture, ecc...).

Fondi della politica di coesione territoriale (fondi strutturali e FSC)

Il DEF presenta lo stato di attuazione della politica di coesione territoriale 2014-2020, confermando il lento avvio della programmazione 2014-2020 determinato, tra l'altro, dalla necessità di chiudere la programmazione relativa al periodo 2007-2013, ed evidenziando, di fatto, che **le ricadute dei programmi dei fondi strutturali europei 2014-2020 sul settore risultano ancora limitate**.

Pagamenti PA

Il DEF non prevede al momento ulteriori misure in grado di risolvere la problematica dei ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione e non fornisce quindi nessun elemento di risposta alle problematiche evidenziate dalla Commissione europea nell'ambito della procedura di infrazione sui ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione.

Il Piano Nazionale di Riforma si limita infatti ad indicare l'introduzione del sistema "SIOPE Plus" come misura per assicurare un monitoraggio dei tempi di pagamento a partire dal 2018 (con una fase sperimentale da metà 2017).

"CONNETTERE L'ITALIA" - ALLEGATO AL DEF 2017: INTERVENTI PRIORITARI SOTTOPOSTI A PROJECT REVIEW

1	FERROVIE	Nuova Linea Torino-Lione: Tunnel di base - Nodo di Torino (compresa Gronda merci)
2	FERROVIE	Connessioni con i valichi svizzeri: potenziamento Gallarate-Rho. Raddoppio Vignale-Oleggio-Arona
3	FERROVIE	Velocizzazione Torino/Milano-Genova: quadruplicamento Milano-Pavia, AVR Milano-Tortona-Genova, AVR Torino-Alessandria-Genova
4	FERROVIE	Galleria dei Giovi e Nodo di Genova
5	FERROVIE	Completamento del raddoppio Savona-Ventimiglia: saddoppio Andora-Finale Ligure
6	FERROVIE	Linea AV/AC tratta Brescia-Verona, Shunt di Brescia
7	FERROVIE	Linea AV/AC tratte: Verona-Bivio Vicenza, Bivio Vicenza-Padova
8	FERROVIE	Direttrice Verona-Brennero-Tratta di adduzione
9	FERROVIE	Accesso ai porti tirrenici: Adeguamento merci tratta BO-FI storica con prosecuzione verso Pisa, e potenziamento linea Pontremolese; tratta Pisa-Roma: Potenziamento ed eventuale AVR Pisa-Roma
10	FERROVIE	Nodo di Roma: raddoppio linee Campoleone-aprilia, Cesano-Bracciano, Lunghezza-Guidonia; Potenziamento nodo di Roma
11	FERROVIE	Ionica: Potenziamento Taranti-Metaponto-Sibari-Paola; Potenziamento Sibari-Catanzaro-Reggio Calabria
12	FERROVIE	Direttrice Messina-Catania-Palermo: Raddoppio Messina-Catania e velocizzazione catania-siracusa, AVR Palermo-Catania: lotti già finanziati e da finanziare
13	FERROVIE	Rete Sarda: tratte Cagliari-Sassari/Olbia
14	STRADE E AUTOSTRADE	Completamento a nord dell'autostrada Val d'astico A31 con nuova viabilità ordinaria tratta Valle dell'Astico-Besenello
15	STRADE E AUTOSTRADE	Completamento dell'autostrada A33 Asti-cuneo
16	STRADE E AUTOSTRADE	Nuovo collegamento Tibre-Cispadana
17	STRADE E AUTOSTRADE	Adeguamento collegamento Autostradale Ferrara-Porto Garibaldi (Project Financing)
18	STRADE E AUTOSTRADE	Project review dell'adeguamento e del potenziamento a 4 corsie dei tratti Siena-Bettolle (A1), nodo di Arezzo (S. Zeno)-Selci Lama (E 45) e Selci Lama (E45)-san stefano in Gaifa
19	STRADE E AUTOSTRADE	Completamento itinerario Livorno-Civitavecchia

continua

segue

"CONNETTERE L'ITALIA" - ALLEGATO AL DEF 2017: INTERVENTO PRIORITARI SOTTOPOSTI A PROJECT REVIEW

20	STRADE E AUTOSTRADE	Strada statale 106 Jonica: completamento itinerario
21	CITTA' METROPOLITANE	ROMA-Servizio ferroviario metropolitano: completamento anello ferroviario a nord
22	CITTA' METROPOLITANE	ROMA-Metro C: project review per tratta Colosseo-Clodio Mazzini
23	CITTA' METROPOLITANE	Napoli-Ammodernamento funzionale tecnologico della linea metropolitana 1
24	CITTA' METROPOLITANE	Napoli-Completamento dei lavori sulla Linea Metropolitana 7 - Bretella di collegamento tra la linea Cumana e linea Circumflegrea
25	PORTI E INTERPORTI	Completare la "cura del ferro" identificando le iniziative infrastrutturali più idonee ad ottimizzare l'accessibilità ferroviaria dei porti italiani, nel rispetto della vocazione e della catchment area di ciascun porto (ad esempio, collegamenti ferroviari di ultimo e penultimo miglio dei porti di Genova, Livorno, Napoli, Trieste e Gioia Tauro)
26	PORTI E INTERPORTI	Aumento selettivo e razionalizzazione della capacità portuale nei segmenti Ro-Ro e container, in coerenza con la visione strategica del sistema portuale italiano (ad esempio interventi nei porti di trieste, Napoli e Livorno)
27	PORTI E INTERPORTI	Interventi di upgrade prestazionale e funzionale delle connessioni di ultimo e penultimo miglio di interporti, terminali ferroviari, piattaforme logistiche e raccordi industriali
28	AEROPORTI	Milano-Potenziamento dei servizi ferroviari di collegamento a Malpensa (Rho-Gallarate, collegamento Sud, collegamento Nord)
29	AEROPORTI	Introduzione di interventi per il miglioramento della security, volti ad aumentare i livelli di controlli di sicurezza e interventi a supporto del passeggero per migliorare la qualità del servizio e la travelling experience in generale
30	AEROPORTI	Fiumicino: Costruzione di una nuova pista di volo (terza pista) e adeguamento della capacità dei terminal coerentemente con le previsioni di crescita dei passeggeri
31	AEROPORTI	Catania: Costruzione di una pista che possa accogliere aerei utilizzati nel medio lungo raggio e interrimento tratto ferroviario
32	AEROPORTI	Firenze: Nuova pista di lunghezza paria 2400 metri e conseguente rifacimento del terminal

Fonte: Connettere l'Italia (Allegato al DEF 2017)