



LE RISORSE E LE MISURE PER LE INFRASTRUTTURE E LE COSTRUZIONI

Estratto dall'Osservatorio Congiunturale sull'Industria delle
Costruzioni a cura della Direzione Affari Economici e Centro Studi

Giugno 2010

INDICE

LE RISORSE E LE MISURE PER LE INFRASTRUTTURE E LE COSTRUZIONI	3
LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER IL 2010	3
<i>Box - La Manovra economica per il biennio 2011-2012 di fine maggio 2010</i>	<i>7</i>
LE ULTIME DECISIONI DEL GOVERNO IN MATERIA DI INFRASTRUTTURE E LO STATO DI AVANZAMENTO DEL PIANO CIPE DELLE OPERE PRIORITARIE	9
IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO.....	12
<i>Box – Il programma dell’Expo 2015.....</i>	<i>15</i>

LE RISORSE E LE MISURE PER LE INFRASTRUTTURE E LE COSTRUZIONI

La Manovra di finanza pubblica per il 2010

Dall'analisi della Legge Finanziaria 2010 (Legge 191 del 23 dicembre 2009) emerge una **riduzione delle risorse per nuove infrastrutture nel 2010 del 7,8% in termini reali rispetto all'anno precedente**¹.

MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER L'ANNO 2010			
<i>Risorse per nuove infrastrutture (1)</i>			
<i>milioni di euro</i>			
	2008	2009	2010
Risorse a legislazione vigente*	4.199	2.819	2.819
Consistenza dei capitoli secondo la Tabella F	14.708	14.005	13.008
Totale risorse	18.907	16.824	15.827
<i>Variazione in termini nominali</i>		- 11,0%	- 5,9%
<i>Variazione in termini reali**</i>		- 13,4%	- 7,8%

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

* Nel 2010 le risorse a legislazione vigente si suppongono costanti rispetto al 2009

** Deflatore ISAE del settore delle costruzioni: 2% per il 2010

Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni e su Legge Finanziaria 2010

Questa diminuzione di risorse si somma a quella già osservata lo scorso anno, che aveva raggiunto il 13,4% rispetto all'anno precedente. Complessivamente **nel 2010 le risorse per nuovi investimenti infrastrutturali subiscono una contrazione del 20% rispetto al 2008.**

Tale andamento è il risultato della manovra di finanza pubblica per il 2009, anticipata nel DL 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, che ha visto un consistente taglio delle dotazioni di spesa di ciascun Ministero nel triennio 2009-2011 (-8.435 milioni di euro nel 2009, -8.929 nel 2010 e -15.611 milioni di euro nel 2011).

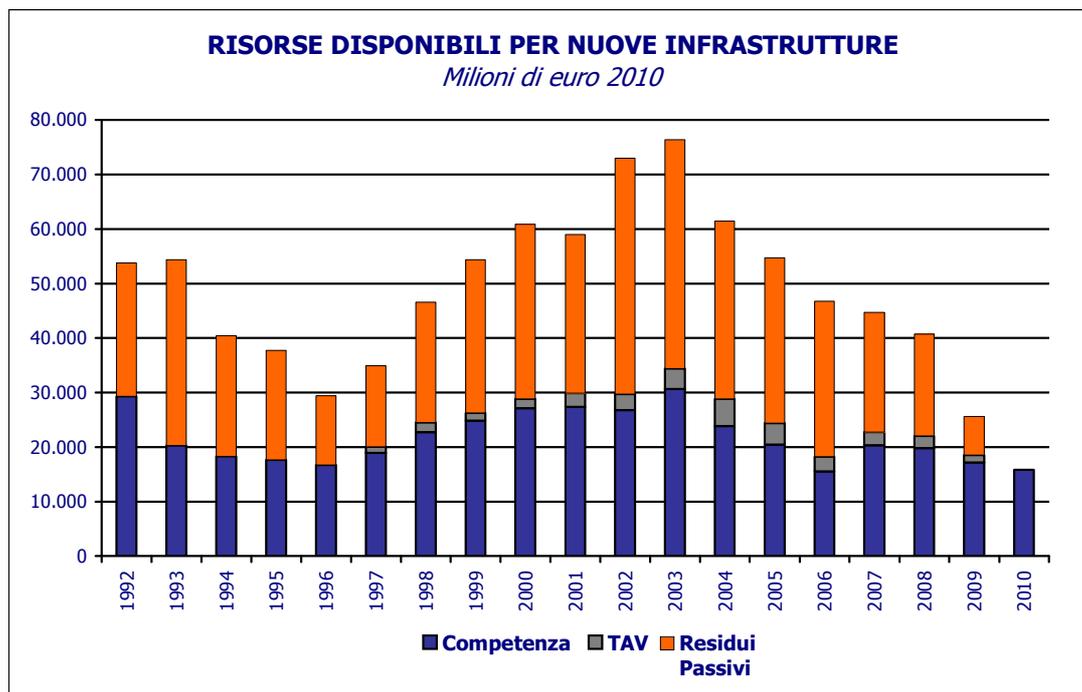
La legge Finanziaria 2010 non modifica quanto previsto dalla manovra del 2009 per il 2010 e il 2011 e si limita ad aggiornare il 2012.

Risultano così confermati i timori già espressi dall'Ance lo scorso anno di un ulteriore taglio delle risorse e, in particolare, della mancanza di stanziamenti per l'Anas.

La legge Finanziaria, infatti, non prevede stanziamenti per l'Anas per il 2010.

¹ Il risultato deriva dal confronto delle risorse iscritte nel bilancio dello Stato per il 2009 con quelle che, sulla base delle previsioni contenute nel disegno di legge in oggetto, saranno iscritte nel 2010. Nel calcolo si è ipotizzata l'invarianza dei capitoli di bilancio che non sono stati modificati dalla manovra. Inoltre, analogamente al passato nel calcolo delle risorse non viene considerato il finanziamento dell'Alta Velocità, in quanto il contributo dello Stato attraverso il bilancio costituisce solo una parte dei finanziamenti destinati al programma.

Nel prosieguo dell'analisi si provvede ad analizzare gli stanziamenti per i principali enti e programmi di spesa.



Elaborazione Ance su bilancio dello Stato - vari anni e su Legge Finanziaria 2010

Anas

Per quanto riguarda l'**Anas**, la legge Finanziaria per il 2010 **non prevede il consueto contributo annuale in conto capitale per l'Ente**, confermando i timori già espressi dall'Ance lo scorso anno per l'assenza nella Finanziaria 2009 di previsioni di stanziamento oltre il 2009. Anche per il 2011 ed il 2012, la legge Finanziaria non prevede contributi.

LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2010 PER ANAS Spa *valori in milioni di euro*

	2009	2010	2011	2012
	<i>Finanziaria 2009</i>	<i>Finanziaria 2010</i>	<i>Finanziaria 2010</i>	<i>Finanziaria 2010</i>
Contributo in conto capitale	1.205	0	0	0

Elaborazione Ance su Legge Finanziaria 2009 e Legge Finanziaria 2010

La mancanza di fondi ordinari per l'Anas rischia di bloccare la regolare attività dell'Ente con gravi conseguenze sullo sviluppo e la manutenzione di tutta la rete stradale.

In questo modo, infatti, viene meno quella continuità di stanziamenti necessari alla prosecuzione della programmazione, per la realizzazione di nuove opere ordinarie per lo più di piccola e media dimensione e per l'attività di manutenzione straordinaria, prevista nel Piano investimenti Anas 2007-2011 che, come riportato nell'Allegato infrastrutture al Dpef 2010-2013, prevedeva per il 2010 un fabbisogno finanziario pari a 1.660 milioni di euro.

In merito al finanziamento dell'Ente appare opportuno evidenziare che l'Allegato infrastrutture, prima ricordato, indica tra le modalità per favorire la ricerca di capitali privati il pedaggiamento di tratte stradali convertibili in autostradali e la possibile anticipazione della messa in gara sul mercato di concessioni autostradali in scadenza nel prossimo quinquennio.

A tale proposito, occorre sottolineare che, nell'ambito della Manovra economica varata a fine maggio 2010 dal Governo (DI 78/2010, in corso di conversione in legge, art. 15 commi 1 a 3), è stata **prevista l'introduzione del pedaggiamento di alcune autostrade e di alcuni raccordi autostradali gestiti dall'Anas al fine di finanziare parte degli investimenti in nuove opere e di manutenzione straordinaria dell'Ente.**

Secondo la nuova norma, i pedaggi verranno applicati a partire dal 1° luglio 2010 con una fase transitoria che durerà fino al dicembre 2011.

Secondo le stime del Governo, il pedaggiamento di alcune tratte gestite dall'Anas consentirà di rendere disponibili 83 milioni di euro nel 2010, 200 milioni di euro nel 2011 e 315 milioni di euro a partire dal 2012 per la realizzazione di investimenti infrastrutturali da parte dell'ente stradale.

A regime, la misura permetterà quindi di finanziare una quota compresa tra il 20 ed il 25% dell'importo destinato annualmente alla parte investimenti del Contratto di Programma Anas.

Ferrovie dello Stato

Per le **Ferrovie dello Stato** la Legge Finanziaria assegna nel 2010 **fondi ordinari per 2.285 milioni di euro confermando sostanzialmente gli stanziamenti dell'anno precedente e le previsioni per il 2010 contenute nella Legge Finanziaria dello scorso anno** (2.392 milioni di euro).

LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2010 PER LE FERROVIE DELLO STATO *valori in milioni di euro*

	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
	<i>Finanziaria 2009</i>	<i>Finanziaria 2010</i>	<i>Finanziaria 2010</i>	<i>Finanziaria 2010</i>
Contributo in conto capitale	2.363	2.385	2.318	2.334

Elaborazione Ance su Legge Finanziaria 2009 e Legge Finanziaria 2010

Legge Obiettivo

Per quanto riguarda il programma della Legge Obiettivo, la Finanziaria 2010, in linea con le previsioni, non prevede risorse aggiuntive. L'ultimo finanziamento è quello previsto nel DL 185/2008, convertito dalla Legge 2/2009, che autorizza contributi pluriennali di 60 milioni di euro a decorrere dal 2009 e di 150 milioni a decorrere dal 2010 per un volume complessivo di investimenti attivabili di circa 2.300 milioni di euro.

Fondo Aree Sottoutilizzate

La Finanziaria 2010 conferma le risorse previste per il 2010 per il Fondo Aree Sottoutilizzate con uno stanziamento complessivo di 7.004 milioni di euro che, secondo le stime Ance, saranno destinate ad interventi infrastrutturali per una quota pari al 30%. Rispetto allo stanziamento dello scorso anno la dotazione risulta aumentata di circa il 17%.

La dotazione complessiva del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) per il periodo 2010-2015 ammonta a 56.946 milioni di euro e registra una riduzione rispetto alle previsioni della Legge Finanziaria 2009 di circa il 5%.

Tale riduzione, che corrisponde ad un taglio della dotazione del fondo di 2.977 milioni di euro, è spiegata dai frequenti provvedimenti che nel corso dell'anno hanno trovato copertura nel FAS.

Si ricorda, a titolo d'esempio, la riduzione FAS di un miliardo di euro per il finanziamento del Fondo di garanzia per le PMI, disposto con l'articolo 7-quinquies, comma 8, della legge di conversione del decreto incentivi (L. 33/2009) e la riduzione Fas di 281,2 milioni di euro per i contributi per il sisma in Molise e in Puglia del 2002 (art 6 comma 4ter DL 185/2008).

LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2010 PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE *valori in milioni di euro*

<i>Fondo per le aree sottoutilizzate</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012 e successivi</i>	<i>Totale 2010-2015</i>
Legge Finanziaria 2009 (A)	6.900	5.544	47.479	59.923
Legge Finanziaria 2010 (B)	7.004	9.006	40.936	56.946
Differenza (B-A)	104	3.462	-6.543	-2.977

Elaborazione Ance su Legge Finanziaria 2009 e Legge Finanziaria 2010

Per completezza, occorre precisare che **sulle previsioni relative agli anni 2011 e 2012 indicate nelle tabelle relative alle risorse per le ferrovie dello Stato e al Fondo per le Aree Sottoutilizzate incideranno negativamente i tagli operati con la Manovra economica del maggio 2010** (cfr. box successivo).

Box - LA MANOVRA ECONOMICA PER IL BIENNIO 2011-2012 DI FINE MAGGIO 2010

*Il 31 maggio 2010 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il decreto-legge n°78/2010 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" relativo alla **Manovra economica per il biennio 2011-2012**.*

*Il provvedimento è incentrato su una drastica riduzione della spesa statale (24 miliardi di euro nel biennio) che determinerà un **ulteriore indebolimento della capacità di investimento in infrastrutture dopo una riduzione delle risorse per nuovi investimenti del 20% registrata nel periodo 2009-2010**.*

I tagli lineari operati dal Governo interessano infatti anche la componente della spesa del bilancio statale, ormai residuale, destinata alla realizzazione di opere pubbliche, che rappresenta solo il 2,2 % della spesa complessiva.

La scelta appare non corrispondere agli orientamenti della Commissione Europea, che ha definito prioritaria, anche nel proprio bilancio per il 2011, la promozione della ripresa economica anche attraverso l'investimento nelle infrastrutture.

Il necessario riequilibrio dei conti pubblici non deve infatti compromettere l'indispensabile adeguamento infrastrutturale del Paese, il cui ritardo nei confronti dei principali partner europei, è stato determinato da una politica economica che ha costantemente ridotto la spesa in conto capitale e che non è riuscita a comprimere le spese correnti.

Questo rigore, poi, non è adeguatamente bilanciato da misure in grado di incidere favorevolmente ed in modo significativo sullo sviluppo e sulla crescita economica del Paese, ed in particolare dell'industria delle costruzioni.

I tagli alle risorse per infrastrutture

*Nello specifico, tra le principali misure di interesse del settore delle costruzioni contenute nella Manovra, desta particolare preoccupazione il **definanziamento degli stanziamenti iscritti nei bilanci 2007, 2008 e 2009** che non risultino impegnati sulla base del Rendiconto 2009 (art. 1). Tale de finanziamento rischia infatti di interessare soprattutto investimenti infrastrutturali in assenza dell'introduzione di una "clausola di salvaguardia" delle spese in conto capitale.*

*A questo definanziamento, si aggiunge il **taglio lineare del 10% delle risorse** destinate alle varie missioni dello Stato (art. 2) che provoca un'ulteriore contrazione degli stanziamenti destinati ad infrastrutture ed in particolare di quelle finanziate con le risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (850 milioni di euro di investimenti infrastrutture e costruzioni tagliati in 3 anni).*

*In materia di investimenti pubblici, desta inoltre forte preoccupazione la **vigorousa riduzione dei trasferimenti a Regioni** (10 miliardi di euro nel biennio 2011-2012 tra Regioni a statuto ordinario e Regioni autonome), **Province e***

Comuni (4 miliardi di euro in 2 anni) nonché il **peggioramento delle condizioni del Patto di stabilità interno** (art. 14) che determinerà nel 2010 una riduzione di 1,3 miliardi di euro della capacità di investimento degli enti locali rispetto al 2009.

Nel 2010, infatti, per gli enti virtuosi è prevista la possibilità di escludere dal saldo rilevante ai fini del patto solo lo 0,78% dei residui passivi contro il 4% - che già costituiva una quota molto bassa- nel 2009.

Infine, la **revoca dei mutui non erogati della Cassa Depositi e Prestiti** (art. 46) dovrebbe consentire di destinare risorse pubbliche non utilizzate alle grandi opere della Legge Obiettivo. Su questo punto è però auspicabile che le risorse possano essere destinate anche ad interventi medio-piccoli diffusi sul territorio, di competenza degli enti locali, come previsto dalle originarie leggi di finanziamento,.

Le altre principali misure di interesse del settore

La Manovra contiene, dal punto di vista delle semplificazioni procedurali, una modifica alla disciplina della **Conferenza dei Servizi** (Art. 49) che introduce importanti e positive semplificazioni, finalizzate soprattutto ad accelerare le procedure per le aree e gli immobili soggetti a tutela, e dovrebbe consentire di rendere maggiormente efficace l'istituto.

Sotto il **profilo fiscale**, la Manovra prevede una serie di interventi che hanno come obiettivo, di per se del tutto condivisibile, il recupero dell'evasione fiscale mediante l'introduzione di misure che finiscono però per complicare ulteriormente la gestione amministrativa dell'attività delle aziende virtuose: dalla ritenuta del 10% per chi fruisce del 36% e del 55% (art. 25) alla limitazione della compensazione dei crediti con i debiti tributari.

Per quanto attiene ai **fondi immobiliari**, l'articolo 32 del provvedimento modifica la disciplina fiscale dei fondi (art. 32), producendo effetti retroattivi e colpendo equilibri e valutazioni finanziarie di operazioni in corso, e dovrebbe pertanto essere stralciato o comunque inserito nell'ambito di una revisione generale e sistematica della normativa del settore.

Infine, con riferimento alle norme relative all'**aggiornamento del catasto** (art. 19), la Manovra consente la regolarizzazione di alcuni immobili esistenti dal punto di vista catastale. Con riferimento a questa misura, per evitare ogni tipo di condono edilizio, l'ANCE ha sottolineato l'**assoluta necessità di limitare la regolarizzazione ai soli immobili che dispongono già di regolare titolo abitativo edilizio**.

Le ultime decisioni del Governo in materia di infrastrutture e lo stato di avanzamento del Piano Cipe delle opere prioritarie

Tra nuove risorse e vecchie risorse riprogrammate, le risorse messe a disposizione dal Governo circa un anno e mezzo fa per la realizzazione di infrastrutture risultano pari complessivamente a circa **11.059 milioni di euro**.

Tali risorse provengono per 8.759 milioni di euro dalla riprogrammazione di risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate, già presenti nel Bilancio dello Stato, e per 2.300 milioni di euro dallo stanziamento di Legge obiettivo disposto con il decreto-legge n°185/2008 di fine novembre 2008.

LE RISORSE PUBBLICHE NAZIONALI PER LE INFRASTRUTTURE

Valori in milioni di euro

Risorse della Legge Obiettivo (DI 185/2008)	2.300
Fondo Infrastrutture e Trasporti del FAS (CIPE 18/12/2008 e 6/03/2009)	8.759
TOTALE	11.059

Elaborazione ANCE su DL 185/2008, delibere CIPE, Allegato Infrastrutture DPEF 2010-2013 e documenti pubblici

Il Piano Cipe delle opere prioritarie

Queste risorse sono destinate a finanziare opere all'interno di un "**Piano delle opere prioritarie 2009**", predisposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e approvato dal Cipe in occasione della riunione del 26 giugno 2009, che contiene tutti gli interventi di cui è prevista l'approvazione ed il finanziamento da parte del Cipe nel biennio 2009-2010 in base alla pianificazione predisposta dal Ministero e allo stato di avanzamento dei progetti.

Il Piano è finanziato con **11,33 miliardi di euro** provenienti dal Fondo infrastrutture e trasporti (8,71 miliardi di euro), dalle risorse della Legge Obiettivo (2,13 miliardi di euro), del Contratto di Programma RFI (0,39 miliardi di euro) e dal Fondo strategico della Presidenza del Consiglio (0,1 miliardi di euro).



Elaborazione Ance su delibere Cipe e documenti pubblici

Le risorse del Piano sono destinate soprattutto alla realizzazione di grandi opere: il MoSE (800 milioni di euro), il Ponte sullo Stretto di Messina (1,3 miliardi di euro), opere ferroviarie (2,9 miliardi di euro) ed interventi stradali (2 miliardi di euro).

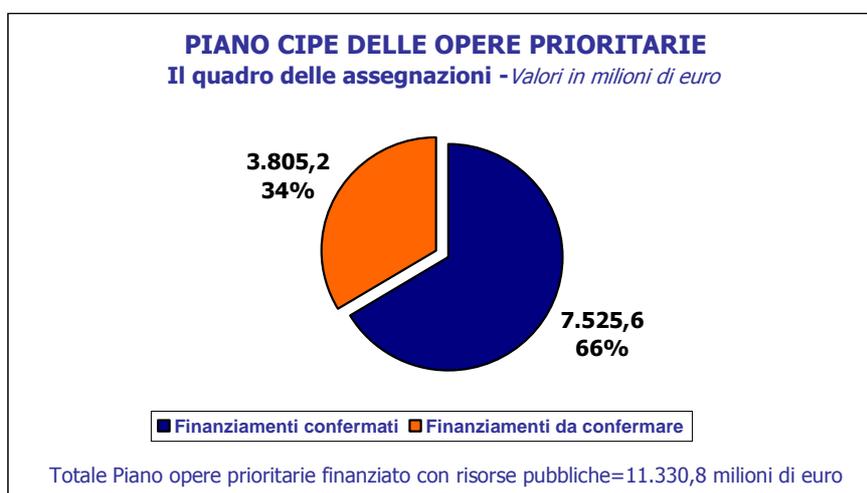
Ma del Piano fanno anche parte programmi di opere medio-piccole relativi all'edilizia scolastica (1 miliardo di euro), all'edilizia carceraria (200 milioni di euro), alla ricostruzione in Abruzzo (408,5 milioni di euro), ad opere medio-piccole nel Mezzogiorno (801,3 milioni di euro) e alla riduzione del rischio idrogeologico (1 miliardo di euro).

Lo stato di avanzamento del Piano e le ricadute sul mercato delle nuove opere pubbliche

Non vi sono ancora state ricadute significative delle decisioni adottate dal Governo sul mercato delle nuove opere pubbliche perché dopo lo sforzo compiuto nel primo semestre del 2009 per reperire finanziamenti ed approvare il programma, l'impegno dell'Esecutivo nazionale non è proseguito nella fase di attivazione delle risorse.

Per quanto riguarda lo **stato di avanzamento del Piano** occorre sottolineare che sono stati finora confermati finanziamenti per 7,53 miliardi di euro, pari al 66% delle risorse del Piano approvato dal Cipe a fine giugno 2009.

Di fatto, 3,81 miliardi di euro previsti nel Piano delle opere prioritarie non hanno ancora ricevuto conferma da parte del Cipe.



Elaborazione ANCE su delibere Cipe e documenti pubblici

Con riferimento alle fonti di finanziamento, occorre precisare che sono già state assegnate tutte le risorse della Legge Obiettivo, delle Ferrovie dello Stato e del Fondo strategico della Presidenza del Consiglio e che **i 3,81 miliardi di euro da assegnare riguardano esclusivamente il Fondo infrastrutture e trasporti.**

Inoltre, dei 7,53 miliardi di euro di risorse pubbliche finora confermate dal Cipe, circa 1,1 miliardo di euro risulta destinato alla prosecuzione di opere in corso

(MoSE,...), 3,3 miliardi di euro sono destinati alla realizzazione di interventi già affidati in passato a General Contractor che non sono in esecuzione e saranno attivati in tempi lunghi (Ponte sullo Stretto,...), circa 3 miliardi di euro corrispondono a gare ancora da bandire, e quindi a risorse da attivare, e 220 milioni di euro corrispondono ad opere bandite.

LA DESTINAZIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE ASSEGNATE DAL CIPE

valori in milioni di euro

Destinazione	Importo	%
Prosecuzione opere in corso	1.051,0	14,0
Opere affidate in passato a General contractor	3.276,8	43,5
Nuove opere da bandire	2.965,6	39,4
Nuove opere bandite	200,1	2,7
Nuove opere affidate	20,2	0,3
Opere non infrastrutturali	12,0	0,2
TOTALE	7.525,7	100

Elaborazione Ance su documenti pubblici

Di fatto le ricadute del Piano sul mercato dei nuovi lavori pubblici sono quindi ancora molto limitate.

I programmi di opere medio-piccole

Le ricadute del Piano risultano limitate anche perché **la conferma delle risorse previste per i programmi di opere medio-piccole inclusi nel piano CIPE**, pari complessivamente a 3,4 miliardi di euro, **avviene ad un ritmo inferiore al resto del Piano**: risultano confermati finora solo il 45% dei finanziamenti, pari a 1,55 miliardi di euro.

Questi programmi potrebbero infatti garantire un effetto più immediato sulla tenuta del settore delle costruzioni ma le assegnazioni procedono a rilento.

OPERE MEDIO PICCOLE: RISORSE ASSEGNATE E DA ASSEGNARE

Valori in milioni di euro

	Investimenti previsti	<i>Risorse assegnate</i>		<i>Risorse da assegnare</i>	
		<i>importo</i>	<i>%</i>	<i>importo</i>	<i>%</i>
Piano delle opere medio piccole	801,3	413,0	51,5	388,3	48,5
Ricostruzione Abruzzo	408,5	240,9	59,0	167,6	41,0
Edilizia scolastica	1.000,0	593,2*	59,3	406,8	40,7
Edilizia carceraria	200,0	200,0	100,0	0,0	0,0
Risanamento idrogeologico	1.000,0	100,0	10,0	900,0	90,0
TOTALE	3.409,8	1.547,1	45,4	1.862,7	54,6

**L'importo comprende i 234,8 milioni di euro assegnati dal CIPE a giugno 2009 per le scuole dell'Abruzzo (226,4 M€) e la scuola europea di Parma (8,4 M€)*

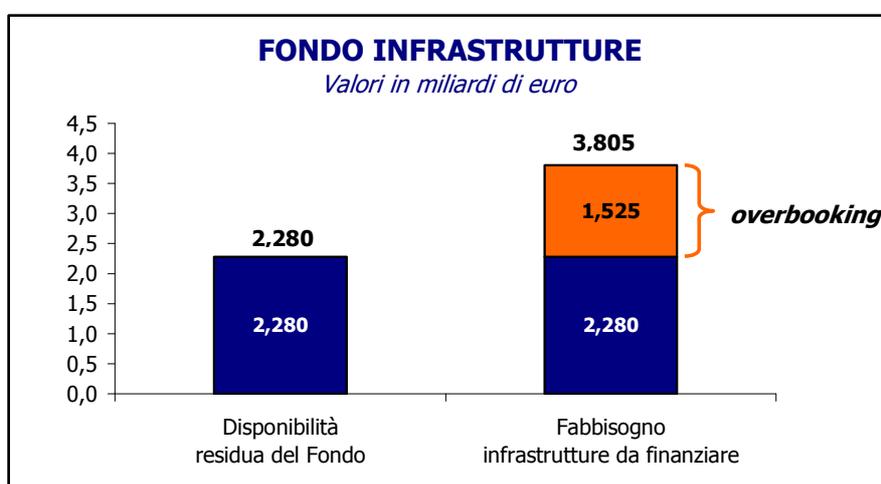
Elaborazione Ance su delibere CIPE e documenti pubblici

Fondo infrastrutture: "overbooking" per 1,53 miliardi di euro

Per quanto riguarda la conferma dei finanziamenti ancora non assegnati e l'attribuzione di eventuali ulteriori finanziamenti, occorre precisare che il Cipe, nel corso della riunione del 6 novembre 2009, ha disposto l'assegnazione –al di fuori dal suddetto Piano- di un miliardo di euro al Ministero dell'Ambiente per la realizzazione di **interventi urgenti di risanamento ambientale** volti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico. Inoltre, con la Legge finanziaria per il 2010, 500 milioni di euro sono stati destinati al **Piano Carceri** e 100 milioni di euro a **programmi del settore agricolo**.

Queste assegnazioni hanno determinato **una situazione di "overbooking" sul Fondo infrastrutture per un importo pari a 1,525 miliardi di euro**.

Infatti a fronte di una disponibilità residua di risorse sul fondo che ammonta a circa 2,280² miliardi di euro, i finanziamenti "prenotati" per infrastrutture da finanziare ammontano a circa 3,805 miliardi di euro.



Elaborazione Ance su delibere CIPE e documenti ufficiali

Il Patto di Stabilità Interno

Le regole del Patto di stabilità interno consentono al Governo di controllare il livello di indebitamento netto degli enti territoriali al fine di far convergere l'economia nazionale verso i parametri di Maastricht.

Per quanto riguarda i Comuni e le Province, le regole attualmente in vigore per il triennio 2009-2011 assumono come parametro di riferimento il saldo finanziario del 2007, calcolato in termini di competenza mista, ovvero assumendo per la parte corrente i dati di competenza e per la parte in conto capitale i dati di cassa.

² La disponibilità totale di 2.279,6 milioni di euro corrisponde alla somma della disponibilità "netta" di 1.314,1 milioni di euro del fondo alla quale si aggiungono 391 milioni di euro da assegnare a valere sulla quota di investimenti RFI relativa al DL 185/2008, 406,8 milioni di euro da assegnare a valere sul miliardo di euro stanziato per l'edilizia scolastica e 167,7 milioni di euro da assegnare a valere sui 408,5 milioni di euro stanziati per la ricostruzione in Abruzzo.

Il metodo della competenza mista, introdotta nel 2008, rende ininfluenti, ai fini del saldo finanziario, i pagamenti di parte corrente e gli impegni in conto capitale. Questo meccanismo di calcolo, se da una parte consente maggiore libertà nella programmazione di nuovi investimenti pubblici, dall'altra rende difficile la naturale trasformazione in cassa (pagamenti) della competenza (impegni).

E', infatti, sull'andamento della spesa in conto capitale che si concentrano le maggiori criticità connesse ai vincoli del Patto di Stabilità Interno.

Se si considera che i soli Comuni realizzano il 43% degli investimenti pubblici, prioritariamente nel campo dell'edilizia pubblica, dell'edilizia scolastica, della viabilità e delle infrastrutture ambientali, si comprende chiaramente come le distorsioni principali di tale misura coinvolgano il settore delle costruzioni.

Sono molte, infatti, **le imprese di costruzioni che si trovano nella situazione di aver realizzato lavori per i quali gli stati di avanzamento non vengono pagati dagli enti locali a causa dei vincoli del Patto di stabilità interno.**

Questa situazione ha determinato **l'effetto perverso dell'accumulo di ingenti residui passivi in conto capitale**, ovvero fondi impegnati e non spesi che stazionano nei bilanci degli enti locali.

Alla fine del 2007, secondo le stime ANCI, ammontano a 44 miliardi di euro i residui passivi in conto capitale dei Comuni dei quali circa un terzo, ovvero **15 miliardi di euro, immediatamente spendibili**, in particolare per opere di viabilità e trasporti, manutenzione del territorio ed edilizia scolastica.

Di fronte a questa situazione il Governo è intervenuto con alcuni provvedimenti legislativi che, seppur condivisibili nell'obiettivo di favorire la spesa per investimenti, si sono rivelati poco risolutivi.

Si ricorda la deroga prevista all'**articolo 9-bis del DL 78/2009 (convertito nella legge n. 102/2009)** che consentiva alle Province e ai Comuni "virtuosi" di escludere dal patto di stabilità interno per l'anno 2009 i pagamenti in conto capitale, effettuati entro il 31 dicembre 2009, fino al 4% dell'ammontare dei residui passivi in conto capitale risultanti dal rendiconto dell'esercizio 2007.

La norma, che prevedeva un limite massimo di 2.250 milioni di euro, andava nella direzione di un allentamento dei vincoli del Patto ma è risultata assolutamente insufficiente a far fronte al complesso dei crediti vantati dalle imprese nei confronti degli Enti locali.

Secondo i dati dell'Associazione dei Comuni, infatti questo provvedimento ha consentito lo sblocco di circa 1.650 milioni di euro a livello nazionale a fronte di 44 miliardi di euro di residui passivi.

Si segnala, inoltre, la possibilità per le imprese creditrici nei confronti di Regioni ed Enti locali di ottenere una certificazione, ai sensi dell'**articolo 9, comma 3-bis del DL 185/2008 (convertito dalla legge n. 2/2009)** e del relativo Decreto attuativo del Ministero dell'economia e delle finanze del 19 maggio

2009 (pubblicato sulla G.U. n. 157 del 7 luglio 2009), al fine della cessione *pro soluto* del credito presso banche o istituti finanziari.

La norma richiamata, inizialmente prevista per il solo 2009 ma estesa al 2010 dal DL 194 del 30 dicembre 2009, cosiddetto "milleproroghe", prevede che su istanza del creditore, le Regioni e gli Enti locali possano, entro 20 giorni e nei limiti del Patto di stabilità interno, certificare la liquidità e l'esigibilità del credito al fine di consentirne la cessione pro soluto.

La norma finora è stata scarsamente utilizzata. Maggiori adempimenti e la riluttanza delle banche nei confronti degli Enti locali spingono le imprese a preferire le consuete modalità di cessione del credito.

Infine, si ricorda **l'articolo 7-quater del DL 5/2009 (convertito nella legge n. 33/2009), esteso dal DL 2/2009 all'anno 2010**, che dispone, per gli enti virtuosi, l'esclusione dai saldi utili ai fini del Patto di stabilità interno di alcune spese in conto capitale, quali:

- i pagamenti in conto residui concernenti spese per investimenti effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa a fronte di impegni regolarmente assunti;
- i pagamenti in conto capitale per impegni già assunti finanziati dal minor onere per interessi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi.

L'ammontare di questo allentamento deve essere, però, autorizzato dalla Regione di appartenenza che avrebbe dovuto, in sostanza, compensare la somma autorizzata mediante la rideterminazione del proprio saldo ai fini del Patto di stabilità interno per il 2009.

Tale intervento è stato adottato in sole 5 Regioni, anche con modalità diverse da quelle previste dalla normativa, come accaduto ad esempio in Lombardia, consentendo lo sblocco di 250 milioni.

Da ultimo, nella **Manovra finanziaria varata a fine maggio 2010** (DL 78/2010 in corso di conversione in legge) è stata prevista l'estensione al 2010 della deroga, prevista per il 2009, che consente agli enti "virtuosi" i pagamenti in conto residui oltre i limiti del Patto.

Ma in questo caso **la deroga è stata consentita per lo 0,78% dei residui passivi**, corrispondente a circa 320 milioni di euro sbloccati, ed il beneficio derivante dalla deroga è stato sostanzialmente annullato dalla cancellazione del sistema di premialità previsto per l'anno 2010 per i comuni virtuosi che hanno rispettato il Patto nel 2009.

BOX – IL PROGRAMMA DELL'EXPO 2015

L'assegnazione a Milano dell'Expo 2015 costituisce un'importante occasione per il rilancio e lo sviluppo non solo del capoluogo lombardo e della regione ma anche di tutta l'area settentrionale.

*Il **programma infrastrutturale**, connesso alla realizzazione del grande evento, prevede investimenti per complessivi **26,5 miliardi di euro** e consentirà di dotare l'area di un sistema di trasporto efficiente e moderno oltre che fornire la città di Milano di un sito espositivo di alto valore architettonico e ambientale.*

*E' proprio l'ambiente, infatti, il tema scelto per l'evento che si pone l'obiettivo di aprire un dibattito globale sulla nutrizione e sulla questione energetica e per il quale è stato elaborato un **concept plan** basato sulla realizzazione di un grande parco botanico che resterà a disposizione dei cittadini milanesi dopo l'Esposizione.*

*Dal punto di vista dello stato di **avanzamento finanziario**, circa il **60% delle risorse** destinate alla realizzazione del programma infrastrutturale dell'Expo 2015 **sono già state rese disponibili**.*

In particolare, è già stata interamente finanziata la realizzazione delle opere essenziali (circa 3,3 miliardi di euro), relative al sito dell'esposizione. Inoltre, le opere connesse (11,9 miliardi di euro) sono finanziate per circa l'82%, mentre i finanziamenti disponibili per le opere necessarie sono pari al 28% del costo totale (11,4 miliardi di euro).

*Dal punto di vista organizzativo, il Governo con l'ordinanza del Presidente del consiglio dei Ministri del 19 gennaio 2010, ha attribuito al **Commissario straordinario** la possibilità di derogare ad alcune normative ordinarie e ad un regolamento del comune di Milano.*

*Al fine di impedire l'infiltrazione malavitosa negli appalti per i lavori connessi allo svolgimento dell'Expo Milano 2015, è prevista la **tracciabilità dei flussi finanziari** e la costituzione, presso la Prefettura di Milano, delle cosiddette "**white list**", elenchi di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di inquinamento malavitoso.*

*La progettazione del sito espositivo e il complesso di tutte le opere infrastrutturali sono contenute nel **Dossier di Registrazione**, approvato dal Tavolo Lombardia del 19 aprile 2010 e presentato al BIE a fine aprile 2010.*

Gli investimenti previsti

Al fine di realizzare l'evento e rispettare gli impegni assunti dal Governo italiano verso il Bureau International des Expositions (BIE), contenuti nel Dossier di candidatura presentato nei primi mesi del 2008, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha emanato un decreto avente ad oggetto gli "Interventi necessari per la realizzazione dell'Expo Milano 2015"³.

³ DPCM 22-10-2008, GU n. 277 del 26-11-2008, come modificato dal DPCM 7-04-2009 (GU n. 107 dell'11-05-2009) e dal DPCM 1-03-2010 (GU n. 90 del 19 aprile 2010)

Il decreto, nell'individuare gli investimenti infrastrutturali necessari alla realizzazione dell'evento, ha previsto due tipologie di opere:

- *le opere essenziali, quelle strettamente legate al sito Expo;*
- *le opere connesse, gli interventi volti a migliorare i collegamenti al sito.*

A queste tipologie di infrastrutture si aggiungono le opere necessarie, introdotte con il Tavolo Lombardia del 23 febbraio 2009, ovvero interventi non previsti nel dossier di candidatura e nel decreto relativo all'Expo 2015 ma che risultano funzionali per il miglioramento infrastrutturale di tutta l'area interessata dall'Esposizione.

La EXPO 2015 Spa è la società competente ed assegnataria diretta dei finanziamenti pubblici per le opere essenziali.

L'organo competente alla programmazione e realizzazione delle opere è il Tavolo Lombardia, presieduto dal Presidente della Regione Lombardia. Inoltre, al Tavolo partecipano il Commissario Straordinario, il comune di Milano, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, la provincia di Milano, i comuni di Rho e Pero, la Camera di Commercio di Milano e, per eventuale competenza, altri Ministeri, gli Enti Locali Regionali, altre Regioni, enti ed organismi sovranazionali.

In merito alla programmazione infrastrutturale, nella seduta del 23 febbraio 2009 il Tavolo Lombardia ha effettuato una ridefinizione degli investimenti infrastrutturali per Expo Milano 2015.

In particolare, il nuovo programma prevede investimenti infrastrutturali per 26.478 milioni di euro che risultano già finanziati per circa il 60% del valore.

Le opere essenziali e le opere connesse, contenute nel Dossier di Candidatura, prevedono investimenti per 15.032 miliardi di euro, di cui circa l'87% già finanziato.

Le opere necessarie, infine, prevedono investimenti per 11.446 milioni di euro, finanziati per il 28% circa.

EXPO 2015 - GLI INVESTIMENTI PREVISTI
valori in milioni di euro

	Costo	Risorse disponibili		Risorse da reperire	
		Importo	%	Importo	%
Opere essenziali	3.267	3.267	100,0	0	0,0
Opere connesse	11.855	9.743	82,2	2.112	17,8
Opere necessarie	11.446	3.194	27,9	8.252	72,1
Totale	26.568	16.204	61,0	10.364	39,0

Elaborazioni ANCE su dati DPCM 22-10-2008 e Regione Lombardia e su documenti pubblici

Le risorse da reperire, quindi, riguardano principalmente le opere "necessarie" che, come ricordato, non sono previste nel Dossier di Candidatura ed hanno un ordine di priorità più basso rispetto a quelle "essenziali" e "connesse".

Tra le recenti decisioni di finanziamento si segnalano:

- *La decisione del Tavolo Lombardia del 30 novembre 2009 che ha destinato le risorse inizialmente previste per la realizzazione della linea metropolitana M6 (471 mln di euro), alla realizzazione della linea M4, ricompresa tra le opere connesse. Tale decisione è stata formalizzata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 1° marzo 2010 (pubblicato sulla G.U. n. 90 del 19 aprile 2010).*
- *La seduta del Cipe del 13 maggio u.s. che ha approvato il progetto definitivo della tratta ferroviaria Rho – Gallarate (Parabiago), prevedendo la copertura finanziaria di un primo lotto funzionale per 382 milioni di euro, a fronte di un costo totale di 612 milioni di euro.*

*Sulla base del crono – programma relativo agli interventi infrastrutturali previsti per l'Expo Milano 2015, come definito a seguito della riunione del Tavolo Lombardia del 30 novembre 2009, è stato stimato il possibile **livello di investimenti annuali generati dalla realizzazione di tali opere nell'arco temporale 2010 – 2014.***

*La stima è stata effettuata sulle **opere di accessibilità** comprese nelle opere essenziali e in quelle connesse. Tali interventi, per la maggior parte contenuti nel dossier di candidatura presentato al BIE, sono quelli che dovranno essere ultimati per rendere effettivamente realizzabile l'Expo Milano 2015.*

*Nello specifico, si tratta di 30 interventi stradali, metropolitani, ferroviari ed urbani, per un importo di **12.787 milioni di euro**, al netto della linea metropolitana M6.*

Dalla stima emerge che nel 2010 sono quantificabili investimenti per 832 milioni di euro dovuti principalmente ai lavori per l'autostrada Brebemi, per la quale la società affidataria dell'opera stima nell'anno in corso investimenti per 484 milioni di euro.

***I maggiori investimenti, comunque, verranno effettuati nel 2011 e nel 2012, durante cui sono previsti rispettivamente investimenti per 2.869 milioni e 3.373 milioni di euro.** In diminuzione gli investimenti che verranno realizzati, successivamente, nel 2013 (2.644 milioni) e nel 2014 (1.919 milioni), anno entro cui tutte le opere dovranno essere concluse.*

L'organizzazione dell'evento

*Dal punto di vista organizzativo, il Governo, con l'ordinanza del Presidente del consiglio dei Ministri del 19 gennaio 2010, ha attribuito al **Commissario Straordinario** la possibilità di derogare a ben 15 normative ordinarie e ad un regolamento del Comune di Milano.*

In particolare, sono previste deroghe alle procedure di impatto ambientale, gli espropri, le bonifiche, nonché al codice degli appalti e a quello dei beni culturali per quanto riguarda vigilanza, ispezione, procedure edilizie, conferenze dei servizi e pianificazione paesaggistica.

*Al fine di **impedire l'infiltrazione malavitosa negli appalti per i lavori connessi allo svolgimento dell'Expo Milano 2015**, il Governo è intervenuto prevedendo nel DL 135/2009 all'articolo 3-quinquies, alcune disposizioni volte a garantire la trasparenza e la libera concorrenza, sulla falsariga di quanto già previsto per la ricostruzione in Abruzzo.*

*A tal fine, è **affidato al Prefetto della provincia di Milano il coordinamento delle attività** finalizzate alla prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici nonché nelle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche. In tale attività il Prefetto è supportato dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, chiamato a elaborare apposite linee guida.*

*E' prevista, in particolare, la **tracciabilità dei flussi finanziari** e la costituzione, presso la Prefettura di Milano, delle cosiddette **white list**, ovvero di elenchi di fornitori e prestatori di servizi, non soggetti a rischio di inquinamento mafioso.*

Infine, più recentemente l'articolo 54 della Manovra economica varata a fine maggio 2010 (DL 78/2010) ha posto un limite alle spese di gestione della società Expo 2015, senza però tagliare le risorse per le infrastrutture programmate.

Un nuovo Concept per l'Expo 2015

*Per la realizzazione del sito espositivo di Expo 2015, l'8 settembre 2009 è stato presentato a Milano il **concept plan**, un progetto realizzato da un team di architetti formato da Stefano Boeri, Richard Burdett, Mark Rylander e Jacques Herzog.*

L'idea principale del progetto è quella di prevedere all'interno dell'area, due viali che riprendano l'antico modello della città romana del cardo e del decumano, per dare vita ad un parco botanico diviso in cinque grandi aree dove riprodurre la biodiversità climatica: tropicale, secca, umida, temperata, arida.

Un grande orto botanico globale, di 925.000 metri quadri, che non prevede all'interno nessuna costruzione, ma sarà coperto soltanto da serre e tende rimovibili, dove i padiglioni dei singoli Paesi espositori saranno degli orti coltivati con le colture tipiche di ogni nazione ma anche luoghi di trasformazione dei prodotti e di degustazione del cibo.

Tutta l'area espositiva sarà circondata dall'acqua di un canale alimentato da un lago che farà da bacino al sistema idrico della piantagione.

Le uniche costruzioni previste sono localizzate all'esterno dell'area, sul canale che la circonda, e sono relative al villaggio residenziale, inizialmente previsto a Cascina Merlata.

Alla base di tale progettazione c'è la volontà di una Esposizione leggera, fatta di aree espositive tutte identiche per ciascun paese, disposte trasversalmente rispetto al viale principale e che ricreino il "ciclo del cibo" tipico di ogni realtà nazionale, dalla produzione al consumo.

Al centro del viale è prevista una grande tavola, disposta di fronte ai padiglioni nazionali per tutta la lunghezza del sito, dove verranno consumati i cibi prodotti nei padiglioni stessi.

*La progettazione del sito espositivo e il complesso delle opere infrastrutturali previste sono contenute nel **Dossier di Registrazione**, approvato dal Tavolo Lombardia del 19 aprile 2010, e presentato al BIE a fine aprile 2010.*

Tale Dossier rappresenta l'ultimo adempimento formale necessario per ottenere in modo definitivo l'assegnazione dell'Expo alla città di Milano, documentando e confermando tutti gli impegni presi in sede di candidatura per la realizzazione dell'evento.