

La spesa delle amministrazioni
pubbliche per investimenti fissi

Estratto da

2009

**SECONDO RAPPORTO
SULLE INFRASTRUTTURE IN
ITALIA**

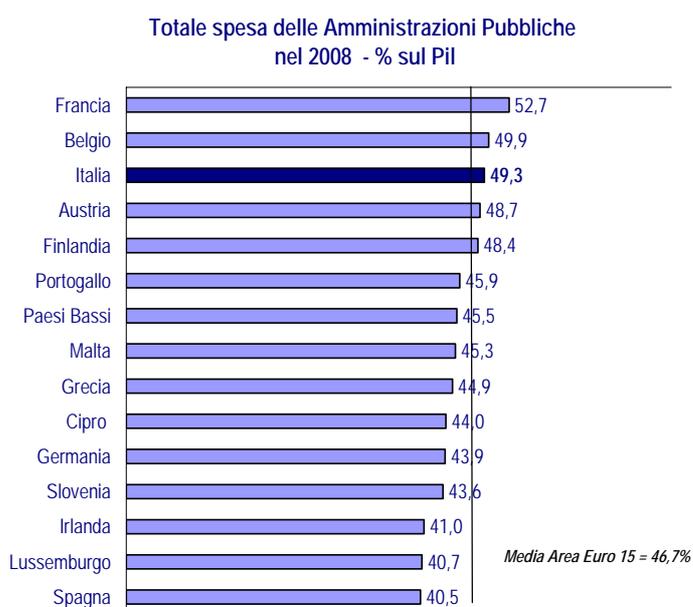
Volume I

29 maggio 2009 – 1^a edizione

a cura della Direzione Affari Economici e Centro Studi

1.3 – La spesa delle Amministrazioni pubbliche per investimenti fissi

Nel 2008 la **spesa pubblica complessiva (corrente e in conto capitale)** si attesta in Italia al **49,3% del Pil**. Nel confronto con gli altri paesi europei la quota risulta più alta di 2,6 punti percentuali rispetto alla media dei quindici paesi dell'area dell'euro e inferiore solo a quella della Francia (52,7%) e del Belgio (49,9%).



Elaborazione Ance su dati Eurostat e Istat

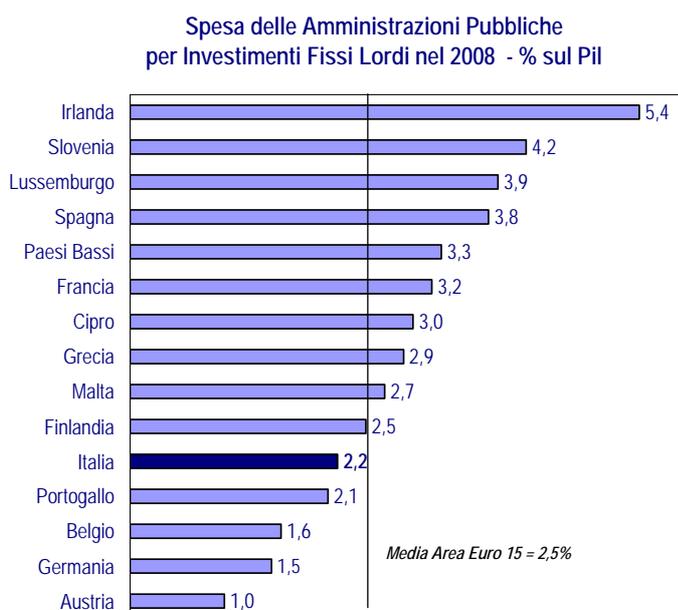
In Italia la parte di **spesa pubblica** in conto capitale relativa agli investimenti fissi lordi (macchinari, attrezzature, mezzi di trasporto, mobili, software e immobili) si attesta al **2,2% del Pil**.

Nel confronto con gli altri paesi europei in Italia la percentuale di spesa per investimenti fissi in rapporto al Pil è inferiore alla media europea (2,5%) e nettamente al di sotto di quella di Francia (3,2%), Spagna (3,8%), Irlanda (5,4%), Slovenia (4,2%), Paesi Bassi (3,3%).

I dati delle amministrazioni pubbliche riferendosi al valore complessivo degli investimenti fissi lordi, comprendono sia la spesa relativa a macchinari, attrezzature, mezzi di trasporto, mobili e software sia la spesa per immobili (nuovi investimenti e acquisti).

La spesa delle amministrazioni pubbliche riferibile alle infrastrutture è costituita pertanto solo da una parte della voce investimenti fissi lordi.

Inoltre, la spesa complessiva per le infrastrutture è una voce di non immediata e facile quantificazione, formata da una quota della spesa per investimenti fissi delle amministrazioni pubbliche alla quale va aggiunta la quota di spesa per infrastrutture effettuata dagli enti del settore pubblico allargato.



Elaborazione Ance su dati Eurostat e Istat

Secondo valutazioni dell'Ance la spesa per costruzioni non residenziali pubbliche nel 2008 è di circa 29 miliardi di euro. In mancanza di dati di fonte ufficiale sui livelli di produzione di lavori pubblici la stima è stata adottata come valore approssimativo degli investimenti effettivamente realizzati nel corso del 2008 (cfr. box La revisione dei conti economici nazionali).

1.4 – Gli investimenti in infrastrutture ed il contributo del settore all'economia, confronto europeo

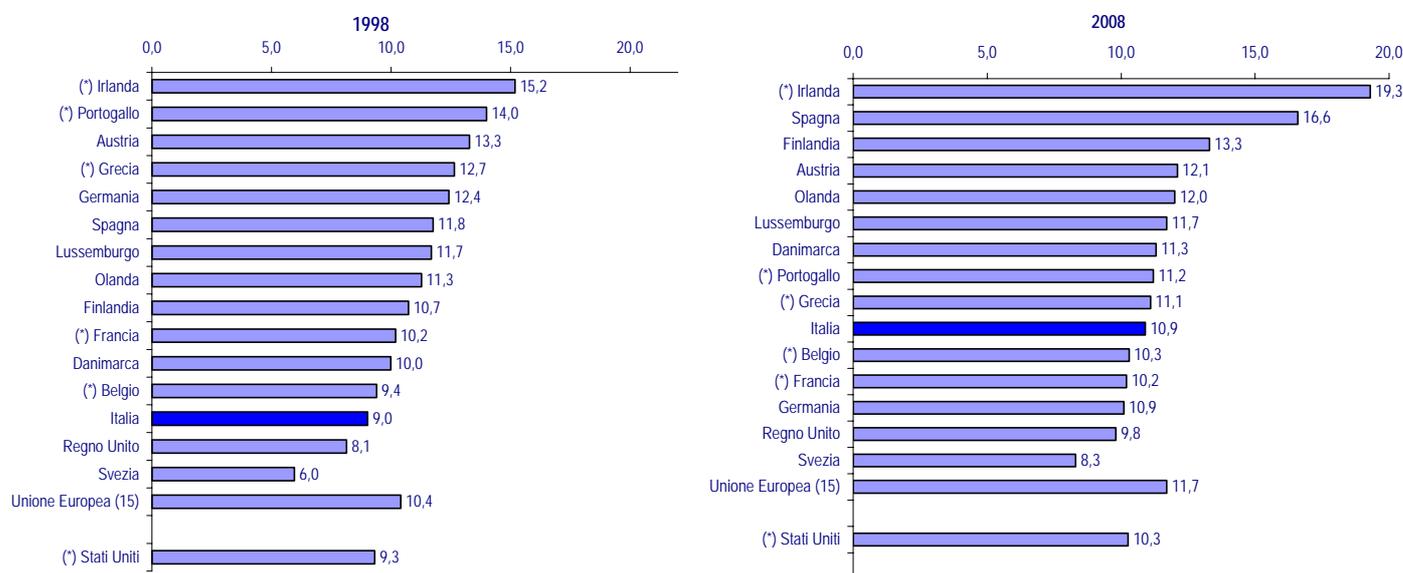
Le costruzioni sono da sempre un settore strategico per l'economia nazionale, un motore vitale che ha sempre dimostrato la sua capacità di offrire un rilevante contributo alla produzione e all'occupazione del Paese.

Gli investimenti in costruzioni¹⁰ rappresentano il 10,9% degli impieghi del PIL ed il 52,1% degli investimenti fissi lordi realizzati nel Paese.

Se si confronta la situazione italiana con quella di altri Paesi si osserva però, che l'incidenza degli investimenti in costruzioni sul PIL in Italia risulta ancora oggi inferiore di parecchi punti percentuali.

Nel 2008 in Italia gli investimenti in costruzioni rappresentano, come detto, il 10,9% del PIL, in Irlanda lo stesso rapporto raggiunge il 19,3%, in Spagna il 16,6%, in Francia, Danimarca e Portogallo, supera l'11%.

Il settore delle costruzioni in alcuni Paesi - Investimenti in costruzioni rispetto al PIL
Incidenza %



(*) Per questi Paesi l'Eurostat non ha pubblicato il dato degli investimenti in costruzioni e pertanto sono stati utilizzati i dati della Commissione Europea
Elaborazione Ance su dati Eurostat e Commissione Europea

E' quindi evidente che anche nelle economie più sviluppate, il peso del settore delle costruzioni sul PIL continua ad essere rilevante. Quanto più le economie si trasformano ed evolvono, tanto più le costruzioni assumono un ruolo strategico nel cambiamento.

¹⁰ Gli investimenti in costruzioni, compresi i costi per trasferimento di proprietà, ammontano nel 2008 a 171.243 milioni di euro. Gli investimenti in costruzioni, al netto dei costi per trasferimento di proprietà, risultano pari, nel 2008, a 153.458 milioni di euro.

Nel corso degli anni 1998-2008 la situazione italiana è certamente migliorata rispetto al 1998, anno in cui il peso degli investimenti in costruzioni sul PIL era del 9%. Molti Paesi europei hanno, però, avuto una evoluzione del grado di infrastrutturazione più rapida in un contesto di sviluppo economico più robusto rispetto a quello italiano.

Peraltro, a partire dai primi segnali della crisi economico-finanziaria tutti gli osservatori, nazionali ed internazionali, hanno ribadito il ruolo anticiclico che possono svolgere gli investimenti infrastrutturali per la loro capacità di sostenere il reddito e l'occupazione.

In Italia, in particolare, puntare sulle infrastrutture assume un significato ancora più importante perché consentirebbe al Paese di recuperare il grave gap infrastrutturale che tanto ci penalizza rispetto ai partner europei.

1.4.1 Gli investimenti in infrastrutture in Italia

Nel 2008 gli **investimenti in costruzioni** in Italia, secondo i consuntivi formulati dall'Ance, ammontano a 153.458 milioni di euro.

Considerando i comparti produttivi del settore delle costruzioni, gli investimenti in abitazioni risultano pari a 83.508 milioni di euro, mentre gli investimenti in fabbricati non residenziali e lavori del genio civile ammontano a 69.950 milioni di euro (cfr. Box - La revisione dei conti economici nazionali).

Al fine di comprendere più in profondità le dinamiche che caratterizzano il settore delle costruzioni, l'Ance ha sempre operato una ripartizione tra gli investimenti relativi a fabbricati non residenziali privati destinati ad attività economiche ed investimenti relativi alle opere pubbliche, comprendendo in quest'ultimo aggregato sia i fabbricati non residenziali pubblici (scuole, ospedali, ecc.) che i lavori del genio civile.

Considerando il comparto degli **investimenti pubblici in costruzioni non residenziali** il volume, stimato dall'Ance, nel **2008** ammonta a **28.729 milioni di euro**. Rispetto all'anno precedente si registra una flessione del 2,3% in valore e del 5,1% in quantità.

Investimenti in costruzioni non residenziali pubbliche				
Anni	Milioni di euro correnti	Milioni di euro 2000	var.% in valore	var.% in quantità
2000	22.952	22.952	6,4%	3,0%
2001	24.211	23.595	5,5%	2,8%
2002	25.323	23.810	4,6%	0,9%
2003	26.737	24.357	5,6%	2,3%
2004	28.876	25.209	8,0%	3,5%
2005	29.190	24.477	1,1%	-2,9%
2006	29.273	23.734	0,3%	-3,0%
2007	29.419	23.046	0,5%	-2,9%
2008	28.729	21.871	-2,3%	-5,1%
2009	27.350	20.274	-4,8%	-7,3%

Fonte: Ance

Il comparto delle opere pubbliche, dopo la crisi della prima metà degli anni novanta è stato caratterizzato da una fase espansiva che è iniziata nel 1997 e si è conclusa nel 2004.

Tra il 1990 e il 1996 gli investimenti in opere pubbliche **sono diminuiti del 32% in termini reali**. Il crollo degli investimenti pubblici in infrastrutture è stato la conseguenza diretta delle politiche di risanamento del bilancio pubblico, che hanno fortemente penalizzato la componente in conto capitale della spesa pubblica, come dimostra, peraltro, l'andamento degli stanziamenti destinati a nuove opere infrastrutturali che, dal 1990 al 1996, sono diminuiti, in termini reali, del 53%.

Negli anni compresi tra il 1997 ed il 2004 gli impieghi in tale comparto sono aumentati complessivamente del **25,4%**, con un tasso medio annuo del 2,9%.

Dal 2005 gli investimenti in opere pubbliche mostrano un trend negativo che è tuttora in atto (-2,9% nel 2005, -3,0% nel 2006, -2,9% nel 2007 e -5,1% nel 2008).

Nel **2009**, secondo le stime dell'Ance, gli **investimenti in costruzioni non residenziali pubbliche** registreranno una ulteriore e più significativa flessione del 7,3% in quantità.

Il ridimensionamento dei livelli produttivi è da mettere in relazione con la riduzione di risorse pubbliche destinate a nuovi investimenti infrastrutturali che, nel triennio 2004-2006, è stata del 43,6%.



Fonte: Ance

L'incremento di risorse pubbliche, registrato nel bilancio dello Stato per il biennio 2007-2008 non ha prodotto effetti reali sui livelli produttivi del comparto, a causa dell'eccessiva lentezza con cui le risorse sono state allocate presso i principali centri di spesa e per la mancanza di un quadro programmatico certo e operativo.

L'andamento negativo del comparto è riscontrabile anche nei dati di domanda pubblica. I bandi di gara per lavori pubblici tra il 2003 ed il 2007 sono diminuiti in valore del 15,1%, pari al 26,4% in termini reali.

Nel 2008 si è registrata una ripresa nell'importo complessivo posto a base d'asta pari al +5,5% in termini reali. Questo andamento si conferma anche nel primo trimestre del 2009 che fa registrare

un aumento dell'importo dei bandi posti in gara del +10,8% in termini reali rispetto al primo trimestre del 2008.

L'aumento del valore dei bandi di gara registrato nel corso del 2008 è ascrivibile esclusivamente ad un andamento positivo delle grandi opere con importi superiori ai 100 milioni di euro (+63,1% nel confronto con il 2007). Diminuisce, invece, l'ammontare dei lavori di piccolo e medio taglio.

Nel primo trimestre 2009 prosegue la crescita dell'importo dei grandi lavori posti in gara (+48,4% nel confronto con il primo trimestre 2008), si registra, inoltre, un aumento del valore dei bandi di taglio medio. Continuano a diminuire i bandi di piccolo importo.

Si deve comunque rilevare che gli effetti sul livello di attività saranno visibili solo nei prossimi anni, considerando i lag temporali che intercorrono tra la pubblicazione del bando e l'effettiva apertura del cantiere, tempi che si allungano in considerazione dell'importo dei lavori posti in gara.

Box – La revisione dei conti economici nazionali

Nell'ambito della revisione delle metodologie di calcolo dei conti nazionali operata all'inizio del 2006 dagli Istituti di statistica nazionali della UE, l'Istat ha profondamente modificato la serie storica degli investimenti in costruzioni. La revisione ha inciso sul livello di valore degli investimenti in costruzioni (con riferimento all'anno 2000 assunto a base per la revisione il nuovo valore risulta superiore dell'8,2% al corrispettivo valore della precedente serie), sulla composizione interna per tipologia di prodotto (sempre con riferimento all'anno 2000 gli investimenti abitativi rappresentano il 44,4% del totale settoriale mentre in precedenza l'incidenza risultava pari al 54,7%¹¹) e sulle variazioni annuali con cui l'Istat ha rappresentato fino al 2004 l'evoluzione degli investimenti in costruzioni.

L'Ance ha preso atto della rivalutazione dell'aggregato totale degli investimenti in costruzioni, recependone la nuova valorizzazione e il diverso profilo temporale, dando merito all'Istat dei risultati ottenuti attraverso l'utilizzazione delle nuove fonti statistiche utilizzate e delle nuove metodologie di calcolo.

La serie del "totale investimenti in costruzioni" rappresentata nell'Osservatorio Congiunturale coincide con i dati resi noti dall'Istat fino al 2006 (i valori relativi al 2007 e 2008 sono stime autonomamente elaborate dall'Ance).

Spese del settore pubblico allargato in beni e opere immobiliari - Milioni di euro

	2005
Amministrazioni Centrali	6.021,58
Amministrazioni Regionali	6.403,31
Amministrazioni Locali	19.090,63
Totale Pubblica Amministrazione	31.515,52
Enti Settore Pubblico Allargato	15.218,56
TOTALE	46.734,08

Fonte: Conti Pubblici Territoriali

Legenda

Livelli di Governo

Amministrazioni centrali: Stato; Cassa DD.PP.; Enti Previdenziali; Altri Enti dell'A.C.; Anas; Patrimonio S.p.A.

Amministrazioni regionali: Regioni; Aziende Sanitarie Locali; Ospedali pubblici.

Amministrazioni locali: Province; Comuni; Comunità montane; Camere di Commercio; Università; Edsu; Enti dipendenti dagli enti locali; Autorità portuali; Parchi.

Enti della componente allargata del Settore pubblico: Imprese Pubbliche Nazionali; Imprese Pubbliche Locali.

- Imprese Pubbliche Nazionali: Azienda dei Monopoli di Stato; Ente Tabacchi Italiano; ENEL; Società Poste Italiane; Ferrovie dello Stato; ENI; ACI; Aziende ex IRI; ENAV (dal 2001, anno di trasformazione dell'Ente in S.p.A.); GRTN - Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale; Infrastrutture; Italia Lavoro; SIMEST (Società Italiana per le Imprese all'Estero); SOGESID (Società Gestione Impianti Idrici); SOGIN (Società Gestione Impianti Nucleari); Sviluppo Italia.

- Imprese Pubbliche Locali: Consorzi e forme associative di enti locali; Aziende e istituzioni locali; Società e fondazioni partecipate.

Inoltre, al fine di superare le incertezze connesse alla distinzione all'interno del sub aggregato "investimenti in altre costruzioni" della componente privata e pubblica, l'Ance ha effettuato un'analisi dell'aggregato "beni e opere immobiliari" del settore pubblico allargato presente nei "Conti pubblici territoriali" elaborati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'Ance non ha ritenuto, però, di adottare le nuove valorizzazioni che l'Istat fornisce dei due sub aggregati (abitazioni e altre costruzioni) in quanto il nuovo peso degli investimenti abitativi non risulta coerente con la rappresentazione settoriale che il tessuto associativo offre.

In attesa di acquisire e valutare gli elementi a supporto delle stime adottate dall'Istat, l'Ance ha ritenuto di rappresentare nell'Osservatorio gli investimenti in abitazioni sulla base della serie già utilizzata in precedenza.

Ne deriva che la valorizzazione degli investimenti in altre costruzioni risulta come differenza fra il nuovo valore complessivo degli investimenti in costruzioni e il valore degli investimenti in abitazioni coerente con i precedenti criteri di calcolo.

Pur consapevole della fragilità connessa al criterio adottato per la valorizzazione dei sub aggregati in questione l'Ance vuole rappresentare così la propria adesione alla rivalutazione operata dall'Istat del livello complessivo degli investimenti, ritenendo non sufficientemente motivata l'attribuzione per tipologia di prodotto.

¹¹ La nuova struttura per tipologia di prodotto è conseguente ad una riduzione del 12,3% del valore degli investimenti abitativi e ad una rivalutazione del 32,7% degli investimenti in altre costruzioni (fabbricati non residenziali e genio civile).

La natura dei "Conti Pubblici Territoriali" è di tipo finanziario e la banca dati ministeriale ricostruisce, per tutti gli enti appartenenti al settore pubblico allargato, i flussi di spesa e di entrata sulla base dei bilanci consuntivi degli enti considerati e tiene pertanto conto dei dati definitivi delle spese effettivamente realizzate.

La voce "beni ed opere immobiliari" costituisce una delle componenti della spesa in conto capitale e comprende non solo le spese relative a nuove costruzioni, manutenzioni straordinarie, ma anche acquisti di immobili usati e di aree.

Inoltre, i dati di fonte contabile non sempre consentono di determinare univocamente la finalità della spesa in quanto, non di rado, il bilancio registra congiuntamente spese destinate ad interventi di natura non omogenea.

L'Ance ha effettuato una stima per quantificare la spesa per opere pubbliche. Sulla base delle informazioni finora disponibili relative alla ripartizione della spesa degli enti locali e attraverso una verifica puntuale sui singoli capitoli del bilancio dello Stato è stata elaborata una quantificazione della spesa presumibilmente inerente le nuove costruzioni e le manutenzioni straordinarie stimandola in circa il 60% del totale.

L'ammontare della spesa in beni e opere immobiliari del settore pubblico allargato secondo i Conti pubblici territoriali, nel 2005, risulta pari a 46.734 milioni di euro. Secondo l'Ance la quota attribuibile a nuove costruzioni e manutenzioni straordinarie è stimabile in 29.190 milioni di euro. L'attuale stima potrà essere affinata nel tempo sulla base di una più dettagliata analisi dei Bilanci Pubblici.