

# ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

*Direzione Affari Economici e Centro Studi*

## **NODI E RETI: GOVERNARE IL DOPO PRESENTAZIONE DEL SECONDO RAPPORTO SULLE INFRASTRUTTURE IN ITALIA**

*Ischia, 29 maggio 2009*

**Giorgio Gallesio - Vice Presidente Ance**

**Le  
infrastrutture:  
una pre-  
condizione per  
crescere**

Per la teoria economica le infrastrutture sono ormai considerate una "precondizione" per lo sviluppo economico di un Paese o di una regione.

Ma l'evidenza empirica ha mostrato anche come la domanda (e di solito l'offerta) di infrastrutture aumenti durante una fase di crescita economica. All'aumentare del reddito, le infrastrutture devono adeguarsi alle nuove esigenze produttive del Paese e la quota di infrastrutture legate alla produzione di energia elettrica, ai trasporti ed alle telecomunicazioni aumenta.

Se il dimensionamento delle infrastrutture è inadeguato rispetto alla richiesta, si possono determinare situazioni di disequilibrio.

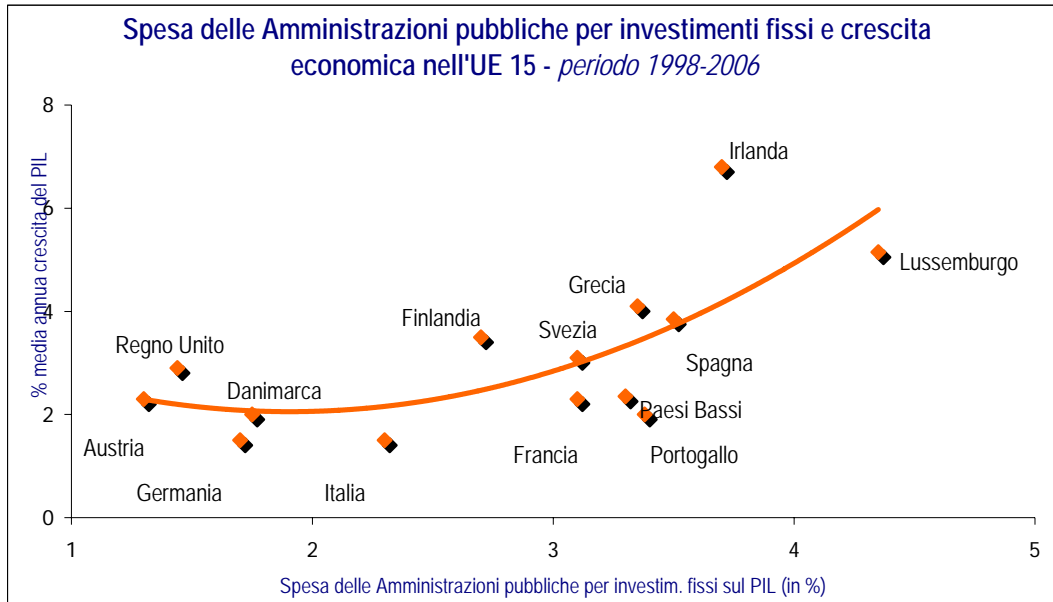
Per quanto riguarda il nostro Paese si può parlare di questione settentrionale, caratterizzata da una dotazione infrastrutturale insufficiente rispetto alle realtà produttive del Nord. Questa situazione provoca colli di bottiglia e congestionamenti delle reti esistenti sia per gli spostamenti interni sia nei collegamenti internazionali.

C'è poi la questione meridionale, intendendo la situazione in cui un cattivo funzionamento delle infrastrutture o una loro sottodotazione provoca diseconomie e quindi costi aggiuntivi per le realtà produttive dell'area. E' necessario potenziare le infrastrutture di base per assicurare il collegamento del Mezzogiorno con le altre realtà produttive del Paese e con i mercati esteri. Tali investimenti permetterebbero di superare le attuali diseconomie che a volte compromettono la competitività stessa dei prodotti di queste regioni

e scoraggiano i nuovi investimenti privati.

Nel recente passato, i Paesi che sono cresciuti a ritmi più sostenuti sono quelli che hanno investito maggiormente in capitale fisso.

Il grafico evidenzia la stretta relazione esistente per i Paesi dell'Unione Europea a 15 tra spesa per investimenti fissi e tasso di crescita del PIL.



*Elaborazione The Lisbon Council - Allianz Group su dati Eurostat*

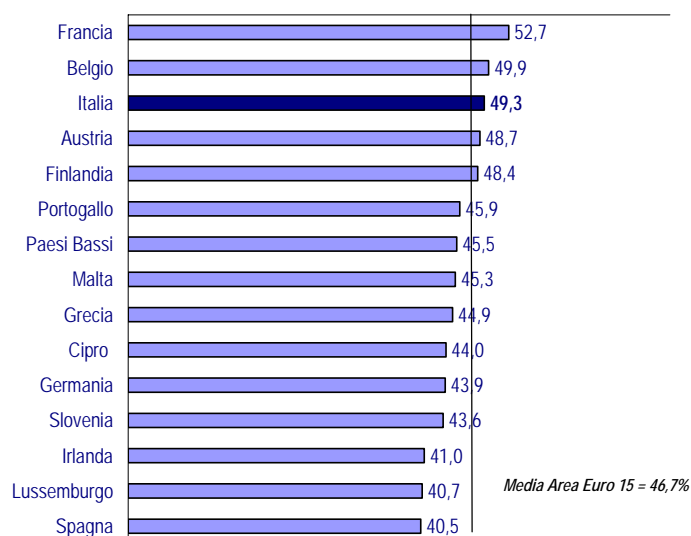
**Molto bassa in Italia la % di spesa pubblica per investimenti rispetto al Pil**

L'impegno del nostro Paese nel rispondere alla crescente domanda di infrastrutture è piuttosto limitato.

I dati dimostrano che in Italia abbiamo un'incidenza della spesa pubblica sul Pil molto elevata e contemporaneamente la parte di spesa destinata ad investimenti è, invece, modesta.

Nel 2008 la spesa pubblica complessiva (corrente e in conto capitale) si attesta in Italia al 49,3% del Pil. Un dato che pone l'Italia tra i primi posti rispetto ai quindici paesi dell'area dell'euro, inferiore solo alla Francia (52,7%) e al Belgio (49,9%).

**Totale spesa delle Amministrazioni Pubbliche  
nel 2008 - % sul Pil**

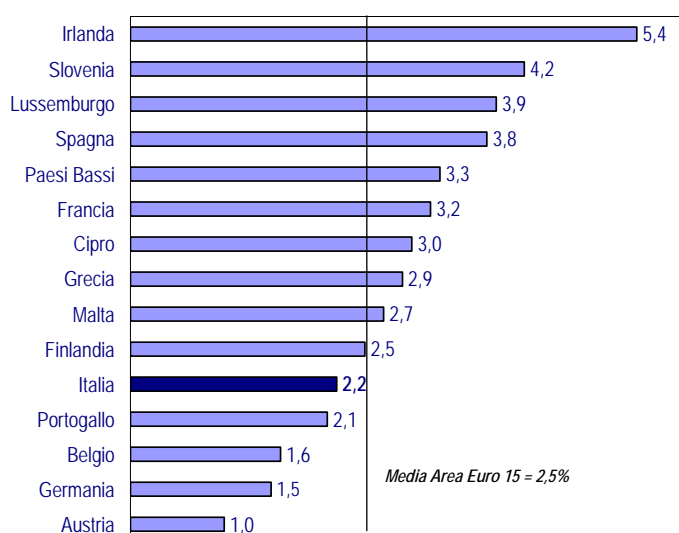


*Elaborazione Ance su dati Eurostat e Istat*

Ma se si considera solo la parte di spesa pubblica destinata ad investimenti fissi lordi, che riguarda principalmente le infrastrutture ma anche altre tipologie di investimenti (ad esempio macchinari, mezzi di trasporto, ecc.) l'Italia si colloca agli ultimi posti tra i quindici dell'area Euro.

L'incidenza di questa tipologia di spesa rispetto al Pil, in Italia, risulta pari al 2,2%, una quota inferiore alla media europea (2,5%) e nettamente più bassa di quella di Francia (3,2%), Spagna (3,8%), Irlanda (5,4%), Slovenia (4,2%) e Paesi Bassi (3,3%).

**Spesa delle Amministrazioni Pubbliche  
per Investimenti Fissi Lordi nel 2008 - % sul Pil**



*Elaborazione Ance su dati Eurostat e Istat*

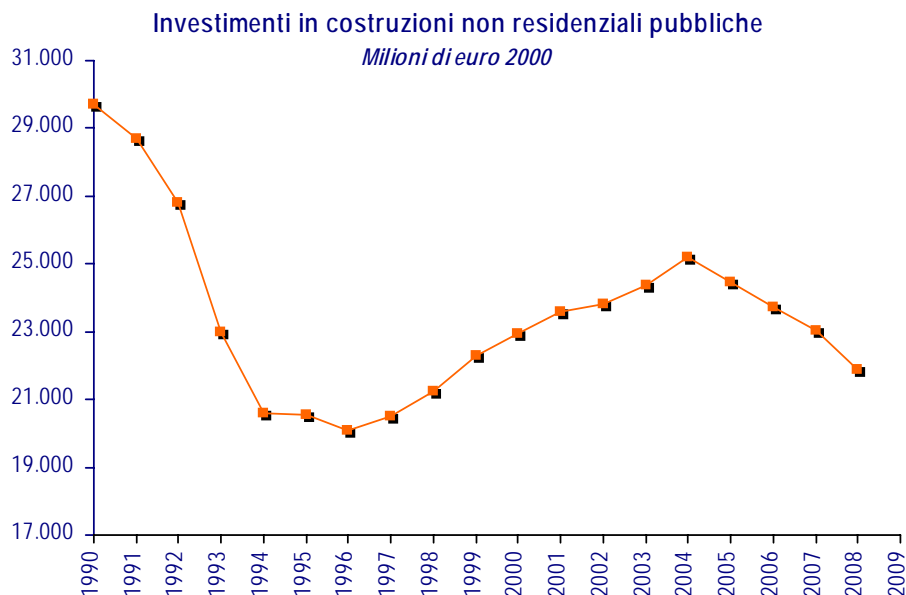
## Gli investimenti pubblici in infrastrutture in Italia

Il modesto impegno nel settore delle opere pubbliche è ben visibile anche nell'andamento degli investimenti negli ultimi venti anni.

Tra il 1990 e il 1996 gli investimenti in opere pubbliche sono diminuiti del 32%. Al crollo è seguita una fase espansiva che è iniziata nel 1997 e si è conclusa nel 2004.

Dal 2005 si è verificato 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 pubblici in infrastrutture registreranno una ulteriore e più significativa flessione del 7,3% in quantità.



Fonte: Ance

## Il ritardo accumulato

Prendendo a riferimento i dati FIEC, relativi alla produzione di fabbricati non residenziali pubblici e opere del genio civile, si evidenzia che nel periodo 2000-2008 in Italia la quota di Pil impiegata per gli investimenti infrastrutturali si attesta mediamente ogni anno all'1,9% rispetto ad una media europea del 2,7%.

L'Ance ha stimato che negli anni 2000-2008 l'Italia, solo per allinearsi agli altri Paesi dell'Unione, avrebbe dovuto investire in infrastrutture mediamente ogni anno 11 miliardi di euro in più rispetto ai circa 27 miliardi di euro effettivamente investiti.

Per non ampliare ulteriormente il gap con l'Europa è necessario, quindi, che l'Italia impieghi in opere pubbliche una quota del Pil almeno analoga a quella media europea.

## Una dotazione infrastrutturale molto al di sotto degli altri Paesi europei

Il confronto fra la dotazione infrastrutturale italiana e quella dei nostri principali *partners* europei, realizzato nell'ambito del secondo rapporto Ance sulle infrastrutture in Italia, mostra i risultati dei mancati investimenti del passato.

Quello che emerge è una generale e diffusa inadeguatezza ed obsolescenza delle nostre reti che influenza in modo negativo le prospettive di sviluppo economico del Paese.

Il sistema italiano delle reti infrastrutturali non è più in grado di soddisfare in maniera adeguata i fabbisogni e le esigenze espresse dai nodi produttivi del territorio nazionale, dai cittadini e dai vari settori dell'economia.

Ma quello che preoccupa di più è l'andamento registrato negli ultimi anni: anche durante la fase di moderata espansione degli investimenti pubblici nazionali in infrastrutture, a cui mi riferivo prima, i Paesi europei hanno fatto registrare *performances* molto superiori a quelle del nostro Paese in termini di investimenti infrastrutturali.

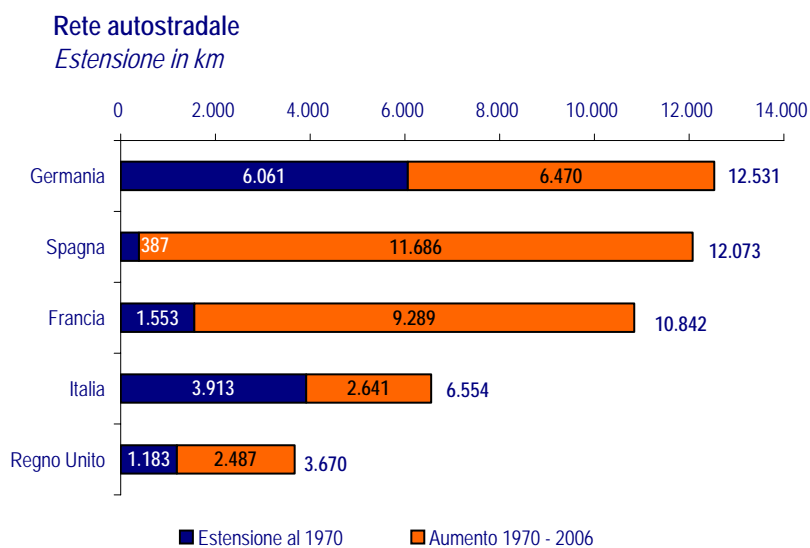
## Autostrade

Nel corso degli ultimi anni, l'Italia ha così visto le differenze con gli altri Paesi europei acuirsi per lo sforzo troppo limitato a favore della realizzazione di infrastrutture come, ad esempio, quelle autostradali.

### ***Nel 1970, un'Italia seconda solo alla Germania***

All'inizio degli anni '70, la rete autostradale italiana era tra le più moderne e sviluppate d'Europa.

Seconda solo alla Germania, che contava 6.061 km di rete, l'Italia era dotata di 3.913 km di autostrade mentre la Francia e la Spagna disponevano rispettivamente di 1.553 km e 387 km di infrastrutture autostradali.



*Elaborazione Ance su dati Eurostat*

**Nel 2006,  
un'Italia  
staccata**

Purtroppo negli ultimi 40 anni, la rete non è stata progressivamente e sufficientemente adeguata con la conseguenza che oggi, l'Italia, caratterizzata da un forte congestionamento, dispone di una tra le reti meno estese e si trova a rincorrere nazioni, come la Spagna o la Francia, che un tempo erano più indietro di noi.

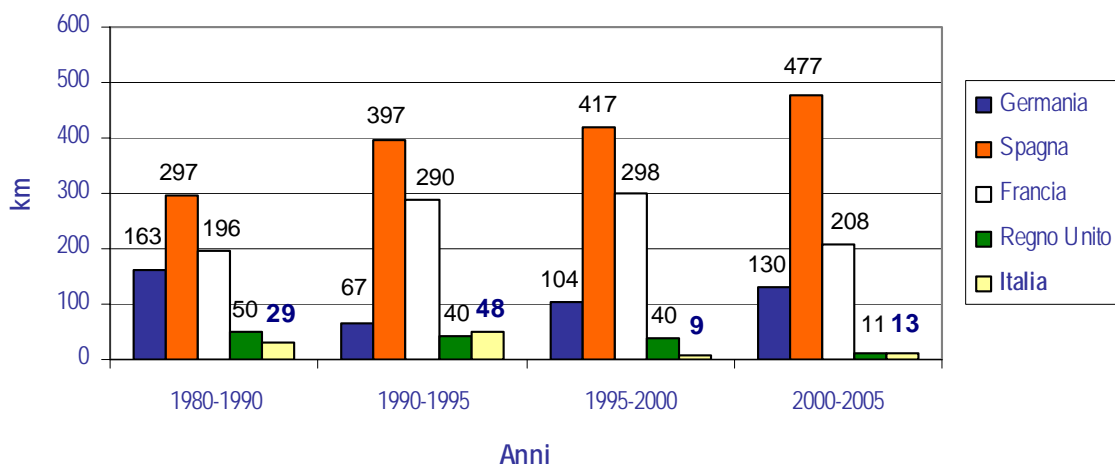
Oggi, infatti, in Italia, la rete autostradale raggiunge solo 6.554 km, poco più di una volta e mezza la dotazione del 1970.

Invece, dal 1970, la Spagna ha aumentato 31 volte la sua dotazione, oggi pari a 12.073 km, e la Francia, che dispone di 10.842 km, l'ha aumentata 7 volte.

**Gli altri Paesi  
hanno anche  
intensificato i  
loro  
investimenti  
negli ultimi  
anni**

Quello che stupisce non è tanto che Paesi come la Francia e la Spagna siano riusciti a recuperare, nel corso degli anni, il loro ritardo infrastrutturale ma che, dopo aver raggiunto l'Italia all'inizio degli anni '90, questi Paesi hanno continuato ad investire nello sviluppo delle autostrade, con intensità di realizzazione anche superiori al periodo 1970-1990.

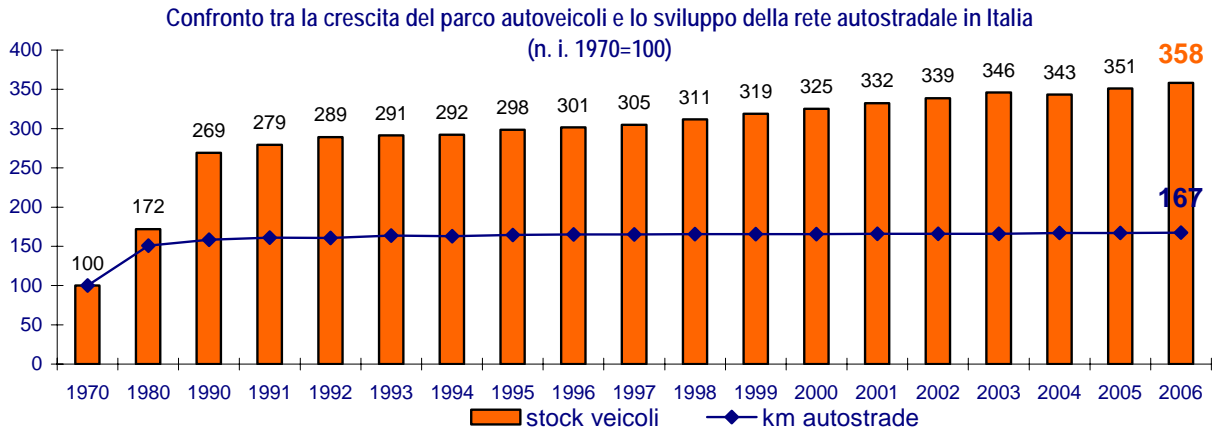
**Intensità degli investimenti nell'estensione della rete autostradale  
1980-2005 - Media dei km realizzati annualmente**



Nell'ultimo quinquennio, ad esempio, la Spagna ha realizzato mediamente 477 km di autostrade ogni anno e la Francia 208 km mentre in Italia sono stati realizzati annualmente solo 13 km.

**In Italia,  
un"decoupling"  
tra crescita  
della rete e  
crescita del  
parco**

Mentre nei Paesi Ue-15, tra il 1970 ed il 2006, la rete si è sviluppata ad un tasso medio superiore a quello dell'aumento dei veicoli circolanti, in Italia, si è registrato quello che gli inglesi chiamano con il termine "decoupling", vale a dire uno sganciamento tra crescita del parco circolante e crescita della rete autostradale.



Elaborazione Ance su dati Eurostat (2009)

## Ferrovie

Alla limitata crescita della rete di trasporto su gomma, sarebbe stato lecito aspettarsi uno sviluppo robusto della rete di trasporto su ferro, ed in particolare della rete Alta Velocità/alta Capacità, che può, a certe condizioni, rappresentare un'alternativa alla strada.

Invece, come nel caso della rete autostradale, in Italia si è registrato un **decoupling tra aumento dei passeggeri e crescita della rete ferroviaria**, la quale non è stata oggetto dei necessari adeguamenti infrastrutturali dal punto dell'elettrificazione della rete e del raddoppio dei binari.

Il numero dei passeggeri è infatti cresciuto del 53% mentre la rete è aumentata solo del 4% ed è stata oggetto di interventi volti solo a migliorare i sistemi di gestione del traffico.

## Alta Velocità/Alta Capacità

**Anche in materia di rete Alta Velocità/Alta Capacità, lo scenario è quello di un'Italia, ormai staccata per la debole intensità di investimento registrata negli anni, che non riuscirà nei prossimi anni a diminuire il gap infrastrutturale che la separa da Francia, Spagna e Germania.**

Nei prossimi anni, questo gap è destinato ad aumentare, dato che gli attuali programmi d'investimento in Italia si fermeranno nel 2009, mentre continueranno fino al 2012, ed oltre, in Germania, in Francia e soprattutto in Spagna.

Alla fine del 2009, la lunghezza della rete Alta Velocità in Italia raggiungerà 876 km e lì si fermerà. Invece, nei prossimi tre anni, la Germania passerà da 1.300 km a 1.362 km, la Francia da 1.915 km a 2.125 km ed addirittura la Spagna da 1.616 km a 3.230 km.

## Estensione della rete ad Alta Velocità nei principali Paesi europei (Km)

	Belgio	Germania	Spagna	Francia	Italia
1981				301	150
1990		90		699	224
2000	58	636	471	1.278	248
2005	120	1.202	1.043	1.573	468
2009	192	1.300	1.616	1.915	876
2012	192	1.362	3.230	2.125	876

*Elaborazione Ance su dati Eurostat (2009)*

La nostra rete AV/AC rimarrà obsoleta al confronto con quella degli altri Paesi europei e caratterizzata da scarsa capillarità e dalla presenza di infrastrutture moderne solo in alcune zone del Centro-nord del Paese.

Infatti, mentre gli altri Paesi si stanno adoperando per sviluppare ulteriormente le loro linee interne e per connettere rapidamente ed in modo efficiente le reti nazionali con la rete europea dei trasporti, **in Italia si stanno ancora progettando le principali opere transfrontaliere e le linee che permetteranno al Mezzogiorno di accedere alla rete ad alta velocità.**

### Porti

La sola posizione geografica dovrebbe consentire all'Italia di ricoprire il ruolo strategico di piattaforma logistica al centro del Mediterraneo, in quanto il nostro Paese costituisce per natura un canale privilegiato di accesso per i carichi provenienti dai mercati asiatici e diretti verso l'Europa centrale.

Purtroppo, l'assenza di una pianificazione strategica degli investimenti e la carente dotazione infrastrutturale dei nostri porti hanno impedito il pieno sviluppo del settore che è rimasto molto inferiore a quello registrato in altri Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, come la Spagna.

**Le strutture portuali italiane stanno infatti perdendo quote di mercato non solo rispetto ai porti del Nord Europa ma anche rispetto agli altri porti mediterranei**, in particolare quelli spagnoli.

Ad esempio, i tre principali porti spagnoli, movimentavano nel 2003 un traffico container, pari a 6,2 milioni di TEU (*Twenty-foot Equivalent Unit*, unità di misura dei container), più basso rispetto a quello dei 7 porti italiani più attivi (Gioia Tauro, Genova, La Spezia, Taranto, Napoli, Venezia, Trieste), che di TEU complessivamente ne gestivano circa 7,2 milioni.

Cinque anni dopo, la situazione si è invertita: nel 2008 gli scali spagnoli hanno movimentato oltre 9,4 milioni di TEU, ovvero il 54% in più rispetto al 2003, mentre i nostri sono cresciuti in termini di traffico del 18%, arrivando a circa 8,5 milioni di TEU.



Questo differenziale nella crescita è senza dubbio dovuto alle **caratteristiche fisiche dei porti nazionali**, molto spesso integrati nelle città e con poche possibilità di sviluppo, ma è anche collegato alla scarsa dotazione e qualità delle altre infrastrutture di trasporto che dovrebbero consentire un agile smistamento delle merci, ovvero delle reti stradali, autostradali e ferroviarie.

#### I maggiori porti europei per movimentazione container (TEU\*)

Class.	Porto	Paese	2008	2003	Var. % 2008-2003
1	Rotterdam	Paesi Bassi	10.783.825	7.143.920	51,0
2	Amburgo	Germania	9.737.110	6.137.926	58,6
3	Anversa	Belgio	8.662.890	5.445.437	59,1
4	Brema	Germania	5.529.159	3.189.853	73,3
5	Valencia	Spagna	3.593.000	1.992.903	80,3
6	<b>Gioia Tauro</b>	<b>Italia</b>	<b>3.467.772</b>	<b>3.080.710</b>	<b>12,6</b>
7	Algeciras	Spagna	3.324.310	2.517.318	32,1
8	Felixstowe	Regno Unito	3.200.000	2.482.000	28,9
9	Barcellona	Spagna	2.569.547	1.652.366	55,5
10	Le Havre	Francia	2.500.000	1.977.000	26,5

\* Twenty Foot Equivalent Units

Elaborazione Ance su dati Port of Hamburg

## Aeroporti

Anche il **sistema aeroportuale** sconta la mancanza di un chiaro piano di integrazione tra i diversi scali nazionali e di politiche di sviluppo certe.

Da una parte, il traffico di passeggeri soffre della mancanza di aeroporti di grandezza medio-piccola ed è caratterizzato da scarsi collegamenti con i tessuti urbani.

Come evidenziato nella tabella proiettata, gli aeroporti di Malpensa e Fiumicino sono collegati solo con treni locali ai loro centri urbani di riferimento.

Dall'altra, il traffico merci risulta sottodimensionato rispetto ai principali Paesi europei.

## Collegamenti ferroviari con gli aeroporti in Europa

Tipo di collegamento	N. di aeroporti	Aeroporto
Treni ad alta velocità (lunghe distanze e collegamenti locali)	4	Francoforte, Lione, Parigi CDG, Stoccolma-Arlanda
Lunghe distanze o treni locali (non ad alta velocità)	7	Amsterdam, Berlino-Schönefeld, Birmingham, Copenaghen, Leipzig, Manchester, Southampton
Solo treni locali	22	Barcellona, Belfast City, Brussels, Düsseldorf, Dresda, Friedrichshafen, Glasgow-Prestwick, Graz, Hannover, Londra-Gatwick, Londra-Heathrow, Londra-Stansted, Londra-Luton, Malaga, Milano-Malpensa, Monaco, Pisa, Roma-Fiumicino, Stoccarda, Vienna, Graz, Torino
Metropolitane	5	Londra-Heathrow, Newcastle, Parigi Orly, Madrid-Barajas, Norimberga
Linea Tramviaria	2	Brema, Essen-Mülheim

*Elaborazione Ance su dati della Commissione Europea e International Air Rail Organisation*

### Le infrastrutture per le città: metropolitane

La competitività e soprattutto la vivibilità di un territorio non dipende solo dall'efficienza delle grandi reti infrastrutturali, ma anche dalla mobilità urbana che costituisce un *asset* su cui è necessario puntare per migliorare la qualità della vita dei cittadini e l'attrattività dei centri urbani, che oggi rappresentano l'habitat naturale per il 60% della popolazione UE ed il motore di sviluppo dell'economia.

La tendenza alla suburbanizzazione e all'espansione urbana incontrollata ha portato ad un uso del suolo spazialmente sconnesso e a bassa densità di insediamento. La conseguente dispersione dei luoghi di abitazione, di lavoro e di ricreazione ha comportato un aumento della domanda di trasporto che rende ancora più difficile **la sfida di una migliore accessibilità per l'insieme dei bacini di vita alimentati dallo sviluppo metropolitano.**

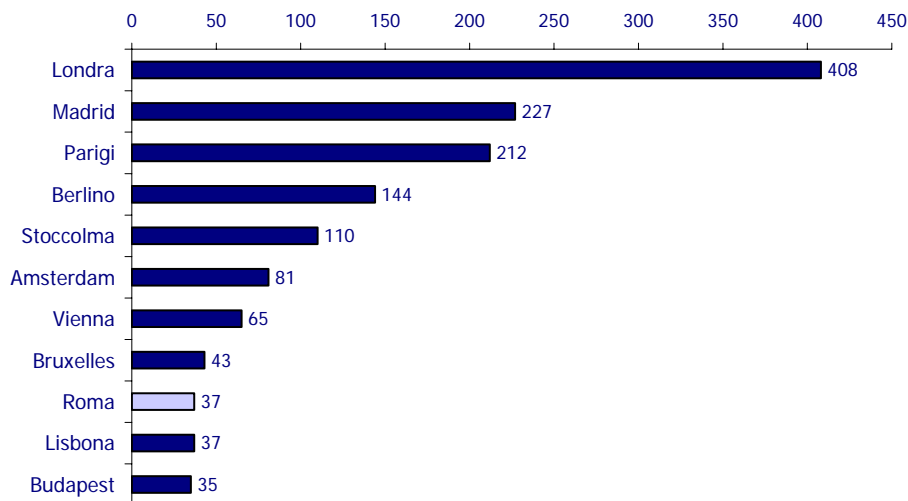
Anche da questo punto di vista, il confronto relativo allo sviluppo della rete metropolitana nei vari Paesi considerati manifesta in modo inequivocabile **il ritardo accumulato dal nostro Paese.**

La lunghezza complessiva delle **reti metropolitane** presenti in Italia, pari a 162 km, è infatti circa quattro volte inferiore rispetto a quella tedesca, tre volte inferiore rispetto a quella presente in Spagna e Regno Unito, circa la metà di quella francese.

La rete metropolitana di città come Milano e Roma, si sviluppa rispettivamente per 74 km e per 36 km e risulta simile per dimensione e capillarità a quella di città minori in altri Paesi come Lille e Newcastle.

### Linee metropolitane

Estensione in Km - Anno 2006



Elaborazione Ance su dati Railway Directory

### Reti suburbane e tranviarie

Anche per quanto riguarda le **linee ferroviarie suburbane** a disposizione dei pendolari per i loro spostamenti quotidiani, i dati mostrano la **difficile accessibilità dei nostri centri metropolitani con il trasporto pubblico su ferro**.

Invece, i dati relativi all'estensione della rete tranviaria, pari a 603 km complessivi, risultano più positivi anche se i dati relativi all'utilizzo di questa modalità di trasporto -4 volte inferiori a quello francese in termini di passeggero-km- dimostrano una obsolescenza dell'infrastruttura

### Le reti tranviarie in alcuni Paesi europei

Paese	Rete tranviaria (Km)	Passeggeri all'anno (milioni)	Città
Francia	390	786	16 - Bordeaux, Grenoble, Le Mans, Lille, Lione, Marsiglia, Montpellier, Mulhouse, Nantes, Nizza, Orleans, Parigi, Rouen, St. Etienne, Strasburgo, Valenciennes
Germania	3.327	3.113	56
Spagna	179	12	5 - Alicante, Barcellona, Bilbao, Madrid, Valencia
Italia	603	322	6 - Messina, Milano, Napoli, Roma, Sassari, Torino
Regno Unito	251	159	8 - Birmingham, Blackpool, Croydon, Londra, Manchester, Newcastle, Nottingham, Sheffield

Elaborazione Ance su dati Railway Directory (2006)

### Infrastrutture energetiche

Dal punto di vista delle **infrastrutture energetiche**, la produzione nazionale è caratterizzata da scarsa diversificazione delle fonti di produzione, elevata dipendenza da idrocarburi e basso sfruttamento delle fonti rinnovabili.

A ciò si aggiunge l'elevata concentrazione delle reti per il trasporto dell'energia al Nord ed i limiti strutturali per il trasporto di energia.

### Lunghezza delle reti di trasporto di energia elettrica e gas in Italia Anno 2007 (km)

	Linea Elettrica		Gas			
		%	Rete Nazionale	%	Rete Regionale	%
Nord	11.239	51	3.405	39	12.461	51
Centro	3.729	17	1.316	15	4.206	17
Sud	7.063	32	3.946	46	7.595	31
Totale	22.031	100	8.667	100	24.262	100

Elaborazione Ance su dati Terna ed AGCM

## Carceri

Infine, nel rapporto, sono state considerate anche altre due tipologie di infrastrutture, quelle carcerarie e quelle scolastiche, alle quali il Governo ha dato un posto privilegiato nell'agenda politica del Paese.

Per quanto riguarda le **infrastrutture carcerarie**, la carenza infrastrutturale italiana è dimostrata dal fatto che, a fronte di un minore numero di detenuti per abitante (97 detenuti ogni 100.000 abitanti), l'Italia presenta il tasso di occupazione più elevato tra i principali Paesi europei, pari al 144%.

### Affollamento delle carceri nei principali Paesi Europei settembre 2007

Paese	Tasso d'occupazione (%)
Germania	97,1
Francia (*)	120,1
Italia (*)	144,1
Spagna	143,2
Regno Unito	96,4

(\*) Aprile 2009

Fonte: Consiglio Europeo e Dipartimento Amministrazione Penitenziaria Francese

## Scuole

Per quanto riguarda l'**edilizia scolastica**, sono noti a tutti i preoccupanti dati relativi alla precarietà strutturale di molti edifici, che hanno portato il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti a stimare un fabbisogno complessivo per la messa a norma e l'adeguamento delle scuole pari a 8 miliardi di euro: circa 15.000 edifici necessitano di urgenti interventi di manutenzione straordinaria e per due terzi di questi, pari a 10.000 unità, l'intervento preferibile è quello della demolizione-ricostruzione.

## **Nodi e reti per garantire la competitività del territorio**

Per prevenire i fenomeni di marginalizzazione e rilanciare la crescita e la competitività nazionale è necessario migliorare e completare la dotazione infrastrutturale in grandi reti di collegamento.

Un territorio efficiente è quello che consente ai diversi poli di sviluppo di esprimere al meglio le proprie possibilità produttive. Le reti devono essere realizzate in funzione di tali nodi produttivi per favorire la creazione di un mercato unico, nazionale ed europeo, senza ostacoli alla libera circolazione dei beni e delle persone.

Accanto al **potenziamento dei corridoi transeuropei** bisogna **dare priorità alle reti di rilevanza nazionale**, ovvero i corridoi tirrenico e adriatico e le direttrici trasversali peninsulari, capaci di unire i molti focolai di sviluppo presenti nel nostro Paese. Pertanto, l'integrazione dei grandi assi di collegamento con il sistema infrastrutturale "complementare" costituisce l'unica opportunità per riorganizzare l'intera area vasta e un mezzo di esternalità e di potenzialità territoriale.

**E' necessario un progetto complessivo di sviluppo del territorio, che consideri l'Italia come un unico spazio economico e di vita**, all'interno del quale garantire collegamenti merci e passeggeri tra le principali piattaforme di sviluppo e dove **lavorare per una integrazione tra i diversi nodi dell'armatura territoriale**, i veri propulsori dello sviluppo.

Accessibilità, interconnessioni, capacità di intercettare i flussi mondiali, efficiente sistema logistico sono gli obiettivi di una politica infrastrutturale che voglia garantire sviluppo, ridurre gli squilibri e migliorare le condizioni di vita di un territorio.

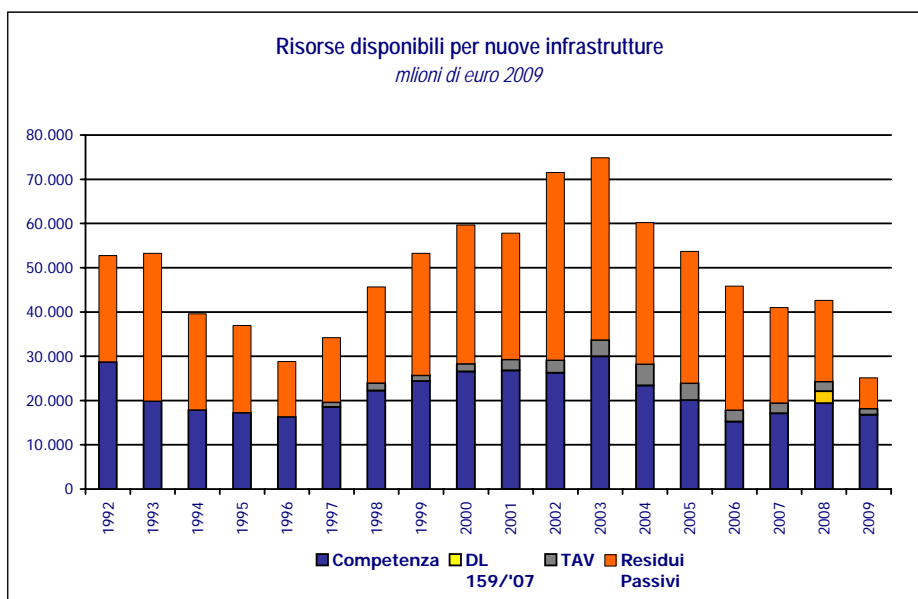
## **Le risorse per le infrastrutture nel Bilancio dello Stato: -13,4% rispetto al 2008**

La necessità di **avviare un serio processo di recupero del ritardo infrastrutturale italiano** non può prescindere da un livello di risorse pubbliche adeguato alla programmazione e continuo nel tempo.

Nel nostro Paese le risorse destinate alle infrastrutture hanno registrato nel corso degli anni andamenti altalenanti.

Il recupero delle risorse per nuovi investimenti infrastrutturali registrato nel 2007 (+12,4%) e nel 2008 (+13,3 %) è stato interrotto dalla manovra di finanza pubblica per il 2009.

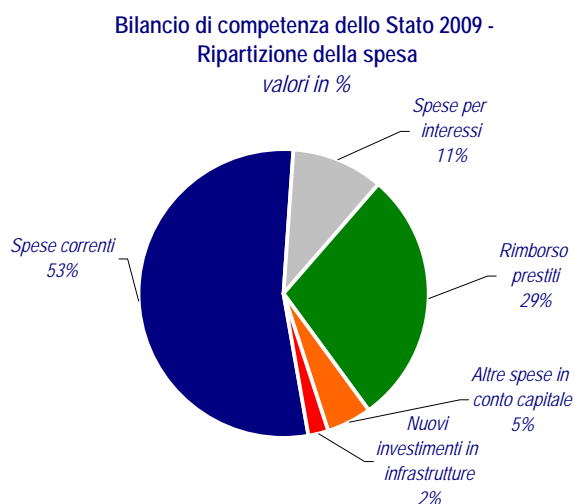
Dall'analisi del Bilancio dello Stato, unito al DL 185/2009, cosiddetto "anticrisi", emerge che le risorse per nuovi investimenti infrastrutturali hanno subito una riduzione **del 13,4% in termini reali rispetto al 2008**.



*Elaborazione Ance su bilancio dello Stato - vari anni*

Dalla composizione dei dati previsionali di spesa del bilancio emerge un dato particolarmente significativo.

**Solo il 2,2% delle dotazioni di competenza previste per il 2009 sarà destinato a nuovi investimenti infrastrutturali,** contro il 53% destinato a spese correnti e il 40% per le spese per interessi e per il rimborso dei prestiti.



*Elaborazione Ance su bilancio dello Stato 2009*

La riduzione delle risorse per il 2009 assume un significato ancora più critico se si considera la crisi economico-finanziaria in corso che, al contrario di quanto accaduto, avrebbe richiesto da parte dello Stato un intervento più espansivo in grado di sostenere, con l'aumento degli investimenti in conto capitale, reddito e occupazione.

### Le misure "anticrisi" del

Le scelte adottate dal Governo in chiave "anticrisi" hanno riguardato invece la riprogrammazione di risorse già presenti nel Bilancio dello

## Governo

Stato.

Complessivamente le risorse messe a disposizione del Governo per la realizzazione di infrastrutture risultano pari a 10.966 milioni di euro di cui solo i 2.300 milioni, destinati alla Legge Obiettivo dal DL 185/2009, effettivamente aggiuntivi. Il resto, pari a 8.666 milioni di euro deriva dalla riprogrammazione delle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (Fas).

A queste risorse vanno aggiunti circa 6,8 miliardi di risorse private provenienti dai concessionari autostradali per arrivare ad un totale di investimenti di 17,8 miliardi di euro.

Rispetto a questa disponibilità, il Governo ha presentato, nel corso della riunione del Cipe del 6 marzo 2009, un quadro programmatico degli interventi strategici da realizzare composto per lo più da grandi opere che potranno trasformarsi in cantieri solo in tempi medio-lunghi e che quindi avranno un limitato impatto anticongiunturale.

## Un Piano di opere medio-piccole immediatamente e cantierabili

Accanto alle grandi opere è necessario garantire il medesimo impegno per la realizzazione di infrastrutture medio-piccole diffuse sul territorio, che possono contribuire concretamente al rilancio dell'economia.

Per questo è necessario che sia varato al più presto il **programma di opere medio-piccole** immediatamente cantierabili, accolto dal Governo su proposta dell'Ance, a cui è stato destinato un miliardo di euro.

Tali risorse, che vanno ad aggiungersi ai fondi stanziati per la riqualificazione delle scuole, potranno garantire un effetto sulla tenuta del sistema industriale delle costruzioni e, soprattutto, contribuire alla modernizzazione del Paese risolvendo problemi alla collettività e all'efficienza del territorio.

A quasi tre mesi dalla presentazione del quadro programmatico, solo una piccola parte di tali risorse, pari a 2,8 miliardi di euro, è stata effettivamente ripartita.

## Spagna e Francia: Aperti i primi cantieri

Bisogna ancora una volta ricordare che i principali Paesi europei hanno messo in campo, fin da subito, provvedimenti simili alle proposte che l'Ance ha presentato al Governo.

**In Spagna**, in due mesi è stato approvato ed attivato un Piano di rilancio dell'economia e dell'occupazione che prevede 8 miliardi di investimenti in opere medio-piccole e la realizzazione di 31.000 progetti diffusi sul territorio. A cinque mesi dall'approvazione del Piano, sono avviati quasi tutti i cantieri previsti e sono stati trasferiti agli enti locali 5 miliardi di euro per pagare i SAL dei lavori realizzati.

**In Francia**, il Governo ha scelto di dare priorità alle opere medio-piccole destinando 6,3 miliardi ad un programma simile a quello proposto dall'Ance e rimandando alcuni investimenti in grandi opere al "dopo crisi". Anche in questo caso, sono stati avviati più di 300

cantieri su tutto il territorio nazionale.

Questi esempi dimostrano come il finanziamento di un piano infrastrutturale di opere medio-piccole rappresenti per i principali paesi europei la componente indispensabile della politica per il rilancio dell'economia e come in materia l'Italia abbia già accumulato troppo ritardo rispetto ai suoi *partners*.

**La programmazione e dei grandi Enti di spesa**

In Italia non è solo la carenza delle risorse ad ostacolare il recupero infrastrutturale del Paese ma anche la costante **mancanza da parte delle amministrazioni pubbliche di attenzione al "fattore tempo"**.

Troppo spesso la presenza di procedure lunghe e farraginose di allocazione dei finanziamenti allontana il momento della spesa da quello dello stanziamento.

E' il caso della programmazione dei principali Enti di spesa, Anas e Ferrovie dello Stato hanno trovato grandi difficoltà nell'allocazione delle risorse a causa dell'iter approvativo dei documenti programmatici, eccessivamente lungo e articolato.

Anche oggi, a quasi sei mesi dall'inizio dell'anno, il Contratto di Programma 2009 di Anas e quello di RFI sono ancora in fase di redazione.

E' necessario prevedere dei termini certi di approvazione dei documenti programmatici in modo da consentire la regolare attività degli Enti e permettere alle imprese di adottare delle scelte di tipo organizzativo e industriale a medio e lungo termine, sulla base di quanto previsto nei Contratti.

Inoltre, una volta definito il quadro programmatico pluriennale bisogna garantire un livello di risorse tale da consentire l'effettiva realizzazione delle opere previste.

Appaiono, quindi, negativi i pesanti tagli ai principali Enti di spesa previsti dalla manovra di finanza pubblica per il 2009, che hanno reso necessaria una completa revisione della programmazione per l'anno in corso, sia per l'Anas che per le Ferrovie, e che hanno allungato necessariamente i tempi di approvazione.

**Riprogrammazione FAS**

Un ulteriore elemento di incertezza è rappresentato dalla programmazione delle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (Fas).

Il continuo tagli alle risorse Fas, operati dal Governo, e la riprogrammazione delle risorse nazionali del Fondo, hanno reso molto incerto il quadro di utilizzo delle risorse. Questa incertezza ha ritardato l'approvazione dei programmi attuativi nazionali e regionali e ha posticipato l'avvio dei programmi operativi finanziati con i fondi strutturali europei che prevedevano circa 17 miliardi di investimenti infrastrutturali per il Mezzogiorno.

**Ritardi nei pagamenti**

Infine, è necessario porre attenzione ad un tema particolarmente attuale, quello dei ritardi nei pagamenti della Pubblica



della P.A.

Amministrazione alle imprese esecutrici di lavori.

In un momento di crisi economico-finanziaria, è indispensabile evitare che problemi di cassa dei principali soggetti attuatori e i conseguenti mancati pagamenti a fronte di lavori eseguiti, possano mettere a rischio la stessa sopravvivenza delle imprese.

**Il patto di  
stabilità  
interno**

Sul tema dei ritardati pagamenti da parte della pubblica amministrazione, appare opportuno evidenziare il problema del Patto di Stabilità Interno degli Enti Locali che penalizza fortemente gli investimenti in capitale fisso sul territorio.

E' un problema che l'Ance ha sollevato da tempo perché coinvolge direttamente le imprese esecutrici dei lavori che vedono bloccati i pagamenti da parte della pubblica amministrazione proprio a causa dei limiti imposti dal Patto.

L'ultima modifica alle regole del Patto, contenuta nel DL 5/2009 a sostegno dei settori industriali, pur introducendo un allentamento dei vincoli, prevedendo tra l'altro la possibilità di derogare ai limiti utilizzando i residui passivi, non appare risolutiva.

La scelta di vincolare ogni possibilità di deroga al Patto di stabilità interno alla presenza di un'equivalente copertura regionale non è adeguata a rispondere alle esigenze degli enti locali e delle imprese.

Da un'indagine dell'Anci, emerge, infatti, che al 30 aprile 2009, data entro la quale gli enti locali avrebbero dovuto comunicare alla regione l'ammontare dei pagamenti che intendono effettuare nel corso dell'anno, solo 180 comuni, rispetto agli oltre 2000 soggetti al Patto, si troverebbero in accordo con la rispettiva regione per derogare al Patto utilizzando i propri residui.

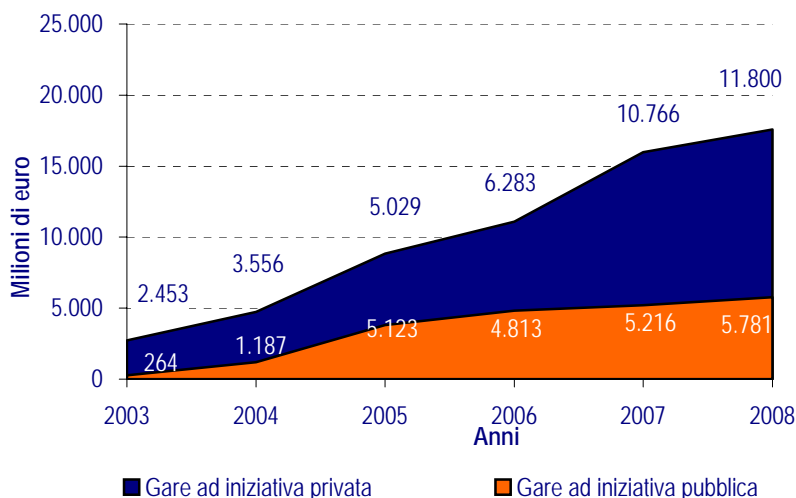
A fronte di 15 miliardi di residui passivi utilizzabili, secondo le stime dell'Anci al momento risulterebbero effettivamente impiegabili solo 740 milioni di euro.

Alla luce di questi numeri e soprattutto in questo momento in cui è strategico dare liquidità al sistema, ribadiamo è necessario un atto di responsabilità da parte del Governo, una risposta concreta alle esigenze delle imprese e degli enti locali.

**Un mercato  
importante...**

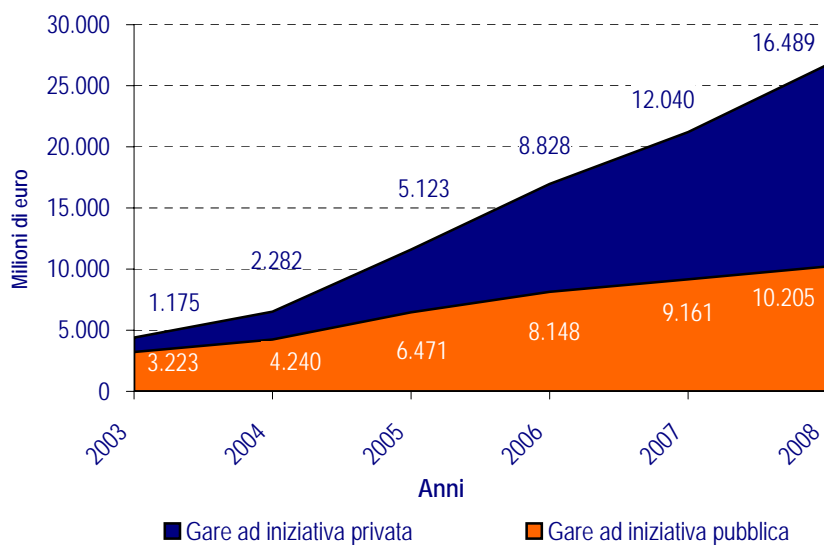
Il project financing è un mercato che **dal 2003 al 2008** ha riguardato **1.950 gare, per un importo complessivo di 26.695 milioni di euro, di cui 1.033 opere, per un importo di 17.581 milioni, già aggiudicate.**

### Aggiudicazioni in finanza di progetto in Italia Valori in milioni di euro cumulati



Elaborazione Ance su dati Infopieffe

### Gare in finanza di progetto in Italia Valori in milioni di euro cumulati



Elaborazione Ance su dati Infopieffe

**...anche nel primo trimestre 2009**

Anche il **primo trimestre del 2009 conferma il buon andamento del mercato della finanza di progetto** che, seppur con un numero di gare bandite rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente pressoché invariato, ha registrato un incremento in valore del 23,2%.

Non mancano elementi di incertezza e difficoltà nel recepimento della nuova procedura, introdotta dal Terzo Decreto Correttivo, che confermano la necessità di un'azione informativa presso le amministrazioni pubbliche.

## **Tempi di realizzazione delle opere**

Un ulteriore elemento di criticità nel recupero del gap infrastrutturale riguarda i **tempi di realizzazione delle opere**.

Il monitoraggio Ance, effettuato in collaborazione con Ecosfera su circa 200 interventi, ha permesso di quantificare i tempi per le singole fasi del ciclo di vita realizzativo di un'opera pubblica.

Dai risultati emerge una preoccupante lentezza nel processo di realizzazione di un'opera pubblica in tutte le sue fasi realizzative.

Servono, ad esempio, circa 4 anni e mezzo per completare la progettazione di opere di importo inferiore ai 50 milioni di euro e quasi 6 anni per le opere di importo superiore.

Le maggiori criticità riscontrate nella fase progettuale non riguardano prettamente la redazione progettuale ma il processo autorizzativo e risultano legate alla definizione e condivisione delle priorità, alle difficoltà nel reperimento dei finanziamenti e nei tempi di svolgimento della Conferenza dei Servizi sul progetto definitivo.

Tempi lunghi sono necessari anche per la pubblicazione del bando e per lo svolgimento della gara.

## **Cominciare per ricostruire un dialogo trasparente sui progetti infrastrutturali**

Questa ricerca offre spunti interessanti di riflessione sulla fragilità del sistema di realizzazione delle opere infrastrutturali e sui possibili correttivi da apportare al quadro normativo e ai comportamenti delle Amministrazioni Pubbliche, degli operatori del mercato e dei cittadini, da porre alla base di un **percorso per l'efficienza**.

Nella definizione di questo percorso, riveste un ruolo centrale la questione dell'**acquisizione del consenso tra enti e popolazioni locali nei confronti dell'opera da realizzare**.

## **Una proposta di Procedura per il consenso**

**Ricostruire il dialogo è la sfida più difficile da affrontare in questi mesi ma è anche un'azione necessaria che può permettere di segnare una svolta nella storia e nella cultura italiana del "fare infrastrutture".**

Per questa ragione, l'Ance ha sviluppato una **proposta di procedura per il consenso** basata su uno strumento di "dibattito pubblico", affidato ad un soggetto indipendente, che consenta di:

↳ **informare in modo chiaro e completo la popolazione sul progetto**, sugli obiettivi perseguiti con la realizzazione dell'opera, sulle caratteristiche del progetto e sugli effetti della sua attuazione;

↳ **garantire che le opinioni e le proposte siano ascoltate, rispettate, valutate e prese in considerazione** nel corso della definizione del progetto;

↳ **dare tempi certi e scegliere modalità trasparenti** per lo svolgimento del confronto e del dialogo.

In conclusione, tale proposta è una prima risposta alle inefficienze che lo studio dell'Ance ha messo in risalto per ridurre la conflittualità

nelle fasi successive, in quanto gran parte delle previsioni potenzialmente "dannose" per le parti coinvolte saranno conosciute e "corrette" fin dall'inizio della procedura.

*27 maggio 2009\_rev1*