

La tendenza degli stanziamenti nelle Grandi Opere strutturali

Luigi Paganetto

Lo scenario europeo con cui si confronta il sistema Italia è caratterizzato da un allargamento dello spazio economico e da una crescita di competitività che richiede ai sistemi produttivi maggiori livelli di efficienza. In tale contesto le reti infrastrutturali sono un fattore decisivo di promozione e di sviluppo economico e sociale: una loro adeguata dotazione svolge un ruolo di primo piano nel potenziale sviluppo delle ripartizioni territoriali.

Un mercato delle opere pubbliche dinamico ed efficiente rappresenta uno dei principali fattori di competitività di un Paese, non solo in ragione delle dimensioni economiche del settore, ma anche per il ruolo trainante che un adeguato livello di infrastrutturazione ha sullo sviluppo del sistema produttivo.

Il nostro Paese presenta un elevato *gap* infrastrutturale nonostante negli ultimi dieci anni l'investimento in opere pubbliche abbia rappresentato un aspetto importante della dinamica economica e assolto un importante ruolo di politica anticongiunturale in tempi di rallentamento e di stagnazione economica

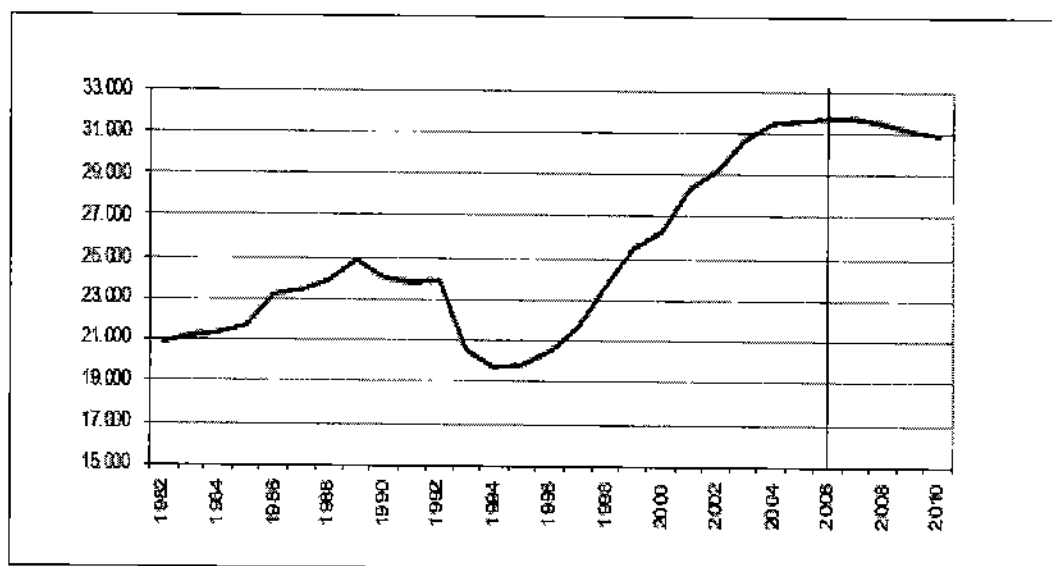
Il rilancio delle infrastrutture può ritenersi a ragione uno dei presupposti per attuare le politiche di riequilibrio territoriale adottate dall'Unione Europea e può inserirsi nella più complessa strategia per sviluppare gli investimenti nelle regioni depresse del Paese.

La teoria economica, però, ci induce ad una considerazione: nelle aree più deboli o nei settori meno competitivi, lo sviluppo delle opere infrastrutturali non sempre implica un maggior sviluppo. Un'accresciuta competitività di alcune imprese localizzate al di fuori di un dato territorio, soprattutto per la minore incidenza dei costi di trasporto, può attivare

fenomeni negativi quali la sottrazione di quote di mercato alle imprese locali con conseguente riduzione della produzione e dell'economie di scala e perdita di occupazione e reddito.

In tali aree sarebbe dunque altrettanto importante attuare anche politiche mirate di sviluppo in sintonia con gli investimenti infrastrutturali che si prevede realizzare

Grafico 1.
Andamento degli investimenti in opere pubbliche



Nota: prezzi costanti 1995- milioni di euro (eurolire fin al 1999)

Fonte: Unioncamere, giugno 2006

Il grafico1 mostra l'andamento degli investimenti in Opere Pubbliche negli ultimi 15 anni espresso in valori al netto dell'inflazione.

Il settore ha vissuto una prima fase di crescita degli investimenti negli anni '80 seguita da una inversione di tendenza, caratterizzata da un trend decrescente, legata alla crisi economica dei primi anni '90. Nel 1995 si registra una ripresa crescente con un picco positivo negli anni 2000-2002 e con un rallentamento in coincidenza del 2005.

A fronte della stagnazione della economia italiana che, tra il 2001 e il 2005 ha fatto registrare un crescita complessiva del 3,4%, gli investimenti in opere pubbliche sono

cresciuti, in termini reali del 39,9%.

Il fatto che detti investimenti siano cresciuti più della produzione complessiva del nostro Paese ha avuto come conseguenza che il rapporto tra investimenti e Pil tendesse ad aumentare.

Il rapporto investimenti/Pil è cresciuto passando dal 2,15% del 1995 al 3,08 del 2005.

Tabella 1
Dinamica Pil e investimenti in opere pubbliche a confronto

	Variazioni %	Investimenti in opere pubbliche ¹²⁾	Variazioni %	Rapporto investimenti OO.PP./PIL
1995	-	19.845	-	2,15
1996	1,1	20.451	3,1	2,19
1997	2,0	21.636	5,8	2,27
1998	1,8	23.678	9,4	2,44
1999	1,6	25.482	7,6	2,59
2000	3,2	26.368	3,5	2,60
2001	1,8	28.380	7,6	2,79
2002	0,3	29.271	3,1	2,88
2003	0,0	30.754	5,1	3,02
2004	1,1	31.531	2,5	3,06
2005	0,0	31.648	0,4	3,08

Nota: prezzi costanti 1995 in milioni di euro

Fonte: Cresme su dati Istat per il Pil e dati Cresme per investimenti in OO.PP. relativi a investimenti effettivi: pagamenti delle stazioni appaltanti, non bandi cartacei, né intenzioni di spesa.

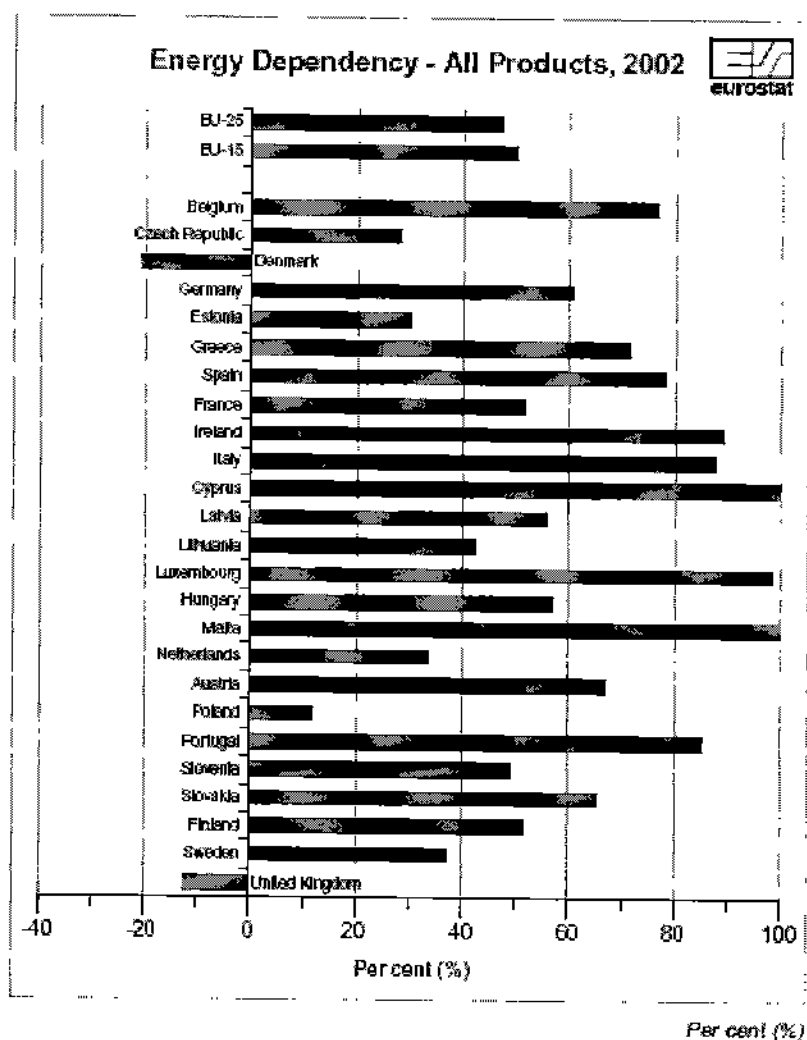
L'anno 2006 vede una variazione del 1,3%, investimenti in opere per 31.686, una variazione percentuale di 0,1 e un rapporto investimento OO.PP. del 2,97%.

L'incidenza degli investimenti infrastrutturali sul Pil, alla fine degli anni '90, situava l'Italia tra gli ultimi posti rispetto alla media comunitaria del 5,8%. In particolare, l'Italia era ed è penalizzata a causa della sua carente capacità di produrre energia. Sul fronte delle infrastrutture tecnologiche, poi, mentre è in linea con la media europea per gli investimenti in ICT e telecomunicazioni, è al di sotto della media relativamente alle tecnologie di rete

Grafico 2

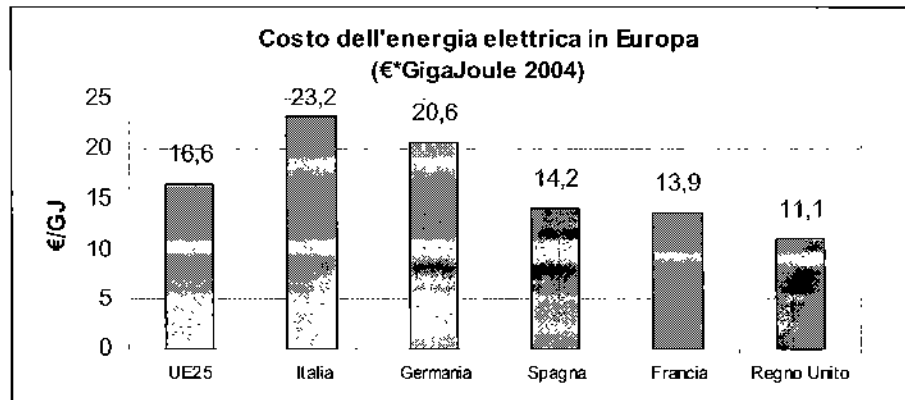
Dipendenza energetica, 2002

ENERGY TRANSPORT AND ENVIRONMENT INDICATORS



Fonte: Eurostat, 2003

Grafico 3



Dall'esame della dinamica del mercato della spesa per il comparto opere pubbliche si può notare (tab. 2) che negli anni 1995-2002 la percentuale di variazione dei prezzi non ha mai superato il 3,5, anzi dal 1996 si è verificata una diminuzione, con un picco per l'anno 1999 in cui si è registrato un valore minimo dell'1,3%. Dal 2003 si è invece registrato un aumento negli investimenti arrivando ad un 3,7 sino a raggiungere il 6,3 del 2005.

Tabella 2

Investimenti in Opere Pubbliche 1995-2005 e Variazione prezzi in %

	Investimenti in opere pubbliche)	Variazioni %	Variazione prezzi
1995	19.845	-	3,5
1996	20.451	3,05	2,4
1997	21.635	5,79	2,7
1998	23.578	9,44	2,0
1999	25.482	7,62	1,3
2000	26.368	3,48	3,4
2001	28.380	7,63	2,8
2002	29.271	3,14	3,4
2003	30.754	5,07	3,7
2004	31.531	2,53	4,9
2005	31.645	0,37	6,3

Nota: prezzi costanti 1995-milioni di euro/ eurolire fino al 1999.

Fonte: stime Cresme, 2006

L'anno 2005 mostra che la crescita in investimenti in OO.PP. ha subito una riduzione rallentando, per la prima volta dal 1995, ed attestandosi ad un valore molto basso rispetto all'anno precedente. Se si considera la dinamicità del settore, una possibile ulteriore frenata, avrebbe una diretta ripercussione sui livelli di attività economica e sul mercato del lavoro.

Disamina anni 2001-2005 : la Legge Obiettivo

Il Programma delle Infrastrutture Strategiche - concretizzatosi nella legge 21 dicembre 2001 n. 443 cosiddetta "Legge-obiettivo" – si proponeva di regolare la realizzazione di grandi opere pubbliche "strategiche e di preminente interesse nazionale" e di definire il quadro normativo di riferimento. All'attuazione si è provveduto, rispettivamente, con delibera CIPE n. 121 del 21 dicembre 2001 e con decreto legislativo del 20 agosto 2002 n. 190.

La complessità degli obiettivi posti dalla legge-obiettivo è determinata dal numero dei soggetti realizzatori che interagiscono tra di loro sia dal numero delle opere e dalla necessità di unire progetti finanziari a precise scadenze.

L'articolo 1 della legge indica le tipologie di finanziamento:

fondi statali stanziati con specifica legge (la successiva n. 166 del 2002);

fondi statali provenienti da leggi diverse;

bilanci degli enti realizzatori;

fondi comunitari stanziati da piani specifici

finanziamenti privati –Project finance

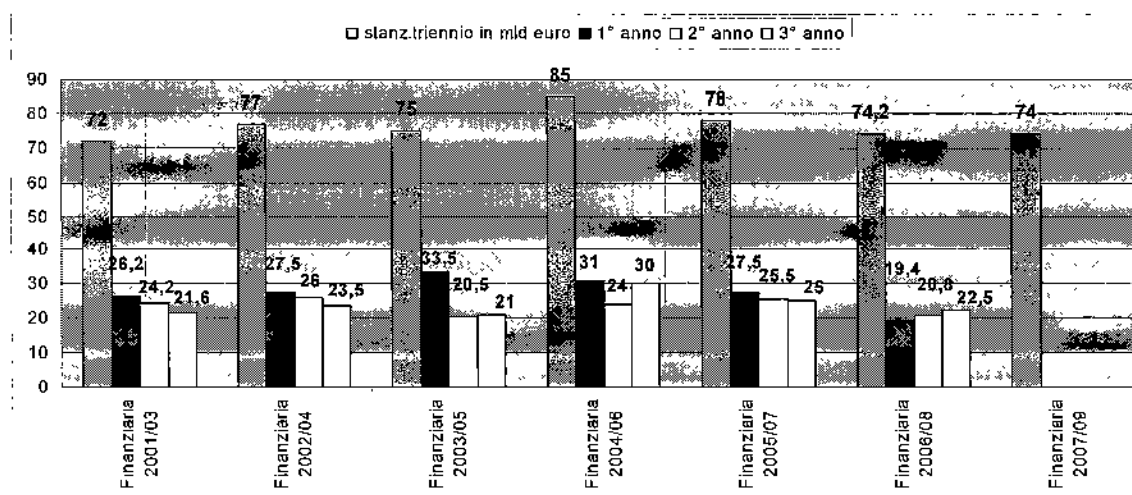
Il programma del 21.12.2001 prevedeva, per decennio 2001-2010, interventi per complessivi 125,8 miliardi di euro, di cui 43,2 miliardi di euro con copertura da risorse già disponibili e 82,6 miliardi di euro da coprire con risorse da reperire o attraverso nuovi stanziamenti pubblici (nazionali o dell'Unione europea) o attraverso l'apporto di partner privati.¹

¹ Gli interventi nei sistemi energetici e di telecomunicazioni sono riportati solo "per memoria".

Nello specifico il programma prevedeva 43 miliardi circa di euro per i sistemi ferroviari, 48,4 per quelli stradali ed autostradali e 34,8 per altri interventi (Mose, Ponte sullo Stretto, sistemi urbani e stazioni, piastre logistiche, *hub* portuali, interportuali e aeroportuali, sistemi idrici).

Passando ad una stima dell'andamento degli ultimi anni di rilevazioni compiuta dall'IGI osserviamo come la legge finanziaria 2001, nel triennio 2001/2003 assegnava alle infrastrutture risorse per circa 72 miliardi di euro. La Finanziaria 2002 fissava la quota di risorse infrastrutturali nel triennio 2002/2004 a 77 miliardi di euro con un incremento di circa il 6%. Nel 2003 si è registrata una lieve flessione che indicava in 75 miliardi di euro le risorse impegnabili. La rilevazione del 2004 ha visto un incremento nel triennio 2004/2006 che ha toccato quota 85 miliardi. La legge finanziaria 2005/2007 ne ha desinati 78 e quella 2006 74,2.

Grafico 4
Finanziarie a confronto



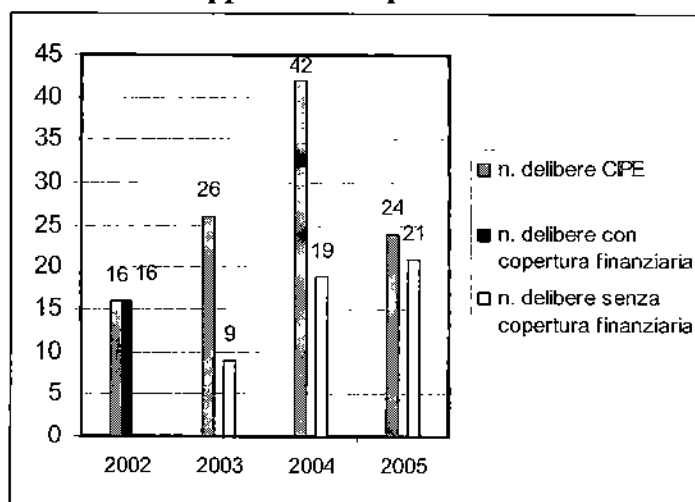
Fonte elaborazione IGI, 2006

I dati che si riferiscono alla legge finanziaria per il 2007, non ancora approvata, prevedono risorse impegnabili in infrastrutture, nel triennio 2007/2009, per circa 74

miliardi di euro, inclusi circa 3,5 miliardi di residui passivi derivanti dalle spese in conto capitale della passata manovra.

Per quanto riguarda le coperture finanziarie, secondo le delibere CIPE sulle “infrastrutture strategiche”, (approvate ai sensi dell’art. 13 della legge n. 166/2002), come si può rilevare dal grafico 5 vi è copertura finanziaria totale solo per l’anno 2002.

Grafico 5
Delibere CIPE approvate e copertura finanziaria



E’ opportuno puntualizzare che non tutte le delibere CIPE sono ascrivibili a una “opera” avendo a volte ad oggetto un intervento e un sott’intervento da intendersi come parte di un’opera più vasta.

La tabella 3 mostra come la crescita della spesa per le opere pubbliche in valori correnti non sia mai andata al di sotto del 6,7%. Il valore massimo si è raggiunto nel 2002 con un incremento del 9%.

Tabella 3

Spesa per investimenti in OO.PP. degli enti del settore pubblico allargato

	2002/2001	2003/2002	2004/2003	2005/2004
Stato	-0,1	-1,3	-26,9	3,1
Ente nazionale per le strade	1,3	-22,7	19,5	7,6
Altri enti amministrazione centrale (a)	-17,9	9,1	-16,9	2,2
Regioni	16,9	-6,2	8,6	2,8
Province e comuni	4,9	13,5	8,6	5,1
Asl e aziende ospedaliere	-5,9	6,3	7,6	7,4
Altri enti amministrazione locale (b)	7,6	7,4	7,3	-13,7
Enti previdenziali	18,4	-47,3	-8,8	13,2
Totale enti pubblica amministrazione	5,3	4,3	5,8	3,8
Ferrovie dello Stato S.P.A.	16,1	37,4	18,2	14,9
Enel S.P.A.	24,5	-17,2	-6,4	-6,0
Imprese di servizio pubblico locale (c)	10,7	1,9	19,8	21,5
Altre imprese a partecipazione pubblica (d)	-13,5	33,1	-10,7	8,1
Telecomunicazioni (e)	-15,3	12,7	-1,6	-1,9
Gestori privati rete autostradale	9,4	21,4	3,3	4,1
Partenariato privato (f)	0,0	250,0	42,9	30,0
Totale generale	6,7	9,0	7,4	6,7

Nota: Variazioni percentuali su valori correnti

Legenda: (a) Enti economici (ACI, ICE, Ente Nazionale per la Cellulosa e la Carta, Cassa per la formazione della proprietà contadina, Fondo protezione civile), enti di ricerca (ENEA, INFN, CNR, ISTAT, ISCO, ISPE) ed enti assistenziali (CONI, CRI, ecc).

(b) Enti economici (Comunità Montane, Enti di sviluppo agricolo, Camere di Commercio, Enti Provinciali del Turismo, Enti portuali, Fondo Rinascita per la Sardegna), enti assistenziali e culturali (IPAB, Università, Opere universitarie, Enti lirici, altri Enti minori).

(c) Imprese operanti nei settori acqua, energia, gas, igiene urbana, trasporto pubblico locale e farmacie.

(d) Imprese operanti nei settori radiotelevisione, trasporti autostradali, marittimi, aerei e altri.

(e) Gruppo Telecom, Omnitel e Wind.

(f) Contributo privato per la realizzazione di opere di pubblico interesse

Fonti: Cresmericerche e Unioncamere, giugno 2006

Si deve però considerare che la stima basata sui valori correnti non dà l'andamento del mercato. I suddetti dati devono essere deflazionati in base all'indice di variazione dei prezzi del settore in quanto la capacità reale di spesa e l'andamento del mercato debbono essere misurati a valori costanti (Tab.4)

Tabella 4

Spesa per investimenti OO.PP. deflazionata secondo indice di variazione dei prezzi

	2002-2001	2003-2002	2003-2004
Investimenti in OO.PP. enti settore* pubblico allargato (var. % su valori correnti)	6,7	9	7,4
<i>Variazione prezzi su anno precedente</i> per investimenti OO.PP.	3,4	3,7	4,9
Crescita reale	3,3	6,7	2,5

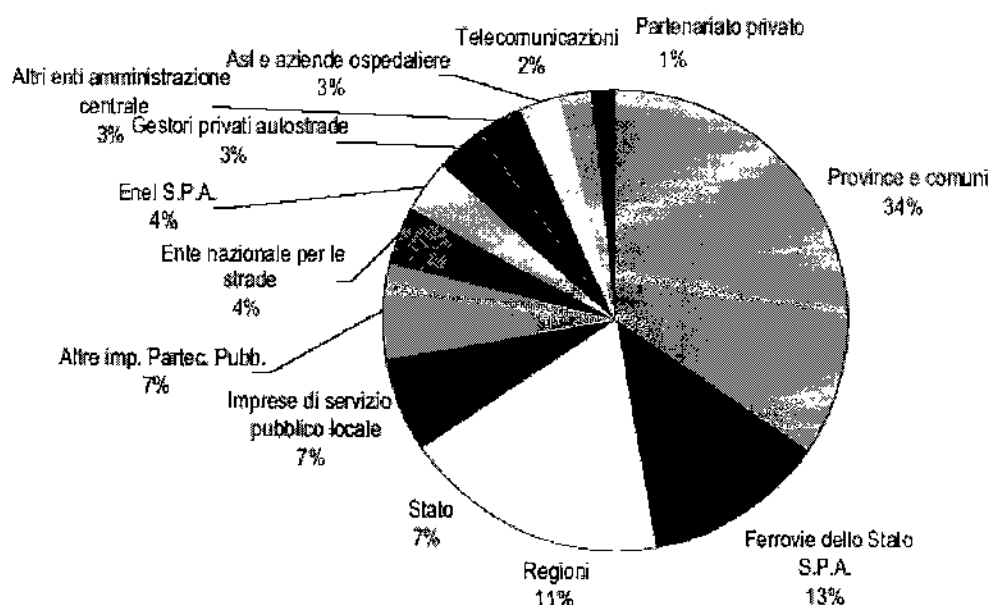
Nota: *Legenda: vedi tabella 3

Fonte: Istat su variazione prezzi e Cresmericerche e Unioncamere su investimenti in OO.PP., giugno 2006

Esaminando gli enti di spesa, elencati nel dettaglio della tabella 3, nel quinquennio 2001-2005 le amministrazioni locali, Provincie e Comuni hanno contribuito con per un 34% degli investimenti (Grafico 6)

Grafico 6

**Ripartizione della spesa di investimenti in opere pubbliche
Anni 2001-2005**



Nell'anno 2005 – che, come abbiamo osservato, ha visto una riduzione consistente nelle risorse iscritte a bilancio per gli interventi infrastrutturali – tutti i principali enti di spesa frenano i loro investimenti (Enel ad esempio dell'11% al netto dell'inflazione), ad eccezione delle Ferrovie dello Stato S.p.A., delle imprese del servizio pubblico locale e del Partenariato Pubblico Privato che hanno aumentato il loro apporto rispettivamente dell'8%, del 14% e del 22,3%).

L'aumento del coinvolgimento del Partenariato Pubblico Privato (con la formula del project financing, art. 37 legge 109/1994) ha interessato nel 2005 circa il 25% degli investimenti in opere pubbliche; dato, questo, circa quattro volte maggiore di quello del 2002.

L'incremento del ricorso all'investimento dei privati si spiega non solo con la partecipazione alle grandi opere, ma anche e a volte soprattutto, a quello di opere minori, quali impianti sportivi e altri. Attraverso lo strumento del Project Financing gli enti preposti alla programmazione cercano di ottenere gli investimenti infrastrutturali necessari che

altrimenti, a causa dell'indebitamento del settore pubblico allargato, non potrebbero sostenere.

Risorse infrastrutturali 2007/2009

Come abbiamo accennato le risorse finanziarie impegnabili in infrastrutture nella legge finanziaria 2007, ancora da approvare, ammontano per gli anni 2007/2009 a circa 74 miliardi di euro, inclusi circa 3,5 miliardi di passivi derivanti dalla spese in conto capitale della passata manovra.

Il Ministero delle Infrastrutture nell'Allegato infrastrutture 2007-2011 illustra analiticamente lo stato di attuazione delle opere e degli interventi previsti dalla legge Obiettivo. Ne emerge il seguente quadro:

- Il Programma approvato dal CIPE nel dicembre 2001 si è modificato nel corso degli anni registrando un incremento del 38% circa, passando dai 125.861,410 mld di euro ai 173.402,395 mld di euro. Tale aumento è dato in parte da un avanzamento nello sviluppo progettuale degli interventi, in parte dai maggiori costi delle materie prime di costruzione e, ancora, dall'ampliamento del programma originario.
- I finanziamenti disponibili ammontano a 58.471,768 mld di euro di cui 8.980 a valere sulla legge 176/2002 e 49.491,257 provenienti da altre fonti di finanziamento.
- Tra le opere sottoposte al CIPE il 29,3% risultano finanziate integralmente, il 51,1% lo sono parzialmente e il 19,6% sono approvate soltanto in linea tecnica.
- Le risorse disponibili quantificate dal CIPE con delibera n. 75 del marzo 2006 ammontano a circa 1.929 miliardi di euro in termini di volume di investimenti di cui 1.127 recati dalla legge 166/2005, 397 miliardi di euro quali disponibilità dell'art.13 legge 166/2002 e 425 miliardi a valere sui Fondi per le aree sottoutilizzate.

Dal Documento, che illustra anche la consistenza delle opere avviate, emerge che il 77% dell'investimento complessivo e il 68% del fabbisogno finanziario necessario al completamento dell'intervento è localizzato nelle regioni del Nord, il 13% e 24% nelle regioni del Centro e il 10% e l'8% nelle regioni del Mezzogiorno.

Un ulteriore dato vede nelle regioni del Mezzogiorno localizzato il maggior numero degli interventi contenuti nel Primo Programma delle infrastrutture strategiche che risultano non finanziati e non approvati dal CIPE anche se solo in linea teorica.

