

IV. INFRASTRUTTURE, SANITÀ, ISTRUZIONE E RICERCA: LE TENDENZE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

LE POLITICHE PER LE INFRASTRUTTURE

Investimenti pubblici e crescita economica

1. Il Documento di economia e finanza (DEF), che propone il percorso di riequilibrio dei conti pubblici e di realizzazione delle riforme strutturali per il quadriennio fino al 2014, delinea un quadro non rassicurante, nel quale appare centrale l'*impasse* di un'economia bloccata su un ritmo di crescita troppo basso (e, in ogni caso, lontano dalle dinamiche in atto negli altri principali paesi) e vincolata a severi obiettivi di riduzione del disavanzo e del debito pubblico.

La condizione di crescita lenta rende più arduo realizzare il necessario contenimento della spesa pubblica, che nelle proiezioni governative appare di portata rilevante.

Non sorprende, pertanto, che il profilo programmatico del DEF seguiti a penalizzare le spese per investimenti pubblici, in rapida flessione già nel 2010 e destinate a ridursi ancora nell'orizzonte temporale di riferimento del DEF.

Tali spese segnavano un'incidenza sul Pil del 3,5 per cento all'inizio degli anni ottanta, del 2,1 per cento nel 2010 e sono previste discendere all'1,6 per cento nel 2014. In tale anno, rispetto al 2009, il livello degli investimenti pubblici risulterebbe ridotto di oltre il 25 per cento per le amministrazioni pubbliche nel complesso e di quasi il 30 per cento per le amministrazioni locali. Una tendenza che palesa un orientamento contraddittorio con gli impegni programmatici di natura strutturale – ribaditi, da ultimo nel Piano nazionale di riforma e nel Piano per il Sud – volti al rilancio e all'accelerazione delle infrastrutture e delle opere pubbliche.

Del resto, se si escludessero dai futuri “tagli” le spese in conto capitale, la correzione necessaria sulla spesa corrente primaria assumerebbe dimensioni di difficile sostenibilità: per puntare all'azzeramento del disavanzo, senza modificare il livello attuale della pressione fiscale, essa dovrebbe ridursi di circa il 7 per cento in termini reali da oggi al 2014.

Anche se la sola dimensione finanziaria del capitale pubblico non è misura sufficiente per valutarne gli effetti sull'attività economica, si può comunque sostenere che, se la quota degli investimenti pubblici sul prodotto è sacrificata e indirizzata lungo un percorso di forte contrazione, si allontanano le prospettive di sviluppo economico, di aumento dell'occupazione e

di riduzione dei divari regionali, obiettivi al centro della “strategia di Lisbona” e prioritari nello stesso percorso di attuazione del federalismo.

2. Nell’analisi economica, gli investimenti pubblici e la dotazione infrastrutturale occupano un posto di rilievo, nella diffusa convinzione che essi rappresentino “le ruote – se non il motore – dell’attività economica”. Il positivo legame tra capitale pubblico e crescita si determina attraverso gli effetti sulla produttività e sui costi per unità di prodotto: maggiori investimenti pubblici accrescono la dotazione complessiva di infrastrutture, quindi lo *stock* di capitale fisso pubblico, e ciò genera benefici alle imprese produttive in termini di riduzione dei costi e di crescita della concorrenza.

Sotto il profilo teorico, uno dei problemi della valutazione degli effetti degli investimenti pubblici sulla crescita discende dall’osservazione che la realizzazione di infrastrutture implica l’impiego di risorse che, in alternativa, potrebbero essere destinate ad altri usi produttivi. Inoltre, non va dimenticato che la “missione” affidata agli investimenti pubblici non è soltanto quella di migliorare l’allocazione delle risorse e di incrementare la produttività dei fattori, ma anche quella di garantire obiettivi solo indirettamente connessi alla crescita economica (come, ad esempio, la protezione ambientale) o che, comunque, richiedono l’impegno e l’iniziativa “pubblica” per la resa di servizi collettivi (come per le infrastrutture nella sanità e nell’istruzione).

Più controversa è la questione se un elevato livello di investimenti in infrastrutture pubbliche si ponga in una relazione di complementarietà o di sostituzione rispetto agli investimenti del settore privato. Resta, in ogni caso, empiricamente verificato che al consistente declino degli investimenti pubblici negli ultimi venti anni abbia corrisposto, in Europa, un forte rallentamento della produttività e della crescita economica.

3. Una riflessione sulle prospettive delle politiche delle infrastrutture in Italia deve, necessariamente, trarre avvio da una puntuale verifica della situazione di partenza. Al riguardo, è opinione diffusa che il nostro paese registri un ampio e crescente divario nella dotazione infrastrutturale, sia nei confronti degli altri maggiori paesi europei sia, all’interno, tra regioni del Centro-Nord e Mezzogiorno. E che tale divario pregiudichi la ripresa economica, in una fase nella quale il recupero di tassi di crescita più elevati costituisce l’obiettivo prioritario della politica economica (secondo stime della Banca d’Italia, il tasso di crescita del prodotto potenziale risulta, in Italia, in rapida caduta, dall’1,5 per cento del 2007 allo 0,3 per cento previsto per il 2011).

La misurazione del divario infrastrutturale tra paesi o tra regioni è un'operazione complessa sul piano metodologico: gli indicatori disponibili privilegiano, infatti, una rappresentazione parziale degli investimenti pubblici, riferendosi o alle dimensioni finanziarie o, in alternativa, alle dotazioni fisiche delle infrastrutture. E, in entrambi i casi, non cogliendo aspetti di grande rilievo, quali l'efficienza dei servizi resi e l'intensità dell'utilizzo dell'opera infrastrutturale.

Confronti e graduatorie vanno, pertanto, letti con cautela. Pur con tale doverosa avvertenza, le elaborazioni disponibili offrono un quadro non favorevole all'Italia. Secondo recenti valutazioni del *World Economic Forum*, che costruisce un indicatore sintetico sulla dotazione infrastrutturale (a sua volta basato sulla misurazione della posizione relativa di ciascun paese in otto sottocategorie di infrastrutture), l'Italia occuperebbe, attualmente, il 73esimo posto su 134 paesi, in una graduatoria che vede la Germania al terzo, la Francia al quarto, il Regno Unito al ventiquattresimo e la Spagna al ventisettesimo posto.

Va, peraltro, ribadito come le rilevazioni fondate essenzialmente sulle dotazioni "fisiche" di capitale pubblico non diano conto, compiutamente, della qualità del sistema infrastrutturale del Paese e delle diverse aree territoriali. La funzionalità e la qualità dei progetti e delle realizzazioni e la loro interconnessione con il sistema produttivo rappresentano fattori ulteriori di differenziazione e di divario.

Il ritardo infrastrutturale verificato nel confronto europeo si ripete a livello nazionale, se si comparano le dotazioni del Mezzogiorno con quelle del Centro-Nord. Anche in questo caso, infatti, vi è evidenza di uno svantaggio strutturale delle regioni meridionali, tanto da poter ritenere che la penalizzazione dell'Italia nelle graduatorie internazionali derivi, in buona misura, dalle carenze che si riscontrano nel Sud. In buona misura ma non del tutto, poiché, se si guarda alle infrastrutture di trasporto (strade, autostrade e ferrovie) – il settore nel quale il nostro ritardo è più pronunciato - anche le aree più attrezzate del Nord appaiono sottodimensionate nel confronto con le regioni più avanzate del resto d'Europa.

Le risorse pubbliche per le infrastrutture: un confronto europeo.

4. Nel dibattito sulla questione infrastrutturale, si tende a riportare l'inadeguatezza dello *stock* di capitale pubblico ad un insufficiente livello di spesa pubblica per investimenti o, più in generale, di spesa in conto capitale delle amministrazioni pubbliche. Più specificamente, il divario tra l'Italia e gli altri Paesi europei e, all'interno del territorio nazionale, tra Centro-Nord e Mezzogiorno, sarebbe imputabile al fatto che l'Italia spende meno degli altri paesi e il Mezzogiorno meno del resto d'Italia.

Si tratta di un aspetto controverso, che richiede qualche puntualizzazione con riguardo sia all'arco temporale di riferimento che ad alcune necessarie precisazioni di ordine definitorio.

Quanto al primo punto, se si fa riferimento al lungo periodo, si osserva che la tendenza al declino delle spese in conto capitale delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali – e, in particolare, degli investimenti pubblici – è un *trend* che, da decenni, accomuna la generalità dei paesi occidentali.

Già dagli anni settanta, infatti, è iniziata una graduale discesa della spesa per investimenti pubblici in quasi tutti i paesi industrializzati, anche in ragione dell'avvenuto conseguimento di un livello di *stock* di capitale adeguato alle economie mature. Negli anni novanta, la flessione è risultata particolarmente pronunciata in Europa a seguito delle politiche di consolidamento dei conti pubblici rese necessarie dalla prospettiva di avvio della terza fase dell'Unione economica e monetaria. In tale periodo, la spesa in conto capitale ha svolto un ruolo di cuscinetto, favorendo il riequilibrio dei bilanci richiesto dal Trattato di Maastricht.

La scelta di sacrificare, in primo luogo, le spese in conto capitale è stata condivisa dalla generalità dei paesi: dal 1990 al 1998, gli investimenti fissi lordi in percentuale sul Pil sono diminuiti molto più rapidamente della spesa totale al netto degli interessi.

Del resto, questa divaricazione può essere spiegata dal fatto che, in periodi di tensione finanziaria, gli investimenti pubblici costituiscono una componente di spesa che può essere compressa più facilmente delle spese correnti e, soprattutto, con minori costi politici, trattandosi di impegni meno rigidi e più suscettibili di rinvio.

Nell'ultimo decennio, invece, i valori medi dell'area dell'euro segnalano una sostanziale costanza: misurati in rapporto al Pil, gli investimenti fissi erano pari al 2,5 per cento tanto nel 2000 quanto nel 2010. L'interruzione del *trend* declinante degli investimenti pubblici è, in parte, da attribuire agli effetti positivi dell'introduzione dell'euro sul livello dei tassi di interesse e, di conseguenza, sul contenimento delle spese per interessi sul debito pubblico (tavola 1).

Tavola 1

INVESTIMENTI FISSI LORDI: UN CONFRONTO EUROPEO

(milioni di euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Unione europea (15 paesi)	196.825	210.410	211.257	225.049	233.394	224.119	259.354	281.844	292.322	300.603	284.893
Germania	36.790	36.780	36.010	33.810	31.630	30.230	32.360	34.310	36.740	39.300	38.940
Spagna	19.855	22.564	25.840	28.069	28.428	32.354	36.604	42.587	42.724	46.068	39.178
Francia	44.409	44.895	44.575	47.933	51.090	56.237	57.561	61.491	62.698	64.219	59.198
Italia	27.720	29.630	22.468	32.778	33.426	33.711	34.786	35.796	34.968	38.060	31.879

(in rapporto Pil)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Unione europea (15 paesi)	2,2	2,3	2,2	2,3	2,3	2,2	2,4	2,4	2,5	2,8	2,5
Germania	1,8	1,7	1,7	1,6	1,4	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6	1,6
Spagna	3,2	3,3	3,5	3,6	3,4	3,6	3,7	4,0	3,9	4,4	3,7
Francia	3,1	3,0	2,9	3,0	3,1	3,3	3,2	3,2	3,2	3,4	3,0
Italia	2,3	2,4	1,7	2,5	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2	2,5	2,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Più di recente, nella fase di lento recupero delle economie dalla crisi internazionale, diversi paesi hanno centrato le politiche di rilancio su vasti programmi di potenziamento delle infrastrutture, con un impegno rilevante di risorse del bilancio pubblico che inverte il *trend* discendente di lungo periodo. Ciò nella convinzione che gli investimenti pubblici producano, allo stesso tempo, uno stimolo alla crescita sia di breve che di lungo periodo. Nel breve termine, i progetti infrastrutturali attivano direttamente la domanda aggregata; nel lungo termine, una maggiore dotazione di infrastrutture aumenta l'efficienza e la competitività del sistema produttivo e innalza, per tale via, il livello del prodotto potenziale. Non meno importanti sono gli effetti positivi in termini di maggiore coesione territoriale e di più alta qualità della vita.

Fattori di natura assai diversificata, sui quali è opportuno soffermarsi (dai più stringenti vincoli di finanza pubblica alla complessità delle procedure; dalla frammentazione delle competenze e dei poteri alle “esternalità” negative di tipo ambientale) stanno precludendo all'Italia questo percorso virtuoso di uscita dalla recessione e dal declino strutturale.

5. L'Italia, che agli inizi dello scorso decennio era sostanzialmente allineata ai valori medi dell'area dell'euro, si colloca attualmente su un livello più basso (2,1 per cento), esclusivamente per effetto della drastica flessione degli investimenti pubblici registrata nel 2010 (-16,2 per cento).

Come ricordato, la tendenza riflessiva del 2010 si accentua nelle proiezioni del DEF (tanto “a legislazione vigente” che “a politiche invariate”) relative al quadriennio 2011-2014, nel quale il livello degli investimenti pubblici sarebbe di oltre il 30 per cento inferiore alla media europea. E' solo in prospettiva, dunque, che si intravede un impegno di risorse finanziarie minore di quello programmato dagli altri principali paesi. Se si considera che la capacità di tradurre l'impegno di risorse finanziarie pubbliche in maggiori dotazioni infrastrutturali è, in Italia, assai inferiore rispetto ai paesi concorrenti, lo scenario prospettato dal DEF suscita allarme.

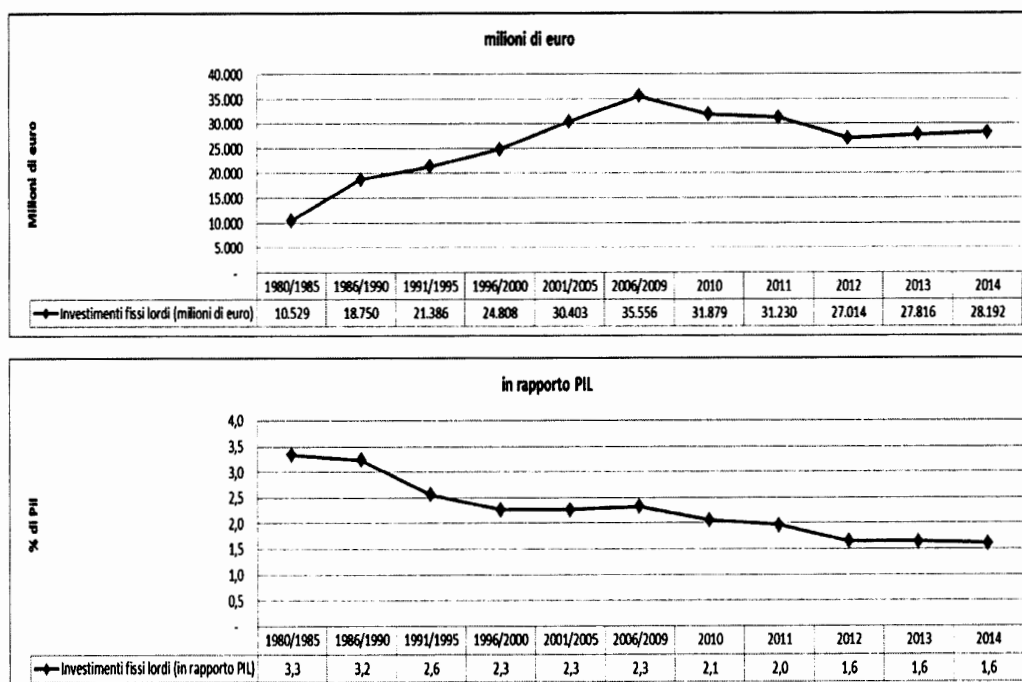
Osservando la serie storica di lungo periodo (figura 1), si conferma il progressivo restringimento della quota di investimenti pubblici sul prodotto interno lordo. Da un'incidenza costantemente superiore al 3 per cento tra il 1980 e il 1990, si è poi passati, nel decennio

successivo, a valori prossimi al 2,4 per cento e di poco superiori, in media, al 2,5 per cento nel periodo 2000-2009. Come si è già ricordato, tale andamento è sostanzialmente in linea con la tendenza registrata negli altri paesi europei, tra i quali, negli ultimi anni, solo la Francia e, soprattutto, la Spagna presentano un livello di spesa nettamente più elevato, mentre Germania e Regno Unito sono al di sotto della quota dell'Italia.

Secondo valutazioni esposte in una recente indagine della Banca d'Italia, se la finalità è quella di confrontare il grado e la qualità della dotazione infrastrutturale tra paesi e tra aree geografiche subnazionali, l'impiego di una sola tipologia di indicatori può condurre a valutazioni imprecise, se non errate. Ciò significa, in altri termini, che la comparazione basata sul livello di spesa pubblica per investimenti, che non sembra penalizzare il nostro paese - se non riferita al periodo più recente e allo scenario di medio termine - fornisce un'immagine distorta della condizione effettiva. Anche la stima del capitale pubblico effettuata a partire dai flussi di spesa (con il metodo dell'"inventario permanente") colloca l'Italia in una posizione allineata a quella dei maggiori paesi europei. Il divario, invece, diviene ampio se si utilizzano criteri di misurazione delle "dotazioni fisiche" di infrastrutture: in tal caso, nel 2009, la Germania supera l'Italia di oltre il 20 per cento, mentre all'interno del territorio nazionale il Mezzogiorno segna un ritardo, rispetto al Centro-Nord, dell'ordine del 30 per cento.

Grafico 1

GLI INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA, 1980-2014



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

6. Nel tempo è notevolmente aumentata l'incidenza sul totale degli investimenti pubblici della spesa che fa capo alle amministrazioni regionali e locali. Essa si collocava intorno al 55 per cento all'inizio degli anni ottanta, intorno al 67 per cento all'inizio degli anni novanta, mentre ha superato il 75 per cento nella media del periodo 2000-2009. Nel 2010, la concentrazione sulle amministrazioni locali della flessione degli investimenti pubblici, ne ha ridotto il peso sul totale a poco più del 73 per cento (tavola 2).

GLI INVESTIMENTI FISSI LORDI PER SOTTOSETTORI ^(a) - ANNI 1980-2014

Tavola 2

Milioni di euro

Investimenti fissi lordi	1980/1985	1986/1990	1991/1995	1996/2000	2001/2005	2006/2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pubblica Amministrazione	10.529	18.749	21.386	24.808	30.403	35.556	31.879	31.230	27.014	27.816	28.192
Amministrazioni centrali	4.087	5.662	6.160	6.069	6.887	7.906	8.290	9.284	7.158	7.749	7.984
Stato	1.631	2.987	3.379	4.140	4.659	5.175	4.946	0	0	0	0
Amministrazioni locali	5.955	12.050	14.043	18.182	25.826	27.236	23.373	21.946	20.206	20.047	20.158
Enti di previdenza	486	1.037	1.183	557	-2.311	415	216	0	-350	20	50

(a) per i quinquenni, valori medi annui

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Una analisi degli investimenti pubblici per sottosettori e per tipologia di beni evidenzia che la composizione degli interventi è rimasta sostanzialmente stabile nell'ultimo decennio (tavola 3). Gli investimenti in fabbricati residenziali e non residenziali costituiscono oltre il 40 per cento del totale, le opere stradali poco meno di un quarto del totale e le altre opere del Genio civile (porti, condotte, opere per la difesa del suolo, linee ferroviarie ecc.) più del 15 per cento del totale. Nel complesso, gli investimenti destinati ad incrementare lo *stock* di capitale pubblico di natura infrastrutturale rappresentano all'incirca l'80 per cento del totale, il resto essendo costituito da spese per attrezzature, macchinari, mobili, mezzi di trasporto e *software*.

Nella ripartizione per sottosettori, si osserva che il ruolo delle amministrazioni locali è preponderante in ogni tipologia di intervento: fanno capo agli enti territoriali l'80 per cento degli investimenti in fabbricati, il 77 per cento delle opere del Genio civile e il 73 per cento delle opere stradali.

INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORI E TIPOLOGIA DI BENI: ANNI 2000-2009

Tavola 3
Milioni di euro

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AMMINISTRAZIONI CENTRALI										
Macchine e attrezzature	775	790	846	1.133	883	649	554	570	418	438
Macchine per l'ufficio e apparati per le comunicazioni	618	886	949	1.289	999	933	859	1.171	1.215	1.174
Mobili	89	142	149	202	157	79	67	64	53	64
Mezzi di trasporto	700	919	1.000	1.386	1.093	1.275	617	1.122	681	870
Software	487	505	509	533	521	521	527	542	542	520
Fabbricati (a)	1.238	1.407	1.290	1.429	1.344	1.296	1.022	1.262	1.045	2.043
Opere stradali	1.712	1.895	1.933	1.549	1.818	2.169	2.414	2.413	2.429	2.436
Altre opere del genio civile (b)	773	602	762	700	1.035	1.330	1.113	1.290	1.287	1.398
Totale investimenti al lordo delle vendite	6.393	7.146	7.439	8.221	7.850	8.252	7.173	8.434	7.670	8.943
- Vendita beni immobili	-10	-3	-391	-446	-2.248	-1.171	-217	-146	-91	-132
- Vendita beni mobili	-2	-2	-5	-1	-3	-2	-4	-2	-2	-2
Totale investimenti fissi lordi	6.381	7.141	6.843	7.774	5.599	7.079	6.952	8.286	7.577	8.809
AMMINISTRAZIONI LOCALI										
Macchine e attrezzature	2.201	2.412	2.386	2.541	2.833	2.754	2.874	2.543	2.472	2.440
Macchine per l'ufficio e apparati per le comunicazioni	627	694	672	698	745	820	833	810	810	826
Mobili	316	349	335	319	316	361	379	350	334	341
Mezzi di trasporto	156	172	166	163	163	194	206	235	250	256
Software	464	483	485	505	495	495	503	522	520	502
Fabbricati (a)	9.322	10.156	11.074	11.986	13.375	12.935	13.089	12.994	12.525	12.406
Opere stradali	4.121	4.694	4.920	5.808	6.693	6.163	6.253	6.606	6.499	6.526
Altre opere del genio civile (b)	4.601	5.070	5.418	5.247	5.477	4.706	5.247	4.547	4.666	4.771
Totale investimenti al lordo delle vendite	21.808	24.030	25.456	27.267	30.097	28.428	29.384	28.607	28.075	28.068
- Vendita beni immobili	-744	-892	-819	-1.136	-888	-978	-1.234	-1.112	-1.124	-937
- Vendita beni mobili	-83	-67	-140	-354	-630	-244	-319	-127	-204	-135
Totale investimenti fissi lordi	20.981	23.071	24.497	25.777	28.579	27.206	27.831	27.368	26.747	26.996
ENTI DI PREVIDENZA										
Macchine e attrezzature	48	72	43	60	43	49	32	39	37	27
Macchine per l'ufficio e apparati per le comunicazioni	56	58	49	68	48	30	35	38	42	30
Mobili	9	9	8	11	8	5	5	6	7	5
Mezzi di trasporto	19	20	17	23	16	10	12	13	15	11
Software	26	27	27	28	27	27	27	28	28	27
Fabbricati (a)	503	347	574	230	375	357	147	169	301	1.143
Opere stradali	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Altre opere del genio civile (b)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale investimenti al lordo delle vendite	661	533	718	420	517	478	258	293	430	1.243
- Vendita beni immobili	-302	-1.093	-9.589	-1.191	-1.268	-1.029	-254	-147	-152	-8
- Vendita beni mobili	-1	-22	-1	-2	-1	-23	-1	-4	0	0
Totale investimenti fissi lordi	358	-582	-8.872	-773	-752	-574	3	142	278	1.235
TOTALE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE										
Macchine e attrezzature	3.024	3.274	3.276	3.734	3.759	3.452	3.460	3.152	2.927	2.905
Macchine per l'ufficio e apparati per le comunicazioni	1.301	1.638	1.670	2.055	1.792	1.783	1.726	2.019	2.067	2.030
Mobili	414	500	492	532	481	445	450	420	394	410
Mezzi di trasporto	875	1.111	1.182	1.572	1.272	1.479	835	1.370	946	1.137
Software	977	1.015	1.021	1.066	1.043	1.043	1.057	1.092	1.090	1.049
Fabbricati (a)	11.063	11.910	12.938	13.645	15.094	14.588	14.258	14.425	13.871	15.592
Opere stradali	5.833	6.589	6.853	7.357	8.511	8.332	8.667	9.019	8.928	8.962
Altre opere del genio civile (b)	5.374	5.672	6.180	5.947	6.512	6.036	6.360	5.837	5.953	6.169
Totale investimenti al lordo delle vendite	28.862	31.709	33.613	35.908	38.464	37.158	36.816	37.334	36.175	38.254
- Vendita beni immobili	-1.056	-1.988	-10.999	-2.773	-4.404	-3.178	-1.705	-1.405	-1.367	-1.077
- Vendita beni mobili	-86	-91	-146	-357	-634	-269	-324	-133	-206	-137
Totale investimenti fissi lordi	27.720	29.630	22.468	32.778	33.426	33.711	34.787	35.796	34.602	37.040

(a) Include fabbricati residenziali, non residenziali e spese per il trasferimento di proprietà degli immobili

(b) Le altre opere del genio civile includono porti, condotte, opere per la difesa del suolo, linee ferroviarie, etc.

Fonte: Istat, Conti aggregati delle Amministrazioni Pubbliche, giugno 2010

L'ISTAT non ha ancora reso noto l'aggiornamento al 2010 degli investimenti delle amministrazioni pubbliche per sottosettori e tipologia di beni, ma le stime provvisorie (tratte anche dalla banca-dati Siope) indicherebbero una forte caduta degli investimenti in fabbricati,

tanto nei conti delle amministrazioni centrali che in quelli delle amministrazioni locali. Significativa è anche la flessione che, per gli enti locali, si segnala nelle opere stradali e nelle altre opere del Genio civile, con decrementi, rispetto al 2009, che dovrebbero essere compresi tra il 15 e il 20 per cento

I “tagli” alle spese per investimenti delle Amministrazioni pubbliche

7. Alla brusca inversione di tendenza delle spese per investimento, che connota negativamente il “budget” di tutte le Amministrazioni pubbliche, dallo Stato alle Regioni e alle altre amministrazioni territoriali (per non dire delle limitazioni che si estendono a società ed enti a controllo pubblico, ancorchè esterni al perimetro delle amministrazioni pubbliche), non sono estranee le modalità di attuazione dei provvedimenti di riequilibrio dei conti pubblici messi a punto tra il 2008 e il 2010, in linea con l’orientamento europeo di anticipare, rafforzandone la portata, interventi di correzione dei conti pubblici segnati da “sconfinamenti di entità non limitata e di natura non temporanea”.

Con le disposizioni del DL 112/08 e del DL 78/10, si determinano, infatti, le condizioni per una particolare concentrazione dei tagli di spesa sugli investimenti pubblici, tanto a livello delle amministrazioni centrali che di quelle locali. Nel primo caso, il meccanismo di contenimento degli investimenti pubblici è diretto, operando attraverso riduzioni lineari degli stanziamenti di conto capitale del bilancio dello Stato più forti delle riduzioni di spese correnti (tavola 4).

Tavola 4

RIDUZIONI DISPOSTE DAI PROVVEDIMENTI TAGLIA-SPESE DELL’ULTIMO DECENNIO

provvedimenti	anno	Riduzione % su spesa corrente primaria	Riduzione % su spesa in conto capitale	Riduzione % su spesa finale primaria
DL 194 del 2002 (Legge 246/2002)	2002	1,00	5,97	1,81
DL 168 del 2004 (Legge 191/2004)	2004	0,59	3,67	0,99
DL 223 del 2006 (Legge 248/2006)	2006	0,16	0,13	0,16
LF 2007 art.1,c. 507	2007	0,53	1,3	0,62
	2008	0,93	2,21	1,11
	2009	0,63	3,69	0,92
DL 112 del 2008 (Legge 133/2008)	2009	0,86	9,81	1,85
	2010	0,93	11,03	1,92
	2011	1,61	21,51	3,48
DL 78 del 2010 (Legge 122/2010)	2011	0,20	3,83	0,55

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati esposti negli allegati ai provvedimenti.

Nel riquadro “*I tagli delle spese in conto capitale nel bilancio dello Stato: il DL n. 112/08*” viene effettuata una ricognizione delle riduzioni lineari operate con il provvedimento del giugno 2008, utilizzando dati ad elevato grado di disaggregazione. Ciò consente di valutare l’evoluzione dei tagli per le principali categorie della spesa in conto capitale.

Nel caso di Regioni, Province e Comuni, il netto rallentamento della dinamica della spesa in conto capitale sembra potersi riferire – oltre alle note cause di inefficienza strutturale (ridotta capacità progettuale e di programmazione, sovrapposizione di competenze, inadeguatezza dei meccanismi di coordinamento e monitoraggio, ecc.) – alle distorsioni determinate dall’applicazione del Patto di stabilità interno e, in particolare, del criterio del saldo-obiettivo, da calcolare in termini di competenza mista. Paradossalmente, infatti, ad un ampio risultato positivo conseguito da tali enti in termini di avanzo corrente (come tale, misurato in termini di pura competenza), non corrisponde, nella generalità dei casi, un analogo avanzo di cassa, il solo utilizzabile “a copertura” delle spese di investimento.

8. Le serie storiche degli investimenti fissi lordi delle Amministrazioni pubbliche, illustrate nei precedenti paragrafi, offrono una rappresentazione approssimata delle infrastrutture pubbliche, non soltanto perché, come si è già osservato, si tratta di indicatori di tipo monetario (non direttamente rapportabili alla dotazione fisica di capitale pubblico), ma anche per i criteri di classificazione e di elaborazione della contabilità nazionale che, con riguardo alle statistiche sulle infrastrutture pubbliche, possono generare interpretazioni fuorvianti, soprattutto in sede di confronti internazionali.

La contabilità nazionale richiede l’impiego di regole standardizzate: i dati sopra riportati sugli investimenti pubblici soddisfano pienamente tale esigenza, in virtù dei minuziosi criteri che presiedono alla costruzione dei conti consolidati delle amministrazioni pubbliche. E, tuttavia, essi non si prestano appieno a misurare le variazioni dello *stock* infrastrutturale pubblico e, soprattutto, ad effettuare confronti affidabili a livello internazionale.

Come si è già avuto modo di osservare, infatti, le convenzioni contabili prevedono che nella categoria delle spese per investimenti fissi lordi siano ricomprese tanto le opere pubbliche quanto l’acquisto, da parte delle amministrazioni pubbliche, di macchinari, attrezzature, mezzi di trasporto e *software*; spese che, nel complesso, raggiungono circa il 20 per cento del totale degli investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche, ma che certamente non concorrono alla dotazione infrastrutturale.

D’altra parte, in ragione di un criterio di esclusione di natura economico-finanziaria e non giuridica, non rientrano tra gli investimenti pubblici le opere realizzate dalle imprese a controllo

pubblico o, comunque, da enti esterni alle Amministrazioni pubbliche, che la contabilità nazionale classifica nel settore privato. Si tratta di interventi infrastrutturali di dimensioni molto diversificate tra paesi (ed anche tra aree interne di un paese) e per i quali non si dispone di comparazioni internazionali. Attualmente, nella situazione italiana, gli enti non ricompresi nel perimetro delle amministrazioni pubbliche (come risultante dall'elenco ISTAT redatto, annualmente, ai sensi dell'art.1, comma 3 della legge 196/2009) possono essere raggruppati nelle due categorie delle imprese pubbliche nazionali e delle imprese pubbliche locali. Tra le prime rientrano, per indicare solo le maggiori, l'ENEL, l'ENI, le Ferrovie dello Stato, le Poste, l'Azienda monopoli di Stato, la Cassa Depositi e Prestiti, le aziende ex IRI. Tra le seconde, i Consorzi di enti locali, le Società e fondazioni partecipate, le aziende municipalizzate e altre istituzioni locali.

Si tratta, indipendentemente dalla forma giuridica, di soggetti nei confronti dei quali operano forme di finanziamento o di controllo nella gestione da parte di enti appartenenti alla Pubblica amministrazione. Una stima dell'incidenza dell'attività di investimento riferibile a questa specifica categoria di soggetti istituzionali può essere tratta, per l'Italia, dai conti relativi al cosiddetto "Settore pubblico allargato". Secondo stime della Banca d'Italia, gli investimenti cumulati in infrastrutture del Genio civile, nel periodo 1996-2007, pari a circa 140 miliardi di euro, più che raddoppiano se si aggiungono quelli del complesso degli enti del settore pubblico allargato (240 miliardi).

Nel periodo in esame, appare meritevole di segnalazione la tendenza ad una accelerazione degli investimenti di questi ultimi enti nelle aree del Nord Est, soprattutto per effetto di una concentrazione di interventi nelle infrastrutture di trasporto.

Le principali cause del ritardo infrastrutturale

9. Negli ultimi due decenni non sono, dunque, emersi segnali evidenti di un rapporto causa/effetto tra esiguità di risorse finanziarie pubbliche e ritardo infrastrutturale rispetto agli altri paesi europei. Se il livello della spesa pubblica in conto capitale non si discosta significativamente (almeno fino al 2009) da quello prevalente altrove, mentre il divario infrastrutturale tende, invece, ad ampliarsi, le cause vanno ricercate in altri fattori di natura non finanziaria. In altri termini, si può affermare che, a parità di mobilitazione di risorse pubbliche, gli altri paesi evidenziano una ben maggiore capacità di realizzazione di interventi infrastrutturali. Uno scostamento che, di fatto, è ancora più ampio, ove si consideri che le spese pubbliche per investimento registrano, in Italia, una quota molto elevata di interventi di manutenzione straordinaria di opere pubbliche realizzate in anni precedenti.

Alla base del ritardo dell'Italia vi sono, dunque, ostacoli e inefficienze che non ritroviamo nelle esperienze degli altri paesi europei. Uno studio recente della Banca d'Italia ha riassunto efficacemente le criticità specifiche del nostro paese, individuandole in:

- la mancanza di una vera programmazione pluriennale del bilancio pubblico e, in particolare, degli impegni in conto capitale, anche a causa della sovrapposizione di diverse competenze istituzionali;
- l'assenza di una valutazione sistematica dei costi e dei benefici dei progetti che, precludendo la selezione delle opere più valide, concorre a determinare costi unitari elevati nel confronto internazionale;
- la frammentarietà delle fonti di finanziamento e il conseguente ricorso al finanziamento parziale delle opere;
- la frequenza di ampi scostamenti tra preventivi e costi di realizzazione;
- l'inadeguatezza delle procedure di affidamento dei lavori;
- le carenze dell'attività di monitoraggio che non consentono di controllare lo stato di avanzamento dei singoli interventi e di formulare valutazioni generali sull'efficienza del processo di realizzazione delle opere.

Le difficoltà di programmazione e di localizzazione si riflettono, poi, sui tempi e sui costi di realizzazione degli interventi. Ciò, peraltro, avviene in modo diversificato nel territorio nazionale.

Le indagini disponibili sui tempi necessari, in Italia, per completare tutte le fasi realizzative delle opere pubbliche evidenziano un confronto con gli altri paesi penalizzante: per le infrastrutture di dimensioni maggiori, il completamento delle opere richiede non meno di dieci anni. La sola attività di progettazione (preliminare, definitiva ed esecutiva) può essere, infatti, superiore a cinque anni; vi è, poi, una fase non breve destinata a predisporre e realizzare le gare; infine, la fase realizzativa vera e propria. Si tratta di tempi che, secondo stime dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, risultano anche tre volte superiori a quelli dei paesi europei a più alta intensità di investimenti pubblici (Spagna e Francia) e con uno scostamento, rispetto al *timing* di progetto, che produce ritardi di poco inferiori al 90 per cento (26 per cento nella media degli altri paesi europei).

Anche in materia di costi, gli indicatori disponibili segnalano divari significativi tra l'Italia e gli altri paesi, con oneri di realizzazione che, nel settore delle infrastrutture di trasporto, sono più che doppi rispetto alla Spagna e, anche in questo caso, molto superiori ai preventivi.

10. Negli ultimi anni, si è, poi, allargato, nel Mezzogiorno, l'arco temporale complessivo per l'assegnazione dei lavori (mediamente del 30 per cento più ampio rispetto al Centro Nord). I

condizionamenti legati ai fenomeni diffusi di illegalità sembrano costituire nel Sud il fattore principale dei ritardi e del lievitare dei costi di realizzazione delle opere, rafforzando gli ostacoli che discendono dalle altre consolidate carenze (inadeguata capacità progettuale delle amministrazioni, limiti nella selezione di opere e di imprese, insufficiente monitoraggio).

Va rilevato che, mentre le insufficienze della fase decisionale e di progettazione determinano ritardi più o meno omogenei in tutte le aree del Paese, la fase realizzativa segna una netta divaricazione tra Centro-Nord e Mezzogiorno: nel programma per le infrastrutture strategiche i completamenti a fine 2009 sarebbero stati, nel Mezzogiorno, meno del 10 per cento dei progetti approvati dal Cipe, contro circa il 30 per cento per il Centro-Nord.

Nel generale declino delle spese in conto capitale, la riduzione della quota localizzata nelle regioni del Sud è stata continua dall'inizio degli anni novanta, anche per effetto, nei primi anni, della fine dell'intervento straordinario gestito dalla Cassa per il Mezzogiorno. Dal 2000 al 2010 tale quota – alla quale era originariamente assegnato un valore *target* del 45 per cento sul totale della spesa in conto capitale – è passata dal 40 a circa il 35 per cento.

Si tratta, a ben vedere, di una tendenza che va ben oltre il rilievo statistico, sollevando interrogativi di fondo sullo stesso funzionamento del sistema di “aggiuntività” delle risorse destinate alle infrastrutture pubbliche nelle aree sottoutilizzate. Essa sembra dimostrare, in modo evidente, come, nella flessione generalizzata, divengano labili (fino a scomparire) le distinzioni tra intervento ordinario e spesa aggiuntiva; quest'ultima non essendo in grado neppure di bilanciare la debolezza permanente della prima. Sotto questo profilo, siamo di fronte ad una questione molto critica che richiama lo stesso dettato dell'art. 119 della Costituzione, che indica una netta distinzione tra il finanziamento ordinario delle funzioni degli enti territoriali, secondo i criteri della legge delega, e le risorse aggiuntive destinate, secondo il comma 5, alle specifiche finalità indicate.

A sua volta, quest'ultima riflessione riporta all'attenzione le molteplici cause che vedono concentrarsi, proprio nel Mezzogiorno, le maggiori difficoltà di realizzazione della politica di sviluppo e di recupero infrastrutturale.

La Legge obiettivo e il Programma delle infrastrutture strategiche

11. Carenze, difficoltà e ritardi non si riscontrano soltanto con riguardo alle infrastrutture realizzate con risorse finanziarie ordinarie, ma anche a quelle programmate con la Legge obiettivo (legge n. 443/2001).

Anzi, specifiche criticità sembrano riguardare proprio la legislazione speciale, la cui gestione si è per lungo tempo tradotta, sostanzialmente, in una mera prenotazione pluriennale di risorse ripartita su una platea di interventi infrastrutturali estremamente frazionata (più cantieri e

meno funzionalità), e con un divario amplissimo tra numero e dimensione dei progetti individuati ed esiguità delle realizzazioni e dei completamenti delle opere.

Nell'aprile scorso, con il DEF, è stato diffuso il 9° Allegato Infrastrutture, con il quale viene aggiornato il Programma delle infrastrutture strategiche (PIS), in attuazione della Legge Obiettivo del 2001.

Il PIS si propone di adeguare nel tempo i contenuti del programma di infrastrutturazione del paese, per tenere conto del Piano Nazionale di Riforma (PNR), componente essenziale del DEF, e del Piano per il Sud (approvato dal Consiglio dei Ministri alla fine del novembre 2010), nonché delle indicazioni contenute nella legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale (artt. 16 e 22).

In pratica, l'Allegato infrastrutture del DEF si differenzia dal precedente programma (VIII Allegato infrastrutture della Decisione di finanza pubblica, approvato con delibera CIPE 81/2010) in virtù del solo inserimento dei “completamenti funzionali previsti dal redigendo Piano per il Sud, per un costo complessivo pari a 4,1 miliardi (di cui 0,9 disponibili).

Il quadro complessivo è caratterizzato, in sintesi, dai seguenti dati principali, aggiornati al gennaio 2011 (tavola 5):

- il numero delle “opere strategiche” ha raggiunto quota 463;
- il costo complessivo dei lavori è stimato in 233 miliardi;
- il valore delle opere deliberate dal CIPE (e, quindi, dotate almeno del progetto preliminare e del quadro finanziario) è pari a 133 miliardi per 223 opere;
- le risorse finanziarie deliberate in sede CIPE ammontano a poco più di 73 miliardi, a valere su fondi statali, fondi UE, fondi degli enti locali e finanziamenti del settore privato;
- le opere in corso di realizzazione sono 145, mentre quelle ultimate sono 44, con un impiego di risorse, per queste ultime, pari a poco più di 5 miliardi di euro.

Se si osservano i dati del PIS per settore di intervento, si nota come circa il 50 per cento delle opere deliberate dal CIPE riguardi gli interventi nel settore stradale e ferroviario, con una netta preponderanza delle opere stradali. Con riguardo al costo di realizzazione, l'importo complessivo per tali categorie di interventi è di poco inferiore al 40 per cento dei finanziamenti totali deliberati dal CIPE; ma, in questo caso, con un'incidenza maggiore per le opere ferroviarie. Tale distribuzione settoriale manifesta orientamenti non del tutto coerenti con gli indirizzi programmatici, più volte ribaditi nei documenti governativi, nei quali si rinvergono enunciazioni circa l'importanza di un potenziamento del trasporto su ferro, rispetto al trasporto su gomma, ovvero circa la centralità di interventi di sostegno del settore dell'edilizia e del settore idrico.

Tavola 5

IL PROGRAMMA DI INFRASTRUTTURE STRATEGICHE

IL PROGRAMMA DI INFRASTRUTTURE STRATEGICHE

milioni di euro

macro opera	PIS		di cui: delibere CIPE							Stato di avanzamento			
	n. opere	costo totale	n. opere deliberate rate	di cui:		costo	di cui:		risorse disponibili	n.opere in realizzazione	di cui: opere ultimate	Risorse disponibili	
				stradali	ferroviarie		stradali	ferroviarie				opere in realizzazione (*)	opere in progettazione
Valichi	13	18.058	6	1	5	13.336	205	13.131	2.662	-	-	-	2.662
Corridoio plurimodale padano	75	46.863	34	22	12	31.951	16.480	15.472	17.428	13	1	11.344	6.084
Corridoio plurimodale tirreno-brennero	5	5.651	3	2	1	5.035	2.731	2.304	2.126	1	-	1.319	807
Corridoio plurimodale tirreno-nord europa	100	51.255	29	23	6	34.097	-	-	19.077	29	22	11.565	7.512
Corridoio plurimodale adriatico	14	1.664	4	2	2	753	324	429	753	2	1	256	497
Corridoio plurimodale dorsale centrale	8	5.506	1	1	-	570	571	-	570	-	-	-	570
MOSE	1	5.496	8(*)	-	-	5.496	-	-	3.474	8	4(*)	3.474	-
Ponte Stretto Messina	2	6.950	1	-	-	6.100	-	-	1.650	1	-	1.650	-
Corridoio trasversale e dorsale appenninica	50	54.366	26	24	2	10.659	-	792	5.302	13	1	3.073	2.229
Sistemi urbani	80	24.197	42	-	-	16.511	-	-	12.895	25	6	8.888	4.007
Piattaforma logistica euro mediterranea Sardegna	16	2.785	4	4	-	780	-	-	765	4	1	765	0,35
HUB portuali	15	2.721	8	3	-	1.995	-	-	1.465	3	-	673	792
HUB interportuali	28	1.576	18	-	-	641	-	-	553	11	2	288	265
Allacciamenti ferroviari e stradali - grandi hub aeroportuali	3	621	2	-	1	531	-	-	270	1	-	269	1
Schemi idrici	44	2.460	28	-	-	1.370	-	-	1.425	26	3	1.400	25
Piano degli interventi nel comparto energetico	6	1.656	6	-	-	1.656	-	-	1.656	5	3	692	964
Edilizia organi istituzionali	1	346	1	-	-	346	-	-	286	1	-	286	-
Edilizia scolastica sicurezza	1	489	1	-	-	489	-	-	489	1	-	489	-
Edilizia penitenziaria	1	503	1	-	-	503	-	-	503	1	-	503	-
TOTALE	463	233.164	223	82	29	132.819	20.310	32.129	73.349	145	44	46.934	26.415

(*) dettaglio delle tranches di finanziamento deliberate dal CIPE.

(**) sono escluse le attività considerate propedeutiche alla fase realizzativa finale come le gallerie ed indagini geognostiche

Fonte: dati Ministero infrastrutture e trasporti, gennaio 2011

Informazioni interessanti sullo stato di avanzamento del P.I.S. si traggono dagli indicatori relativi alle diverse fasi di realizzazione (Tavola 6).

In particolare, si osserva come, rispetto al totale delle opere del “perimetro CIPE”, - e, più specificamente, rispetto a quelle in realizzazione – circa il 16 per cento degli interventi siano nella fase della gara, il 9 per cento con lavori già affidati, poco meno del 45 per cento con lavori in corso e il 30 per cento relativo ad opere ultimate.

Tavola 6

STATO DI AVANZAMENTO DEL P.I.S.: PRINCIPALI INDICATORI

	n. opere	in milioni		composizione %	
		Costo opera	Risorse del. CIPE	n. opere	Costo
Opere in realizzazione	145	62.901	46.934	65,0	47,4
<i>In gara</i>	23	16.281	9.065	15,9	25,9
<i>Lavori affidati</i>	13	15.021	8.383	9,0	23,9
<i>Lavori in corso</i>	65	26.486	24.011	44,8	42,1
<i>Completati</i>	44	5.113	5.475	30,3	8,1
Opere in progettazione	78	69.918	26.416	35,0	52,6
Totale opere	223	132.819	73.350	100,0	100,0

Fonte: dati Ministero infrastrutture e trasporti, gennaio 2011

Guardando alla distribuzione geografica, il costo complessivo delle opere programmate nel PIS si ripartisce per quasi il 45 per cento nelle regioni del Nord, per meno del 20 per cento

nelle regioni del Centro e per il restante 35 per cento nel Mezzogiorno. Il Mezzogiorno è anche l'area che presenta l'indice più elevato (quasi il 65 per cento) di fabbisogni finanziari (intesi come volume di risorse finanziarie non ancora disponibili) rispetto al costo totale delle opere da realizzare.

Correlando i dati per settore con quelli per area geografica, si osserva una forte concentrazione al Nord degli investimenti nel settore ferroviario e, invece, al Sud nel settore stradale (peraltro, con una bassa copertura finanziaria sul totale degli interventi programmati). A fronte delle ampie dimensioni del Programma delle infrastrutture strategiche, sia per la numerosità delle opere che per il volume del fabbisogno finanziario, i risultati fino ad oggi conseguiti sono assai modesti.

12. Una valutazione complessiva della Legge obiettivo, a dieci anni dalla sua introduzione, pone in luce numerose contraddizioni.

La Legge aveva lo scopo dichiarato di definire un percorso preferenziale accelerativo per uno specifico segmento di opere infrastrutturali, considerate “prioritarie”. A tal fine, la legge aveva tentato di seguire alcuni indirizzi innovativi, prevedendo un maggiore accentramento delle decisioni e delle autorizzazioni, una prevalenza gerarchica della programmazione dello Stato sugli enti territoriali, un'anticipazione alla fase del progetto preliminare di adempimenti significativi (localizzazione delle opere, valutazioni di impatto ambientale) e un ruolo maggiore all'utilizzo di fondi privati, ai quali era assegnato un ruolo di “catalizzatore” delle iniziative.

L'avvio della nuova normativa è stato, in parte, deludente, anche per la limitata disponibilità dei finanziamenti provenienti dal bilancio pubblico.

In primo luogo, è stato mancato l'obiettivo di fondo, cioè la selezione di un numero ridotto di interventi infrastrutturali ad alta priorità strategica. Già nel programma del 2001, anno di avvio della nuova normativa, i lotti funzionali in cui sono articolate le opere strategiche erano più di 200 (per poi crescere nel tempo fino a 463), anche per effetto del sopravvenuto obbligo di recepire le indicazioni espresse dalle Regioni (per la modifica del Titolo V della Costituzione e della sentenza della Corte costituzionale n. 330/2003); con ciò rinunciando all'essenziale preminenza programmatica dello Stato.

Sono, pertanto, divenuti “prioritari” progetti di opere di interesse soltanto locale, ovvero meri completamenti di interventi già in corso o, ancora, progetti di grande impatto di annuncio (e assai costosi), ma privi dei necessari elementi di valutazione economico-finanziaria o di fattibilità, anche solo nella forma preliminare.

Ne è derivata, naturalmente, la tendenza a smarrire l'originaria intenzione programmatica di selezionare opere connesse a carenze infrastrutturali consolidate (servizi idrici, sistemazione del