



## **LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER IL 2011**

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

**Novembre 2010**

## Introduzione

Dall'analisi del Disegno di Legge di Stabilità 2011 emerge una **riduzione delle risorse per nuove infrastrutture del 14% in termini reali rispetto all'anno precedente.**

Il pesante calo di risorse si somma a quelli, altrettanto significativi, già osservati nel 2009 (-13,4% rispetto al 2008) e nel 2010 (-9,8% rispetto al 2009).

Complessivamente, quindi, **le risorse per nuovi investimenti infrastrutturali subiscono una contrazione del 30% nel triennio 2009-2011.**

Questa evoluzione si accompagna ad una **concentrazione delle risorse per infrastrutture in pochi capitoli di spesa, con conseguente accentramento del potere decisionale** e depotenziamento dell'autonomia di spesa dei Ministeri.

Nel documento viene sottolineato, inoltre, che nel Disegno di legge di Stabilità per il 2011 **non è previsto alcun contributo annuale in conto capitale per l'Anas.**

La mancanza di fondi ordinari per l'Ente stradale blocca la continuità delle risorse necessarie per la prosecuzione della programmazione, per la realizzazione di nuove opere ordinarie, per lo più di piccola e media dimensione, e per l'attività di manutenzione straordinaria, prevista nel Piano investimenti Anas 2007-2011. Il pedaggiamento di alcune strade gestite dall'Anas consentirà di fare fronte solo in minima parte (tra il 20 ed il 25%) al fabbisogno dell'Ente.

Da segnalare anche la drastica riduzione delle risorse per **l'edilizia sanitaria** che potrà essere soltanto parzialmente compensata attraverso il reiterato ricorso alle risorse provenienti dal Fas e il taglio alle risorse per le **Ferrovie dello Stato** che rischia di provocare un sostanziale congelamento della spesa per nuovi interventi ferroviari.

## LE RISORSE E LE MISURE PER LE INFRASTRUTTURE E LE COSTRUZIONI

### La Manovra di finanza pubblica per il 2011

Dall'analisi del Disegno di Legge di stabilità 2011, approvato dal Consiglio dei Ministri del 14 ottobre 2010, emerge una **riduzione delle risorse per nuove infrastrutture nel 2011 del 14% in termini reali rispetto all'anno precedente**<sup>1</sup>.

#### MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER L'ANNO 2011 Risorse per nuove infrastrutture (1) milioni di euro

	2008	2009	2010	2011
Risorse a legislazione vigente *	4.199	2.819	2.257	2.257
Consistenza dei capitoli secondo la Tabella E **	14.708	14.005	13.220	11.329
<b>Totale risorse</b>	<b>18.907</b>	<b>16.824</b>	<b>15.477</b>	<b>13.586</b>
<i>Variazioni in termini nominali</i>		-11,0%	-8,0%	-12,2%
<i>Variazioni in termini reali***</i>		-13,4%	-9,8%	-14,0%

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

\* Nel 2011 le risorse a legislazione vigente si suppongono costanti rispetto al 2010

\*\* La Tabella E del Ddl di Stabilità per il 2011 contiene le informazioni che nelle precedenti Leggi Finanziarie erano comprese nelle Tabelle D, E ed F

\*\*\* Deflatore ISAE del settore delle costruzioni: 2% per il 2011

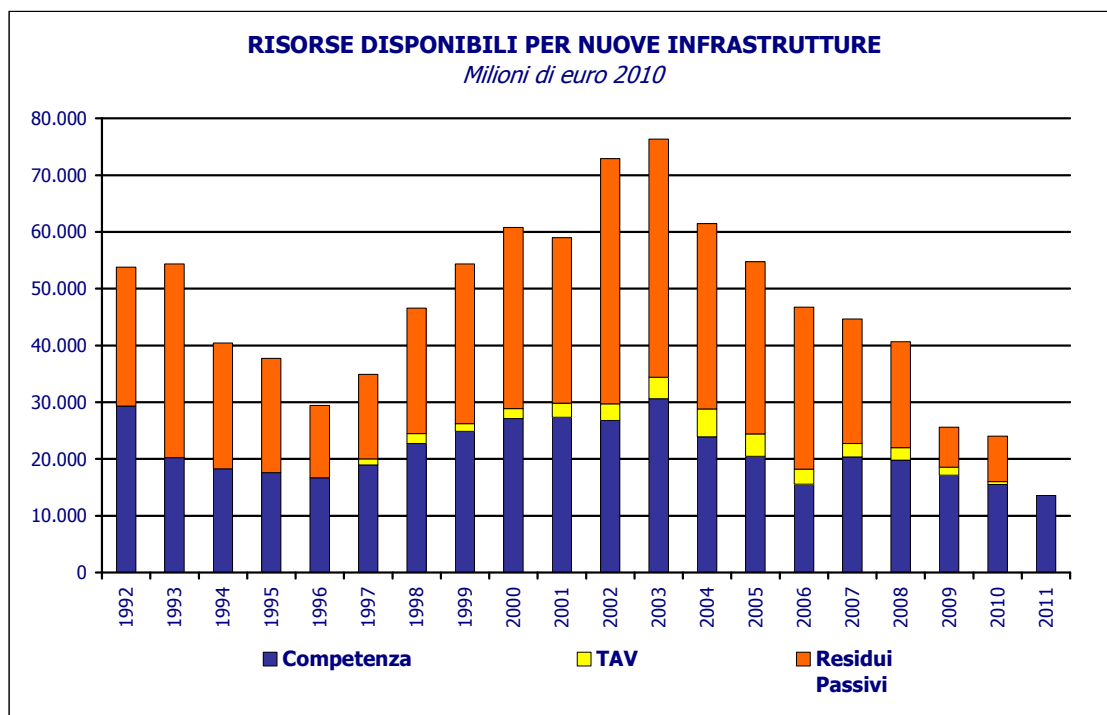
Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni e su Ddl Legge di Stabilità 2011

Il pesante calo stimato per il 2011 si somma a quelli, altrettanto significativi, già osservati nel 2009 (-13,4%) e nel 2010 (-9,8%). Complessivamente, quindi, **le risorse per nuovi investimenti infrastrutturali subiscono una contrazione del 30% nel triennio 2009-2011.**

Risultano così confermati i timori espressi dall'Ance in occasione della presentazione della Manovra d'estate 2010 (Decreto-Legge n°78/2010 convertito nella Legge n°122 del 30 luglio 2010) di un **ulteriore indebolimento della capacità di infrastrutturazione del territorio italiano.**

<sup>1</sup> Il risultato deriva dal confronto delle risorse iscritte nel bilancio dello Stato per il 2010 con quelle che, sulla base delle previsioni contenute nel disegno di legge in oggetto, saranno iscritte nel 2011. Nel calcolo si è ipotizzata l'invarianza dei capitoli di bilancio che non sono stati modificati dalla manovra. Inoltre, analogamente al passato nel calcolo delle risorse non viene considerato il finanziamento dell'Alta Velocità, in quanto il contributo dello Stato attraverso il bilancio costituisce solo una parte dei finanziamenti destinati al programma.

Ciò dopo che già nel biennio 2009-2010 i livelli di risorse spendibili registrati sono stati i più bassi degli ultimi 20 anni, come evidenziato dal seguente grafico.



*Elaborazione Ance su bilancio dello Stato - vari anni e su DdL Legge di stabilità 2011*

In particolare, il Disegno di legge di Stabilità per il 2011 non prevede stanziamenti per l'Anas dopo che già l'anno scorso non era stata attribuita alcuna risorsa all'Ente stradale.

Ma non è solo l'Anas a subire gli esiti della manovra. La riduzione osservata interessa la maggior parte dei capitoli del Bilancio destinati a realizzazioni infrastrutturali.

Questa tendenza ad un **progressivo prosciugamento dei capitoli di spesa ordinari** (ad esempio quelli destinati a finanziare gli interventi dei Provveditorati alle Opere Pubbliche) è confermata dal disegno di legge di Bilancio, la cui analisi potrà essere compiutamente effettuata solo dopo l'approvazione della Legge di Stabilità 2011, e **lascia prevedere una riduzione delle risorse per nuove infrastrutture addirittura maggiore del 14%** rispetto al 2010.

Questa evoluzione è accompagnata da una **concentrazione delle risorse per infrastrutture in pochi capitoli di spesa**: in 4 capitoli (Fondo per le Aree Sottoutilizzate, Legge Obiettivo, Ferrovie dello Stato, Fondo rotativo per il cofinanziamento dei programmi europei), si concentra il 72% delle risorse destinate ad infrastrutture.

Si assiste quindi ad un **accentramento del potere decisionale** in pochi centri di spesa (Ministeri dell'Economia, delle Infrastrutture e dello Sviluppo

economico) e allo stesso tempo a un conseguente **depotenziamento dell'autonomia di spesa** dei vari Ministeri.

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

### *Anas*

Per quanto riguarda l'**Anas**, la Legge di Stabilità per il 2011, come anticipato, **non prevede alcun contributo annuale in conto capitale per l'Ente**, confermando i timori già espressi dall'Ance lo scorso anno per l'assenza, nella Finanziaria 2010, di previsioni di stanziamento a partire dal 2010. Anche per il 2011 ed il 2012, la Legge di Stabilità 2011 non prevede contributi.

#### **LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2011 PER ANAS Spa**

*valori in milioni di euro*

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
	<i>Finanziaria 2009</i>	<i>Finanziaria 2010</i>	<i>Ddl stabilità 2011</i>	<i>Ddl stabilità 2011</i>	<i>Ddl stabilità 2011</i>
Contributo in conto capitale	1.205	-	-	-	-

*Elaborazione Ance su Legge Finanziaria 2009, Legge Finanziaria 2010 e Ddl Legge di stabilità 2011*

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

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

In merito al finanziamento dell'Ente appare opportuno evidenziare che lo stesso Allegato infrastrutture indica, tra le modalità per favorire la ricerca di capitali extra-Bilancio, il pedaggiamento di tratte stradali convertibili in autostradali e la possibile anticipazione della messa in gara di concessioni autostradali in scadenza nel prossimo quinquennio.

Di queste modalità è stata finora attuata solo quella del **pedaggiamento di alcune tratte e raccordi autostradali gestiti dall'Anas**, al fine di finanziare parte degli investimenti in nuove opere e di manutenzione straordinaria dell'Ente.

Infatti, con la Manovra d'estate 2010 (DI 78/2010, successivamente modificato con il DI 125/2010) è stata **prevista l'introduzione di un meccanismo di pedaggiamento delle tratte gestite dall'Anas a partire dal 1° maggio 2011.**

Secondo le stime del Governo, il meccanismo consentirà di rendere disponibili 200 milioni di euro nel 2011 e 315 milioni di euro annui a partire dal 2012 che saranno destinati alla realizzazione di investimenti infrastrutturali da parte dell'ente stradale.

A regime, la misura permetterà, quindi, di finanziare una **quota compresa tra il 20% ed il 25% dell'importo destinato annualmente** al fabbisogno dell'Ente.

In assenza di ulteriori finanziamenti, l'Anas dovrà quindi predisporre il Piano quinquennale di investimenti 2012-2016 con una disponibilità di risorse pari a quella di cui disponeva annualmente all'inizio della precedente programmazione (Piano di investimenti 2007-2011). Con le risorse provenienti dal pedaggiamento l'Anas potrà predisporre un programma quinquennale da 1.575 milioni a fronte dei 7.283 milioni di euro del precedente programma quinquennale 2007-2011.

Per quanto riguarda il 2010, occorre precisare che l'attività di investimento dell'Ente stradale è stata finanziata (per un importo di 83 milioni di euro) attraverso una riduzione lineare degli stanziamenti ai Ministeri.

Per ovviare alla mancanza di risorse per il 2010, con delibera Cipe del 22 luglio 2010, sono stati assegnati all'Anas 268 milioni di euro per interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

#### *Ferrovie dello Stato*

Per le **Ferrovie dello Stato** il Disegno di legge di Stabilità per il 2011 assegna **fondi ordinari per 2.086 milioni di euro, riducendo del 10% lo stanziamento già previsto dalla Legge Finanziaria 2010 per l'anno prossimo (2.318 milioni di euro).** Il Ddl di Stabilità riduce, nella stessa misura, anche gli stanziamenti previsti per il 2012 e anni successivi, così come previsto dalla Manovra d'estate 2010.

#### **LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2011 PER LE FERROVIE DELLO STATO - Valori in milioni di euro**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013 e successivi</b>
Legge finanziaria 2010 (A)	2.318	2.334	4.573
Ddl Legge di stabilità 2011 (B)	2.086	2.101	4.116
<b>Differenza (B-A)</b>	<b>-232</b>	<b>-233</b>	<b>-457</b>

*Elaborazione Ance su Legge Finanziaria 2010 e Ddl di Stabilità 2011*

Il taglio di 922 milioni di euro nel triennio 2011-2013 fa seguito alla sostanziale riduzione delle risorse per investimenti ferroviari nel triennio 2009-2011, disposta dalla Manovra d'estate 2008, per un importo pari a circa 3,6 miliardi di euro.

Occorre ricordare che questo taglio ha provocato un congelamento della spesa per nuove infrastrutture ferroviarie, perché ha reso molto difficile l'approvazione dell'aggiornamento 2009 del Contratto di Programma di RFI che, a 23 mesi dallo stanziamento delle risorse, deve ancora essere approvato.

### *Legge Obiettivo*

Per quanto riguarda il programma della **Legge Obiettivo** il Ddl di stabilità 2011, in linea con le previsioni, non stanziava risorse aggiuntive. L'ultimo finanziamento è quello previsto nel DL 185/2008, convertito dalla Legge 2/2009, che autorizza contributi pluriennali di 60 milioni di euro a decorrere dal 2009 e di 150 milioni a decorrere dal 2010 per un volume complessivo di investimenti attivabili di circa 2.300 milioni di euro, peraltro già destinati al Mo.S.E., alle linee ferroviarie ad Alta Velocità/Alta Capacità Treviglio – Brescia e Milano - Genova (Terzo Valico dei Giovi), nonché alla ferrovia Rho - Gallarate.

### *Fondo Aree Sottoutilizzate*

Il Ddl Legge di Stabilità 2011 conferma le risorse previste per il 2011 per il **Fondo per le Aree Sottoutilizzate** con uno stanziamento complessivo di 9.074 milioni di euro che, secondo le stime Ance, saranno destinate ad interventi infrastrutturali per una quota pari al 30%.

Per il 2012 la dotazione risulta aumentata di 2.500 milioni di euro rispetto allo stanziamento previsto nella Legge Finanziaria 2010. Allo stesso tempo risulta ridotta di 7.634 milioni di euro la dotazione per gli anni 2013 e successivi, rispetto alle previsioni dell'anno scorso.

**Per il periodo 2011-2015**, la dotazione complessiva del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) ammonta a 44.916 milioni di euro e registra, quindi, una **riduzione di circa 5 miliardi rispetto alle previsioni della Legge Finanziaria 2010 (-10%)**.

#### **LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2011 PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE**

*valori in milioni di euro*

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013 e successivi</b>	<b>Totale 2011-2015</b>
Legge finanziaria 2010 (A)	7.004*	9.006	4.597	36.339	49.942
Legge di stabilità 2011 (B)	-	9.074	7.138	28.705	44.916
<b>Differenza (B-A)</b>	<b>-</b>	<b>68</b>	<b>2.540</b>	<b>-7.634</b>	<b>-5.026</b>

\* L'assestamento di Bilancio ha ridotto lo stanziamento per il 2010 a 4.247 milioni di euro. Nel 2010 il FAS ha quindi subito **un taglio pari a 2.757 milioni di euro**.

Nota: Per la stima, si considera il 30% degli importi indicati in Tabella

Elaborazione Ance su Legge Finanziaria 2010 e Ddl di Stabilità 2011

Tale riduzione si spiega con il taglio lineare del 10% effettuato con la Manovra d'estate 2010 (DI 78/2010).

Con riferimento all'aumento di 2,5 miliardi di euro della dotazione del FAS per il 2012 occorre precisare che è destinato a finanziare principalmente l'edilizia sanitaria pubblica (1.500 milioni di euro) che subisce, peraltro, pesanti tagli degli stanziamenti ordinari (1.800 milioni di euro), come meglio indicato in seguito.

Occorre, infine, evidenziare l'assestamento di Bilancio 2010 ha ridotto lo stanziamento del FAS per un importo di 2.757 milioni di euro relativo all'anno 2010.

### *Edilizia Sanitaria Pubblica*

Il Ddl di Stabilità 2011 prevede importanti tagli all'**edilizia sanitaria pubblica** rispetto alle previsioni della Finanziaria 2010. Nel biennio 2011-2012, infatti, si registra una riduzione complessiva delle risorse destinate a tali interventi per 1.828 milioni di euro, di cui 560 milioni l'anno prossimo e 1.268 milioni nel 2012. Nell'anno 2013 e successivi, poi, non sono previste risorse per l'edilizia sanitaria.

#### **LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2011 PER L'EDILIZIA SANITARIA PUBBLICA**

*valori in milioni di euro*

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013 e successivi</b>
Legge finanziaria 2010 (A)	2.120	796	1.800	-
Ddl Legge di stabilità 2011 (B)	-	236	532	-
<b>Differenza (B-A)</b>	<b>-</b>	<b>-560</b>	<b>-1.268</b>	<b>-</b>

*Elaborazione Ance su Legge Finanziaria 2010 e Ddl di Stabilità 2011*