



Gli investimenti per le infrastrutture di trasporto

Guido Nannariello ^{1*}, Antonio Affuso ²

¹Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale del Bilancio

²Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale del Bilancio

Sommario

In un contesto di crisi economica e di risorse scarse è importante comprendere quali siano gli effetti della spesa pubblica per indirizzare le decisioni dei policy maker verso interventi prioritari. Gli investimenti in infrastrutture di trasporto, infatti, sono uno dei principali strumenti di politica economica a disposizione dell'operatore pubblico non solo per incrementare la competitività del sistema, ma anche per stimolare la domanda interna. Per tali ragioni, una parte significativa della letteratura si è concentrata nella stima degli effetti diretti ed indiretti di tali investimenti. Tuttavia, in tale contesto è altrettanto importante individuare l'ammontare di spesa effettivamente destinato alle infrastrutture di trasporto.

Nelle comparazioni internazionali per la quantificazione della spesa dello Stato in infrastrutture si utilizzano gli investimenti fissi lordi rilevati dalla contabilità nazionale; tale voce però rappresenta solo un'approssimazione della spesa complessiva. Per una migliore stima si dovrebbe tener conto anche della spesa trasferita dal governo centrale alle amministrazioni locali per finanziare la formazione di capitale e, sia pure in parte, degli altri trasferimenti correnti utilizzati per gli investimenti fissi. Tuttavia, in entrambi i casi i dati non sono disponibili a livello europeo.

Con l'obiettivo di fornire una stima della spesa destinata alle infrastrutture di trasporto, questo lavoro da un lato effettua un confronto internazionale analizzando i dati dei principali paesi europei, dall'altro perviene ad una quantificazione dell'ammontare di risorse pubbliche destinate alle infrastrutture di trasporto attraverso l'analisi dei dati del bilancio dello Stato. Combinando le informazioni che derivano dalle classificazioni economica e funzionale con quelle dei singoli capitoli del bilancio perviene ad una disarticolazione della spesa per tipologia in infrastrutture viarie, ferroviarie, portuali ed aeroportuali. Infine, affronta il tema della velocità di erogazione della spesa destinata alla realizzazione di opere pubbliche, attraverso un'analisi dei residui del bilancio. Si tratta di un tema rilevante anche alla luce dei recenti decreti legislativi n. 228 e n. 229 del 29 dicembre 2011 di attuazione della Legge di riforma della contabilità e finanza pubblica (L. 196/2009), che hanno introdotto importanti modifiche nelle procedure di valutazione e monitoraggio delle opere pubbliche.

Parole chiave: Economia dei trasporti; Infrastrutture; Contabilità pubblica.

* Autore a cui spedire la corrispondenza: guido.nannariello@tesoro.it

Il contenuto del lavoro riflette esclusivamente le opinioni degli autori e non impegna in alcun modo l'Amministrazione. Pertanto, non è corretto attribuire alla Ragioneria Generale dello Stato o al Ministero dell'economia e delle finanze le argomentazioni ivi espresse.

1. Introduzione

In un periodo di crisi il dibattito sulla capacità delle infrastrutture di stimolare la crescita è quanto mai attuale. Nonostante le note difficoltà di stima degli effetti attesi, è indubbio che tali investimenti svolgano un ruolo strategico nell'accrescere la competitività del sistema paese.¹ Ciò è vero soprattutto quando gli stessi sono destinati a colmare una domanda potenziale non ancora soddisfatta.

In un contesto di risorse scarse è importante comprendere quali siano i risultati della spesa per indirizzare le decisioni dei *policy maker* verso interventi prioritari. Gli investimenti in infrastrutture, infatti, sono uno dei principali strumenti di politica economica a disposizione dell'operatore pubblico non solo per incrementare la dotazione di capitale fisso e, quindi, la competitività del sistema, ma anche per stimolare la domanda interna. Per tali ragioni una parte significativa della letteratura da sempre è impegnata nella misurazione degli effetti diretti ed indiretti degli investimenti infrastrutturali.² Tuttavia, in tale contesto è altrettanto importante distinguere quanta parte della spesa pubblica sia effettivamente destinata alle infrastrutture di trasporto.

Per la quantificazione generalmente si utilizzano i dati relativi agli *investimenti fissi lordi*; in realtà questi dati ne rappresentano solo un'approssimazione perché includono anche altre tipologie di spesa come – ad esempio – le “*armi leggere e veicoli per la sicurezza*”, i “*mobili macchinari e le attrezzature*” o le spese pluriennali per l'acquisto di “*software e hardware*” che certamente non possono essere considerati investimenti in infrastrutture (e per questo devono essere esclusi). Viceversa, per una più corretta stima si deve tener conto di quella parte della spesa trasferita dal governo centrale alle amministrazioni locali per finanziare la formazione di capitale e, sia pure in parte, degli altri trasferimenti correnti di carattere generale utilizzati per gli investimenti fissi.

Questo lavoro, che ha l'obiettivo di quantificare la spesa delle Amministrazioni Centrali³ destinata alle infrastrutture di trasporto, si compone di quattro sezioni. Nella prima, analizzando i dati dei principali paesi europei si mostrerà come gli aggregati di spesa normalmente utilizzati per le comparazioni internazionali restituiscono una lettura parziale dell'effettiva spesa in infrastrutture. Nella seconda, si stimeranno le risorse pubbliche destinate alle infrastrutture di trasporto attraverso un'analisi dei dati del bilancio dello Stato. Nella terza, si affronterà il tema del ritardo nei pagamenti, attraverso un'analisi dei *residui* di bilancio. Infine, nell'ultima sezione saranno evidenziate le modifiche normative introdotte dai recenti decreti legislativi n. 228 e n. 229 del 29 dicembre 2011 di attuazione della Legge 196/2009 in materia di procedure di spesa per la realizzazione di opere pubbliche. Ci si riferisce, in particolare, ai decreti per la valutazione ed il monitoraggio degli investimenti per le opere pubbliche ed alle procedure per il definanziamento automatico in caso di mancato avvio dei lavori entro i tempi previsti.

¹ Aschauer, 1989, Crescenzi e Rodriguez-Pose, 2008, Estache e Fay, 2007, Forni e Paba, 2000.

² Per una rassegna sul tema si vedano, tra gli altri, Di Giacinto et al., 2011.

³ Fanno parte delle Amministrazioni centrali: Stato; Cassa DD.PP.; Enti Previdenziali; Altri Enti; Anas; Patrimonio Spa.

2. Spesa in infrastrutture: un confronto internazionale

Tipicamente, per comparare i dati relativi alla spesa pubblica nei diversi paesi europei, l'aggregato di riferimento è la *spesa in conto capitale delle amministrazioni centrali* calcolata come somma degli *investimenti fissi lordi* e dei *trasferimenti in conto capitale*.⁴ La Tavola 1 ne mostra l'evoluzione nel periodo 1999-2010.⁵

Tavola 1: Spesa in conto capitale su totale spesa pubblica. Anni 1999-2010.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Francia	8,5	6,9	7,5	7,2	6,8	6,2	7,0	7,2	8,0	8,9	7,9	6,2
Germania	9,7	11,7	10,3	9,4	9,2	8,8	8,6	8,1	8,4	8,5	9,2	15,8
Italia	8,7	8,3	10,6	10,1	11,7	7,2	8,1	11,6	9,6	8,2	8,6	7,3
Spagna	10,0	10,1	10,0	11,6	11,8	15,7	13,1	13,7	14,6	14,7	14,4	13,3
Unione Europea (UE15)	7,6	7,5	8,0	7,7	8,1	7,7	7,6	7,9	8,1	9,5	9,1	9,7
<u>Scostamenti dalla media UE</u>												
Francia	0,9	-0,6	-0,5	-0,5	-1,3	-1,5	-0,6	-0,7	-0,1	-0,5	-1,1	-3,5
Germania	2,1	4,2	2,3	1,6	1,1	1,1	1,0	0,2	0,3	-1,0	0,2	6,1
Italia	1,1	0,8	2,6	2,3	3,6	-0,5	0,5	3,7	1,6	-1,3	-0,5	-2,4
Spagna	2,4	2,6	2,0	3,9	3,7	8,0	5,5	5,8	6,5	5,2	5,4	3,6

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

A livello **europeo** il picco della quota di spesa in conto capitale si è registrato nel 2008 (9,5%), anno in cui la crisi economica cominciava a dispiegare i suoi effetti. **Germania** e **Spagna** sono i paesi che hanno fatto registrare le percentuali di spesa più elevate. Per quanto concerne gli scostamenti medi rispetto al dato europeo (UE15), la **Francia** ha avuto uno scostamento medio di segno negativo (-0,8%), mentre, la **Germania** e l'**Italia** hanno fatto registrare valori di segno inverso, rispettivamente +1,6% e +1,0%. E' il caso di segnalare che il dato spagnolo (+4,6%) è da attribuire principalmente a una dotazione infrastrutturale inferiore rispetto a quella degli altri paesi a confronto.

In Italia, tra il 1999 e il 2007 la spesa in conto capitale in media è stata pari a circa il 2% del prodotto interno lordo (Figura 1, grafico di sinistra). A partire dal 2008, il rapporto è cresciuto raggiungendo il 2,9% nel 2009 (2,6% dato medio tra il 2008 ed il 2010). Rispetto al totale delle amministrazioni centrali dello stato, la spesa in conto capitale è rimasta pressoché invariata con una oscillazione compresa nell'intervallo 7,3%-11,7% (Figura 1, grafico di destra). Dai dati non emerge una relazione tra crescita/decrecita del Pil e spesa in conto capitale a dimostrazione che la politica infrastrutturale del nostro paese sembra essere dipesa, negli ultimi anni, dai vincoli di finanza pubblica piuttosto che da altri fattori legati alla domanda di trasporto o alla qualità dell'offerta.

⁴ Ai fini del calcolo della spesa in conto capitale, sono stati aggregati i codici Sec95 P5 (*Gross capital formation*) e D9PAY (*Capital transfers*), escludendo il codice K2 (*Acquisitions less disposals of non-financial non-produced assets*) in quanto marginale e con dati anomali per il 2000.

⁵ Tra il 1999 ed il 2010, il peso relativo dei *trasferimenti in conto capitale* è stato sempre maggiore (circa il 65%) degli *investimenti fissi lordi* (35%); nel 2005 tale percentuale dei *trasferimenti in conto capitale* ha superato il 75%.

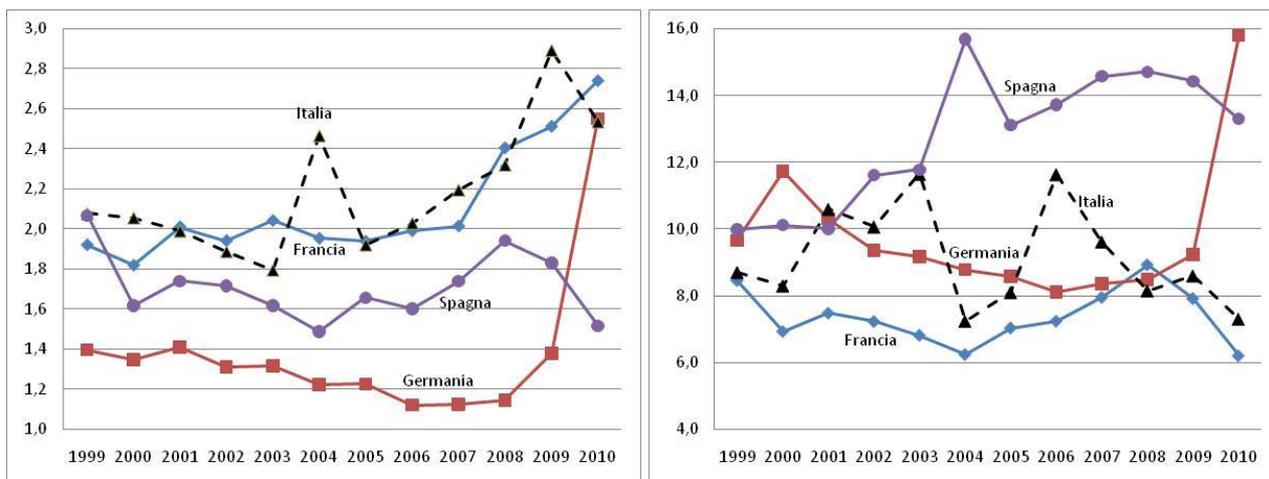


Figura 1: Spesa in conto capitale su Pil (sinistra) e su totale spesa pubblica (destra). Anni 1999-2010.

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Tuttavia, i dati appena presentati costituiscono solo un'approssimazione della spesa per infrastrutture perché al loro interno vi sono voci incoerenti con l'oggetto della stessa. Ad esempio, nella categoria *Investimenti fissi lordi* non sono classificate soltanto le spese in infrastrutture, ma anche altri investimenti pluriennali come l'acquisto di software o di autoveicoli, nonché l'acquisto e la vendita di immobili, mentre nella categoria *Trasferimenti in conto capitale* vanno considerati solo i pagamenti delle amministrazioni pubbliche allo scopo di finanziare la formazione di capitale. L'esempio più rilevante è costituito dai trasferimenti del governo centrale agli enti locali per finanziare i loro investimenti fissi lordi (parte della spesa relativa ai *contributi agli investimenti*). Inoltre, vanno considerati i *trasferimenti di carattere generale destinati a fini diversi* che sono riportati sotto i trasferimenti correnti ai sottosettori delle amministrazioni pubbliche, anche se in parte utilizzati per le spese di formazione del capitale.

La Tavola 2 riporta il peso relativo degli *investimenti fissi lordi*. Non essendo disponibile un'ulteriore disaggregazione, tali investimenti possono essere considerati solo una *proxy* della spesa dello Stato destinata alle infrastrutture al netto dei trasferimenti. Il dato relativo alla Spagna, che come noto ha avuto un'accelerazione degli investimenti per infrastrutture nell'ultimo decennio, trova un certo riscontro nella Tavola proposta, pur non giustificandone l'impiego se non per la finalità appena esposta.

Tavola 2: Investimenti fissi lordi su totale della spesa in conto capitale. Anni 1999-2010.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Francia	33,8	38,0	39,4	41,2	40,2	39,4	39,0	33,7	30,7	27,2	35,8	36,2
Germania	27,5	23,2	23,9	25,0	24,4	24,6	25,3	28,7	27,4	27,4	27,8	13,8
Italia	25,1	25,3	19,7	19,8	19,0	21,8	23,6	15,2	21,4	23,1	23,0	25,8
Spagna	41,9	42,9	43,0	44,7	49,7	42,9	49,6	49,2	50,1	50,0	41,2	40,1
Unione Europea (UE15)	35,8	31,7	32,3	33,2	31,7	33,7	24,1	33,2	35,4	31,8	33,0	28,4

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

A partire dal 2005, la Commissione Europea ha promosso l'armonizzazione dei dati relativi alla spesa pubblica degli Stati membri. Nonostante l'introduzione della classificazione funzionale COFOG (Classification Of Function Of Government), la comparazione internazionale dei dati risulta ancora parziale e incompleta. Infatti, nell'ambito della COFOG Trasporti non sono disponibili i dati relativi ai trasferimenti in conto capitale per nessuno dei paesi membri e per ciò che concerne gli investimenti fissi lordi, sono disponibili solo i dati relativi a Spagna e Italia.⁶

Pertanto, per le infrastrutture di trasporto non è possibile effettuare comparazioni internazionali attendibili in quanto gli aggregati a disposizione non consentono di circoscrivere il perimetro dell'analisi in modo omogeneo. Infatti, i dati di fonte Eurostat offrono un quadro degli investimenti in infrastrutture che esclude la spesa degli enti del cosiddetto *settore pubblico allargato* e non distingue nell'ambito della spesa in conto capitale o della spesa per investimenti, la parte finalizzata alla realizzazione di infrastrutture vere e proprie da quella destinata all'acquisto di beni mobili o impianti.⁷ Per queste ragioni, è opportuno accantonare l'idea di pervenire ad una stima della spesa per infrastrutture attraverso i dati Eurostat e gli investimenti fissi lordi e proseguire il lavoro avvalendosi di fonti di dati e strumenti di analisi alternativi.

3. La spesa in infrastrutture di trasporto nel bilancio dello Stato

In generale, l'imputazione dell'ammontare di risorse pubbliche destinate a specifici settori dell'economia risulta essere complessa a causa della molteplicità dei livelli di governo e delle fonti di finanziamento (europea, nazionale e regionale). Inoltre, non sempre le classificazioni della spesa consentono di ricondurre la stessa ad una specifica funzione. Questo lavoro si concentra sull'analisi dei dati del Bilancio dello Stato destinati alle infrastrutture di trasporto; sono esclusi, pertanto, i finanziamenti erogati dall'Unione Europea attraverso i fondi strutturali così come quelli erogati dalle regioni o da altri enti locali.

Il Bilancio dello Stato presenta una complessa ed articolata struttura delle voci di spesa che rende la ricognizione piuttosto laboriosa. All'interno di esso, infatti, le spese sono raggruppate in "titoli" e "categorie", ovvero in unità di classificazione basate sulla natura economica della spesa. Le spese correnti sono classificate, ad esempio, in *categorie* come i *redditi da lavoro dipendente*, *consumi intermedi*, *imposte pagate sulla produzione*, *trasferimenti correnti ad altri soggetti*, etc.; le spese in conto capitale sono suddivise in *investimenti fissi lordi e acquisto di terreni*, *contributi agli investimenti di altri soggetti*, ed altro. La *categoria* è un aggregato ampio che non consente di determinare in maniera diretta l'oggetto della spesa, mentre le *classificazioni economiche* (di secondo e terzo livello) consentono di individuare il destinatario della spesa ma non sempre in modo univoco;⁸ tuttavia, attraverso queste ultime non è

⁶ Nel periodo 2000-2009 la spesa in Italia è passata da 1,9 a 2,6 miliardi di euro e in Spagna da 2,9 a 7,6 miliardi di euro.

⁷ Sul tema si segnala il lavoro di Montanaro, 2011

⁸ Ad esempio, alcune categorie che non sembrerebbero direttamente collegate alle imprese, in realtà vedono proprio queste ultime come beneficiarie finali. Viceversa, altre categorie che sembrerebbero

possibile risalire all'impiego delle risorse. Le spese, inoltre, sono classificate secondo la *classificazione funzionale* e attraverso di essa è possibile individuarne l'oggetto. Ne risulta che per una migliore interpretazione dei dati, è opportuno rendere le due classificazioni tra di loro compatibili.

Pertanto, attraverso una "chiave logica" comune, si è creato un database nel quale sono confluiti i contenuti informativi di entrambe le classificazioni. Successivamente al fine di circoscrivere ulteriormente l'analisi, ci si è avvalsi anche delle descrizioni contenute nei *capitoli di bilancio*⁹ e nei *piani gestionali*.¹⁰ Su un totale di 930 capitoli di spesa di parte capitale, sono stati individuati solo i capitoli nei quali transitano le risorse destinate alle infrastrutture di trasporto. E' stata verificata la coerenza tra le informazioni contenute nella descrizione del capitolo con quelle contenute nella definizione del piano gestionale. In tal modo si è creata la macrocategoria *Infrastrutture di trasporto* nella quale sono confluiti i capitoli selezionati; tale macrocategoria è stata a sua volta disarticolata per modalità di trasporto nelle seguenti sottocategorie: *Infrastrutture aeroportuali*, *Infrastrutture per il trasporto su rotaia*, *Infrastrutture portuali e marittime* e *Infrastrutture viarie*. Successivamente, si è verificato se i capitoli così determinati fossero coerenti con la classificazione COFOG di secondo livello *Trasporti*. Ciò ha consentito da un lato di evidenziare che alcuni capitoli che veicolano risorse alle infrastrutture, in realtà, appartengono alla categoria *Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche* e, dall'altro, di mostrare che non tutti i capitoli relativi alle spese per infrastrutture di trasporto appartengono alla COFOG *Trasporti*. Inoltre, ha permesso di includere alcuni capitoli di spesa che, pur appartenenti ad altre categorie (Titoli I e III), includono risorse destinate ad investimenti in opere stradali.¹¹ Tuttavia, tali voci risultano essere del tutto marginali. Complessivamente sono stati selezionati 76 capitoli relativi al triennio 2008-2010¹² che rappresentano circa il 12% della spesa complessiva in *conto capitale*.

La Tavola 3 mostra i dati del Bilancio dello Stato.¹³ In accordo con le rigorose politiche di bilancio adottate, tra il 2008 ed il 2010 la spesa per infrastrutture è passata da 16.495 a 13.357 milioni di euro; si può notare come la componente *infrastrutture di trasporto*, riducendosi di ben 3.018 milioni di euro (-42%), abbia avuto un ruolo determinante nel processo di contenimento della spesa.

collegate alle imprese private, in realtà includono trasferimenti ad altri soggetti come le imprese pubbliche o gli enti di regolazione e vigilanza.

⁹ Nel Bilancio dello Stato i capitoli sono l'unità elementare ai fini della gestione e della rendicontazione; sono classificati sia secondo il contenuto economico, sia secondo quello funzionale.

¹⁰ I *piani gestionali* sono sottoarticolazioni del capitolo di bilancio.

¹¹ Ad esempio: *Somma da assegnare alle regioni per le opere connesse al rinforzo, all'adeguamento e all'usura delle infrastrutture stradali* o *Rimborso alla CDP della quota interessi delle rate di ammortamento relativa ai mutui contratti nel settore delle opere stradali*.

¹² Non è ancora disponibile il dato definitivo del 2011.

¹³ Nostre classificazioni su dati RGS.

Tavola 3: La spesa in infrastrutture. Milioni di euro.

	2008		2009		2010	
	(Mln di €)	%	(Mln di €)	%	(Mln di €)	%
Infrastrutture di trasporto						
Infrastrutture per il trasporto su rotaia	4.146	25%	5.067	27%	2.643	20%
Infrastrutture portuali e marittime	335	2%	412	2%	324	2%
Infrastrutture viarie	2.622	16%	2.797	15%	1.098	8%
Infrastrutture aeroportuali	-	0%	42	0%	21	0%
<i>Totale infrastrutture di trasporto</i>	<i>7.103</i>	<i>43%</i>	<i>8.319</i>	<i>44%</i>	<i>4.085</i>	<i>31%</i>
Altre infrastrutture						
Edilizia abitativa	1.006	6%	1.567	8%	921	7%
Edilizia statale	1.966	12%	2.080	11%	1.994	15%
Infrastrutture idriche	481	3%	432	2%	452	3%
Infrastrutture informatiche	481	3%	511	3%	432	3%
Manutenzione ordinaria e straordinaria	272	2%	529	3%	272	2%
Opere pubbliche	2.173	13%	2.649	14%	1.717	13%
Opere strategiche	705	4%	959	5%	631	5%
Piani di ricostruzione	183	1%	229	1%	1.302	10%
Progettazione e assistenza tecnica	17	0%	22	0%	7	0%
Restauro, ristrutturazione e adeguamento	325	2%	399	2%	250	2%
Tutela dell'ambiente e del territorio	1.781	11%	1.151	6%	1.294	10%
<i>Totale altre infrastrutture</i>	<i>9.392</i>	<i>57%</i>	<i>10.527</i>	<i>56%</i>	<i>9.271</i>	<i>69%</i>
Totale complessivo	16.495	100%	18.846	100%	13.357	100%

Fonte: Elaborazioni su dati RGS

Disarticolando il dato per modalità di trasporto (Tavola 4) si evidenzia che, nell'ambito della complessiva riduzione degli investimenti, le *infrastrutture ferroviarie e viarie* sono quelle che hanno subito la maggiore contrazione in termini assoluti (rispettivamente -1.503 e -1.524 milioni di euro tra il 2008 ed il 2010); in termini relativi il *trasporto su rotaia* ha aumentato il proprio peso relativo, passando dal 58% del 2008 al 65% del 2010, mentre le *infrastrutture viarie* si sono ridotte.¹⁴

¹⁴ Tra le infrastrutture per il trasporto su rotaia si segnalano gli investimenti effettuati per il *Sistema ferroviario ad Alta Velocità/Alta Capacità* (circa 4 miliardi di euro nel triennio 2008-10).

Tavola 4: Spesa per tipologia di infrastrutture di trasporto. Milioni di euro.

	2008		2009		2010	
	(Mln di €)	%	(Mln di €)	%	(Mln di €)	%
Infrastrutture aeroportuali	-	-	42	1%	21	1%
Infrastrutture per il trasporto su rotaia	4.146	58%	5.067	61%	2.643	65%
Infrastrutture portuali e marittime	335	5%	412	5%	324	8%
Infrastrutture viarie	2.622	37%	2.797	34%	1.098	27%
Totale	7.103		8.319		4.085	

Fonte: Elaborazioni su dati RGS

I dati appena descritti possono essere osservati attraverso due ulteriori chiavi interpretative offerte dalle classificazioni *economica* e *funzionale*. Dalla prima emerge che i *contributi agli investimenti* (1.314 milioni di euro, 32% del totale nel 2010) e soprattutto i *contributi agli investimenti ad imprese* (2.657 milioni di euro, 65% del totale nel 2010) sono le principali categorie di spesa per la realizzazione di investimenti infrastrutturali.¹⁵ Ma il dato più rilevante è che gli *investimenti fissi lordi* rappresentano appena l'1,5% (dato relativo al triennio 2008-10) della spesa destinata alle infrastrutture di trasporto. Dalla seconda emerge che solo il 60% dell'intera categoria COFOG Trasporti è attribuibile alle infrastrutture di trasporto, la restante quota include altre voci tra le quali si segnalano, ad esempio, gli acquisti di materiale rotabile, di bus ed altro. Questi dati confermano la coerenza dell'approccio seguito che – combinando opportunamente le informazioni contenute nel bilancio dello Stato - è pervenuto ad una migliore stima della spesa destinata alle infrastrutture di trasporto.

Tavola 5: La spesa in infrastrutture di trasporto (classificazione funzionale). Milioni di euro.

	2008	2009	2010
Abitazioni e assetto territoriale non altrimenti classificabili	-	-	162
Affari economici non altrimenti classificabili	-	-	162
Assetto territoriale	10	0	-
Ricerca e sviluppo per gli affari economici	1	-	-
Servizi di polizia	0	0	0
Servizi generali	1	5	-
Transazioni relative al debito pubblico	26	24	21
Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di governo	15	3	-
Trasporti	7.051	8.287	3.740
Totale	7.103	8.319	4.085

Fonte: Elaborazioni su dati RGS

¹⁵ Rientrano nella categoria i trasferimenti alle concessionarie pubbliche come ANAS, Autostrade Spa e Ferrovie dello Stato Spa.

4. Valutazione e monitoraggio delle infrastrutture

E' opinione diffusa che l'Italia sia caratterizzata da un elevato deficit infrastrutturale nei confronti dei principali paesi europei. In realtà i dati Eurostat evidenziano una minore dotazione solo rispetto alla Germania, ma non rispetto alla Francia ed alla Spagna; quest'ultima in particolare, ha una dotazione decisamente inferiore rispetto al nostro paese (Figura 2). E' pur vero che gli indici di dotazione infrastrutturale forniscono una informazione parziale e per certi aspetti distorta dell'effettiva dotazione del paese.¹⁶

Benché non sia possibile individuare una relazione diretta tra dotazione infrastrutturale e crescita economica, è ragionevole sostenere la tesi secondo la quale le infrastrutture - se costruite per colmare effettivi deficit di domanda - sono uno dei fattori che contribuiscono alla crescita economica del paese migliorando la mobilità dei fattori della produzione e "avvicinando" i prodotti ai mercati di sbocco.

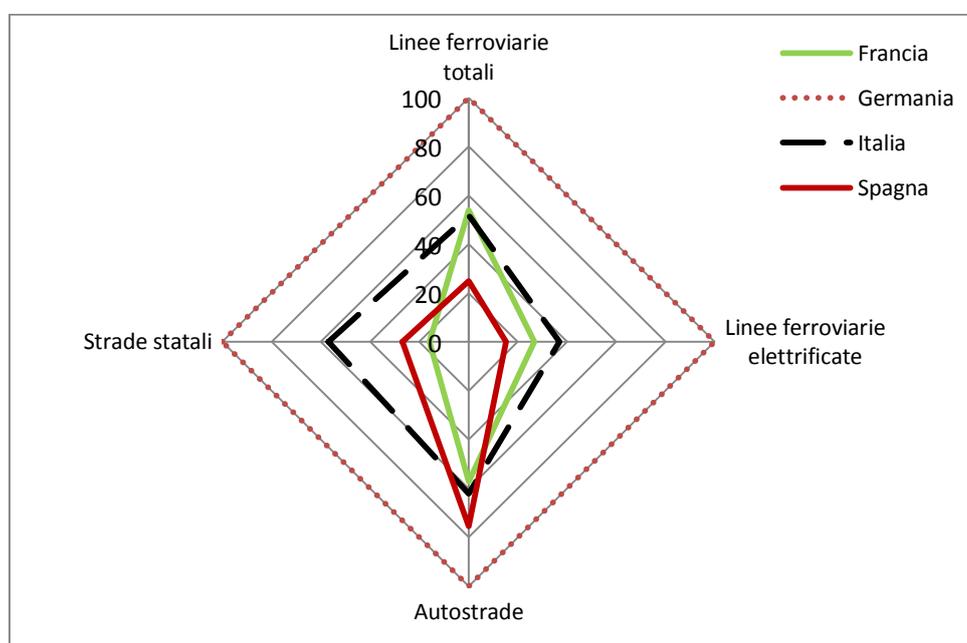


Figura 2: Principali indicatori di dotazione infrastrutturale

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2008

Due recenti decreti legislativi, il n. 228 ed il n. 229 del 29 dicembre 2011, in attuazione della Legge di riforma della contabilità e finanza pubblica (Legge 196/2009), hanno introdotto delle importanti novità in materia di valutazione degli investimenti e di monitoraggio dello stato di attuazione delle opere pubbliche. L'obiettivo delle norme è migliorare l'efficacia e l'efficienza delle procedure di selezione e di spesa, per favorire la realizzazione di infrastrutture. Di seguito si riporta, una sintesi delle principali novità introdotte dai decreti.

¹⁶ Al riguardo si segnalano Bronzini et al., 2011 e Messina, 2007.

Decreto legislativo n. 228 del 29 dicembre 2011. Al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia della spesa in conto capitale destinata alla realizzazione di opere pubbliche a valere sulle leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente, i Ministeri sono tenuti a svolgere le attività di valutazione ex ante ed ex post degli investimenti. Il decreto da attuazione all'articolo 30, commi 8 e 9, della citata legge n. 196 del 2009, i cui principi sono riconducibili ai seguenti criteri: introduzione della valutazione nella fase di pianificazione delle opere al fine di consentire procedure di confronto e selezione dei progetti e definizione delle priorità; predisposizione di linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti; garanzia di indipendenza e professionalità dei valutatori; potenziamento e sistematicità della valutazione ex post sull'efficacia e sull'utilità degli interventi infrastrutturali; adozione di regole trasparenti per le informazioni relative al finanziamento e ai costi delle opere; relazioni annuali e procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere.

Al fine di migliorare la qualità della programmazione e ottimizzare il riparto delle risorse di bilancio, ogni Ministero predispone un *Documento pluriennale di pianificazione* che include e rende coerenti tutti i piani e i programmi d'investimento per opere pubbliche di propria competenza, ivi compreso il "Programma triennale dei lavori di cui all'articolo 128 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni. Il Documento, si compone di tre sezioni: la prima sezione contiene l'analisi ex ante dei fabbisogni infrastrutturali; la seconda sezione illustra la metodologia e le risultanze della procedura di valutazione e di selezione delle opere da realizzare e individua le priorità di intervento; la terza sezione definisce i criteri per le valutazioni ex post degli interventi individuati e sintetizza gli esiti delle valutazioni ex post già effettuate.

Decreto legislativo n. 229 del 29 dicembre 2011. Al fine di velocizzare le procedure di spesa delle risorse a carico del bilancio dello Stato, il decreto introduce le modalità di *definanziamento* automatico in caso di mancato avvio delle infrastrutture. I parametri temporali di riferimento sono differenziati per livello progettuale, tipologia di aggiudicazione, classificazione di opere e costo complessivo. Su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri stabilirà i criteri per la definizione di un sistema di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti. Le Amministrazioni interessate dovranno verificare l'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti, anche sulla base delle risultanze della banca dati delle amministrazioni pubbliche.

Con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono individuate le autorizzazioni di spesa relative al finanziamento di opere pubbliche. Le risorse sono ripartite, in relazione alla loro destinazione, tra spese per la progettazione e spese per la realizzazione delle opere e confluiranno in due fondi denominati "Fondo progetti" e "Fondo opere". L'opera pubblica, sarà ammessa al finanziamento a valere sul "Fondo progetti" per la relativa quota a carico del bilancio dello Stato, a seguito dell'esito positivo della procedura di

valutazione tecnico-economica degli studi di fattibilità ovvero dell'approvazione del progetto preliminare. Le infrastrutture vengono ammesse al finanziamento a valere sul «Fondo opere» dopo il completamento e l'approvazione della relativa progettazione definitiva.

Dunque, l'intento del legislatore da un lato è di migliorare la programmazione degli interventi attraverso più accurate procedure di selezione delle opere, dall'altro di velocizzare l'erogazione della spesa pubblica. Si tratta di temi che richiederebbero approfondimenti che vanno ben oltre le finalità del presente lavoro. Tuttavia, nel merito alla «velocità della spesa», questo documento grazie all'analisi dei residui del bilancio dello Stato, può fornire un'interessante chiave interpretativa del fenomeno.

5. La velocità della spesa e l'analisi dei residui di bilancio

Al termine dell'esercizio finanziario le somme impegnate ma non ancora pagate sono iscritte nel bilancio dello Stato come residui passivi «propri»; sotto la voce residui di «stanziamento» sono iscritte le somme non impegnate nel corso dell'esercizio. Queste ultime, se non impegnate entro l'esercizio finanziario successivo, sono soggette a «perenzione amministrativa» e non possono essere spese. Solo nel primo caso a monte c'è un'obbligazione giuridicamente vincolante, ma in entrambi i casi i residui di bilancio segnalano criticità nel processo di spesa; il risultato è che i tempi di realizzazione delle opere possono subire rallentamenti.

L'accumularsi di residui, infatti, evidenzia una difficoltà nell'impiego delle risorse pubbliche per una determinata finalità. Tra le cause si segnala il venir meno dei presupposti della spesa, la mancanza dei fondi necessari per cofinanziarla o eventuali vizi nelle procedure. Attraverso l'analisi dei residui è possibile migliorare la programmazione della spesa ed evitare che le risorse disponibili restino bloccate.

La Tavola 6 riporta l'andamento dei residui accertati (propri e di stanziamento) tra il 2008 ed il 2010. Nonostante la contrazione delle risorse disponibili passate da 7.103 milioni di euro a 4.085 milioni di euro, la tavola mostra come nel corso degli anni il peso dei *residui accertati* sia aumentato rispetto alla spesa in infrastrutture (71% nel 2008, 148% nel 2010). Quest'ultimo dato è il risultato dell'effetto combinato della riduzione delle risorse destinate agli investimenti in infrastrutture, conseguente alla crisi economica, e dell'accumularsi di risorse non utilizzate negli anni precedenti. Scomponendo il totale nelle due componenti *residui propri* e *residui di stanziamento* si osserva che i primi mostrano un andamento crescente nei tre anni considerati, mentre i secondi dopo il picco del 2009 (1.292 milioni di euro) nel 2010 si sono ridotti (1.012 milioni di euro).

Tavola 6: Residui accertati (milioni di euro)

	2008		2009		2010	
	(Mln €)	%	(Mln di €)	%	(Mln di €)	%
Residui di stanziamento	809	11%	1.292	16%	1.012	25%
Residui propri	4.208	59%	4.968	60%	5.038	123%
Totale residui	5.017	71%	6.260	75%	6.049	148%
Totale spesa infrastrutture di trasporto	7.103	100%	8.319	100%	4.085	100%
Velocità di cassa		62%		67%		41%
Capacità di impegno effettivo		75%		68%		54%

Fonte: Elaborazioni su dati RGS

Nella tavola precedente sono anche riportate la *velocità di cassa*¹⁷ e la *capacità di impegno effettivo*¹⁸. L'analisi dei due indicatori rivela che la capacità di impegno è sempre superiore alla velocità di cassa e questo spiega, almeno in parte, il formarsi dei residui. Il divario tra capacità di impegno ed effettivo utilizzo delle risorse si è ridotto nel corso del triennio, anche se si registra una drastica diminuzione della capacità di impegno, passata dal 75% del 2008 al 54% del 2010.

I *residui propri* costituiscono circa l'82% del totale dei residui accertati. La Tavola 7 li suddivide nelle quattro categorie di infrastrutture di trasporto. Si può osservare che nel caso delle *infrastrutture per il trasporto su rotaia* dopo una riduzione dei residui nel 2009, si è avuto un picco nel 2010. Per ciò che riguarda le *infrastrutture viarie*, il valore massimo si è registrato nel 2009. Un elemento interessante emerge dalla lettura combinata dei residui propri e della spesa: infatti mentre le *infrastrutture di trasporto su rotaia* costituiscono circa il 60% della spesa in infrastrutture di trasporto, esse rappresentano solo il 30% dei residui accertati; al contrario, le *infrastrutture viarie* che contribuiscono a formare il 33% circa della spesa complessiva, pesano per circa il 55% sul totale dei residui. Questa lettura evidenzia una maggiore farraginosità nelle procedure di spesa legate alla costruzione di strade e autostrade. Tali dati sembrano confermare le criticità emerse in altri lavori in merito ad una gestione particolarmente lenta e macchinosa da parte dell'ANAS. L'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE), infatti, stima che la realizzazione di appalti inferiori a 50 milioni di euro (escludendo sospensioni e varianti) richieda in media 2,5 anni (3,8 anni per lavori al di sopra di tale soglia). Il 40-45 per cento circa di quei tempi è costituito da ritardi accumulati dalle imprese nella fase di cantiere.

Un altro elemento che rallenta la realizzazione delle opere è rappresentato dai contenziosi. L'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP) stima che il

¹⁷ La *velocità di cassa* è definita come rapporto tra il totale dei pagamenti effettuati e il totale delle risorse impegnate (impegnato di competenza e residui accertati propri iniziali).

¹⁸ La *capacità di impegno effettivo* è calcolata come rapporto fra il totale di competenza impegnato a rendiconto e il totale delle risorse impegnabili (competenza definitiva e residui accertati di stanziamento iniziali).

3,9% delle opere censite è affetto da contenzioso e di questo ben il 13% riguarda gli appalti dell'ANAS mentre il 5,9% si concentra nelle infrastrutture ferroviarie.

Tavola 7: Residui propri e di stanziamento. Milioni di euro.

	2008		2009		2010	
	(Mln di €)	%	(Mln di €)	%	(Mln di €)	%
<u>Residui propri</u>						
Infrastrutture aeroportuali	6	0%	40	1%	71	1%
Infrastrutture per il trasporto su rotaia	1.249	30%	1.014	20%	1.980	39%
Infrastrutture portuali e marittime	746	18%	677	14%	565	11%
Infrastrutture viarie	2.206	52%	3.237	65%	2.421	48%
<i>Totale residui propri</i>	<i>4.208</i>	<i>100%</i>	<i>4.968</i>	<i>100%</i>	<i>5.038</i>	<i>100%</i>
<u>Residui di stanziamento</u>						
Infrastrutture aeroportuali	35	4%	40	3%	-	0%
Infrastrutture per il trasporto su rotaia	429	53%	654	51%	500	49%
Infrastrutture portuali e marittime	82	10%	97	8%	46	5%
Infrastrutture viarie	263	32%	500	39%	466	46%
<i>Totale residui di stanziamento</i>	<i>809</i>	<i>100%</i>	<i>1.292</i>	<i>100%</i>	<i>1.012</i>	<i>100%</i>
Totale complessivo	5.017	100%	6.260	100%	6.049	100%

Fonte: Elaborazioni su dati RGS

Infine, la Tavola 8 mette in risalto che oltre alle *infrastrutture viarie*, anche le *infrastrutture aeroportuali* e quelle *portuali e marittime* presentano un livello di residui propri molto al di sopra della spesa effettuata, rispettivamente il 338% ed il 189% nel 2010.

Tavola 8: Spesa e Residui accertati. Milioni di euro.

	2008			2009			2010		
	Spesa	Residui accertati	%	Spesa	Residui accertati	%	Spesa	Residui accertati	%
Infrastrutture aeroportuali	-	42	-	42	80	192%	21	71	338%
Infrastrutture per il trasporto su rotaia	4.146	1.678	40%	5.067	1.668	33%	2.643	2.480	94%
Infrastrutture portuali e marittime	335	829	247%	412	775	188%	324	612	189%
Infrastrutture viarie	2.622	2.469	94%	2.797	3.738	134%	1.098	2.886	263%
Totale complessivo	7.103	5.017	71%	8.319	6.260	75%	4.085	6.049	148%

Fonte: Elaborazioni su dati RGS

5. Conclusioni

Benché non sia possibile individuare una relazione diretta tra dotazione infrastrutturale e crescita economica, è ragionevole ritenere che le infrastrutture di trasporto siano un *asset* “strategico” che contribuisce allo sviluppo ed alla crescita del paese migliorando la mobilità dei fattori della produzione ed “avvicinando” le produzioni ai mercati di sbocco.

Obiettivo principale del lavoro era di fornire una stima della spesa pubblica destinata alle infrastrutture di trasporto attraverso un’analisi dei dati provenienti dal bilancio dello stato. Con questa finalità nella prima sezione si è tentata una comparazione internazionale, nella seconda si è concentrata l’attenzione al solo caso italiano concentrandosi sui dati del bilancio dello stato, nella terza si sono presentate le principali novità normative introdotte dai decreti legislativi 228 e 229 del 2011; infine nell’ultima sezione si è affrontato il tema della velocità di erogazione della spesa destinata alle infrastrutture di trasporto.

L’analisi ha evidenziato che le comparazioni internazionali basate sugli aggregati spesa in conto capitale e investimenti fissi lordi non consentono una corretta quantificazione della spesa in infrastrutture né, tantomeno, della spesa destinata alle infrastrutture di trasporto. Per queste ultime, in particolare, non è possibile alcuna comparazione internazionale attendibile in quanto gli aggregati a disposizione non consentono di circoscrivere il perimetro dell’analisi in modo coerente. I dati statistici di fonte Eurostat, infatti, non consentono di pervenire ad alcuna misurazione delle risorse destinate ai soli investimenti in infrastrutture di trasporto. Per tali ragioni, limitandosi al caso italiano, il lavoro si è focalizzato sui dati del Bilancio dello Stato. Integrando le informazioni relative ai destinatari della spesa contenute nelle classificazioni economica e funzionale unitamente ad altre informazioni provenienti dai capitoli di bilancio e dai piani gestionali, è stato possibile quantificare gli investimenti in infrastrutture di trasporto.

Dal lavoro è emerso che tra il 2008 ed il 2010, la spesa complessiva è passata da 16.495 a 13.357 milioni di euro. Nello specifico la spesa destinata alle sole infrastrutture di trasporto si è ridotta di 3.018 milioni di euro passando da 7.103 a 4.085 milioni di euro. Disarticolando il dato per modalità di trasporto - nell’ambito della complessiva riduzione degli investimenti - le infrastrutture ferroviarie e viarie sono quelle che hanno subito la maggiore contrazione in termini assoluti (rispettivamente -1.503 e -1.524 milioni di euro tra il 2008 ed il 2010). In termini relativi il trasporto su rotaia ha aumentato il proprio peso (58% nel 2008, 65% nel 2010).

Il risultato dell’analisi basato sulla classificazione economica è che i contributi agli investimenti (1.314 milioni di euro, 32% del totale nel 2010) e soprattutto i contributi agli investimenti ad imprese (2.657 milioni di euro, 65% del totale nel 2010) sono le principali categorie di spesa per la realizzazione di investimenti infrastrutturali. Tuttavia, il dato più rilevante è che gli investimenti fissi lordi normalmente utilizzati come *proxy* della spesa in infrastrutture, di fatto rappresentano appena l’1,5% (dato relativo al triennio 2008-10) della spesa destinata alle infrastrutture di trasporto. Questa bassa percentuale ha confermato l’esigenza di pervenire ad una migliore stima della spesa destinata alle infrastrutture di trasporto, combinando in modo opportuno le informazioni presenti nel bilancio dello Stato.

Infine, l'approfondimento sui residui di bilancio ha messo a nudo ancora una volta il principale fattore che ostacola la costruzione di infrastrutture nel nostro paese: la lentezza del processo di erogazione della spesa. Le ragioni non sono ascrivibili solo alle procedure di spesa in senso stretto, sulle quali i recenti decreti legislativi sono intervenuti in modo significativo, ma all'articolato iter autorizzativo e procedimentale. Dall'analisi è emerso che è aumentato il peso dei residui accertati rispetto alla spesa destinata alla costruzione di infrastrutture (71% nel 2008, 148% nel 2010). Quest'ultimo dato è il risultato dell'effetto combinato della riduzione delle risorse destinate agli investimenti in infrastrutture, conseguente alla crisi economica, e dell'accumularsi di risorse non utilizzate nei precedenti esercizi. Nello specifico, i dati sembrano confermare una particolare farraginosità nelle procedure di spesa legate alla costruzione di strade e autostrade, aspetto peraltro già evidenziato anche da altri lavori.

Riferimenti bibliografici

ANCE (2009), *Secondo rapporto sulle infrastrutture in Italia, il monitoraggio delle grandi opere*,

Aschauer, D. (1989), "Is Public Expenditure Productive?", *Journal of Monetary Economics*, 23, pp. 177-200.

Avcp (vari anni), *Relazione annuale*, Roma.

Bronzini R., Casadio P., Marinelli G. (2011), "Quello che gli indicatori territoriali sulle infrastrutture di trasporto possono, e non possono dire", In *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Banca d'Italia.

Crescenzi R., Rodriguez-Pose A. (2008), "Infrastructure Endowment and Investment as Determinants of Regional Growth in the European Union", *EIB Papers*.

Di Giacinto V., Micucci G., Montanaro P. (2011), "L'impatto macroeconomico delle infrastrutture: una rassegna della letteratura e un'analisi empirica per l'Italia", In *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Banca d'Italia.

Estache A., Fay M. (2007), "Current Debates on Infrastructure Policy", *Policy Research Working Paper*, 4410, World Bank.

Eurostat Statistics Database, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Forni M., Paba S. (2000), "The Sources of Local Growth: Evidence from Italy", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 59, pp. 1-49.

Messina G. (2007), "Un nuovo metodo per misurare la dotazione territoriale di infrastrutture di trasporto", Banca d'Italia, *Tema di discussione*, n. 624.

Montanaro P. (2003), "Lo stock di capitale pubblico: una stima per regione e per tipologia di bene", *Rivista economica del Mezzogiorno*, vol. XVII, n. 3.

Montanaro P. (2012), "La spesa per infrastrutture in Italia: dinamica recente, confronto internazionale e divari regionali", *QA Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 1.