



Direzione Affari Economici e Centro Studi

LE POLITICHE E LE RISORSE PER INFRASTRUTTURE

*La mancata attuazione del
Piano CIPE delle opere prioritarie*

23 novembre 2010

INDICE

ABSTRACT.....	3
SCHEMA RIASSUNTIVO DELLE PRINCIPALI CRITICITA'	4
L'ANALISI	5
LE CRITICITA' EMERSE NELL'ATTUAZIONE DEL PIANO	7
LA MANCATA ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI	9

ABSTRACT

Sin dall'inizio della legislatura, il Governo ha indicato di voler realizzare un piano infrastrutturale che "generi commesse e posti di lavoro".

*Operando attraverso la riprogrammazione delle risorse pluriennali del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (Fas), in un anno l'Esecutivo è riuscito a mettere a disposizione, tra vecchie e nuove risorse, 11,3 miliardi di euro che sono stati destinati alla realizzazione del Piano approvato il 26 giugno 2009 –il cosiddetto "**Piano Cipe delle opere prioritarie**"- che ha di fatto assunto i connotati di Piano infrastrutturale anticrisi.*

Ma dopo lo sforzo compiuto per chiarire il quadro delle risorse ed approvare il Piano, l'impegno dell'Esecutivo non è proseguito nella fase di attuazione del programma.

Al contrario sembra esserci stata una volontà di rallentare la spesa per infrastrutture attraverso:

- *la **dilatazione dei tempi della decisione politica di conferma dei fondi**: a 17 mesi dall'approvazione del Piano, un terzo dei finanziamenti deve ancora essere confermato;*
- *l'**allungamento delle procedure amministrative di messa a disposizione dei finanziamenti pubblici**: 6 mesi per la pubblicazione delle delibere CIPE con conseguente congelamento della spesa;*
- *la **ripetuta messa in discussione**, da parte del Governo, **del quadro programmatico** approvato dal Cipe;*
- *la **mancata indicazione delle effettive disponibilità di cassa** per pagare i lavori;*

I risultati di questa azione sono manifesti:

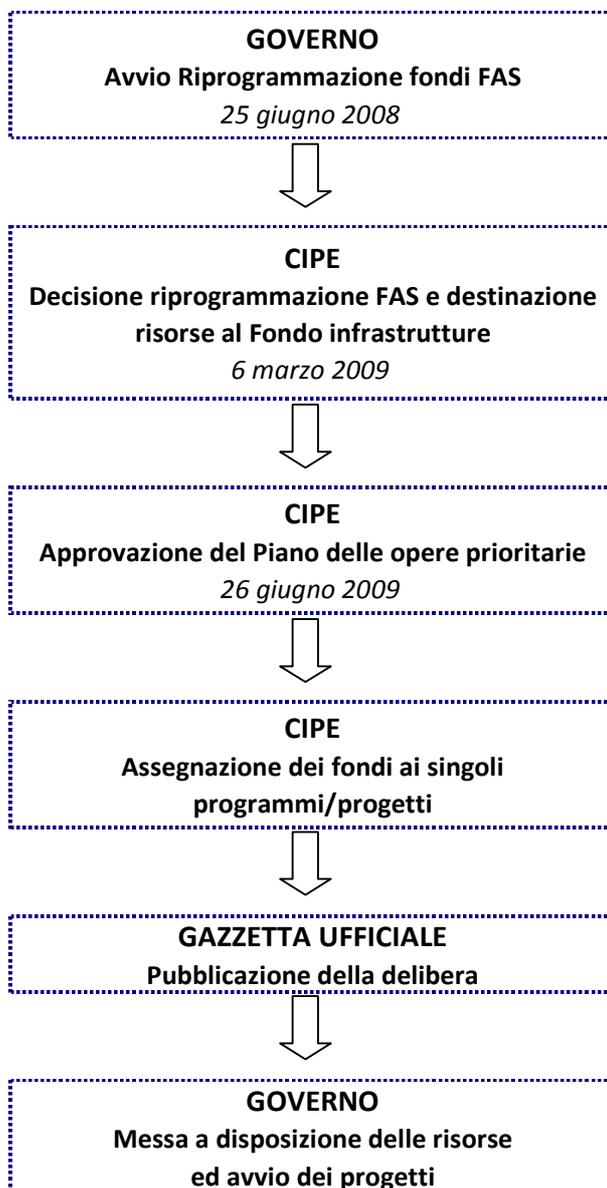
***A 17 mesi dall'approvazione del Piano Cipe ancora un terzo dei finanziamenti**, pari a 3,7 miliardi di euro, **deve essere confermato** ed i programmi di opere medio-piccole sono quelli che registrano i tempi più lunghi per la decisione politica di assegnazione dei fondi.*

*Inoltre **le ricadute sul mercato delle nuove opere pubbliche sono molto limitate**: circa 1,1 miliardi di euro è stato assegnato alla prosecuzione di cantieri in corso (MoSE, edilizia carceraria, ferrovie nell'area di Bari) ma solo lo 0,4% delle risorse confermate del Piano si è trasformato in nuovi cantieri.*

SCHEMA RIASSUNTIVO DELLE PRINCIPALI CRITICITA'

PIANO CIPE DELLE OPERE PRIORITARIE

PERCORSO DI ATTUAZIONE DEL PIANO



COMMENTI E CRITICITA'

Circa 9 mesi per definire l'importo delle risorse disponibili

Più di 3 mesi per definire il Piano delle opere prioritarie

Da un anno e mezzo, 1/3 delle risorse sono ancora da assegnare

*Procedure allungate dal Governo
⇒ spesa "congelata" per 6 mesi*

*Incertezza sulle risorse di cassa
⇒ ulteriori ritardi*

⇒ Dopo un anno e mezzo, 3,7 miliardi di euro ancora da confermare

Elaborazione Ance su documenti ufficiali

L'ANALISI

Il grave ritardo infrastrutturale del nostro Paese impone un intervento finanziario che, in un momento di congiuntura negativa quale quello ancora in atto, assume una duplice valenza.

Il ricorso all'intervento dello Stato a sostegno degli investimenti pubblici in infrastrutture costituisce, infatti, un valido strumento per contrastare i drammatici effetti della crisi per l'economia nazionale ed in particolare per il settore delle costruzioni.

Fin dalla fine del 2008 il Governo ha accolto tale impostazione inserendo tra le priorità del suo piano anticrisi la realizzazione di un programma di opere che *"generi commesse e dunque posti di lavoro"*.

Nel corso del 2009, il tema dello sviluppo infrastrutturale è quindi tornato al centro dell'agenda politica italiana e sono state assunte alcune decisioni in materia di programmazione e di finanziamento di opere pubbliche strategiche di interesse nazionale.

Da una parte, con la decisione Cipe del **6 marzo 2009**, il Governo, principalmente attraverso la **rimodulazione di risorse** pluriennali del Bilancio dello Stato destinate nel 2007 alle aree sottoutilizzate, ha portato a circa **11,3 miliardi di euro**, tra vecchie e nuove risorse, l'importo dei finanziamenti disponibili per infrastrutture.

Dall'altra, con delibera Cipe del **26 giugno 2009**, è stato approvato un programma stralcio degli interventi, il cosiddetto **"Piano delle opere prioritarie"**, rientranti principalmente nel programma della Legge Obiettivo, da approvare e finanziare con le suddette risorse entro fine 2010.

Un anno e mezzo fa il Governo ha dunque chiarito il quadro delle risorse disponibili per attuare un programma che comprende gli interventi più urgenti della Legge Obiettivo (MoSE, Salerno-Reggio Calabria, Treviglio-Brescia, Terzo Valico dei Giovi, ecc...) ed alcuni programmi di opere medio-piccole (edilizia scolastica, opere medio-piccole nel Mezzogiorno, rischio idrogeologico, ecc...).

Ma dopo lo sforzo compiuto per reperire finanziamenti ed approvare il programma, l'impegno dell'Esecutivo non è proseguito nella fase di attivazione delle risorse.

Fino ad oggi, le azioni concrete a sostegno del Piano infrastrutturale "anticrisi" sono state, di fatto, inefficaci e totalmente prive degli effetti annunciati: **non vi è stata quasi nessuna ricaduta del Piano Cipe sul mercato delle nuove opere pubbliche.**

Solo una minima parte, pari a circa 30 milioni di euro, degli 11,3 miliardi di euro del Piano Cipe si è trasformata in nuovi cantieri.

Inoltre, circa 1,1 miliardi di euro sono stati destinati alla prosecuzione di opere in corso tra cui il MoSE (800 milioni di euro), l'edilizia carceraria (200 milioni di euro) ed interventi ferroviari nell'area di Bari (51 milioni di euro).

L'attivazione delle risorse avviene in tempi inadeguati rispetto alla crisi, tempi che non consentono di garantire un reale sostegno anticongiunturale al settore. In particolare, sono proprio gli interventi medio-piccoli, i più adatti ad immettere liquidità nel sistema, a ricevere conferme di finanziamento con maggiore ritardo: solo il 45% dei 3,4

miliardi di euro destinati a questi programmi sono stati confermati, contro un livello del 67% di conferma per l'intero Piano.

Ai **tempi lunghi della decisione politica** (ad oggi il Cipe ha confermato il 67% degli 11,3 miliardi del Piano e circa 3,7 miliardi di euro rimangono da assegnare), si aggiunge l'**attesa interminabile delle procedure amministrative**, nelle pieghe delle quali sembra nascondersi, talvolta, la volontà di rallentare l'utilizzo delle risorse per contenere la spesa.

Da questo punto di vista, appare emblematico l'allungamento procedurale introdotto dal Governo con la Manovra d'estate 2008 (DL n°112/2008). Con questo provvedimento, infatti, il Governo ha aggiunto alcuni passaggi formali (parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari competenti), successivi alla decisione del Cipe, che hanno di fatto allungato i tempi di messa a disposizione ed attivazione delle risorse del Piano delle opere prioritarie.

In media sono stati necessari **6 mesi per pubblicare le delibere di finanziamento delle infrastrutture contenute nel Piano Cipe** e, per alcuni programmi di interventi (Piano di opere medio-piccole nel Mezzogiorno, terzo Valico dei Giovi), a più di 12 mesi dalla decisione Cipe le delibere non sono ancora state pubblicate.

Questo **allungamento delle procedure** appare in contraddizione con le ripetute dichiarazioni governative di accelerazione e semplificazione procedurale e ha avuto l'effetto di provocare un mascherato **"congelamento" della spesa per infrastrutture**.

Una volontà, quella di rallentare l'attuazione e la spesa del programma infrastrutturale "anticrisi", che emerge in modo ancor più evidente dalla **mancanza di qualsiasi certezza sulle risorse di cassa destinate all'attuazione del programma**.

Le delibere Cipe di assegnazione delle risorse, infatti, non indicano previsioni di cassa e si limitano a recitare la formula sibillina: *"Il finanziamento sarà erogato secondo modalità temporali compatibili con i vincoli di finanza pubblica correlati all'utilizzo delle risorse"*.

Per queste ragioni il Paese aspetta da mesi la trasformazione in atti delle decisioni assunte in materia di politica infrastrutturale.

Negli ultimi anni, quindi, non solo sono state tagliate le risorse per nuove infrastrutture (-20% tra il 2008 ed il 2010) ma non sono state neanche spese le risorse deliberate.

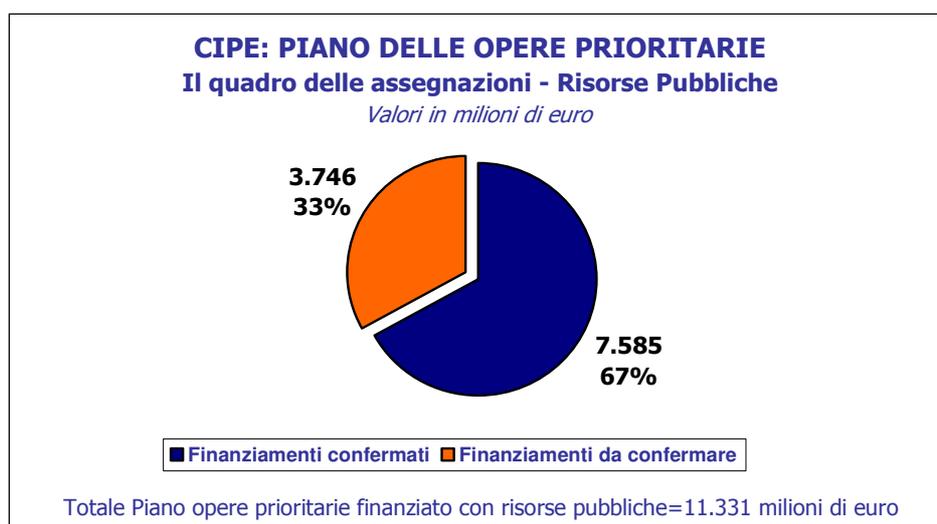
- **Occorre sbloccare le risorse ed accelerare la spesa per i programmi infrastrutturali deliberati.**

LE CRITICITA' EMERSE NELL'ATTUAZIONE DEL PIANO

1- Lentezza nella conferma dei finanziamenti

Il Cipe del 26 giugno 2009 ha destinato 11,3 miliardi di euro ad un Piano di opere prioritarie. Ad oggi, il 67% delle risorse sono state confermate.

- **A 17 mesi dall'approvazione del piano rimane da confermare un terzo dei finanziamenti, pari a 3,7 miliardi di euro.**



Fonte: Elaborazione ANCE su delibere Cipe, Leggi n° 77/2009 e n° 102/2009 ed esiti riunioni Cipe

La conferma è ancora più lenta per i **programmi di opere medio-piccole**, dotati complessivamente di 3,4 miliardi di euro: **il 55% delle risorse rimane da assegnare.**

OPERE MEDIO PICCOLE: RISORSE ASSEGNATE E DA ASSEGNARE

Valori in milioni di euro

	Investimenti previsti	Risorse assegnate		Risorse da assegnare	
		importo	%	importo	%
Piano delle opere medio piccole	801,3	413,0	51,5	388,3	48,5
Ricostruzione Abruzzo	408,5	240,9	59,0	167,6	41,0
Edilizia scolastica	1.000,0	593,2	59,3	406,8	40,7
Edilizia carceraria	200,0	200,0	100,0	0,0	0,0
Risanamento idrogeologico	1.000,0	100,0	10,0	900,0	90,0
TOTALE	3.409,8	1.547,1	45,4	1.862,7	54,6

Elaborazione Ance su delibere CIPE e documenti pubblici

2- Allungamento delle procedure per la messa a disposizione delle risorse

Con la Manovra d'estate 2008 (art. 6-quinquies del DL 112/2008), il Governo ha allungato le procedure amministrative di predisposizione e registrazione delle delibere Cipe, ritardando in questo modo l'avvio dei programmi infrastrutturali e la messa a disposizione delle risorse per gli interventi.

- **L'allungamento delle procedure deciso dal Governo nel 2008 ha ritardato l'avvio dei programmi di almeno 6 mesi, con conseguente "congelamento" della spesa per infrastrutture.**

In allegato sono riportati, a titolo esemplificativo, gli schemi procedurali relativi all'attivazione delle risorse del 1° programma stralcio di edilizia scolastica (358,4 milioni di euro) e della prima tranche del Piano di opere medio-piccole (413 milioni di euro). Questi schemi evidenziano il tempo perso in procedure amministrative dopo la decisione assunta dal Cipe.

3- Scarse le ricadute del Piano sul mercato delle nuove opere pubbliche

Ad oggi, sono scarse le ricadute sul mercato delle nuove opere pubbliche delle decisioni finora adottate dal Governo.

- **Solo una minima parte delle risorse del Piano Cipe (lo 0,4% delle risorse confermate del Piano, pari a circa 30 milioni di euro) si è trasformata in nuovi cantieri.**

Circa 1,1 miliardi di euro sono stati inoltre assegnati alla prosecuzione di cantieri in corso.

PIANO CIPE: RISORSE DESTINATE ALLA PROSECUZIONE DI OPERE IN CORSO - Valori in milioni di euro

Destinazione	Importo
Progetto MoSE	800,0
Edilizia carceraria <i>Costruzione di 8 nuovi edifici penitenziari</i>	200,0
Interventi ferroviari nell'area di Bari <i>Mitigazione inquinamento acustico e Passaggi a livello</i>	51,0
TOTALE	1.051,0

Elaborazione Ance su documenti pubblici

4- Forte incertezza sulle disponibilità delle risorse finanziarie di cassa

Sui tempi di attivazione degli interventi infrastrutturali del Piano Cipe grava in modo preoccupante il problema dell'**incertezza sulle effettive disponibilità di cassa**. Al momento esiste, infatti, un forte disequilibrio tra le effettive disponibilità di "cassa" ed il fabbisogno espresso dai programmi finanziati.

Per questa ragione, le delibere Cipe non indicano previsioni di cassa e si limitano a recitare la formula sibillina: *"Il finanziamento sarà erogato secondo modalità temporali compatibili con i vincoli di finanza pubblica correlati all'utilizzo delle risorse"*

Quest'incertezza sulle risorse di cassa ritarda ulteriormente l'avvio dei cantieri.

- Il Governo dovrebbe **chiarire i tempi dell'effettiva messa a disposizione delle risorse.**

5- Quadro programmatico incerto ed "overbooking"

Alcune assegnazioni di risorse effettuate dal Cipe a favore di programmi e progetti inizialmente non ricompresi nel Piano Cipe delle opere prioritarie hanno determinato, da una parte, una situazione di incertezza programmatica relativa al contenuto del Piano e, dall'altra, hanno originato una situazione di **"overbooking"** sul Fondo infrastrutture, che rende necessario il rifinanziamento dello stesso Fondo per circa 2,4 miliardi di euro.

LA MANCATA ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI

Edilizia scolastica - Programma di messa in sicurezza

In occasione della riunione del 6 marzo 2010, il Cipe ha destinato **1 miliardo di euro** ad interventi urgenti di messa in sicurezza degli edifici scolastici. Il 26 giugno 2009 sono stati assegnati 234,8 milioni di euro ad interventi in Abruzzo e a Parma ed il 13 maggio 2010 sono stati assegnati 358,4 milioni di euro dal Cipe per 1.700 interventi in tutta Italia.

- **A 20 mesi dalla decisione, soltanto l'1% dei cantieri è stato aperto.**

Infatti, pochissimi cantieri sono stati avviati per le scuole abruzzesi (13 milioni). E solo dopo 4 mesi è stata pubblicata la delibera Cipe di maggio 2010 che rende utilizzabili i 358,4 milioni di euro.

- **Restano da assegnare 407 milioni di euro per nuovi interventi ancora da identificare.**

Al fine di massimizzare l'utilizzo delle risorse l'Ance ha avanzato una proposta concreta per la realizzazione di un piano di interventi di edilizia scolastica attraverso il ricorso allo strumento del partenariato pubblico e privato.

Opere medio-piccole nel Mezzogiorno

Fin dai primi segnali della crisi, l'Ance ha proposto al Governo l'attivazione di un Piano di opere medio-piccole volto a sostenere l'attività del settore delle costruzioni a breve termine e rilanciare l'economia reale, a fornire le condizioni necessarie per garantire, a livello locale, lo sviluppo e la competitività dei territori e per migliorare la qualità della vita nonché a propagare i benefici della realizzazione delle grandi infrastrutture a rete di interesse nazionale.

Il Governo ha accolto tale proposta nel corso della primavera 2009, indicando di voler destinare un miliardo di euro ad un tale Piano. Tale importo è stato ridotto a **801,3 milioni** di euro in occasione della riunione Cipe del 26 giugno 2009. Nella riunione Cipe del 6 novembre 2009, è stata assegnata una prima parte delle risorse con 413 milioni di euro assegnati per opere piccole e medie da realizzare nel Mezzogiorno da parte dei Provveditorati alle Opere Pubbliche del Ministero infrastrutture.

Da allora, si attende la pubblicazione della delibera Cipe che non è ancora stata registrata dalla Corte dei Conti e senza la quale non possono esser avviati i cantieri

- **A 12 mesi dalla decisione di finanziamento, più di 250 interventi immediatamente cantierabili sono fermi perché le risorse sono bloccate**

Ma ancor più grave appare la decisione del Governo, contenuta nell'allegato infrastrutture alla Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013, **di definanziare la seconda parte del Piano di opere medio-piccole per destinare le risorse ad altri interventi**

- **389 milioni di euro** previsti per la 2° parte del Piano **sono stati definanziati e destinati ad altre tipologie di interventi.**

Mitigazione del rischio idrogeologico

Il 6 novembre 2009 il Cipe ha destinato 1 miliardo di euro al finanziamento di piani di riduzione del rischio idrogeologico del Ministero dell'Ambiente ma a distanza di un anno la delibera Cipe non è ancora stata pubblicata.

Sei mesi dopo, il 13 maggio 2010, sono stati assegnati i primi 100 milioni di euro per interventi in Liguria, Emilia-Romagna e Toscana, a seguito degli eventi meteorologici di fine 2009 ed inizio 2010. La delibera Cipe di assegnazione dei fondi è stata pubblicata a metà novembre 2010, sei mesi dopo la decisione.

➤ **a 12 mesi dalla decisione del Cipe, rimangono da assegnare 900 milioni di euro per interventi nel Mezzogiorno.**

Si considera allarmante il congelamento di risorse per la messa in sicurezza del territorio per un periodo di tempo così lungo.

La seguente tabella presenta un riassunto delle 3 situazioni sopradescritte.

DESCRIZIONE PROGRAMMI	Investimenti previsti	Decisione finanziamento	Assegnazione risorse (CIPE)	SITUAZIONE AL 23 NOVEMBRE 2010
EDILIZIA SCOLASTICA	1.000 M€	6 marzo 2009	26 giugno 2009 per 234,8 M€ (Abruzzo) 13 maggio 2010 per 358,4 M€	Risorse non attivate da più di 20 mesi Pubblicata la delibera del 13 maggio 2010 dopo 4 mesi Caniteri aperti solo per l'1% delle risorse
PIANO OPERE MEDIO-PICCOLE NEL SUD	801,3 M€	26 giugno 2009	6 novembre 2009 per 413 M€	413 M€ bloccati da 17 mesi In attesa della pubblicazione della delibera CIPE DEFINANZIATI 389 M€ (2° Parte del Piano)
RISCHIO IDROGEOLOGICO	1.000 M€	6 novembre 2009	13 maggio 2010 per 100 M€	100 M€ assegnati al Centro-Nord 900 M€ per il Sud bloccate da quasi 13 mesi

Elaborazione Ance su documenti ufficiali

Ricostruzione degli edifici pubblici in Abruzzo

A seguito degli eventi simici dell'aprile 2009, il Governo ha finanziato un programma di ricostruzione degli edifici pubblici de L'Aquila, per un importo di 408,5 milioni di euro.

➤ **A 19 mesi dall'assegnazione delle risorse (fine aprile 2009), sono stati aperti i cantieri solo per 17 milioni di euro (4% dell'importo totale).**

Il Piano Carceri

Il 6 marzo 2009 il Cipe ha destinato 200 milioni di euro alla prosecuzione di 8 interventi di edilizia carceraria in corso di realizzazione. Le risorse sono state assegnate dal Cipe il successivo 31 luglio 2009.

La legge Finanziaria per il 2010 ha poi destinato altri 500 milioni al Piano carceri.

➤ **Nonostante la nomina di un Commissario Straordinario, il Piano non è ancora stato avviato e a 11 mesi dalla decisione del Governo, le risorse rimangono da assegnare.**

Il sistema imprenditoriale rinnova la propria disponibilità a studiare **soluzioni che prevedano la realizzazione del Piano anche con risorse private.**

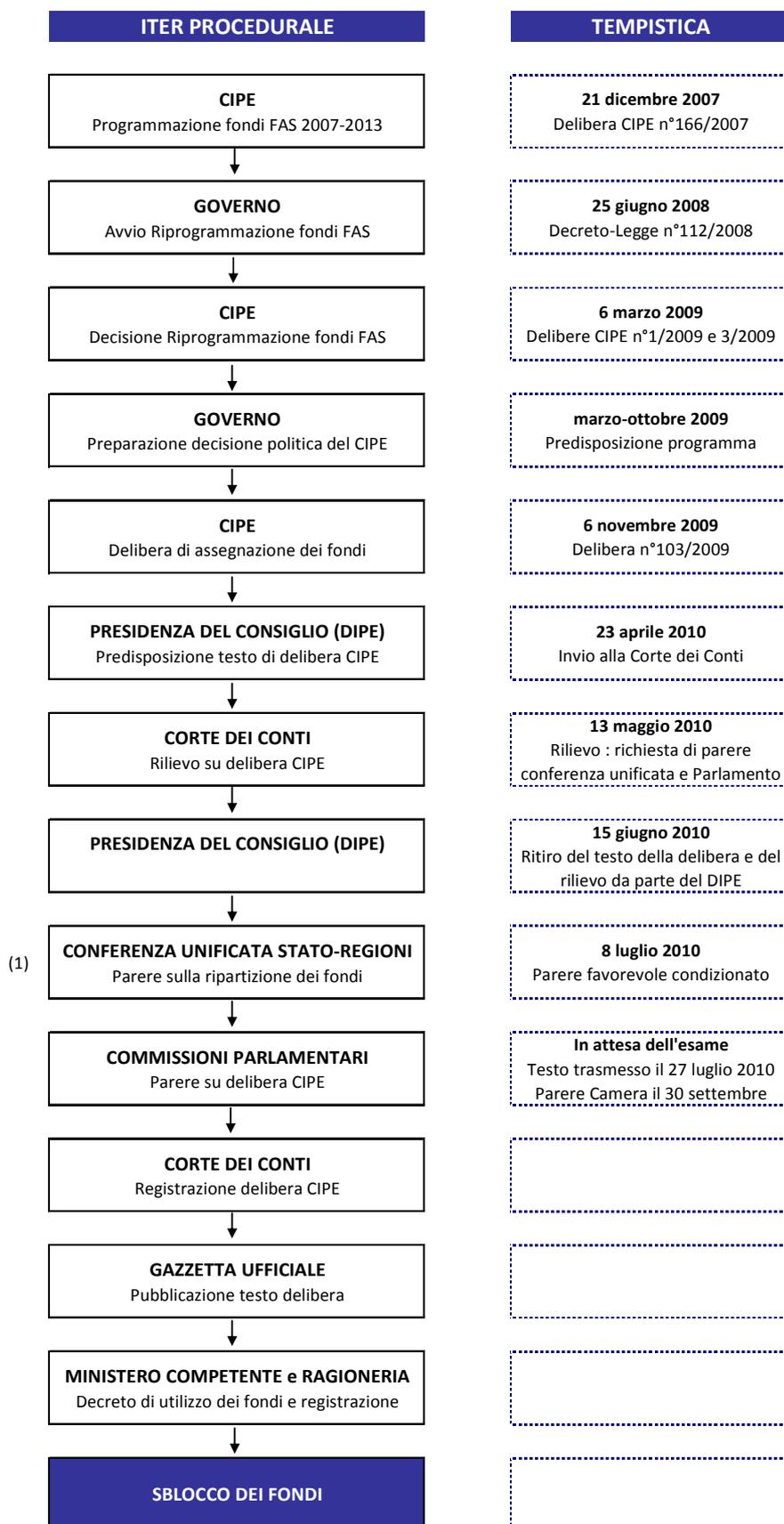
23 novembre 2010-rev 4

**ITER PER L'ASSEGNAZIONE E L'UTILIZZO DEI FONDI CIPE
EDILIZIA SCOLASTICA (1° programma stralcio)**



Elaborazione Ance su documenti ufficiali

**ITER PER L'ASSEGNAZIONE E L'UTILIZZO DEI FONDI CIPE
OPERE MEDIO-PICCOLE NEL MEZZOGIORNO (1° parte)**



(1)