ANCE | ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

OSSERVATORIO CONGIUNTURALE SULL'INDUSTRIA DELLE COSTRUZIONI

a cura della Direzione Affari Economici e Centro Studi

Dicembre 2014

L'Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni è curato dalla Direzione Affari Economici e Centro Studi dell'Ance:
Antonio Gennari (direttore), Anna Bimbo, Flavio Monosilio, Giovanna Altieri, Romain Bocognani, Elena Colopardi, Francesco Manni, Maria Grazia Nurra, Eleonora Riccardelli, Amalia Sabatini, Beatrice Ranieri per l'editing

E-mail: Affarieconomici@Ance.it
www.ance.it

EDILSTAMPA S.r.l. - Via Guattani, 24 - 00161 Roma
Tel. 06 84567320 - Fax 06 44232981
e-mail: edilstampa@Ance.it
Roma, dicembre 2014

I N D I C E

SINTESI 5

L'ANDAMENTO DEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI IN ITALIA 21

PRECONSUNTIVI 2014 21
PREVISIONE 2015 27
Box – Le stime Ance degli investimenti in costruzioni per comparto produttivo 28
Box – Abitazioni: l'andamento dei permessi di costruire 29
Box – Detrazioni per ristrutturazioni e risparmio energetico 33
Box – La revisione dei conti economici nazionali in SEC 2010 35

L'OCCUPAZIONE 39

L'INDAGINE ISTAT SULLE FORZE DI LAVORO: OCCUPATI IN FORTE CALO NELLE COSTRUZIONI 39
LA CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI 48

GLI EFFETTI DELLA CRISI SULLE IMPRESE DI COSTRUZIONI 51

LA RIDUZIONE DEL NUMERO DI IMPRESE DI COSTRUZIONI 51
LA STRUTTURA DELLE IMPRESE DI IMPRESE DI COSTRUZIONI NEL 2012 52
LA DINAMICA DELLE IMPRESE DI IMPRESE DI COSTRUZIONI NELLE REGIONI NEL PERIODO 2008-2012 53
L'AUMENTO DEI FALLIMENTI 55

IL MERCATO DEL CREDITO NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI 57

IL MERCATO RESIDENZIALE ITALIANO 61

IL MERCATO IMMOBILIARE 61
IL MERCATO DEL CREDITO ALLE FAMIGLIE: LA DOMANDA E L'OFFERTA 64
Box – Il Fondo di Garanzia per la prima casa 69
IL RUOLO DELLA TASSAZIONE* 74
Box – L'andamento dei mercati immobiliari a livello globale 77
POPOLAZIONE E FAMIGLIE AL TEMPO DELLA CRISI 78
LE FAMIGLIE CONTINUANO AD AUMENTARE E SI TRASFORMANO 80
GIOVANI E ACCESSO AL BENE CASA 82
PREVISIONI DEMOGRAFICHE E CARATTERISTICHE DELLA DOMANDA ABITATIVA 84

LE RISORSE PER LE INFRASTRUTTURE 87

LE RISORSE PER LO SVILUPPO E LA COESIONE 89
Box - Le opportunità di sviluppo derivanti dai fondi strutturali europei e FSC 91
IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO 93
LA POLITICA DI BILANCIO PER LE OPERE PUBBLICHE 94
IL VERO CAMBIAMENTO SI VEDE NELLE SCELTE DI BILANCIO 95
Box – Le risorse per la riduzione del rischio idrogeologico 98
Box – L'uso distorto degli oneri di urbanizzazione per finanziare la spesa corrente 102

IL PIANO JUNCKER PER IL RILANCIO DELL'ECONOMIA EUROPEA 103

PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: UN QUADRO IN CHIAROSCURO, CON PIU OMBRE CHE LUCI 113

UNA SITUAZIONE DI SOFFERENZA NEL SETTORE DEI LAVORI PUBBLICI NONOSTANTE LIEVI MIGLIORAMENTI 114
LE MISURE DA ADOTTARE: "UNA TANTUM" PER PAGARE IL PREGRESSO E RIFORMA DEL PATTO 118

I BANDI DI GARA PER LAVORI PUBBLICI IN ITALIA 121

IL MONITORAGGIO DELL'ANCE SUI BANDI DI GARA PUBBLICATI 121
LA STRUTTURA DEL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI 130

IL MERCATO DEL PROJECT FINANCING IN ITALIA 133

LE GARE PUBBLICATE 134
LE AGGIUDICAZIONI 139
Box - Le linee guida pe la predisposizione delle convenzioni di concessione e gestione 142

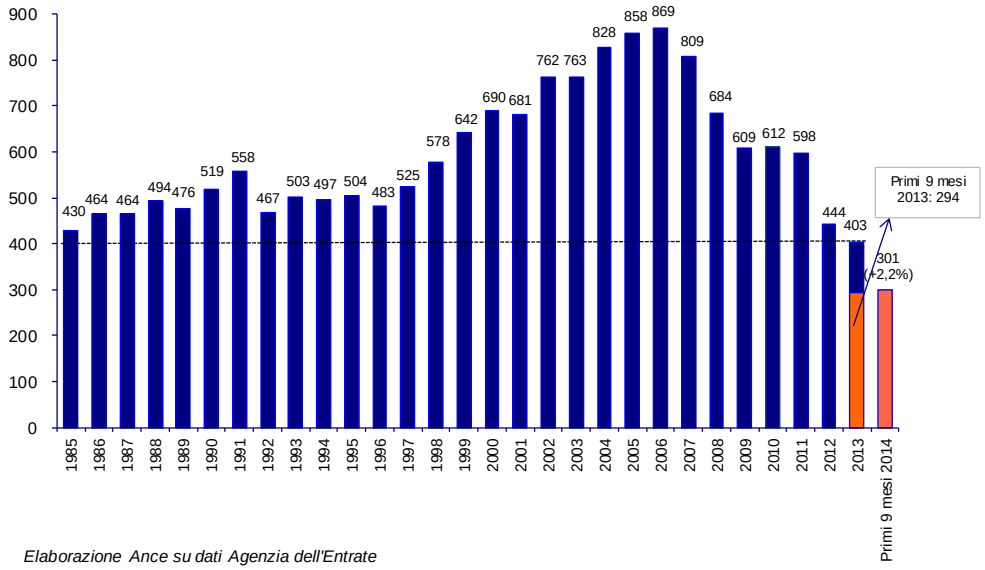
ALLEGATO – LE DINAMICHE DEL MERCATO IMMOBILIARE IN 8 CITTÀ ITALIANE 143

IL MERCATO RESIDENZIALE ITALIANO

Il mercato immobiliare

Il mercato immobiliare residenziale, a partire dal 2007, ha attraversato un trend fortemente negativo. Tra il 2007 ed il 2013, infatti, si è registrato un ridimensionamento del numero di abitazioni compravendute pari al 53,6%.

COMPRAVENDITE DI UNITA' IMMOBILIARI AD USO ABITATIVO IN ITALIA
Numero - migliaia



Elaborazione Ance su dati Agenzia dell'Entrate

Nel corso di quest'anno il mercato immobiliare, ha manifestato un andamento altalenante, con aumenti tendenziali delle abitazioni compravendute nel primo e nel terzo trimestre 2014, intervallati da un secondo trimestre negativo. Complessivamente i primi nove mesi dell'anno in corso mostrano una crescita del 2,2% rispetto allo stesso periodo del 2013.

L'analisi trimestrale evidenzia che, nel primo trimestre 2014, il numero di abitazioni compravendute, dopo otto trimestri consecutivi di cali tendenziali, manifesta una crescita che coinvolge non solo le grandi città ma anche gli altri comuni. Secondo i dati dell'Agenzia delle Entrate, le abitazioni compravendute registrano un aumento del 4,1% rispetto al primo trimestre del 2013.

L'andamento positivo delle compravendite di abitazioni del primo trimestre 2014 è da ascrivere soprattutto alla performance particolarmente positiva dei comuni capoluogo, in aumento dell'8,8% rispetto al primo trimestre 2013 (-47,2% tra il 2007 ed il 2013).

Anche nei comuni non capoluogo si registra una crescita, sebbene più lieve e pari all'1,7% rispetto al primo trimestre 2013 (-56,2% tra il 2007 ed il 2013).

Sull'aumento delle compravendite di abitazioni dei primi tre mesi del 2014, in parte potrebbe aver inciso l'entrata in vigore dal 1° gennaio di quest'anno del nuovo regime delle imposte di registro, ipotecaria e catastale che aveva indotto gli acquirenti a spostare la stipula degli atti di compravendite all'inizio del 2014.

Il secondo trimestre 2014, invece, vede una nuova contrazione pari all'1%, sintesi tuttavia, di andamenti contrastanti tra comuni capoluogo, che manifestano ancora una variazione positiva dell'1,8%, a fronte di un calo tendenziale del 2,4% del numero di abitazioni compravendute negli altri comuni della provincia.

Nel terzo trimestre 2014 si confermano e si rafforzano i segnali positivi delle compravendite di abitazioni nelle grandi città e tornano positivi anche i comuni non capoluogo. Il terzo trimestre dell'anno in corso mostra un aumento complessivo del 4,1% delle abitazioni compravendute rispetto allo stesso periodo del 2013.

La crescita è da ascrivere soprattutto alla performance particolarmente positiva dei comuni capoluogo che registrano un ulteriore e significativo aumento del 6,9% rispetto al terzo trimestre 2013. Anche nei comuni non capoluogo si rileva una crescita tendenziale del 2,8%.

COMPRAVENDITE DI UNITA' IMMOBILIARI AD USO ABITATIVO IN ITALIA

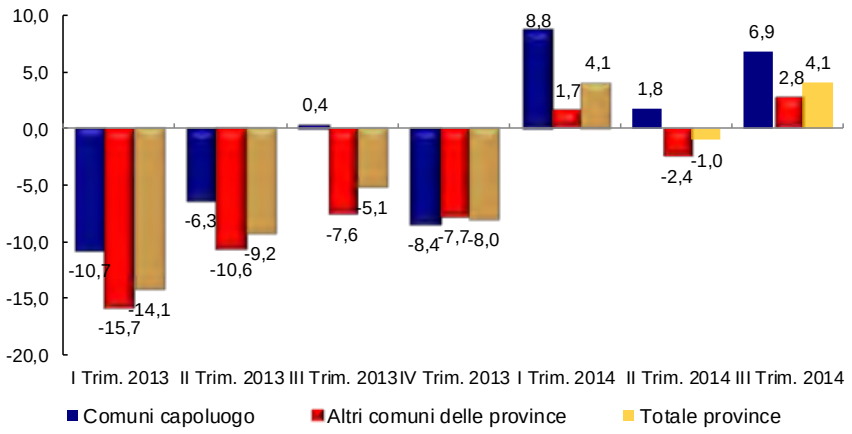
Numero

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	*I Trim. 2014*	*II Trim. 2014*	*III Trim. 2014*	Var. % 2013-2006
Comuni capoluogo	227.682	195.293	180.316	189.564	188.795	141.386	132.122	*34.183*	*36.885*	*31.817*	
Altri comuni delle province	581.076	488.741	429.140	422.314	409.429	302.632	271.002	*64.220*	*70.710*	*63.044*	
Totale province	**808.828**	**684.033**	***609.456***	**611.878**	**598.224**	**444.018**	**403.124**	***98.403***	***107.595***	***94.861***	
Var. % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente											
Comuni capoluogo	-9,0	-14,2	-7,7	5,1	-0,4	-25,1	-6,6	*8,8*	*1,8*	*6,9*	*-47,2*
Altri comuni delle province	-6,2	-15,9	-12,2	-1,6	-3,1	-26,1	-10,5	*1,7*	*-2,4*	*2,8*	*-56,2*
Totale province	**-7,0**	**-15,4**	**-10,9**	**0,4**	**-2,2**	**-25,8**	**-9,2**	***4,1***	***-1,0***	***4,1***	***-53,6***

Elaborazione Ance su dati Agenzia delle Entrate

COMPRAVENDITE DI UNITA' IMMOBILIARI AD USO ABITATIVO IN ITALIA

Var.% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente



Elaborazione Ance su dati Agenzia delle Entrate

In particolare, **nelle otto maggiori città[19] italiane continuano e si rafforzano i segnali positivi.** Nel terzo trimestre 2014 si registra un ulteriore e significativo aumento tendenziale del 9,6% nella media delle metropoli italiane (dopo il 10,2% del primo trimestre 2014 ed il 3,8% del secondo).

[19] L'Agenzia dell'Entrate inserisce in questo gruppo le città di Roma, Milano, Torino, Genova, Napoli, Palermo, Bologna e Firenze.

Il mercato immobiliare residenziale di Milano, già in ripresa dal terzo trimestre 2013, registra un ulteriore aumento tendenziale del 6,8% nel terzo trimestre di quest'anno. Anche nella città di Roma si conferma e si rafforza l'andamento positivo del numero di abitazioni compravendute (+11,8% dopo il +3,9% e il +21,4% del primo trimestre 2014). Segnali particolarmente positivi con tassi di variazione superiori al 10% provengono anche dalle città di Firenze (+22,8%), Bologna (+18,7%) e Genova (+10,4%). Anche le città di Torino e Napoli tornano a manifestare variazioni positive(rispettivamente +0,7% e +7,3% rispetto al terzo trimestre 2013).

COMPRAVENDITE DI UNITA' IMMOBILIARI AD USO ABITATIVO NELLE MAGGIORI CITTA' ITALIANE
Comuni capoluogo

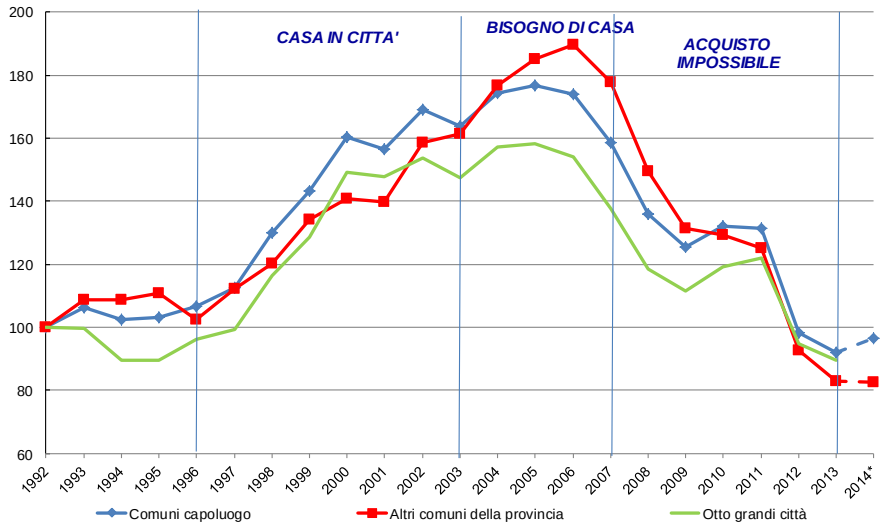
Città	III Trim. 2014 (numero)	Var.% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente							
		2013	I Trim. 2013	II Trim. 2013	III Trim. 2013	IV Trim. 2013	I Trim. 2014	II Trim. 2014	III Trim. 2014
Roma	6.059	-7,3	-11,0	-6,7	0,6	-10,7	21,4	3,9	11,8
Milano	3.475	3,4	-4,8	-2,0	9,4	12,8	3,4	6,9	6,8
Torino	1.959	-8,2	-10,1	-4,7	-4,3	-13,6	10,8	-5,5	0,7
Genova	1.197	-10,3	-11,0	-15,7	-8,2	-5,3	25,3	10,3	10,4
Napoli	1.128	-15,2	14,3	1,8	-19,7	-42,8	-25,2	-6,3	7,3
Palermo	907	-7,0	-8,9	-9,2	-0,1	-8,5	-1,0	7,0	8,9
Bologna	979	1,5	-12,4	5,0	16,3	-0,1	29,2	10,8	18,7
Firenze	855	-2,3	-4,0	-11,3	-5,3	12,7	9,7	12,6	22,8
Totale	**16.558**	**-5,5**	**-7,1**	**-5,3**	**-0,4**	**-8,3**	**10,2**	**3,8**	**9,6**

Elaborazione Ance su dati Agenzia delle Entrate

Le città anticipano la ripresa?

I segnali positivi che si stanno manifestando nei comuni capoluogo e, soprattutto, nelle grandi città (che rappresentano oltre la metà degli scambi che avvengono nelle città capoluogo) portano a chiedersi se il mercato immobiliare residenziale sia di fronte ad un eventuale fine del ciclo negativo.

COMPRAVENDITE DI UNITA' IMMOBILIARI AD USO ABITATIVO
n.i. 1992=100



** Stima Ance*
Elaborazione Ance su dati Ministero dell'Interno e Agenzia delle Entrate

Per cercare di offrire una risposta ci si è basati sull'analisi storica delle compravendite residenziali tentando un raffronto con la crisi precedente del 1992 che ha visto una significativa contrazione di circa il 15% sia nei comuni capoluogo che negli altri comuni della provincia.

L'analisi della serie storica dell'andamento delle compravendite in Italia può essere effettuata individuando quattro diversi periodi: il primo, dal 1992 al 1996, durante il quale la crisi valutaria ha provocato importanti problemi finanziari alle famiglie e ha aumentato sensibilmente i tassi d'interesse, è stato caratterizzato da un andamento del mercato immobiliare piuttosto negativo.

Dal 1996 al 2003 sono aumentate le compravendite nelle grandi città, spinte anche da una riduzione dei prezzi delle abitazioni del 24,8% in termini reali registrata tra il 1992 ed il 1998 nelle 13 aree metropolitane. Questo contesto, associato all'espansione del mercato del credito, ha spinto le famiglie italiane a posizionare la propria domanda immobiliare nei grandi centri urbani (**Casa in città**).

Nel periodo successivo (dal 2004 al 2006) le compravendite avvenute negli altri comuni della provincia registrano una significativa accelerazione. Sono gli anni nei quali viene raggiunto il livello massimo di abitazioni compravendute, fortemente concentrato negli altri comuni della provincia, per effetto, principalmente, del livello dei prezzi delle abitazioni raggiunto nelle aree metropolitane, che ha spinto sempre maggiori fasce di popolazione a collocarsi a ridosso della cintura urbana, che si è resa protagonista di un'intensa urbanizzazione del territorio (**Bisogno di casa**).

Dal 2007 al 2013, con lo scoppio della crisi internazionale, la stretta dei mutui nei confronti delle famiglie e le incertezze sul mercato immobiliare, hanno contribuito ad una decisa riduzione del numero di compravendite (**Acquisto impossibile**).

Nel 2014 sembrano intravedersi i primi segnali di ripresa, sia sul mercato immobiliare, che su quello del credito collegabile, come detto, all'abbassamento dei prezzi delle case e al cambiamento nell'approccio al finanziamento da parte delle banche.

Il mercato del credito alle famiglie: la domanda e l'offerta

Dallo scoppio della crisi finanziaria nel 2008, le famiglie italiane sono state soggette ad un crollo dell'offerta di mutui per l'acquisto della casa senza precedenti: se nel 2007 venivano erogati quasi 63 miliardi di euro, nel 2013 le banche hanno messo a disposizione delle famiglie appena 21,5 miliardi, con una riduzione di oltre il 65%.

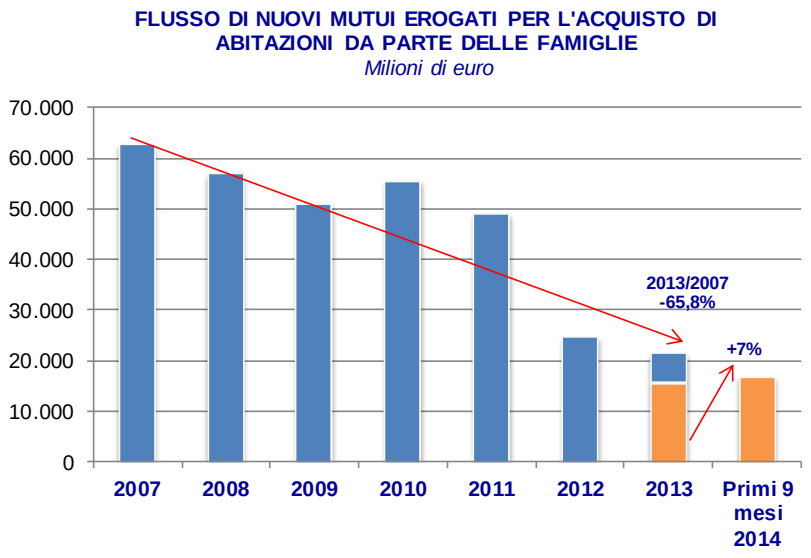
FLUSSO DI NUOVI MUTUI EROGATI PER L'ACQUISTO DI ABITAZIONI DA PARTE DELLE FAMIGLIE IN ITALIA

Milioni di euro

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	I° trim. 2014	II° trim. 2014	III° trim. 2014	Primi 9 mesi 2014	2013/2007
62.873	62.758	56.980	51.047	55.592	49.120	24.757	21.469	5.250	6.280	5.310	16.840	
Var. % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente												
	-0,2	-9,2	-10,4	8,9	-11,6	-49,6	-13,3	6,1	8,0	6,8	7,0	-65,8

Elaborazione Ance su dati Banca d'Italia

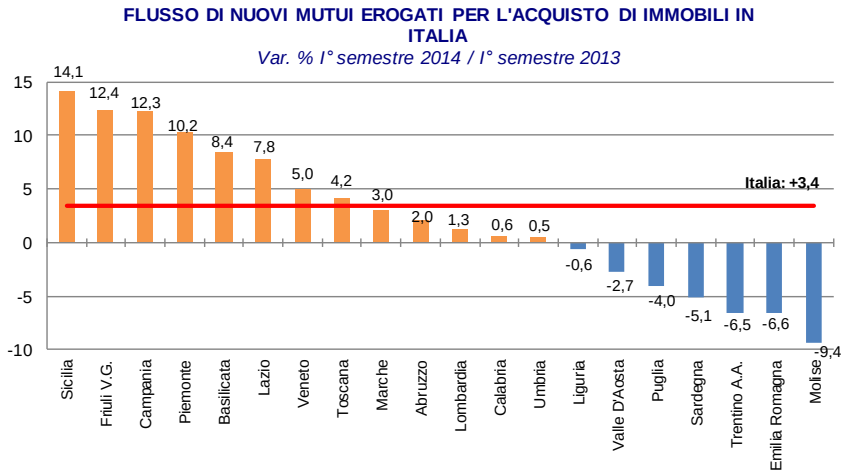
Nei primi 9 mesi del 2014 si registra un dato positivo, dopo tre anni di continui cali: tra gennaio e settembre è stato, infatti, erogato il 7% in più di mutui per l'acquisto di abitazioni, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.



Elaborazione Ance su dati Banca d'Italia

L'analisi a livello territoriale mostra che l'aumento dei mutui per l'acquisto di case registrato nei primi 6 mesi del 2014[20] non risulta localizzato principalmente in una determinata zona, ma appare diffuso su buona parte del territorio nazionale.

Permangono, comunque, regioni in cui continua il calo dei mutui per l'acquisto di abitazioni rispetto al primo semestre 2013: in Liguria -0,6%, in Valle d'Aosta -2,7%, in Puglia -4%, in Sardegna -5,1%, in Trentino Alto Adige -6,5%, in Emilia-Romagna -6,6%, in Molise -9,4%.



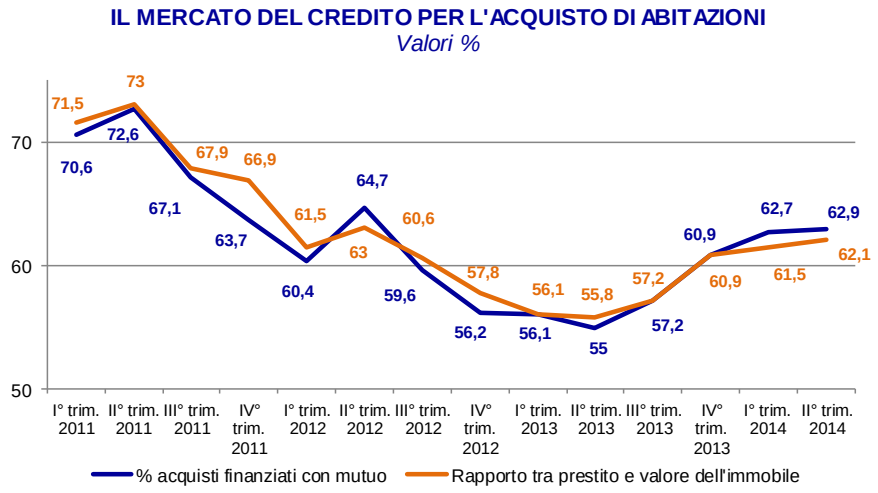
Elaborazione Ance su dati Banca d'Italia

Altro dato da tenere in considerazione nella valutazione di questi primi segnali positivi sono le caratteristiche dei mutui erogati; se, infatti, da un lato si registrano lievi incrementi dei mutui concessi, dall'altro lato emerge che buona parte di questi mutui vengano erogati per operazioni di surroga (Crif, per il primo trimestre 2014, stima che il 17%

[20] I dati sulle erogazioni di mutui alle famiglie per l'acquisto di abitazioni a livello territoriale disponibili sono aggiornati al I° semestre 2014.

dei nuovi mutui erogati ha riguardato proprio operazioni di surroga, mentre la stima di Mutuionline si attesta al 19,9% nel III° trimestre 2014).

L'irrigidimento dell'offerta di credito si è, inoltre, manifestato attraverso una progressiva diminuzione del rapporto tra il valore del mutuo e quello dell'immobile (*Loan To Value, LTV*).



Elaborazione Ance su dati MutuiOnline

Come mostra il grafico, l'andamento del LTV, a partire dal 2011 fino ad arrivare alla prima metà del 2013 è stato decrescente, per tornare a salire dalla seconda metà del 2013 e ancora nei primi 6 mesi del 2014, quando anche i dati sulle erogazioni dei mutui sembrerebbero mostrare i primi segnali di ripresa.

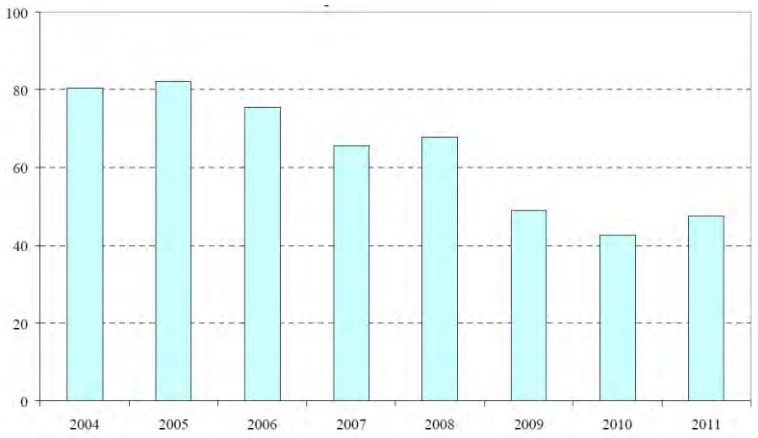
All'andamento sfavorevole delle erogazioni hanno contribuito fattori sia di domanda sia di offerta.

L'irrigidimento dell'offerta da parte delle banche, come emerge dai risultati dell'Indagine trimestrale sul credito bancario nell'area dell'euro (*Bank Lending Survey* – BLS), è stato causato, principalmente dall'inasprimento delle condizioni si accesso alle fonti di finanziamento all'ingrosso e dei vincoli di bilancio connessi all'applicazione dei nuovi requisiti patrimoniali dettati da Basilea 3.

Sul calo della domanda di mutui da parte delle famiglie hanno, invece, influito le prospettive del mercato immobiliare, la fiducia dei consumatori, la diminuzione della propensione al risparmio, le difficoltà del mercato del lavoro.

Se da un lato è vero che il raffreddamento del mercato del credito verso le famiglie appare collegabile sia ad una diminuzione dell'offerta da parte degli istituti di credito, che ad una diminuzione della domanda da parte delle famiglie, dall'altro lato emerge che l'indice di restrizione dell'offerta di nuovi mutui da parte delle banche è stato più stringente rispetto all'indice di richiesta di nuovi mutui.

AMMONTARE ACCORDATO DEI PRESTITI PER L'ACQUISTO DI ABITAZIONI IN PERCENTUALE DI QUELLO RICHIESTO



Fonte: Segnalazioni di vigilanza

Tale considerazione viene confermata confrontando l'ammontare domandato e quello accordato di prestiti per acquisto di abitazioni da parte delle famiglie.

Dai dati della Banca d'Italia emergerebbe, infatti, che l'importo concesso in rapporto a quello richiesto risulta, negli anni della crisi, circa 30 punti percentuali più basso rispetto al periodo 2004-2007.

La stretta a cui sono state sottoposte le famiglie italiane, emerge anche dalla quota di nuclei familiari che non hanno ottenuto, in tutto o in parte, il credito richiesto, che è passata dal 13% nel biennio 2004-2006 al 25% nel biennio 2009-2011[21].

Il credit crunch è stato più forte per i giovani e per la clientela proveniente da paesi non appartenenti all'UE. I dati della Banca d'Italia mostrano che, nel quadriennio 2008-2011, il numero di contratti stipulati da individui con meno di 35 anni è diminuito di oltre il 30% rispetto al quadriennio 2004-2007.

Tale ridimensionamento è dovuto sia ad una diminuzione dell'offerta da parte delle banche che hanno applicato dei criteri più selettivi nei confronti della clientela più giovane, ma anche a fattori legati alla domanda, ad esempio la crisi sul mercato del lavoro che ha portato ad un incremento considerevole della disoccupazione giovanile.

La diminuzione della domanda di mutui da parte dei giovani può, inoltre, essere spiegata anche dall'"*effetto scoraggiamento*": in base ai risultati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nel 2012, si è avuto un sensibile incremento del numero di giovani che non hanno chiesto un prestito perché certi che la loro richiesta non sarebbe stata accolta.

Gli effetti della restrizione del credito sull'acquisto di immobili delle famiglie

Come ha descritto il Fondo Monetario nella sua analisi (cfr. Box - L'andamento dei mercati immobiliari a livello globale), molti Paesi che hanno visto crescere i valori degli immobili vistosamente nel periodo successivo alla grande crisi, hanno introdotto misure macroprudenziali per cercare di "raffreddare" i mercati.

Gli strumenti a cui si è fatto ricorso sono principalmente tre: tetto al Loan To Value sui mutui alle famiglie, limite al rapporto tra rata e reddito dei mutuatari, irrigidimento dei requisiti di capitale per le banche nel caso di finanziamenti al settore residenziale.

Dall'analisi della situazione italiana, emerge che **anche nel nostro Paese si è fatto ricorso a questi tre strumenti nonostante il mercato immobiliare nazionale fosse ben lontano dal surriscaldamento.**

[21] Banca d'Italia, Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2012.

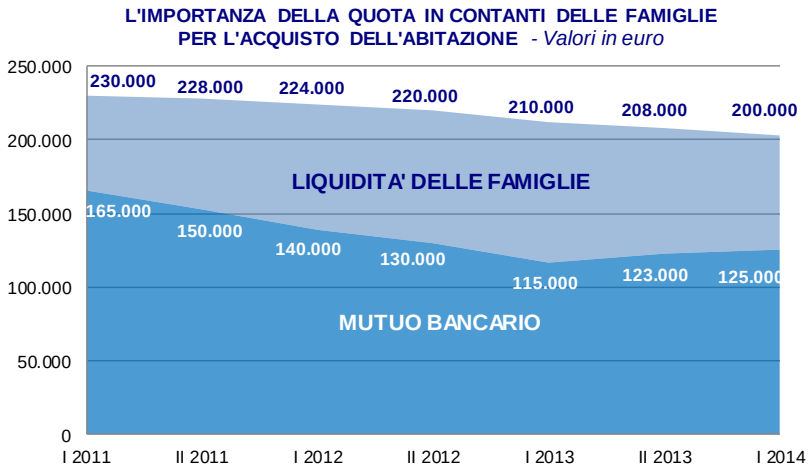
Per comprendere gli effetti reali delle politiche creditizie sul mercato immobiliare, si può immaginare come sia cambiato l'impegno finanziario richiesto ad una famiglia per l'acquisto di un'abitazione nel corso degli ultimi 4 anni.

Infatti, nonostante la sensibile riduzione del prezzo, che avrebbe dovuto migliorare le condizioni di acquisto, la forte riduzione del Loan To Value ha, di fatto, peggiorato le possibilità finanziarie di acquisto.

In pratica, per poter acquistare un appartamento di 100 mq del valore di 230.000 euro, all'inizio del 2011, le famiglie dovevano disporre mediamente di 65 mila euro in contanti perché la banca finanziava oltre il 72% del valore dell'immobile (il mutuo poteva arrivare fino a 165 mila euro). Nel 2013, nel pieno del *credit crunch*, nonostante il calo dei prezzi degli immobili, la quota di liquidità richiesta alle famiglie ha superato i 95 mila euro. Il LTV, infatti, era sceso sensibilmente e, di conseguenza, l'importo del mutuo copriva fino a 115 mila euro per l'acquisto della stessa abitazione il cui prezzo era sceso a 210 mila euro.

A giugno 2014, la situazione sembra essere migliorata: la quota di contanti richiesta supera di poco i 77 mila euro perché il LTV medio è aumentato a quasi il 62%, un valore ancora distante dai livelli del 2011 ma che permette comunque di ottenere un mutuo da 125 mila euro.

Nel momento di maggiore restrizione, quindi, la quota contanti è aumentata di circa il 50% (da 65mila a oltre 95mila euro).



Elaborazione Ance su dati Banca d'Italia e Nomisma

Box – Il Fondo di Garanzia per la prima casa

Il Fondo di Garanzia per la Prima Casa è stato istituito dalla Legge di Stabilità 2013 (art. 1, co. 48, lett. della legge n. 147/2013).

Il Decreto Ministeriale del 31 luglio 2014 (pubblicato in G.U. n. 226 del 29 settembre 2014) e il Protocollo d'intesa MEF – Dipartimento del Tesoro e l'Abi, sottoscritto lo scorso 8 ottobre 2014, disciplinano il funzionamento dello strumento finanziario e i criteri di accesso.

Il Fondo ha una **dotazione finanziaria di 650 milioni di euro** per il triennio 2014-2016, risorse che saranno in grado di attivare mutui per 20 miliardi di euro, secondo le stime del MEF, il soggetto incaricato di gestire il Fondo attraverso la Consap (Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici).

La garanzia sarà prestata su mutui di importo non superiore a 250.000 euro e sarà concessa nella misura del 50% della quota capitale, tempo per tempo in essere.

La garanzia sarà a prima richiesta, diretta, esplicita, incondizionata e irrevocabile e permane per l'intera durata del finanziamento. Queste caratteristiche permetteranno alle banche aderenti di non effettuare accantonamenti specifici sulla parte di credito garantita.

Il Decreto specifica che la dotazione finanziaria del Fondo potrà essere incrementata, su base volontaria, dalla partecipazione finanziaria di Regioni ed enti locali per l'istituzione di sezioni speciali.

Potranno beneficiare della garanzia pubblica **tutte le famiglie**, anche se sarà assegnata una priorità alle categorie più deboli (giovani coppie, nuclei familiari monogenitoriali con figli, conduttori di alloggi di proprietà degli ex IACP, giovani under 35 titolari di un rapporto di lavoro atipico).

Rientrano nell'operatività del Fondo i finanziamenti ipotecari finalizzati all'acquisto della prima casa e la sua eventuale ristrutturazione. Gli immobili, che dovranno essere completati nel momento di richiesta di garanzia, non devono rientrare delle categorie catastali A1, A8 e A9 (abitazioni signorili, ville, castelli, palazzi) e avere le caratteristiche di lusso.

Per quanto riguarda le condizioni economiche, il decreto specifica che, per le fasce deboli, il Tasso Effettivo Globale (TEG, ovvero l'indicatore sintetico di tutti gli oneri bancari che il mutuatario deve sostenere per il finanziamento), non potrà essere superiore al Tasso Effettivo Globale Medio (TEGM, determinato dal MEF ogni tre mesi rilevando i tassi praticati sul mercato).

Le banche si impegnano, inoltre, a non richiedere al mutuatario garanzie aggiuntive non assicurative, oltre all'ipoteca sull'immobile.

L'operatività piena del Fondo di Garanzia Prima Casa è una volta che la Consap avrà sviluppato il software con cui le banche potranno accedere alla garanzia.

La domanda di accesso al Fondo va presentata direttamente al soggetto finanziatore aderente.

Per l'adesione al Fondo, gli istituti di credito, a loro volta, avranno 30 giorni dalla trasmissione del modulo (a patto che il software sia stato reso disponibile da almeno 30 giorni lavorativi).

Sul sito del Gestore e su quello dell'Abi è riportato l'elenco dei finanziatori aderenti all'iniziativa.

Compravendite e mutui alle famiglie: un legame sempre più forte

La relazione tra andamento del mercato immobiliare e accesso al credito alle famiglie per l'acquisto dell'abitazione individuata dal Fondo Monetario sembra essere valida anche per il nostro Paese.

Per le sette principali aree metropolitane è stata analizzata la dinamica della relazione tra compravendite e mutui per l'ultimo anno e mezzo (primo trimestre 2013-secondo trimestre 2014):

I risultati sono interessanti perché aiutano a comprendere l'andamento dei mercati immobiliari delle sette città considerate.

All'inizio sono stati individuati i quattro diversi contesti possibili derivanti dall'incrocio delle due variabili (variazione del numero di compravendite e delle erogazioni di mutui alle famiglie).

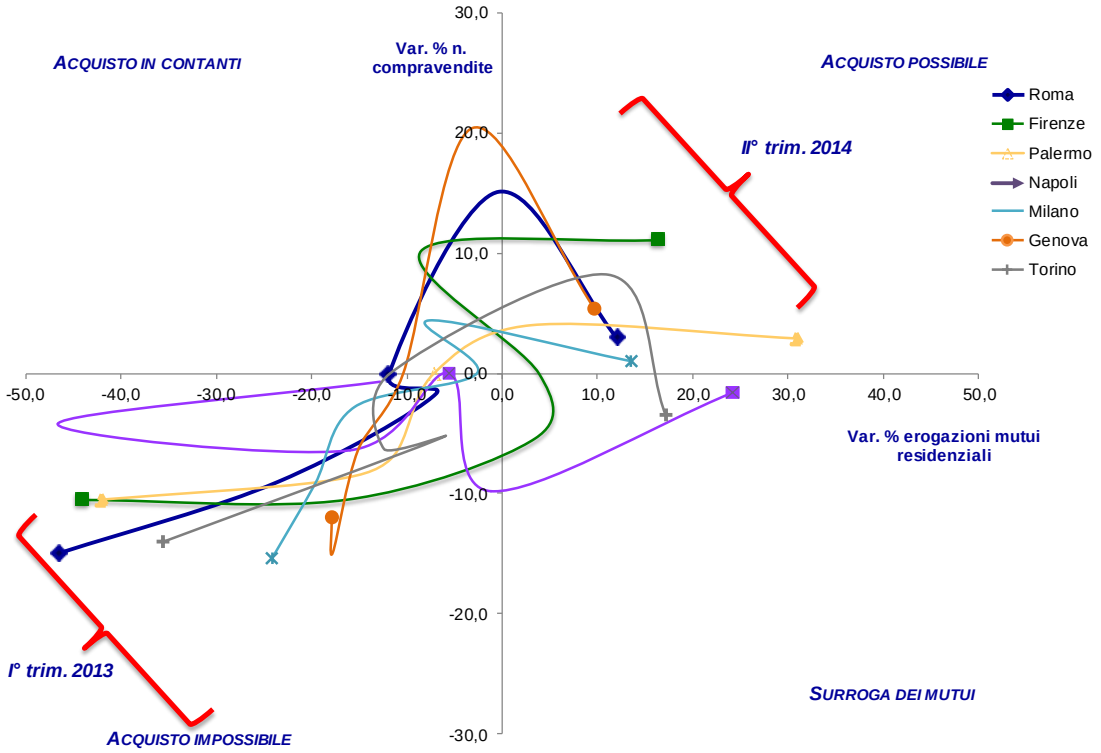
L'area del grafico in basso a sinistra è quella dell' "**acquisto impossibile**", ovvero la situazione caratterizzata da un decremento dei mutui e da una caduta delle compravendite.

In altro a destra, invece, si trova l' "**acquisto in contanti**", vale a dire il contesto in cui i mutui diminuiscono e, contemporaneamente, le compravendite aumentano.

La terza situazione è quella in alto a destra, l' "**acquisto possibile**": mutui e compravendite aumentano nello stesso momento.

Infine, l'area in basso a destra è caratterizzata da un'espansione del mercato dei mutui e da una contemporanea riduzione delle compravendite: in questo caso, l'aumento dei mutui dovrebbe essere collegato soprattutto alle operazioni di **surroga** o ristrutturazione di finanziamenti già in essere.

L'analisi dei dati evidenzia che nel primo trimestre 2013, tutte e sette le città metropolitane si trovavano in una situazione di "acquisto impossibile".



Elaborazione Ance su dati Banca d'Italia e Agenzia del Demanio

Un anno e mezzo dopo, con l'allentamento del *credit crunch* alle famiglie, la situazione sembra essere cambiata sensibilmente: cinque città (Milano, Roma, Palermo, Firenze e Genova), infatti, si trovano nel quadrante "**acquisto possibile**", ovvero in un contesto di mutui e compravendite in crescita.

Cinque su sette città, inoltre, in questo anno e mezzo, sono passate per il quadrante "acquisto in contanti", confermando che, a causa del credit crunch, nello scorso anno il ricorso alla riserva di liquidità delle famiglie per l'acquisto dell'abitazione è stato molto frequente. Gli unici due casi in controtendenza sono Napoli, che ha beneficiato negli anni passati di un vasto programma di dismissione del patrimonio pubblico, e Torino, in cui si assiste ad un nuova diminuzione delle compravendite (dopo un primo trimestre 2014 positivo) associata ad un aumento dei mutui (in allegato è presente il dettaglio per città).

Questa "apertura" delle banche, qualora dovesse essere confermata anche nella seconda parte dell'anno, potrebbe costituire il presupposto per una ripresa del mercato immobiliare.

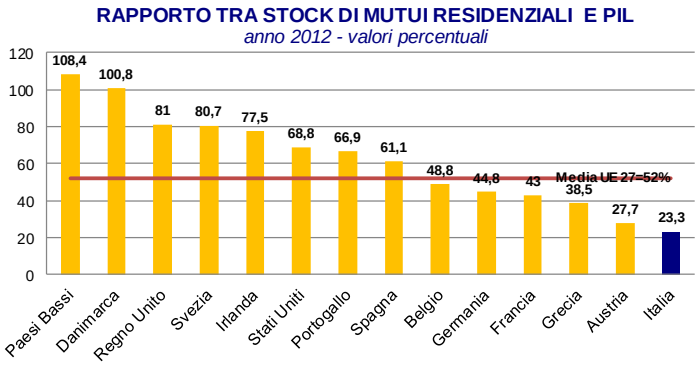
Rischiosità dei mercati dei mutui a confronto

L'analisi dei PMI mostra come la gestione del credito sia fondamentale per le sorti dei mercati immobiliari e per l'intero settore delle costruzioni.

L'approccio del Fondo Monetario appare ancor più significativo se applicato al contesto italiano, nel quale le caratteristiche del mercato ipotecario risultano profondamente diverse da quelle di molti Paesi europei.

In Italia, infatti, il rischio correlato ai finanziamenti immobiliari risulta ridotto da una minore incidenza dei mutui residenziali sul PIL, sul reddito disponibile e sul valore degli immobili finanziati.

Per esempio, il peso dello stock dei mutui residenziali sul PIL è del 23,3% per l'Italia, nonostante la recessione in corso, niente a che vedere con il 52% della media UE27 e alla media dei Paesi del Nord Europa, considerati ancora sistemi economici meno rischiosi (Paesi Bassi (108,4%), Danimarca (100,8), Germania (44,8%), Francia (43).



Elaborazione Ance su dati European Mortgage Federation

RAPPORTI LOAN TO VALUE RELATIVI AL CREDITO IMMOBILIARE RESIDENZIALE NEI PAESI DELL'AREA EURO *(valori percentuali)*

	Dicembre 2011 (1) (a)	Dicembre 2007 (2) (b)
Paesi Bassi	101	101
Finlandia	87 (3)	81
Austria	84	84
Irlanda	81	83
Francia	83	91
Cipro	80	80
Malta	74	63
Grecia	73	73
Slovacchia	70 (4)	-
Portogallo	65	71
Belgio	63	67 (5)
Italia	60	65
Estonia	60	-
Spagna	58	73
Slovenia	55	54
Lussemburgo	-	87
Germania	-	70

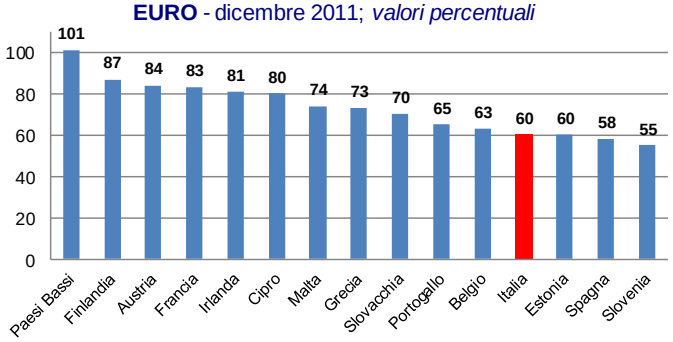
(1) Dati raccolti mediante un' indagine condotta dalla Banca d' Italia presso le BCN dell' area dell' euro, a cui è stato chiesto un aggiornamento del dato della colonna (b).
(2) Valore tipico dell' LTV per acquirenti di prima casa, riportato in Housing finance in the euro area, BCE, «Occasional paper series», n. 101, 2009.
(3) Maggio 2012
(4) Giugno 2012
(5) Dato riveduto, fornito dalla Banca centrale del Belgio.

Fonte: BCE, BCN

Anche il *Loan to Value* medio, vale a dire il rapporto tra finanziamento e valore dell'immobile, è a un livello molto contenuto (60% nel 2011) rispetto al resto del continente: in base alle elaborazioni di Banca d'Italia, tale rapporto è in netta diminuzione rispetto ai valori pre-crisi (LTV era diminuito al 55,8% a metà del 2013).

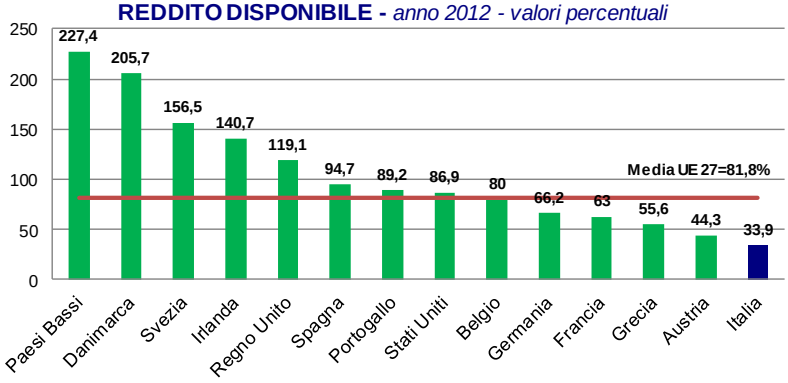
Infine, il rapporto tra stock di mutui e reddito disponibile delle famiglie pone l'Italia in una condizione di vantaggio rispetto a tutta l'aria Euro, a ulteriore testimonianza della solidità del nostro Paese.

RAPPORTI LOAN TO VALUE RELATIVI AL CREDITO IMMOBILIARE RESIDENZIALE NEI PAESI DELL'AREA EURO - dicembre 2011; *valori percentuali*



Fonte: BCE, BCN

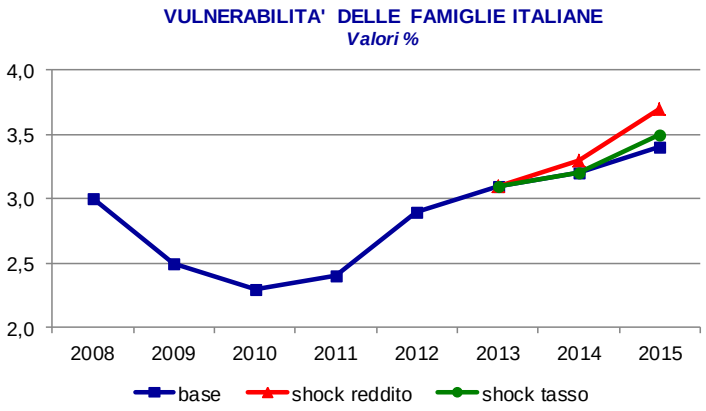
RAPPORTO TRA STOCK DI MUTUI RESIDENZIALI E REDDITO DISPONIBILE - *anno 2012 - valori percentuali*



Elaborazione Ance su dati European Mortgage Federation

Il contenuto livello di rischiosità delle famiglie italiane emerge anche dall'approfondimento effettuato dalla Banca d'Italia nel Rapporto sulla stabilità finanziaria di novembre 2014.

Da tale analisi emerge che la vulnerabilità delle famiglie indebitate[22], rimasta su livelli bassi anche dopo la crisi, è destinata a rimanere contenuta fino al 2015 anche in presenza di uno shock del reddito nominale o di un incremento del tasso di riferimento.



Elaborazione Ance su dati Banca d'Italia

Prestiti a famiglie consumatrici (1)
(milioni di euro e composizione percentuale)

	Giugno 2013		Dicembre 2013	
	Prestiti per acquisto abitazioni			
Totale	**341.970**	**100,0**	**339.865**	**100,0**
di cui:				
in bonis	322.078	94,2	318.865	93,8
deteriorati	19.891	5,8	21.000	6,2
scaduti (2)	*3.148*	*0,9*	*3.053*	*0,9*
incagli	*6.110*	*1,8*	*6.558*	*1,9*
sofferenze	*10.633*	*3,1*	*11.388*	*3,4*
	Credito al consumo			
Totale	**116.511**	**100,0**	**113.203**	**100,0**
di cui:				
in bonis	103.555	88,9	101.117	89,3
deteriorati	12.956	11,1	12.085	10,7
scaduti (2)	*1.876*	*1,6*	*1.714*	*1,5*
incagli	*3.233*	*2,8*	*3.353*	*3,0*
sofferenze	*7.847*	*6,7*	*7.018*	*6,2*
	Altri prestiti (3)			
Totale	**100.331**	**100,0**	**100.304**	**100,0**
di cui:				
in bonis	77.560	77,3	76.233	76,0
deteriorati	22.770	22,7	24.072	24,0
scaduti (2)	*1.879*	*1,9*	*1.689*	*1,7*
incagli	*4.547*	*4,5*	*4.789*	*4,8*
sofferenze	*16.344*	*16,3*	*17.594*	*17,5*
	Totale prestiti			
Totale	**558.811**	**100,0**	**553.372**	**100,0**
di cui:				
in bonis	503.194	90,0	496.215	89,7
deteriorati	55.617	10,0	57.157	10,3
scaduti (2)	*6.903*	*1,2*	*6.457*	*1,2*
incagli	*13.890*	*2,5*	*14.701*	*2,7*
sofferenze	*34.824*	*6,2*	*36.000*	*6,5*

Fonte: segnalazioni di vigilanza.
(1) I prestiti includono i pronti contro termine e non comprendono i prestiti cartolarizzati cancellati dai bilanci. – (2) Gli scaduti comprendono i prestiti ristrutturati. – (3) Gli altri prestiti includono principalmente aperture di credito in conto corrente e mutui per costruzione o acquisto di immobili non residenziali, per consolidamento di altri prestiti o senza finalità specifica.

Nel primo caso, infatti, con un calo del reddito nominale dello 0,5% nel 2014 e dell'1% nel 2015, solo il 3,7% delle famiglie indebitate sarebbe vulnerabile.

Nel caso, invece, di un reddito in linea con quello attuale e un incremento di un punto percentuale del tasso Euribor a tre mesi nel 2015, la quota di famiglie vulnerabili sarebbe pari al 3,5%.

Analizzando, inoltre, la tipologia di prestiti erogati alle famiglie consumatrici emerge come i prestiti per l'acquisto di abitazioni, che rappresentano la componente più rilevante del debito delle famiglie, registrano una quota di deterioramento molto bassa: a giugno 2014 oltre il 93% dell'ammontare risulta in bonis, solo il 3,4% in sofferenza.

Per il credito al consumo, aperture in conto corrente, per consolidamento di altri prestiti le incidenze dei prestiti deteriorati sono molto più elevate.

[22] Sono considerate vulnerabili le famiglie che hanno un rapporto fra rate da pagare (capitali e interesse) e reddito disponibile superiore al 30% e un reddito disponibile inferiore al valore mediano della distribuzione.

Il ruolo della tassazione*

In questi anni di crisi del mercato immobiliare residenziale la tassazione sugli immobili ha giocato un ruolo non secondario. Gli investitori e le famiglie si sono trovati, infatti, ad affrontare, in un contesto di crisi economica e di forte restrizione del credito, un inasprimento del prelievo fiscale legato all'abitazione (basti pensare al passaggio dall'ICI all'IMU fino alla TASI). Un altro elemento da non sottovalutare che ha inciso negativamente sulla propensione all'acquisto da parte delle famiglie è l'incertezza legata ad un regime fiscale non chiaro e soggetto a continue modifiche.

Quest'ultimo elemento è entrato a far parte delle valutazioni di acquisto delle famiglie costituendo un effetto negativo sulle decisioni di acquisto.

Secondo gli ultimi dati contenuti nello studio del Dipartimento delle Finanze e dell'Agenzia del Territorio "Gli immobili in Italia" in Italia, il gettito fiscale sugli immobili (per uso abitativo e produttivo) derivante dalle principali imposte sul possesso, sulla locazione e sulle compravendite è stimato nel 2012 in circa 44 miliardi di euro.

Le imposte sugli immobili risultano, pertanto, aumentate nel 2012 del 37,2% rispetto al 2011, ovvero di circa 12 miliardi di euro.

L'aumento del gettito è da attribuire all'incremento della tassazione sul possesso degli immobili che, passando da 9,2 miliardi di euro del 2011 (ICI) ai 23,8 miliardi del 2012 (IMU) e ai 23,7 miliardi del 2014 (IMU+TASI), risulta più che raddoppiata.

Diversamente si osserva una riduzione delle entrate derivanti dalle imposte dirette (sui redditi) che sono passate da 8,2 miliardi di euro nel 2011 a 6,6 nel 2012 (-18,8%). Tale riduzione è dovuta al fatto che l'IMU ha assorbito l'Irpef sugli immobili non locati[23].

Anche le imposte sui trasferimenti (registro e ipo-catastale) e sulle locazioni hanno prodotto un gettito inferiore, rispettivamente dell'1,7% e del 4,1%, rispetto al 2011 da collegarsi alla persistente crisi del mercato immobiliare.

Più della metà (51,9%) del prelievo sugli immobili è riconducile all'IMU, un ulteriore 15,1% alle imposte di natura "reddituale", mentre le imposte sui trasferimenti e sulle locazioni incidono rispettivamente per il 28,8% e 4,2%.

LE IMPOSTE SUGLI IMMOBILI
(miliardi di euro)

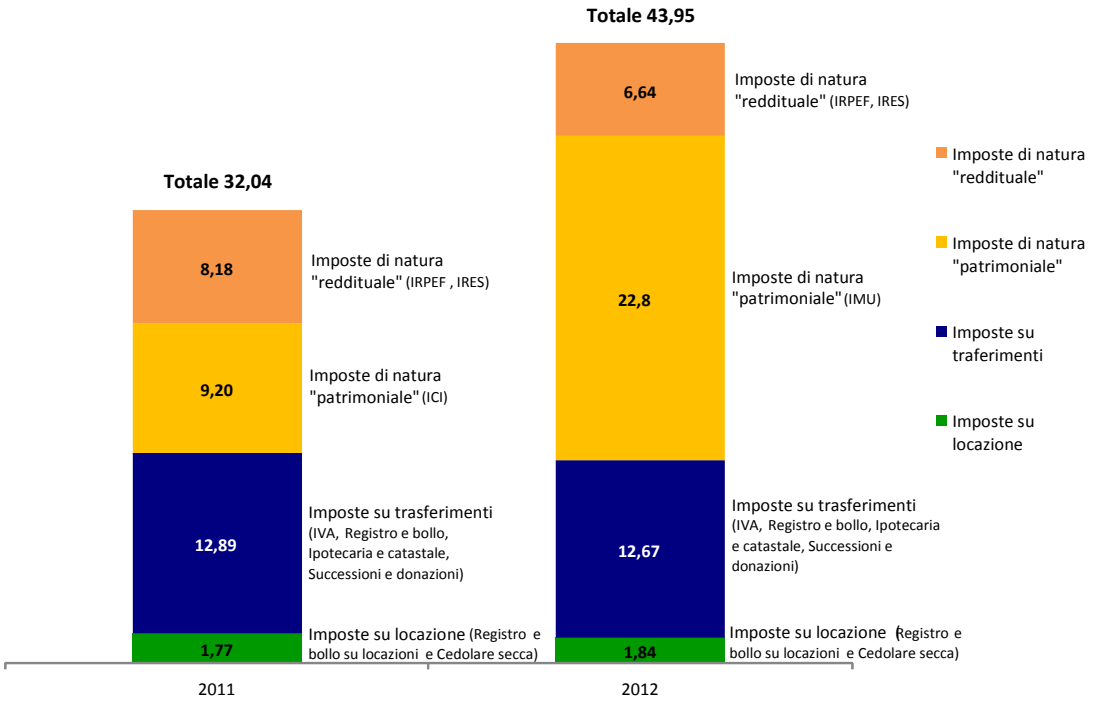
	2011	2012	Composizione % - 2012
Imposte di natura "reddituale"	**8,18**	**6,64**	**15,1**
IRPEF	*7,54*	*6,00*	*13,7*
IRES	*0,64*	*0,64*	*1,5*
Imposte di natura "patrimoniale"	**9,20**	**22,80**	**51,9**
IMU/ICI	*9,20*	*22,80*	*51,9*
Imposte su trasferimenti	**12,89**	**12,67**	**28,8**
IVA	*8,00*	*8,00*	*18,2*
Registro e bollo	*2,70*	*2,52*	*5,7*
Ipotecaria e catastale	*1,70*	*1,63*	*3,7*
Successioni e donazioni	*0,49*	*0,52*	*1,2*
Imposte su locazioni	**1,77**	**1,84**	**4,2**
Registro e bollo su locazioni	*1,09*	*0,80*	*1,8*
Cedolare secca	*0,68*	*1,04*	*2,4*
Totale	**32,04**	**43,95**	**100,0**

Elaborazione Ance su dati Dipartimento delle Finanze, Istat

* In collaborazione con Fiscalità Edilizia.

[23] Si è passati da un Sistema che prevedeva un'aliquota ICI più elevate sui fabbricati sfitti, ad un'IMU che, assorbendo anche la tassazione Irpef (rendita catastale aumentata di un terzo) dei fabbricati, incentive proprio il possesso improduttivo delle abitazioni.

LE IMPOSTE SUGLI IMMOBILI – *miliardi di euro*



Elaborazione Ance su dati Dipartimento delle Finanze, Il Sole 24 ore

Nel 2014 l'introduzione della nuova TASI genera un aumento della tassazione per tutti gli immobili, dall' "abitazione principale" alle case affittate, come per i "capannoni" delle imprese.

Complessivamente, in termini di gettito, siamo passati da 9 miliardi di euro di ICI 2011 a 23 miliardi di euro di IMU 2012, fino a circa 26 miliardi di euro, attesi per il 2014 da IMU più TASI.

Nel dettaglio, dalle simulazioni effettuate su 3 grandi città italiane (Milano, Roma e Napoli), questi i risultati più significativi:

1. "Abitazione principale":

La nuova TASI comporta una sostanziale reintroduzione dell'imposta patrimoniale sulla "prima casa", con aliquota inferiore rispetto all'IMU del 2012, ma che non garantisce una corrispondente riduzione del prelievo.

Infatti, il vantaggio di aliquote TASI per il 2014, più basse di quelle IMU del 2012, è completamente annullato dalla forte riduzione delle detrazioni.

In altri termini, lo sconto per la TASI, oggi scelto dai Comuni per reddito e figli a carico, non è riconosciuto a tutti ed è nettamente inferiore alle riduzioni IMU ammesse per tutti nel 2012.

Dai calcoli fatti, prendendo a base una abitazione tipo (con una rendita di circa 500 euro), si arriva addirittura ad un aumento della tassazione, tra il 2012 ed il 2014, sino al 50% come il caso di Milano.

2. Abitazione locata:

Per le "seconde case" date in locazione, per il 2014, nella maggior parte dei Comuni (Milano e Roma), TASI e IMU si sommano, con un aumento di tassazione fino al 3,6%.

Tradotto in numeri, su una casa affittata, che rende 4.800 euro l'anno (ossia un canone mensile di 400 euro), si arriva a pagare tasse (tra IMU, TASI e IRPEF) fino a 1.928 euro, come a Roma.

Questo vuol dire che circa il 40% del reddito va al fisco ed è come se l'inquilino, per più di un terzo dell'anno, pagasse l'affitto allo Stato e al Comune.

Un discorso diverso va fatto, invece, per gli affitti "a canone concordato", dove effettivamente, tra 2012 e 2014, si registra un risparmio di imposta complessivo, fino ad un 34,7% , come a Napoli.

Questo, però, è dovuto prevalentemente alla scelta del Governo di diminuire la «cedolare secca» (dal 19% al 10%).

3. "Capannoni" delle imprese:

Sui "capannoni" delle imprese, la TASI si aggiunge all'IMU, duplicando il prelievo e annullando, di fatto, l'effetto della deducibilità del 30% dell'IMU dalle imposte sul reddito.

Dalle città campione, infatti, risulta che la TASI assorbe completamente il vantaggio di potersi scaricare dalle imposte sul reddito il 30% dell'IMU pagata. Mentre addirittura, in alcune realtà come Milano, tra il 2012 ed il 2014, la tassazione aumenta del 2,3%.

Facendo un esempio, su un capannone, di "valore commerciale" di 200.000 euro, l'impresa arriva a pagare, con tutta l'agevolazione, fino a 1.684 euro l'anno di IMU e TASI, anche se, a causa della crisi, l'attività è fortemente ridotta o addirittura totalmente ferma.

Secondo l'ANCE, questo livello di tassazione è assurdo, in quanto si tratta di immobili che vengono utilizzati nell'esercizio dell'attività produttiva, cioè per produrre reddito (quindi, entrate per l'Erario) e per creare occupazione.

4. "Invenduto" delle imprese edili:

Come settore, infine, resta il problema della tassazione dei "fabbricati invenduti" che comunque, dopo l'abolizione dell'IMU, si vedono introdurre una nuova imposta patrimoniale (TASI), che, anche se per il 2014 è più bassa dell'IMU pagata nel 2012, dal 2015 potrà raggiungere gli stessi livelli (fino al 10,6 per mille).

Sulle aree edificabili, nei Comuni campionati, si pagano sia l'IMU che la TASI, praticamente con un prelievo elevatissimo che arriva fino a 6.270 euro l'anno.

In conclusione, i numeri ci indicano due semplici considerazioni:

- è solo stato cambiato il nome dell'imposta ma sempre di una "patrimoniale" si tratta, che spesso si somma all'IMU,
- è stato generato in sostanza un aumento del prelievo ed una gran confusione.

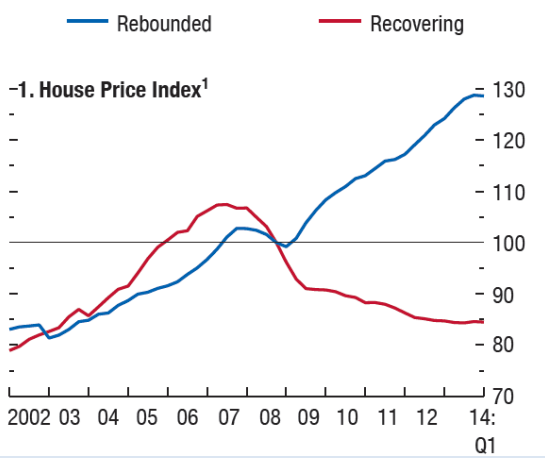
La soluzione è, quindi, di arrivare ad un'unica imposta patrimoniale (IMU o TASI), stabile quanto meno per 3 anni ed integralmente destinata ai Comuni per il finanziamento dei servizi, con l'ovvia esclusione dell' "invenduto" delle imprese edili.

Gli effetti negativi sul mercato derivanti dalle frequenti revisioni della normativa fiscale sono messi in evidenza anche dalla Banca d'Italia. Il recente rapporto sulla Stabilità finanziaria rileva che le modifiche della tassazione immobiliare determinano incertezza sulle prospettive del mercato e che "in un quadro di persistenti difficoltà reddituali, l'incertezza circa il trattamento fiscale della proprietà immobiliare potrebbe aumentare lo squilibrio tra offerta e domanda di abitazioni, con effetti negativi sui prezzi di mercato".

Box – L'andamento dei mercati immobiliari a livello globale

Nell'ultima pubblicazione del World Economic Outlook dell'ottobre 2014[24], il Fondo Monetario Internazionale ha dedicato spazio all'analisi del mercato immobiliare residenziale a livello globale.

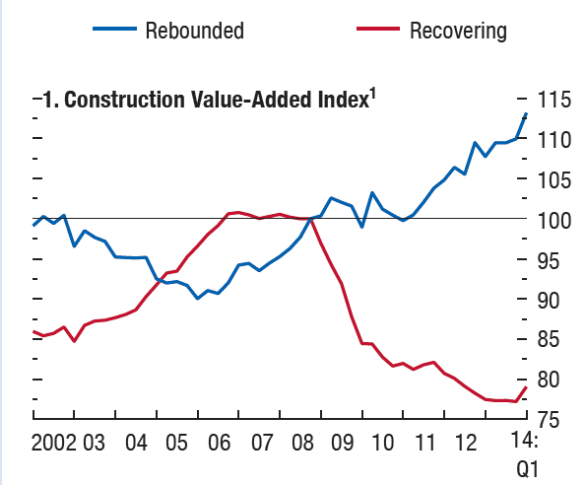
Figure 1.1.2. Two-Speed Recovery in Housing Markets
(2008:Q4 = 100)



Sui 50 Paesi analizzati, 17 hanno più che compensato le diminuzioni dei prezzi determinate alla Grande Recessione. In questi casi, il valori degli immobili residenziali hanno effettuato un vero e proprio "rimbalzo", tanto che alcuni Governi centrali hanno dovuto introdurre misure macroeconomiche prudenziali per il timore di trovarsi di fronte a vere e proprie bolle immobiliari (tetto al Loan To Value sui mutui alle famiglie, limite al rapporto tra rata e reddito dei mutuatari, irrigidimento dei requisiti di capitale per le banche nel caso di finanziamenti al settore residenziale).
I restanti 33 Paesi, invece, presentano ancora un sensibile gap da recuperare tra i valori immobiliari attuali e quelli pre-crisi.
L'Italia si trova nel secondo gruppo, insieme a 17 Paesi dell'UE, tra cui Spagna, Regno Unito[25], Belgio, Francia, Paesi Bassi, Portogallo, Irlanda, Danimarca.

L'impatto sul settore delle costruzioni

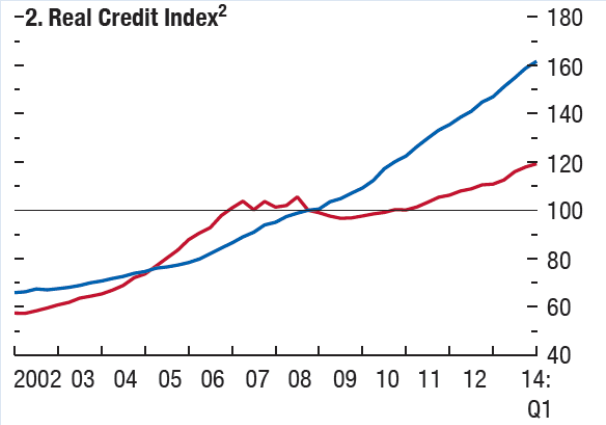
Figure 1.1.3. Construction Gross Value Added and Residential Investment
(2008:Q4 = 100)

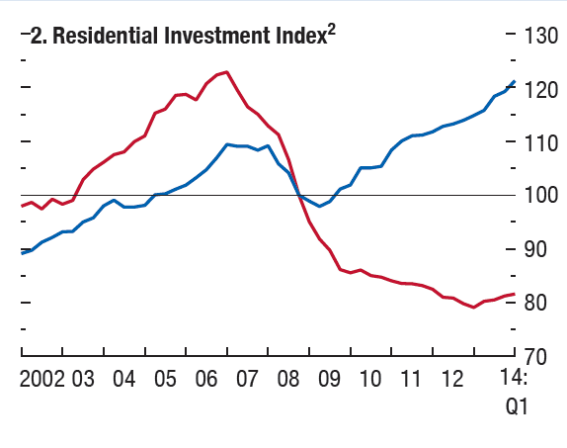


L'analisi del Fondo Monetario ha evidenziato una correlazione esistente tra il mercato immobiliare, il credito e l'attività edilizia, con particolare riguardo agli investimenti nel comparto residenziale.
Nei Paesi in cui il mercato immobiliare è in fase espansiva, anche la crisi del settore delle costruzioni è ormai alle spalle: lo stesso rimbalzo del mercato immobiliare si è avuto nel valore aggiunto delle costruzioni e negli investimenti nel comparto residenziale.
L'esatto opposto è successo nei Paesi in cui il mercato immobiliare incontra difficoltà nel coprire il gap con i valori pre-crisi: sia il settore delle costruzioni che gli investimenti nel residenziale sono molto distanti dai livelli del 2007.
Il Fondo individua nel credito una delle cause del più lento recupero di questi mercati, essendo caratterizzati ancora da un forte riduzione dei finanziamenti (*deleveraging)* verso famiglie e imprese.

[24] *World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties – International Monetary Fund – October 2014*
[25] Il Regno Unito è stato inserito nei Paesi "*Recovering*" per il forte calo dei prezzi del periodo 2008-10. Nel 2013, si è assistito, comunque, ad un forte incremento dei prezzi, dovuto soprattutto al mercato di Londra.

In media, nei Paesi del secondo gruppo, il razionamento del credito è stato molto più marcato, una conseguenza diretta degli eccessi del passato.





E' opportuno, però, evidenziare che il mercato dei mutui italiano ha avuto sì una grande espansione negli anni passati, ma questo fenomeno è stato molto più contenuto rispetto agli altri Paesi europei.

Popolazione e famiglie al tempo della crisi

La popolazione in Italia

La popolazione residente in Italia il 9 ottobre 2011, data di riferimento del 15° Censimento generale, era pari a 59.433.744 persone, distribuita per il 45,8% nell'Italia Settentrionale, per il 19,5% in quella Centrale e per il restante 34,7% nell'Italia Meridionale e nelle Isole.

Guardando nel lungo periodo, il confronto dei dati tra i Censimenti del 2001 e del 2011 mostra un aumento della popolazione del 4,3% che, in termini assoluti, equivale a 2.438.000 individui. Una crescita determinata esclusivamente dall'aumento di persone provenienti dall'estero: la popolazione italiana è diminuita di 250.000 unità, mentre quella straniera è aumentata di 2.694.256 persone.

Per quanto riguarda gli anni più recenti, in particolare quelli che hanno visto l'inizio e l'aggravarsi della crisi, dal 2006 al 2013, la popolazione ha continuato a crescere, arrivando, a fine 2013, a 60.782, con un incremento del 2,8%. Allo stesso modo sono cresciute le famiglie, arrivando a 25.791.690 unità, registrando un incremento del 7,9%. In termini quantitativi, si tratta di 1.884.280 nuove famiglie, con una crescita più elevata di entrambi le variabili nelle regioni del Centro e del Nord.

POPOLAZIONE RESIDENTE E NUMERO DI FAMIGLIE IN ITALIA

	Popolazione residente al 31 dicembre				Famiglie				Num. medio componenti famiglie	
	2006	2013	Var. %	Var. assoluta	2006	2013	Var. %	Var. assoluta	2006	2013
Centro	11.540.584	12.070.842	4,6	530.258	4.680.149	5.300.630	13,3	620.481	2,4	2,26
Nord-Est	11.204.123	11.654.486	4,0	450.363	4.698.422	5.042.060	7,3	343.638	2,4	2,29
Nord-Ovest	15.630.959	16.130.725	3,2	499.766	6.834.553	7.256.700	6,2	422.147	2,3	2,21
Isole	6.676.304	6.758.796	1,2	82.492	2.583.922	2.746.998	6,3	163.076	2,6	2,45
Sud	14.079.317	14.167.819	0,6	88.502	5.110.364	5.445.302	6,6	334.938	2,7	2,6
Italia	**59.131.287**	**60.782.668**	**2,8**	**1.651.381**	**23.907.410**	**25.791.690**	**7,9**	**1.884.280**	**2,5**	**2,34**

Elaborazione Ance su dati Istat

Con riferimento alla popolazione rilevata al 31 dicembre 2013, si deve evidenziare che, come per gli altri censimenti, i comuni hanno effettuato le operazioni di revisione delle anagrafi che hanno portato ad una importante revisione della popolazione con una forte crescita della popolazione tra il 2012 e 2013.

Infatti, al 31 dicembre 2013 la popolazione complessiva è risultata pari a 60.782.668 individui con un incremento, al netto delle rettifiche anagrafiche pari a +1.067.328 unità, molto limitato pari a 30.068 unità (+0,1%) e dovuto esclusivamente alle migrazioni dall'estero.

La popolazione italiana registra, quindi, un saldo negativo, diminuzione ancora più elevata se non si tenesse conto delle acquisizioni di cittadinanza (circa 100.000 cittadini stranieri hanno ottenuto la cittadinanza italiana).

Al 31 dicembre 2013 gli stranieri residenti sono pari a 4.922.085 individui con una incidenza sul totale della popolazione dell'8,1% ma con una forte diversificazione territoriale: la quota sale a più del 10% nelle circoscrizioni del Nord e del Centro e scende intorno al 3% nel mezzogiorno.

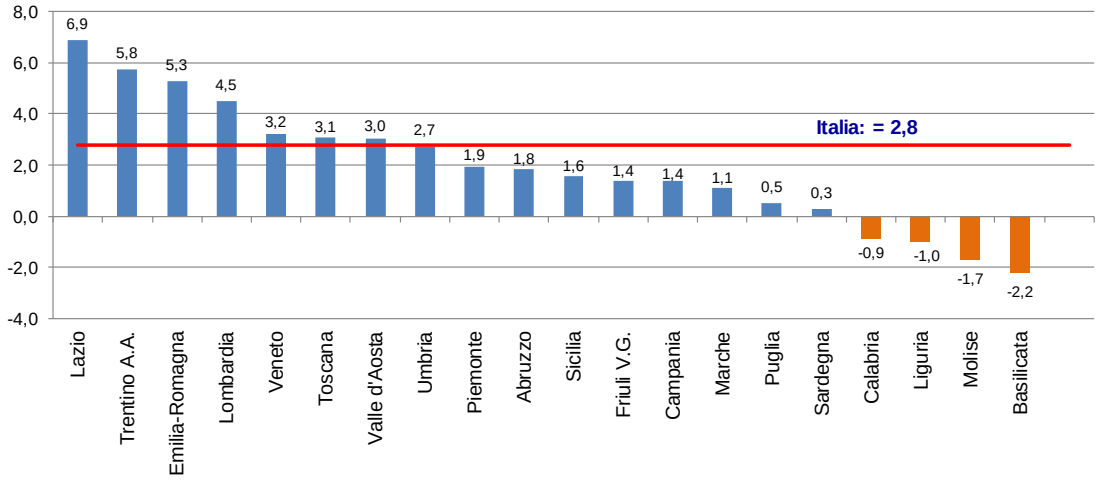
Il saldo naturale, la differenza tra nati e morti, nel 2013 è risultato negativo (-86.436 unità), raggiungendo un picco negativo mai raggiunto prima.

La sfavorevole congiuntura economica sembra aggravare l'effetto della bassa natalità strutturale, con l'uscita dall'età feconda delle generazioni più numerose e a questo devono aggiungersi i primi segnali di stasi del contributo positivo alla natalità generato dalle donne straniere, anche se continua a crescere in termini di incidenza percentuale (il 15% circa dei nati sono generati da genitori stranieri, pari a 77.705 bambini stranieri nati in Italia).

La crescita della popolazione non è uniforme sul territorio nazionale, anche per il 2013 si conferma un movimento migratorio, interno e dall'estero, indirizzato prevalentemente verso le regioni del Nord e del Centro.

A livello regionale, i maggiori incrementi nel periodo 2006-2013 della popolazione totale si registrano nel Lazio (6,9%), Trentino Alto Adige (5,8%), Emilia Romagna (5,3%), Lombardia (4,5%).

TASSI DI VARIAZIONE DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE IN ITALIA
Var. % 2013/2006



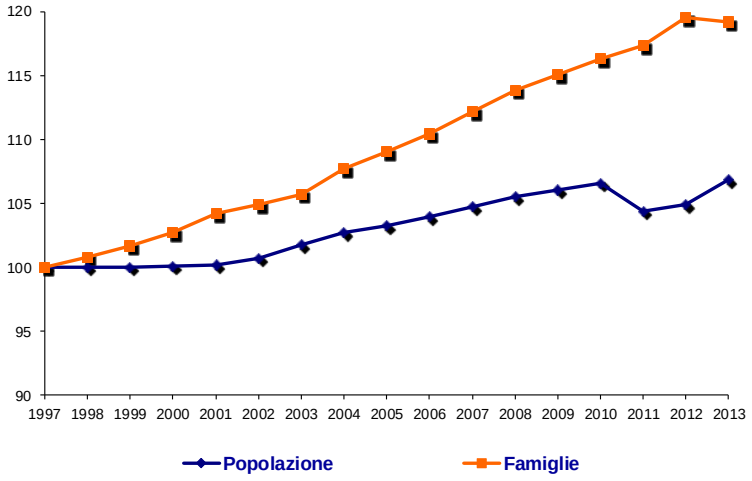
Elaborazione Ance su dati Istat

I trasferimenti di residenza interni hanno coinvolto circa 1 milione e 373 mila persone (-12,4% rispetto al 2012), secondo un percorso consolidato che va dal Sud al Centro Nord, con una mobilità più elevata della popolazione straniera.

Le famiglie continuano ad aumentare e si trasformano

Il fenomeno, evidente ormai da diversi anni, è proprio rappresentato dalla forte crescita del numero delle famiglie ad un ritmo superiore rispetto a quello registrato per la popolazione.

POPOLAZIONE E NUMERO DI FAMIGLIE IN ITALIA
n.indice 1997=100



Elaborazione Ance su dati Istat

Il confronto tra i dati del Censimento 2011 e quelli del Censimento 2001 evidenzia, infatti, una crescita della popolazione del 4,3%, ed un aumento delle famiglie del 12,4%.

Un dinamismo, dunque, molto elevato del numero di famiglie ha caratterizzato l'ultimo decennio e ha continuato tale dinamica.

A seguito delle operazioni di revisione delle anagrafi si registra per il 2012 e 2013 un andamento "anomalo, con un forte incremento nel 2012 e una diminuzione nel 2013.

A spiegazione dell'aumento del numero di famiglie, si devono tenere presenti i profondi cambiamenti, sociali e demografici, primo tra tutti, la diminuzione del numero medio dei componenti (da 2,6 nel 2001 a 2,3 nel 2013).

POPOLAZIONE RESIDENTE E NUMERO DI FAMIGLIE IN ITALIA

Anni	Popolazione residente al 31 dicembre di ciascun anno		Famiglie		
	Numero	*Var. %*	*Numero*	*Var. %*	*Var. assoluta*
1997	56.904.379		21.642.350		
1998	56.909.109	0,0	21.814.598	0,8	172.248
1999	56.923.524	0,0	22.004.024	0,9	189.426
2000	56.960.692	0,1	22.226.115	1,0	222.091
2001	56.994.000	0,1	*dati non disponibili*		
2002	57.321.000	0,6			
2003	57.888.000	1,0	22.876.102	2,9	649.987
2004	58.462.000	1,0	23.310.604	1,9	434.502
2005	58.751.711	0,5	23.600.370	1,2	289.766
2006	59.131.287	0,6	23.907.410	1,3	307.040
2007	59.619.290	0,8	24.282.485	1,6	375.075
2008	60.045.068	0,7	24.641.200	1,5	358.715
2009	60.340.328	0,5	24.905.042	1,1	263.842
2010	60.626.442	0,5	25.175.793	1,1	270.751
2011	59.394.207	-2,0	25.405.663	0,9	229.870
2012	59.685.227	0,5	25.872.613	1,8	466.950
2013	60.782.668	1,8	25.791.690	-0,3	-80.923

Elaborazione Ance su dati Istat

Le famiglie si rimodellano e sono sempre più piccole, rafforzandosi i fenomeni avviatisi già negli anni Settanta.

Sono le famiglie senza nuclei, ovvero quelle in cui i componenti non formano alcuna relazione di coppia o di tipo genitore-figlio, a registrare l'incremento maggiore (+39%), soprattutto per il sensibile aumento delle famiglie unipersonali, costituite per la quasi totalità da persone che vivono da sole (da 24,3% nel 2001 a 29,2% nel 2011).

Diminuiscono le coppie con figli (dal 39,1% al 32,8%).

Nuove forme di famiglia si consolidano, i single non vedovi, i monogenitore, le coppie non coniugate, le coppie ricostituite.

LA TIPOLOGIA DI FAMIGLIE IN ITALIA
Censimenti 2001 e 2011

	2001		2011		Var % 2011/2001
	Numero	Comp. %	Numero	Comp. %	
Famiglia senza nuclei	**5.981.882**	***27,4***	**8.319.826**	***33,8***	***39,1***
Famiglie unipersonali	*5.427.621*	*24,9*	*7.667.305*	*31,2*	*41,3*
Non in coabitazione	5.296.881	*24,3*	7.177.537	*29,2*	*35,5*
Altre famiglie	*554.261*	*2,5*	*652.521*	*2,7*	*17,7*
Famiglie con un solo nucleo	**15.532.005**	***71,2***	**15.941.550**	***64,8***	***2,6***
Senza altre persone residenti	*14.520.830*	*66,6*	*14.879.765*	*60,5*	*2,5*
Coppie senza figli	4.240.413	*19,4*	4.628.991	*18,8*	*9,2*
Coppie con figli	8.524.205	*39,1*	8.062.226	*32,8*	*-5,4*
Madre con figli	1.456.627	*6,7*	1.813.949	*7,4*	*24,5*
Padre con figli	299.585	*1,4*	374.599	*1,5*	*25,0*
Con altre persone residenti	*1.011.175*	*4,6*	*1.061.785*	*4,3*	*5,0*
Coppie senza figli	289.375	*1,3*	339.692	*1,4*	*17,4*
Coppie con figli	536.814	*2,5*	470.891	*1,9*	*-12,3*
Madre con figli	144.589	*0,7*	189.748	*0,8*	*31,2*
Padre con figli	40.397	*0,2*	61.454	*0,2*	*52,1*
Famiglie con due o più nuclei	**296.789**	***1,4***	**350.390**	***1,4***	***18,1***
TOTALE	**21.810.676**	***100,0***	**24.611.766**	***100,0***	***12,8***

Elaborazione Ance su dati Istat

Rilevanti i cambiamenti tra le persone anziane, per le quali si rileva una maggiore autonomia abitativa della popolazione ultrasessantacinquenne, determinata dall'aumento della speranza di vita e dalla scomparsa delle famiglie multinucleo.

La struttura della famiglia, quindi, appare semplificarsi e, soprattutto, si riduce in ampiezza. La società italiana appare segnata da un processo definito di "nuclearizzazione", ovvero, si legge nel cap.3 del *Rapporto biennale 2011-2012 La famiglia in Italia,* "da un progressivo ridursi delle forme familiari estese e plurinucleari, fino alla scomparsa del nucleo stesso (*denuclearizzazione)* - quando si sceglie o ci si trova a vivere da soli – e da una *polverizzazione* delle forma di famiglia, ovvero da un aumento del numero di famiglie e una contemporanea riduzione del numero medio di componenti."

Un ulteriore contributo alla crescita del numero di famiglie, destinato a far sentire ancora i suoi importanti effetti sulla struttura demografica italiana, è rappresentato dal forte aumento delle famiglie di stranieri. In particolare, le famiglie con almeno uno straniero residente hanno registrato nel 2011 un incremento pari al 171,9% rispetto al 2001, passando da 672.506 a 1.828.338 unità.

Giovani e accesso al bene casa

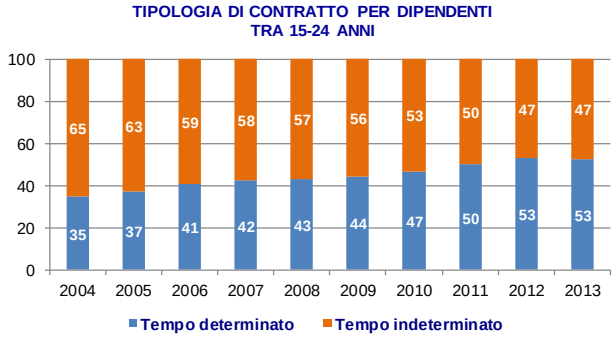
Le fasce d'età più giovani sono quelle che più di altre hanno dovuto affrontare gli effetti negativi della crisi: la perdita del posto di lavoro, la difficoltà nel trovarne uno, il precariato, salari di accesso al mercato del lavoro molto più bassi di quelli dei genitori.

In tutti i Paesi europei, in questi anni, si è assistito ad importanti ridimensionamenti nel mercato del lavoro, che si sono palesati attraverso una contrazione del numero degli occupati ma anche attraverso l'espansione dei contratti atipici o ad orario ridotto.

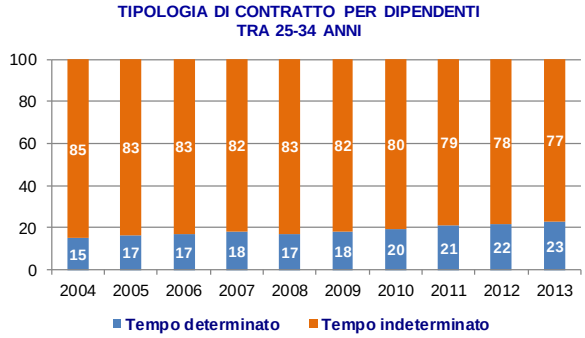
Nel 2013 il tasso di disoccupazione giovanile, nella fascia d'età compresa tra i 15 e i 24 anni, in Italia ha raggiunto un livello molto elevato, pari al 40%, mentre la fascia d'età compresa tra i 25 e i 34 anni ha segnato un livello di disoccupazione pari al 17,7%.

Ma, come è stato già detto, la questione occupazionale è più vasta. Se da un lato aumentano i giovani disoccupati, dall'altro lato peggiora la qualità lavorativa di quelli occupati.

Negli anni, infatti, la quota di individui occupati con contratto a tempo determinato è aumentata notevolmente, arrivando a rappresentare oltre il 60% dei contratti nel 2012 e nel 2013 per i giovani 15-24enni. Seppur ad un ritmo inferiore, anche per i 25-34enni è aumentata la quota di contratti a termine, arrivando a rappresentare il 23% dei contratti nel 2013.



Elaborazione Ance su dati Istat



Elaborazione Ance su dati Istat

Accanto a questa elevata incidenza del lavoro a termine, i giovani occupati spesso lavorano per un tempo ridotto: il 21% dei giovani tra 15-34 anni lavora con un contratto part-time, rispetto al 12,1% del 2004. Nel Rapporto annuale 2014 dell'Istat si legge che "*l'impiego ad orario ridotto è sempre meno il frutto di una scelta personale e sempre più il risultato della difficoltà di trovare un'occupazione a tempo pieno: l'incidenza del part-time involontario tra i giovani che svolgono un lavoro a tempo parziale arriva al 75,1% (+23,5 punti percentuali dal 2008)*".

A tutto ciò è doveroso aggiungere i dati sul numero sempre crescente di NEET, i giovani 15-29enni non occupati, non in formazione, non in cerca di lavoro che, nel 2013, hanno raggiunto i 2 milioni 435mila individui, con una crescita di 6,8 punti dal 2008, arrivando a rappresentare il 26% del totale della popolazione tra i 15-29enni nel 2013. Sempre nel Rapporto annuale 2014 dell'Istat si legge che alla crescita del numero dei NEET negli ultimi anni "*hanno contribuito quasi esclusivamente i giovani che vogliono lavorare, vale a dire disoccupati e forze di lavoro potenziali*"

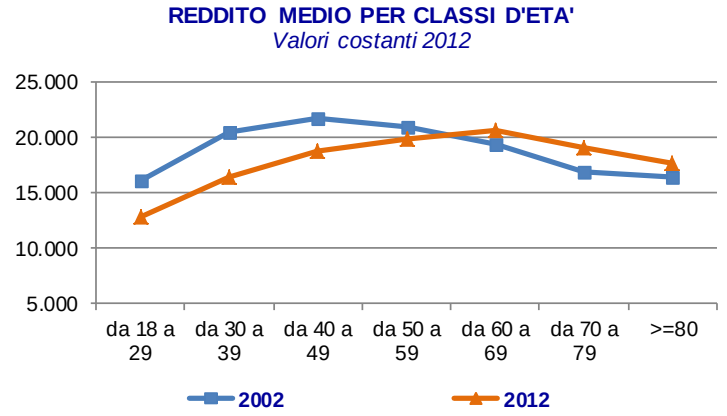
Un ulteriore aspetto che incide sulla qualità del mercato del lavoro è il livello retributivo, in quanto i contratti di lavoro atipici sono caratterizzati da un livello retributivo più basso rispetto alle forme classiche di contratto. Ad esempio, nel 2013, l'Istat rileva che la re-

tribuzione media mensile netta di un dipendente a termine a tempo pieno è circa il 25% inferiore a quella di un dipendente standard a tempo pieno.

Tutto ciò si ripercuote sul livello di reddito disponibile che, nel periodo della crisi, ha subito un forte ridimensionamento, soprattutto per i giovani.

I dati dell'indagine Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie del 2012 consentono di effettuare un confronto tra i redditi medi degli individui nel 2002 e nel 2012.

Da un'analisi di confronto generazionale, analizzando cioè come sono cambiati i redditi medi personali per le singole fasce d'età, è possibile notare come chi nel 2002 aveva, nel complesso, tra i 18 e i 49 anni 29 anni, dieci anni dopo, risulta "più ricco" di chi si trova nelle stesse fasce di età nel 2012.

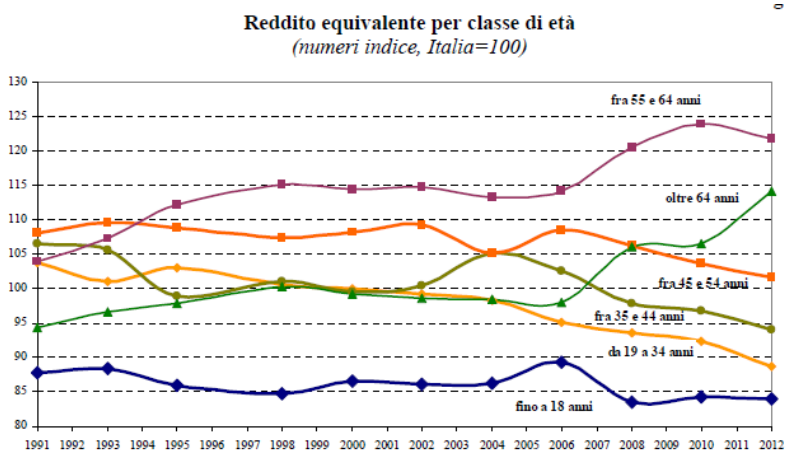


Elaborazione Ance su dati Banca d'Italia

Diversamente, hanno seppur leggermente aumentato il proprio reddito le classi di età più anziane a partire dai 60 anni in poi.

Guardando attraverso una analisi dinamica, chi nel 2002 aveva tra i 18 e i 29 anni, dieci anni dopo ha leggermente aumentato il proprio reddito, al contrario i redditi delle fasce di età comprese tra 30 e 39 anni e tra 40 e 49 anni nel 2002, dieci anni dopo risultano diminuiti. Anche per i più anziani il reddito medio nel decennio è diminuito; tale diminuzione, comunque, è facilmente spiegabile con la fine dell'età lavorativa e l'ingresso nella fase pensionistica, mentre per i giovani sarebbe più logico aspettarsi un incremento nel reddito medio disponibile connesso all'avanzamento di carriera in 10 anni di lavoro.

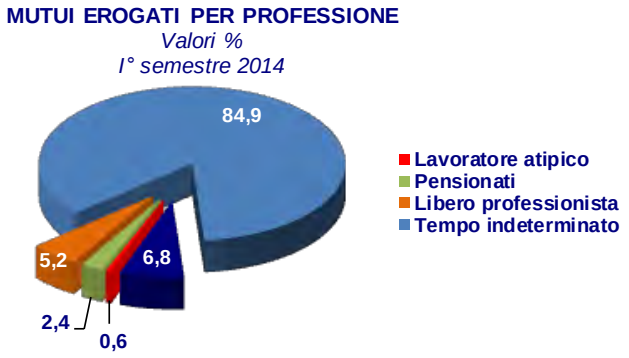
Anche considerando una serie storica più ampia, come è stato fatto dalla stessa Banca d'Italia, si arriva alla medesima conclusione: *"…dal 1991 al 2012, per le classi di età più giovani il reddito equivalente diminuisce significativamente rispetto alla media generale: in particolare, il calo è di circa 15 punti percentuali per le persone fra 19 e 34 anni e di circa 12 punti percentuali per quelli tra 35 e 44 anni".*



Fonte: Elaborazioni sull'archivio storico dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane, versione 8.0

La tipologia contrattuale dei giovani italiani incide notevolmente anche sul rapporto con gli istituti di credito. In un contesto dove le nuove erogazioni di mutui alle famiglie sono diminuite, tra il 2008 e il 2013 di oltre il 65%, la quota concessa a favore dei lavoratori con contratti atipici è stata pari, nel primo semestre del 2014, al solo 0,6%.

Dall'analisi emerge chiara, quindi, l'esigenza di pensare a soluzioni che consentano ai giovani di poter guadagnare l'indipendenza dalle famiglie, attenuando l'attuale ritardo nella formazione dei nuclei familiari.

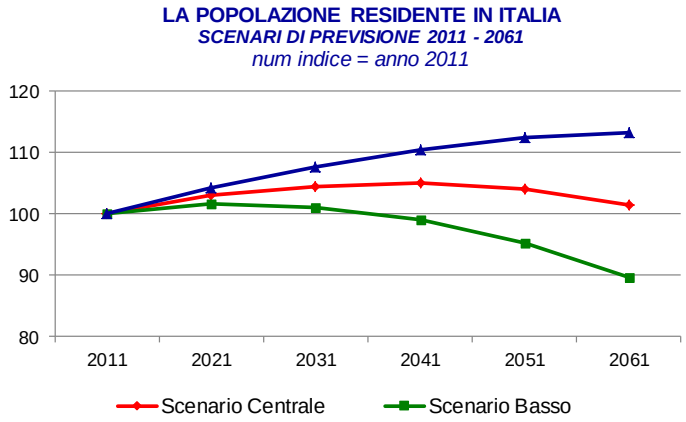


Elaborazione Ance su dati Mutuionline

A tale proposito è emblematico quanto scritto nel lavoro dell'Ocse "Society at a Glance 2014" che, con riguardo all'Italia, afferma che " *agli sforzi per una crescita economica occorre affiancare investimenti per un sistema di protezione sociale più efficace che permetta di evitare che le difficoltà economiche diventino sempre più radicate nella società".*

Previsioni demografiche e caratteristiche della domanda abitativa

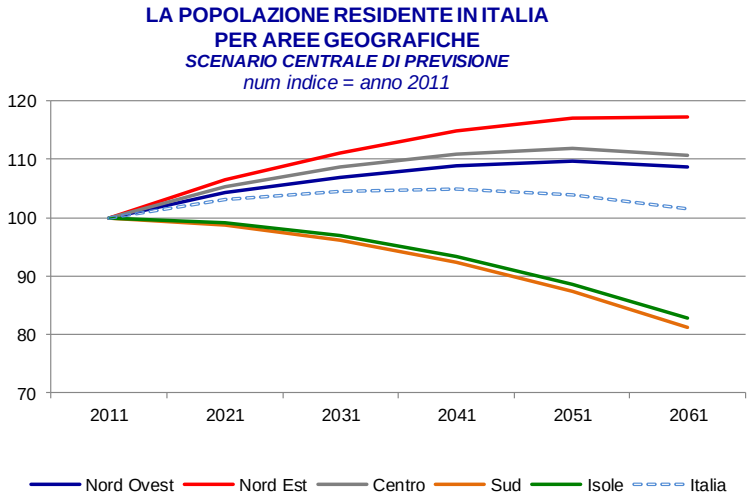
Le previsioni demografiche pubblicate dall'Istat per gli anni 2011-2065 stimano per l'Italia una crescita demografica moderata nel prossimo decennio, ma che prosegue nei successivi anni, anche se a ritmi sempre più rallentati.



Elaborazione Ance su dati Istat

In particolare, le previsioni (scenario centrale) stimano che la punta massima di popolazione si raggiungerà nel 2041 con 63,9 milioni di residenti, per poi avviarsi un lento declino.

L'impoverimento demografico dell'Italia vede però una forte differenziazione territoriale, come si evince con chiarezza dal grafico. Le aree del Nord sono previste in crescita demografica fino al 2061, la popolazione nel Centro è stimata in crescita fino al 2051, mentre le aree del Mezzogiorno hanno già iniziato l'impoverimento demografico che continua inesorabilmente per tutto il periodo delle previsioni.

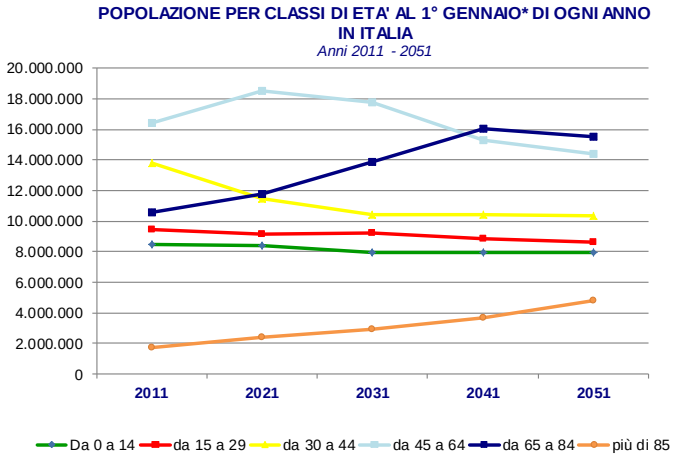


Elaborazione Ance su dati Istat

Ulteriore dato che caratterizza la struttura della popolazione è quello relativo all'età.

Diversi studi, negli ultimi anni, si sono soffermati sul preoccupante fenomeno che vede un impoverimento delle classi di popolazione con l'età più bassa e, di conseguenza, un forte squilibrio nel rapporto tra generazioni.

Si tratta di una riflessione sempre più attuale, anche alla luce dei più recenti indicatori economici e sociali, che esprimono una condizione particolarmente problematica e difficoltosa delle persone nelle fasi giovanili della loro vita.



** Previsioni scenario centrale*
Elaborazione Ance su dati Istat

La questione generazionale è particolarmente accentuata in Italia e nel corso dei prossimi anni la situazione diverrà ancora più critica. Le previsioni dell'Istat, scenario centrale, indicano che le fasce di popolazione comprese tra 0 e 29 anni diminuiranno lentamente da qui al 2051, si ridurrà drasticamente la fascia da 30 a 44 e, a seguire, quella dai 45 ai 64 anni, mentre in progressivo aumento risulteranno quelle sopra i 65 anni.

Non vi è dubbio che la condizione abitativa dei giovani e quella delle persone anziane rappresentino una sfida per la politica.

L'Osservatorio nazionale sulla famiglia ha pubblicato il Rapporto biennale 2011-2012 "La famiglia in Italia", nel quale è delineato uno scenario dei mutamenti in corso, relativamente alle tipologie familiari, con una stima, qualitativa e quantitativa, delle famiglie per il periodo 2010-2030.

Tali stime indicano per il prossimo futuro un aumento del numero di famiglie, pur con dinamiche diverse a livello regionale, con due tendenze prevalenti:

1. la diminuzione, sia in termini assoluti sia relativi, delle famiglie tradizionali
2. l'aumento delle soluzioni abitative riconducibili alla popolazione anziana.

In particolare, si evidenzia l'ulteriore prolungamento della permanenza dei giovani nella famiglia di origine, un aumento delle coppie senza figli e delle famiglie monopersonali, con età superiore a 65 anni, mentre si ridurranno progressivamente le coppie con figli.

Proprio la crescita del numero di famiglie, la forte riduzione del numero medio di componenti e l'invecchiamento della popolazione determinano, oggi, nelle città, cioè nei luoghi a più elevata "tensione abitativa", un sostanziale paradosso: da un lato fabbisogni abitativi insoddisfatti (si pensi ai giovani e agli immigrati), dall'altro condizioni di sottoaffollamento del patrimonio, con una quota rilevante di persone anziane che vivono da sole in alloggi sovradimensionati e non adeguati alle loro condizioni di vita.

I cambiamenti strutturali della popolazione italiana, il perdurare delle gravi difficoltà economiche legate alla crisi stanno evidenziando una domanda abitativa che richiede un rinnovato impegno nella definizione delle politiche dell'abitare.

Occorrono, dunque, politiche diversificate, flessibili, articolate sul territorio, in grado di rispondere ai diversi tipi di bisogno e che, come già avviene in molte parti d'Europa, favoriscano all'interno delle città una composizione sociale maggiormente mista, invertendo pericolosi processi di polarizzazione (ricchi -poveri, giovani - vecchi, italiani - stranieri).

Ciò si traduce anche in una articolazione dell'offerta abitativa, con alloggi pensati per diverse categorie di utenze e con un forte mix tra proprietà ed affitto.

In questo senso le politiche della casa non sono più residuali, ma parte integrante delle politiche urbane e dei processi di trasformazione.

E' evidente il ruolo di ammortizzatore sociale e macroeconomico dell'edilizia abitativa sociale, ruolo sottolineato in una recente Risoluzione del Parlamento Europeo che, tra l'altro, raccomanda agli Stati membri di investire nella costruzione e nell'adeguamento di alloggi sociali economicamente accessibili in risposta alla vetustà del patrimonio, alla diversità dei modelli familiari, all'invecchiamento della popolazione, alle esigenze di mobilità residenziale e professionale e come strumento contro la povertà e l'esclusione sociale.

Appare, quindi, assolutamente necessario offrire una risposta alla crescente difficoltà nell'accesso al bene casa da parte delle famiglie, un problema che interessa tutte le classi sociali del Paese, considerando che l'abitazione rappresenta, da sempre, uno dei fondamentali fattori identitari della famiglia italiana.

LE RISORSE PER LE INFRASTRUTTURE

L'analisi del Disegno di Legge di stabilità per il 2015, nel testo approvato in prima lettura alla Camera dei Deputati, mostra una **riduzione degli stanziamenti per nuove infrastrutture** che verranno iscritti nel bilancio dello Stato per il 2015 **di circa l'11% in termini reali rispetto al 2014.**

Le risorse per nuovi investimenti in opere pubbliche subiscono, quindi, una riduzione complessiva del 45%, rispetto al 2008.

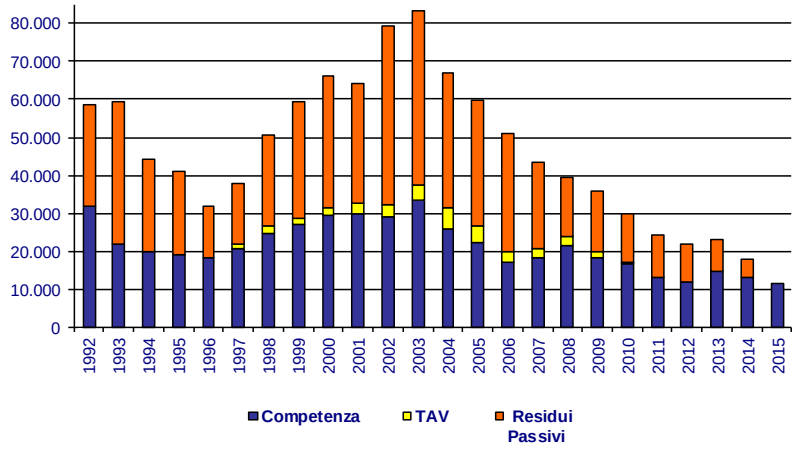
La stima è stata realizzata confrontando le risorse iscritte nel bilancio dello Stato per il 2014 con quelle che, sulla base delle previsioni contenute nella Tabella E della Legge di stabilità, saranno iscritte nel bilancio 2015[26].

MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER L'ANNO 2015
Risorse per nuove infrastrutture (1)
valori in milioni di euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Risorse a legislazione vigente *	18.907	16.478	15.216	12.666	11.516	14.604	1.339	1.339
Consistenza dei capitoli secondo la Tabella E							11.785	10.408
Totale risorse	**18.907**	**16.478**	**15.216**	**12.666**	**11.516**	**14.604**	**13.124**	**11.746**
Variazioni in termini nominali		*-12,8%*	*-7,7%*	*-16,8%*	*-9,1%*	*+ 26,8%*	*- 10,1%*	- 10,5%
*Variazioni in termini reali***		*-10,4%*	*-9,5%*	*-18,4%*	*- 10,9%*	*+ 24,3%*	*- 11,9%*	- 11,0%

(1) Per gli anni 2008-2011 le risorse sono al netto dei finanziamenti per la rete ad Alta Velocità/Alta Capacità
** Nel 2015 le risorse a legislazione vigente si suppongono costanti rispetto al 2014*
*** Deflatore del PIL: 0,6% per il 2015*
Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni e su DDL di Stabilità 2015

RISORSE DISPONIBILI PER NUOVE INFRASTRUTTURE
Milioni di euro 2014



Elaborazione Ance su DDL di Stabilità 2015 e Bilancio dello Stato-vari anni

[26] Nel calcolo si è stimata l'invarianza dei capitoli di bilancio che non sono stati modificati dalla manovra finanziaria. Solo una volta completata l'analisi dei singoli capitoli del bilancio dello Stato destinati a nuovi investimenti infrastrutturali, sarà possibile offrire un quadro definitivo degli effetti sulla manovra di finanza pubblica.

La manovra per il 2015 conferma, in termini quantitativi, gli stanziamenti previsti a legislazione vigente. Il saldo delle risorse risulta da una diversa scelta nella destinazione delle stesse, in particolare risultano finanziamenti aggiuntivi pari a 1.000 milioni di euro, compensati da circa 800 milioni di definanziamenti di ulteriori interventi.

Nel triennio 2015-2017 sono previste **risorse aggiuntive per 7.560 milioni di euro** (che arrivano a 21.000 milioni di euro negli anni successivi). Pur riconoscendo l'attenzione del decisore pubblico, appare opportuno evidenziare, il rischio che tali previsioni di stanziamento possano essere disattese, come avvenuto negli ultimi anni.

Questo aumento di risorse, però, risulterà vanificato dalla riduzione, già prevista a legislazione vigente, degli stanziamenti inscritti nello stesso triennio. Tale andamento, infatti, imporrà, nel 2016, una riduzione complessiva degli stanziamenti previsti per le opere pubbliche del 7,9% in termini reali e, nel 2017, un primo aumento (+1,5% in termini reali rispetto al 2016).

MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER IL TRIENNIO 2015-2017
Risorse per nuove infrastrutture (1)
valori in milioni di euro

	2014	2015	2016	2017
Risorse a legislazione vigente *	1.339	1.339	1.339	1.339
Consistenza dei capitoli secondo la Tabella E	11.785	10.408	9.550	9.805
Articolato			100	200
Totale risorse	**13.124**	**11.746**	**10.989**	**11.344**
Variazioni in termini nominali		- 10,5%	- 6,4%	+ 3,2%
*Variazioni in termini reali***		- 11,0%	- 7,9%	+ 1,5%

** Nel 2015, 2016 e 2017 le risorse a legislazione vigente si suppongono costanti rispetto al 2014*

*** Deflatore del PIL: 0,6% per il 2015, 1,6% per il 2016 e 1,7% per il 2017*

Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato 2014 e su DDL di Stabilità 2015

Le risorse aggiuntive nel triennio 2015-2017 riguardano, per il 47%, interventi ferroviari. Si tratta di stanziamenti per le linee AV/AC Milano-Genova, Brescia Verona e Verona Padova, nonché di 2.000 milioni di euro per le opere di manutenzione della rete ferroviaria, di cui 500 milioni di euro per il 2015.

DDL DI STABILITA' 2015: LE RISORSE AGGIUNTIVE
valori in milioni di euro

	2015	2016	2017	2018 e successivi	Totale 2015-2017	Totale
Manutenzione FS	500	750	750	2.250	2.000	4.250
Edilizia sanitaria	200	400	1.200	-	1.800	1.800
Sisma Abruzzo	200	900	100	2.900	1.200	4.100
Linee AV/AC da realizzare per lotti costruttivi (Tunnel del Brennero)	70	100	200	200	370	570
Mose	30	50	57	-	137	137
AV/AC Milano-Genova e quadruplicamento della linea Fortezza-Verona di accesso sud alla galleria di base del Brennero	-	100	100	200	200	400
Contributi in conto impianti alle Ferrovie dello Stato	-	320	400	3.735	720	4.455
Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali: contributi in conto impianti Anas	-	200	200	600	400	1.000
Manutenzione Anas	-	50	143	200	193	393
AV/AC Brescia-Verona-Padova e AV/ AC Napoli-Bari (tratta Apice-Orsara e tratta Frasso Telesino-Vitulano)	-	0	200	2.800	200	3.000
Piattaforma d'Altura davanti al Porto di Venezia	-	10	30	55	40	95
Fondo per la tutela del patrimonio culturale		100	100	300	200	500
Opere di accesso agli impianti portuali	-	-	100	200	100	300
TOTALE	**1.000**	**2.980**	**3.580**	**13.440**	**7.560**	**21.000**

Elaborazione Ance su DDL di Stabilità 2015

La riduzione delle risorse nel bilancio dello Stato per il 2015 appare molto lontana rispetto alla proposta contenuta nell'Allegato infrastrutture al DEF di destinare strutturalmente, nell'ambito della Legge di Stabilità, almeno lo 0,3% del Pil, pari a circa 4,7 miliardi di euro, ad un Fondo Unico Infrastrutture per realizzare opere grandi, medie e piccole.

In questo contesto è assolutamente necessario **spendere con urgenza le risorse per le opere pubbliche messe in campo dagli ultimi provvedimenti,** in modo che possano produrre effetti sull'economia.

Al riguardo si evidenzia che risultano già stanziati, e ancora da utilizzare, 2,3 miliardi di euro per gli interventi di mitigazione del **rischio idrogeologico** e 2,7 miliardi di euro per le **scuole.** Si tratta complessivamente di circa **5 miliardi di euro che possono produrre effetti positivi in termini di crescita e occupazione.**

Le risorse per lo sviluppo e la coesione

Le risorse per lo sviluppo e la coesione continuano a rivestire un ruolo prioritario nella politica infrastrutturale del Paese. **Le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione e quelle relative al cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali rappresentano**, infatti, **il 40% delle risorse complessive stanziate per nuove infrastrutture nel 2015**.

In merito alle risorse del **Fondo per lo sviluppo e la coesione**, si evidenzia la riduzione per circa 500 milioni di euro della dotazione relativa alla programmazione 2007-2013 e un'anticipazione di 2,4 miliardi di euro della programmazione 2014-2020.

DDL DI STABILITA' 2015 LE RISORSE DEL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE (ex-FAS)
valori in milioni di euro

	2015	2016	2017	Totale 2015-2017	2018 e successivi
Fondo per lo sviluppo e la coesione 2007-2013 (*)	5.801	1.700	-	7.501	-
di cui riduzione Tab. E	*-464*	-	-	*-464*	-
Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020 (*)	446	985	2.482	3.913	35.156
di cui rimodulazioneTab. E	+100	+500	+1500	+2.100	-2.100
TOTALE	**6.247**	**2.685**	**2.482**	**11.414**	**35.156**

(*) Per la stima si considera il 45% degli importi indicati in tabella
Elaborazione Ance su DDL di Stabilità 2015

Le risorse complessive della programmazione 2014-2020 del Fondo Sviluppo e Coesione risultano ridotte di circa 5 miliardi di euro per fare fronte a varie esigenze di finanza pubblica, passando da 44 miliardi, previsti nella legge di stabilità per il 2014, a 39 miliardi attuali.

Si tratta, in particolare, di riduzioni di spesa effettuate per finanziare opere infrastrutturali del decreto-legge "Sblocca Italia", per 3.050 milioni di euro; crediti di imposta per investimenti in nuovi beni strumentali (Sabatini-bis), per 1.224 milioni di euro; Aiuto alla Crescita Economica (ACE), per 280 milioni di euro; Zone Franche Urbane, per 175 milioni di euro.

In merito al DL Sblocca Italia, si evidenzia che il DDL di Stabilità recepisce il provvedimento prevedendo un rifinanziamento del "Fondo sblocca cantieri ", pari a 231 milioni

di euro nel 2015, 159 milioni nel 2016, 1.073 milioni nel 2017 e 2.362 milioni nel 2018 e successivi, coincidente con le esigenze finanziarie indicate all'art.3 dello stesso decreto.

Analogamente, il DDL di Stabilità **riduce di 3,5 miliardi le risorse destinate al Piano di azione e coesione** per coprire l'azzeramento dei contributi sui nuovi assunti a tempo indeterminato.

Si ricorda che il Piano di azione e coesione, adottato a partire a fine 2011, è dotato di 9 miliardi di euro destinati per lo più alle infrastrutture. **Il taglio operato nel DDL di stabilità rischia, quindi, di provocare il definanziamento di opere infrastrutturali.**

In merito al **Fondo per lo Sviluppo e la Coesione** si evidenzia l'approvazione nel corso del primo esame alla Camera dei Deputati di un emendamento del Governo volto a **ridefinire le modalità di funzionamento** del Fondo, modificando i principali **elementi di *governance* e di procedura relativamente alle risorse relative alla programmazione 2014-2020.**

In particolare, tra le modifiche apportate si evidenzia che **la ripartizione del Fondo avverrà con delibera Cipe entro il 30 aprile 2015 in ritardo di circa 14 mesi rispetto a quanto stabilito dalla legge di stabilità per il 2014 che prevedeva la delibera programmatica di ripartizione entro il 1° marzo 2014**.

A seguito di tale disposizione sono state abrogate alcune disposizioni della legge di stabilità per il 2014 che disponevano una riserva di assegnazione delle risorse del Fondo agli interventi di messa in sicurezza del territorio, di bonifica di siti d'interesse nazionale, di bonifica di beni contenenti amianto e di altri interventi in materia di politiche ambientali.

In attesa della delibera di ripartizione, il CIPE potrà comunque approvare un piano stralcio per la realizzazione di interventi di immediato avvio dei lavori. Entro il 2 marzo 2015 il Comitato provvederà all'assegnazione definitiva dei fondi destinati a interventi già approvati dal Cipe stesso in via programmatica che siano a carico delle risorse 2014-2020.

Inoltre, viene **modificata la procedura contabile di trasferimento delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione**, **che dal 2015 sono allocate nello stato di previsione del Ministero dell'economia (e non più del Ministero dello sviluppo economico).** Le risorse del Fondo assegnate al piano stralcio e ai piani operativi approvati saranno trasferite su un fondo della Ragioneria che gestisce in apposite contabilità speciali le risorse nazionali e UE dei fondi strutturali.

Infine, si evidenzia il rischio che vengano ridotte le risorse del Fondo destinate alle infrastrutture dal momento che la norma fa esplicito riferimento, tra gli obiettivi strategici, all'adozione della Strategia nazionale di specializzazione intelligente (banda larga, agenda per la digitalizzazione, …), così come definita dalla Commissione europea nell' ambito delle attività di programmazione dei Fondi strutturali e di Investimento europei.

Box - Le opportunità di sviluppo derivanti dai fondi strutturali europei e FSC

Nel contesto di progressiva diminuzione delle risorse a disposizione per la realizzazione di infrastrutture, i **fondi della politica di coesione territoriale** (Fondi strutturali europei e Fondo Sviluppo e Coesione) hanno acquisito un peso sempre maggiore nella programmazione infrastrutturale. Secondo le stime dell'Ance, infatti, tra il 40 ed il 45% delle risorse destinate ogni anno alle infrastrutture derivano da queste fonti di finanziamento.

Il rapido utilizzo di questi fondi rappresenta quindi un elemento determinante per la riuscita della politica infrastrutturale a livello nazionale.

Purtroppo, gli effetti di tali stanziamenti sul mercato delle opere pubbliche sono stati finora di gran lunga inferiori al loro potenziale, in considerazione dei bassi livelli di spesa registrati dai fondi per la politica di coesione.

Complessivamente si tratta di circa 162 miliardi di euro di cui 47 relativi alla programmazione 2007-2013 e 115 miliardi di euro relativi alla programmazione 2014-2020.

LE RISORSE DEI FONDI STRUTTURALIE FSC

	Fondi strutturali	FSC	PAC
2014-2020 115 miliardi	60 miliardi*	55 miliardi	
2007-2013 47 miliardi	14 miliardi	28 miliardi	5 miliardi
Totale: 162 miliardi di euro			

** La cifra comprende le risorse derivanti dalla riduzione del cofinanziamento nazionale che dovrebbero confluire nel PAC*

Elaborazione e stime Ance su documenti ufficiali

Le risorse per le città nella programmazione 2014-2020

Nella nuova programmazione dei fondi europei, le istituzioni comunitarie attribuiscono carattere prioritario al tema delle politiche urbane ed in particolare al tema della rigenerazione urbana.

Alla luce dei programmi presentati dall'Italia alla Commissione Europea durante l'estate, però, **l'inserimento dello sviluppo urbano sostenibile tra gli assi prioritari della programmazione è vissuto come un mero adempimento burocratico da parte delle Amministrazioni competenti** (Ministeri, Regioni) **e non vi è visione strategica sulla materia**.

A livello nazionale, il Programma Operativo Nazionale "Città Metropolitane" rischia di rappresentare una **nuova occasione persa** per rilanciare le politiche urbane nel nostro Paese.

L'esistenza del programma rischia inoltre di costituire l'alibi per non avviare ulteriori programmi nazionali e iniziative sul tema della riqualificazione delle città nei prossimi mesi/anni. Il programma, infatti, non presenta particolari elementi di innovazione rispetto al tema delle politiche urbane ed è stato invece costruito con un approccio "antico" alla questione delle città, basato su singoli e limitati progetti, non inseriti in una più ampia visione strategica nazionale.

Non è poi condivisibile la scelta di attribuire il ruolo di autorità urbana esclusivamente ai Comuni capoluogo e di concentrare l'intervento sul territorio dei comuni capoluogo, senza quindi interessare l'intero territorio metropolitano.

COMUNI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO INTERESSATI DALLE CITTA METROPOLITANE E DAL PON "METRO" - *Numero*

Comune	Comuni interessati dalla città metropolitana	Comuni interessati dal PON "Città Metropolitane" 2014-2020
Bari	41	1
Bologna	56	1
Firenze	42	1
Genova	67	1
Milano	134	1
Napoli	92	1
Reggio Calabria	97	1
Roma Capitale	121	1
Torino	315	1
Venezia	44	1
Totale	1009	10

Elaborazione Ance su documenti ufficiali e dati IFEL

Infine, non è chiaro come sarà operato concretamente il raccordo con le misure di sviluppo urbano sostenibile contenute nei Programmi Operativi Regionali (POR). Da questo punto di vista, il rischio è quello di una frammentazione degli interventi senza visione strategica

Anche a livello regionale, l'opportunità dei fondi strutturali europei per la riqualificazione delle città rischia di essere un'occasione persa.

Su circa 30 miliardi di euro di finanziamenti del Fondo europeo di Sviluppo Regionale destinati alle Regioni, **solo 2,3 miliardi di euro** –pari all'8%- risultano destinati a strategie di sviluppo urbano sostenibile. Inoltre, quasi la metà delle Regioni -9 su 21[27] (NB: esistono due programmi in Trentino Alto Adige)- non ha previsto di adottare strategie di sviluppo urbano sostenibile.

RIPARTIZIONE DELLE RISORSE DEI FONDI EUROPEI 2014-2020 PER STRATEGIE DI SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE

Valori in milioni di euro

Regione	TOTALE	% su totale POR FESR
Emilia-Romagna	28,9	6%
Friuli Venezia Giulia	11,6	5%
Lazio	-	-
Liguria	40,0	10%
Lombardia	60,0	6%
Marche	-	-
PA Bolzano	-	-
PA Trento	-	-
Piemonte	38,6	4%
Toscana	78,9	10%
Umbria	44,3	12%
Valle d'Aosta	-	-
Veneto	84,0	14%
Subtotale Regioni più sviluppate	**386,3**	**6%**
Abruzzo	34,0	13%
Molise	-	-
Sardegna	-	-
Subtotale Regioni in transizione	**34,0**	**3%**
Basilicata	-	-
Calabria	268,2	9%
Campania	1.510,1	23%
Puglia	130,0	2%
Sicilia	-	-
Subtotale Regioni meno sviluppate	**1.908,2**	**8%**
TOTALE	**2.328,5**	**8%**

Elaborazione Ance su documenti ufficiali

Alle risorse dei fondi europei, si aggiungono poi quelle del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) che possono essere destinate a misure complementari, anche non comprese nella gamma di misure previste dai programmi dei fondi strutturali, a favore della riqualificazione urbana.

In questo contesto, l'Ance sottolinea la necessità di affrontare in modo organico il tema delle città, definendo visioni e strategie unitarie di intervento a livello territoriale, garantendo l'integrazione dei fondi ed evitando la

[27] Esistono due programmi in Trentino Alto Adige

frammentazione dei finanziamenti su una pluralità di obiettivi. Per fare ciò è necessario cambiare approccio e ragionare in termini di fabbisogni e progetti di riqualificazione urbana sui quali fare confluire i finanziamenti disponibili.

Il Patto di stabilità interno

Il Disegno di Legge di Stabilità per il 2015 contiene una **revisione del funzionamento del Patto di stabilità interno, sia delle Regioni, sia degli Enti locali.**

Con riferimento agli **Enti locali**, l'effetto delle modifiche introdotte determinerà un allentamento del Patto per 1 miliardo di euro che, nelle intenzioni del Governo, dovrebbe privilegiare la parte della spesa destinata agli investimenti.

Tuttavia, occorrerà vigilare affinché tale allentamento sia circoscritto alla spese in conto capitale, analogamente a quanto previsto per il 2014, anno in cui tale misura ha contribuito a riavviare gli investimenti degli enti locali, come dimostrato dall'incremento, in termini di valore e di numero, dei bandi di gara pubblicati nei primi nove mesi del 2014.

Se l'allentamento non verrà vincolato alle sole spese in conto capitale, il quadro complessivo degli investimenti di Comuni e Province risulterà peggiorato rispetto al 2014.

Un peggioramento delle prospettive di investimento per il 2015 degli enti locali emerge anche a seguito modifiche apportate al Disegno di Legge nel corso del primo esame alla Camera dei Deputati.

Al riguardo si evidenzia **l'estensione alla componente in conto capitale del taglio di 1,2 miliardi di spesa dei Comuni inizialmente previsto per la alla sola parte corrente**.

Dello stesso tenore è anche la norma che **proroga per l'ottavo anno consecutivo la possibilità di utilizzare il 50% degli oneri di urbanizzazione per finanziare le spese correnti comunali.** Secondo le stime dell'Anci, questo permette di destinare annualmente 900 milioni di euro circa alle spese correnti.

Si consente quindi nuovamente ai Comuni di "fare cassa" con gli oneri di urbanizzazione per coprire spese correnti. In questo modo, negli ultimi 8 anni, si sono tolti 7 miliardi agli investimenti locali a favore del territorio, esattamente la somma che il Governo deve investire ora per mettere in sicurezza il territorio.

Da segnalare, inoltre, **la manovra da 4 miliardi di euro sulle Regioni,** che andrà a colpire sia la spesa corrente che quella in conto capitale, compresa quella sanitaria**. Il rischio è che ancora una volta gli effetti di tali riduzioni riguardino esclusivamente gli investimenti in conto capitale delle Regioni** costituendo, in particolare, un limite per il cofinanziamento regionale dei fondi strutturali europei.

L'introduzione del pareggio di bilancio delle Regioni sembra non avere effetti sulla finanza pubblica e, quindi, sulla capacità di investimento delle stesse.

Apprezzabile è, infine, la scelta di non stralciare, come inizialmente deciso a seguito dei rilievi formulati dalla Commissione Europea il 22 ottobre 2014, la norma che prevede **l'esclusione dai saldi di riferimento per il pareggio di bilancio delle regioni per il 2015, delle spese effettuate a valere sui cofinanziamenti comunitari nel limite massimo di 700 milioni di euro, pari ai proventi derivanti dall'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze "banda L".**

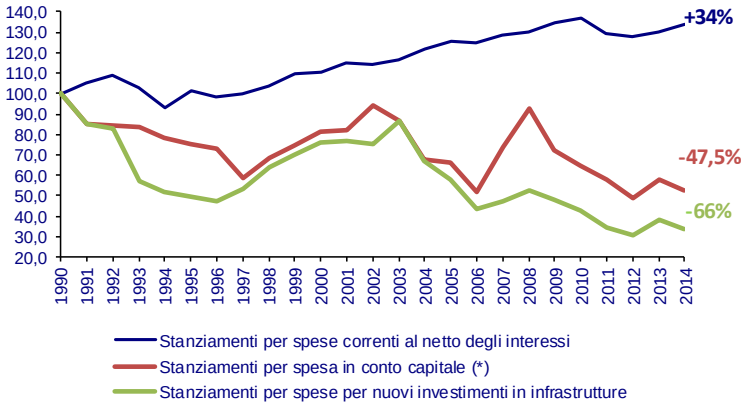
Al riguardo si evidenzia che nel passaggio alla Camera dei Deputati l'importo escluso dai saldi del patto è passato da 500 milioni a 700 milioni.

La politica di bilancio per le opere pubbliche

La manovra di finanza pubblica per il 2015 si inserisce in un contesto di politica di bilancio che negli ultimi venti anni ha sempre penalizzato la spesa in conto capitale a favore di quella corrente.

Le previsioni di spesa, contenute nei bilanci annuali dello Stato, dal 1990 al 2014 segnano una fortissima riduzione delle spese in conto capitale (-47,5%) a fronte di un consistente aumento della spesa corrente al netto degli interessi del debito pubblico (+34%). Il divario rispetto all'andamento della spesa corrente è ancora più evidente se si considera la sola parte della spesa in conto capitale destinata alla realizzazione di nuove opere pubbliche. Le risorse per nuove infrastrutture, infatti, hanno subito nello stesso periodo una riduzione del 66%.

RIPARTIZIONE DELLA SPESA NEL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO DAL 1990 AL 2014
n.i. 1990=100 a prezzi costanti



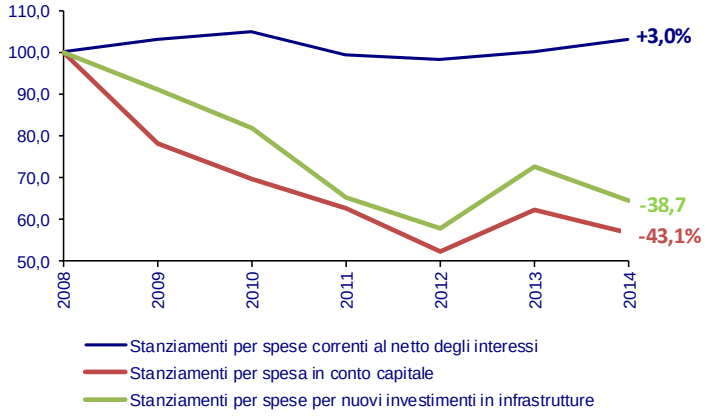
(*) Gli stanziamenti per spese in conto capitale sono al netto delle risorse stanziate con i DL 35 e 102 del 2013 per il pagamento dei debiti pregressi della PA, quantificate dalla RGS in 14,5 miliardi di euro nel 2014

Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni

Questo andamento risulta confermato anche negli ultimi anni, durante i quali la grave crisi economico-finanziaria che ha colpito l'economia ha imposto una politica di rigore che ha continuato a deprimere la spesa in conto capitale.

Dal 2008 al 2014 l'analisi sul Bilancio dello Stato segna, infatti, una riduzione del 38,7% in termini reali degli stanziamenti in conto capitale destinati a nuove opere pubbliche (-43,1% per la spesa in conto capitale complessiva), a fronte di spese correnti al netto degli interessi in aumento (+3%) nonostante i vari tentativi di *spending review* in corso.

RIPARTIZIONE DELLA SPESA NEL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO DAL 2008 AL 2013
n.i. 2008=100 a prezzi costanti



(*) Gli stanziamenti per spese in conto capitale sono al netto delle risorse stanziate con i DL 35 e 102 del 2013 per il pagamento dei debiti pregressi della PA, quantificate dalla RGS in 14,5 miliardi di euro nel 2014

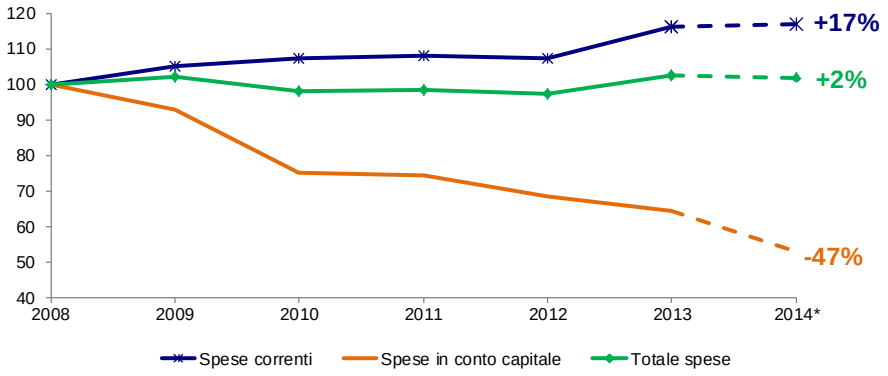
Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni

A livello locale, la regola del Patto di stabilità interno si è rivelata inefficace nel governare un necessario contenimento della spesa corrente e si è tradotta in una progressiva, drastica, riduzione della spesa in conto capitale.

Le scelte di bilancio effettuate dagli enti locali in base ad una regola che non distingue le spese correnti dalle spese in conto capitale hanno infatti fortemente penalizzato le spese per investimenti.

Secondo le stime dell'Ance, realizzate sulla base dei dati della Ragioneria dello Stato, **tra il 2008 ed il 2014, a fronte di una stabilità delle spese complessive (+2%), i Comuni hanno ridotto del 47% le spese in conto capitale e aumentato del 17% le spese correnti**.

ANDAMENTO DELLA SPESA CORRENTE ED IN CONTO CAPITALE NEI COMUNI ITALIANI - PERIODO 2008-2014 (n.i. 2008=100)



* Stima 2014 sulla base dei primi 11 mesi
Elaborazione e stime Ance su dati Ragioneria dello Stato

In termini nominali, le spese correnti sono aumentate di circa 8 miliardi (da 47,9 a 55,9 miliardi) tra il 2008 ed il 2014 mentre le spese in conto capitale sono diminuite di circa 9,8 miliardi di euro (da 20,9 miliardi 11,1 miliardi) nello stesso periodo.

In particolare, nell'ambito delle spese correnti, si sono registrati significativi aumenti nei contratti di servizio per lo smaltimento rifiuti (+107% circa, pari a 4,4 miliardi di euro), nei contratti di servizio per trasporto (+220% circa, pari a 2 miliardi di euro), nelle spese per energia elettrica (+56% circa, pari a 808 milioni di euro), nelle altre spese per servizi (+23% circa, pari a 659 milioni di euro) e nelle spese per riscaldamento (+49% circa, pari a 265 milioni di euro). Allo stesso tempo, si è registrata una leggera diminuzione dei costi per il personale

Complessivamente, **l'importo cumulato della riduzione delle spese in conto capitale dei Comuni durante il periodo 2008-2014 ammonta a circa 35,9 miliardi di euro. Nello stesso periodo, l'importo cumulato dell'aumento delle spese correnti è stato pari a 28,9 miliardi di euro**.

Il vero cambiamento si vede nelle scelte di bilancio

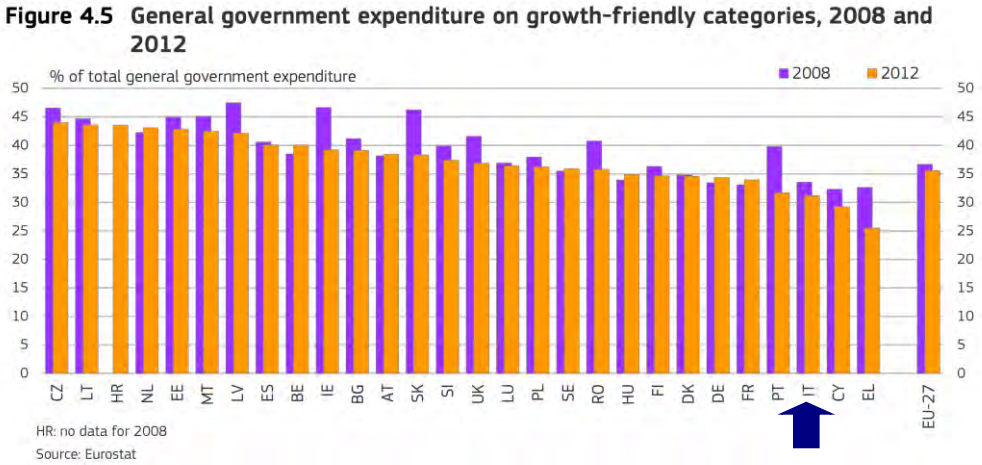
Nel corso dell'audizione tenutasi alla Camera il 29 settembre 2014, il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha sollecitato un approccio qualitativo, prima ancora che quantitativo, per le politiche di bilancio in Europa.

La Commissione Europea **ha più volte evidenziato che le risorse in conto capitale rappresentano uno dei fattori sui quali il decisore pubblico dovrebbe costruire le politiche economiche finalizzate allo sviluppo**.

Secondo la stessa Commissione, però, **l'Italia si colloca oggi al 25° posto su 27 Paesi dell'Unione Europea per la quota di bilancio nazionale destinata a misure per la crescita.** In Italia, circa il 32% delle risorse pubbliche viene investito in misure

potenzialmente in grado di incidere sulla crescita contro una media di 35,6% a livello europeo.

ITALIA AL 25° POSTO IN EUROPA PER LA QUALITA' DELLE SCELTE DI BILANCIO



Fonte: Commissione Europea, Sesto Rapporto sulla Coesione Economica, Sociale e Territoriale (Luglio 2014)

Per i prossimi anni, la qualità della spesa in Italia non sembra destinata a migliorare e, al contrario, **in base alle previsioni contenute nella nota di aggiornamento del DEF di ottobre 2014, la spesa della Pubblica Amministrazione per investimenti fissi lordi[28],** costituito per la maggior parte da opere pubbliche, **continua ad essere penalizzata**. Alla riduzione del -7,1% nel 2013, si sommano riduzioni in valori correnti del -5% nel 2014, del -2,8% nel 2015 e del -0,6% nel 2016.

Spesa delle Amministrazioni pubbliche per investimenti fissi lordi
Milioni di euro correnti

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totale investimenti fissi lordi	38.310	36.391	35.386	35.188	36.056	36.280
variazione assoluta	-2.924	-1.919	-1.005	-198	868	224
var.% rispetto all'anno precedente in valore	-7,1	-5,0	-2,8	-0,6	2,5	0,6

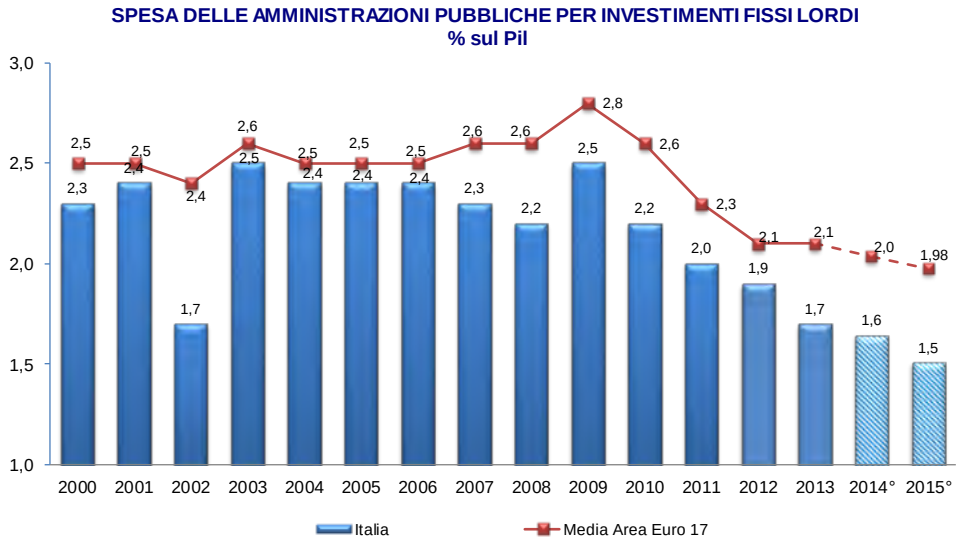
Elaborazione Ance su dati Istat e Nota aggiornamento DEF, ottobre 2014

Dall'analisi dei dati[29] disponibili emerge che in Italia, a partire dal 2009, l'incidenza degli investimenti fissi lordi sul Pil si è costantemente e sensibilmente ridotta, mentre quella dell'Unione Europea ha mostrato delle riduzioni più contenute.

[28] I dati relativi agli investimenti fissi lordi della PA fanno riferimento al nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (Sec 2010). Rispetto al Sec95 il livello degli investimenti fissi lordi è stato rivalutato, principalmente, per effetto della riclassificazione della voce "spesa per armamenti" da consumi intermedi a investimenti e dalla capitalizzazione delle spese in ricerca e sviluppo.

[29] La revisione dei conti economici nazionali con il nuovo Sec2010, sta coinvolgendo tutti i paesi europei. Al momento l'Eurostat ha diffuso solo alcuni dati relativi ai maggior aggregati economici, come ad esempio il Pil, prevedendo la diffusione completa per fine ottobre 2014. Pertanto, non essendo ancora disponibili i dati a livello europeo riferiti agli investimenti fissi lordi della PA, la seguente analisi è stata elaborata con i precedenti dati del Sec95.

Per il 2015, il gap del nostro paese con l'Europa è destinato ad aumentare: la previsione contenuta nel DEF di aprile scorso, evidenzia **un nuovo calo dell'incidenza degli investimenti fissi lordi sul PIL che si attesteranno** all'1,5%, contro una media europea più elevata, pari a circa il 2%.



° Previsioni

Elaborazione Ance su dati Eurostat, Commissione Europea e Documento di Economia e Finanza 2014

E' evidente che proprio la legge di stabilità rappresenta lo strumento più importante per orientare la spesa pubblica verso quel miglioramento qualitativo auspicato dalla Commissione Europea, e che deve vedere ridotta la spesa corrente improduttiva così da privilegiare gli investimenti con maggiore impatto sulla crescita economica.

Su questo punto, occorre evidenziare che il Ministro dell'Economia e delle Finanze, nella risposta del 27 ottobre scorso ai rilievi della Commissione Europea alla Manovra 2015, ha indicato che la legge di stabilità vede incrementata la spesa per misure favorevoli alla crescita, come ricerca e sviluppo, innovazione, educazione e progetti infrastrutturali.

Nonostante lo sforzo effettuato dal Governo per mitigare gli effetti dei tagli previsti a legislazione vigente, occorre constatare, come evidenziato nel presente documento, che il saldo complessivo delle risorse per le infrastrutture risulta comunque negativo.

Box – Le risorse per la riduzione del rischio idrogeologico

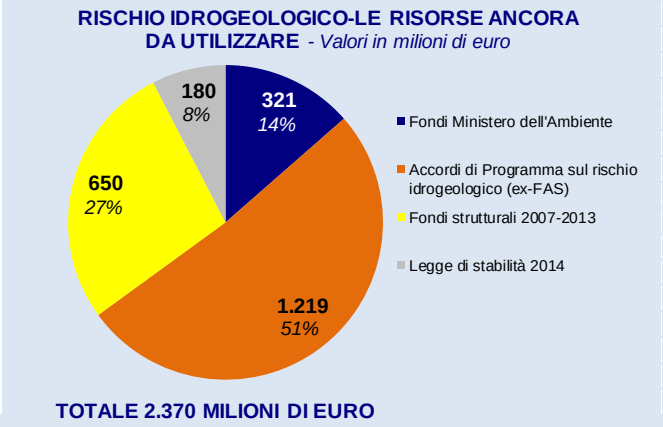
Nel corso degli ultimi anni, l'Ance ha realizzato un'incessante azione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e delle istituzioni sull'urgenza di un intervento di riduzione del rischio idrogeologico in Italia.

L'intervento si è basato su:

- una **campagna di sensibilizzazione**, attraverso la pubblicazione di un rapporto sul rischio idrogeologico in Italia (ottobre 2012), e l'iniziativa *#DissestoItalia* (febbraio 2014);
- la proposta di un **rafforzamento della *governance* istituzionale** in materia di riduzione del rischio, attraverso la creazione di una **struttura di missione** presso la Presidenza del Consiglio, con l'obiettivo di superare l'estrema frammentazione delle competenze a livello statale e locale;
- la denuncia del **mancato utilizzo delle risorse disponibili**, pari complessivamente a 2,4 miliardi di euro (ai quali si aggiungono 110 milioni di euro del decreto-legge "Sblocca Italia");
- la richiesta di approvazione di un **programma pluriennale di intervento strutturale per la mitigazione del rischio idrogeologico**, da finanziare con i fondi strutturali europei e il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC, ex-FAS). Su questo tema, occorre evidenziare che **a fronte di 106 miliardi di euro disponibili per il periodo 2014-2020, ad oggi, solo 876 milioni di euro sono stati destinati a questa finalità.**
  In particolare, su 62 miliardi di euro di fondi strutturali europei, solo l'1,4%, pari a 876 milioni di euro, è stato destinato alla riduzione del rischio idrogeologico, testimoniando la scarsa attenzione delle amministrazioni, soprattutto regionali sul tema. A **più di 9 mesi dalla scadenza fissata** dalla legge di stabilità 2014, si resta ancora in attesa della presentazione da parte del Governo dei 44 miliardi della nuova programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione che abbia come elemento centrale la riduzione del rischio idrogeologico;
- la necessità di **escludere l'investimento in misure di riduzione del rischio idrogeologico dal Patto di stabilità interno ed europeo**;
- la necessità di **evitare affidamenti a società *in house*** della Pubblica Amministrazione e di garantire la concorrenza e la trasparenza nell'affidamento dei lavori.

Ancora 2,4 miliardi di euro di vecchie risorse da spendere

Nel corso degli ultimi mesi, anche a seguito delle proposte avanzate dall'Ance, l'attenzione del Governo si è concentrata sull'**accelerazione dell'utilizzo delle risorse stanziate negli ultimi anni** –per la maggior parte più di 5 anni fa- per **interventi di riduzione del rischio idrogeologico in tutto il territorio nazionale**.
In particolare, il Governo ha avviato un'azione di monitoraggio degli interventi e di sollecitazione delle amministrazioni competenti, attraverso la **struttura di missione** istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.



Elaborazione Ance su dati Struttura di missione per il rischio idrogeologico

Sulla base di questa azione, è previsto l'utilizzo, nei prossimi mesi, della quasi totalità dei **2.370 milioni di euro** identificati a seguito delle verifiche effettuate dalla struttura di missione.

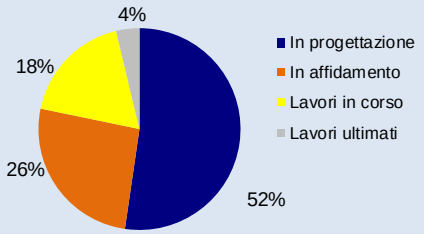
Lo stato di attuazione del Programma straordinario per la mitigazione del rischio idrogeologico

L'analisi dell'evoluzione dello stato di avanzamento degli interventi previsti negli accordi di programma sottoscritti tra Ministero dell'Ambiente e Regioni nel biennio 2010-2011 permette di evidenziare i primi risultati –ancora parziali- dell'azione di accelerazione dell'utilizzo dei fondi stanziati avviata dalla struttura di missione.

Rispetto al monitoraggio effettuato dall'Ance a febbraio 2014 in occasione dell'evento Dissesto Italia, si registra un primo avanzamento del programma di spesa[30], nonostante sia stato oggetto di modifiche normative e procedurali (DL 136/2013 e DL 91/2014).

Sulla base dei dati ufficiali Rendis WEB-Ispra, **in 7 mesi, la quota dei lavori ultimati è passata dal 4% del valore complessivo al 7%, mentre quelli in corso dal 18% sono ora pari al 20% del valore.**

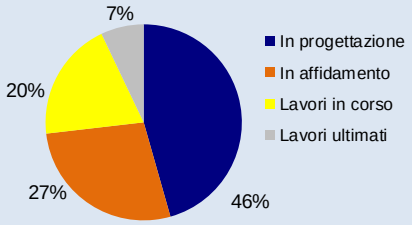
LO STATO DI ATTUAZIONE DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA MATTM-REGIONI
Composizione % su importo totale (*)



MARZO 2014

**Campione rappresentativo del 73% della popolazione, pari all'80% del valore. Per i restante 27% dei progetti le informazioni non sono disponibili o manca un atto formale di avvio della procedura*
Elaborazione Ance su dati ReNDIS WEB-Ispra (marzo 2014)

LO STATO DI ATTUAZIONE DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA MATTM-REGIONI
Composizione % su importo totale (*)



OTTOBRE 2014

**Campione rappresentativo dell'83% della popolazione, pari all'86% del valore. Per i restante 17% dei progetti le informazioni non sono disponibili o manca un atto formale di avvio della procedura*
Elaborazione Ance su dati ReNDIS WEB-Ispra (ottobre 2014)

Molto resta però da fare se si considera che circa il 73% del valore degli interventi non ha ancora visto l'apertura dei cantieri. Secondo le stime dell'Ance **restano da avviare su tutto il territorio nazionale 1.044 cantieri per 1,5 miliardi di euro.**

110 milioni per le aree metropolitane nello Sblocca Italia

Ai 2,4 miliardi di euro complessivi ancora da utilizzare, si aggiungono i 110 milioni di euro del decreto-legge "Sblocca Italia" (DL 133/2014) destinati alla realizzazione di interventi urgenti di sistemazione idraulica dei corsi d'acqua al fine di risolvere situazioni di criticità ambientale in alcune aree metropolitane interessate da fenomeni di esondazione e alluvione.

[30] Il programma prevedeva complessivamente circa 1.700 interventi urgenti e prioritari per la mitigazione del rischio idrogeologico per 2,1 miliardi di euro finanziati da risorse del FAS assegnate dal Cipe (1 miliardo di euro), da fondi statali del Ministero Ambiente e da fondi delle Regioni.

Lotta al rischio idrogeologico quasi assente dalla programmazione dei fondi strutturali europei 2014-2020

La riduzione del rischio idrogeologico rappresenta una condizione indispensabile per garantire lo sviluppo e dovrebbe rappresentare un elemento centrale della nuova programmazione dei fondi strutturali europei 2014-2020.

Su 62 miliardi di euro di fondi strutturali europei, solo l'1,4%, pari a 876 milioni di euro, è stato destinato alla riduzione del rischio idrogeologico.

Inoltre, **la metà delle Regioni** -10 su 21[31]- **non ha previsto di adottare misure di riduzione del rischio idrogeologico**.

RIPARTIZIONE DELLE RISORSE DEI FONDI EUROPEI 2014-2020 PER IL RISCHIO IDROGEOLOGICO

Valori in milioni di euro

Regione	TOTALE	% su totale POR FESR
Emilia-Romagna	-	-
Friuli Venezia Giulia	-	-
Lazio	68,0	7,4%
Liguria	30,0	7,6%
Lombardia	-	-
Marche	22,8	6,8%
PA Bolzano	26,2	19,2%
PA Trento	-	-
Piemonte	-	-
Toscana	-	-
Umbria	-	-
Valle d'Aosta	-	-
Veneto	14,0	2,3%
Subtotale Regioni più sviluppate	**161,0**	**2,5%**
Abruzzo	-	-
Molise	-	-
Sardegna	46,7	5,0%
Subtotale Regioni in transizione	**46,7**	**3,7%**
Basilicata	9,5	1,2%
Calabria	84,5	2,8%
Campania	136,2	2,0%
Puglia	240,1	4,5%
Sicilia	198,5	2,9%
Subtotale Regioni meno sviluppate	**668,8**	**3,0%**
TOTALE	**876,5**	**3,0%**

Elaborazione Ance su documenti ufficiali

Ritardo di 9 mesi per la definizione delle risorse da destinare ad un programma pluriennale 2014-2020

La Legge di stabilità per il 2014 (L. 147/2013) aveva previsto la presentazione della programmazione del **Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2014-2020**, per un importo pari a **44 miliardi di euro, da destinare prioritariamente ad un programma pluriennale di riduzione del rischio idrogeologico**, che non affronti solo le situazioni di più estrema urgenza.

Tale programmazione avrebbe dovuto essere presentata entro il **1° marzo scorso**[32].

Su questa base, il Governo ha indicato più volte l'intenzione di destinare **7 miliardi di euro aggiuntivi** della programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione alla riduzione del rischio idrogeologico. Un tale finanziamento consentirebbe di programmare un intervento nazionale più ambizioso e strutturale per la messa in sicurezza del territorio.

A **più di 9 mesi dalla scadenza fissata** dalla legge di stabilità 2014, si resta ancora in attesa della presentazione da parte del Governo di una programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione che abbia come elemento centrale la riduzione del rischio idrogeologico.

Nel frattempo, però, il Governo ha usato il Fondo Sviluppo e Coesione per fare fronte ad esigenze di finanza pubblica, effettuando riduzioni e preassegnazioni a valere sulla dotazione del FSC per circa **5 miliardi di euro**[33]. Si tratta di una situazione molto grave: le previsioni della legge di stabilità 2014, che indicavano come prioritaria la programmazione della lotta al rischio idrogeologico, sono state puntualmente disattese per fare fronte ad altre esigenze di finanza pubblica.

[31] In Trentino-Alto Adige, sono presenti due programmi: uno relativo alla Provincia Autonoma di Bolzano ed uno alla Provincia Autonoma di Trento.

[32] Tale scadenza dovrebbe essere postata a fine marzo 2015 dalla Legge di stabilità 2015.

[33] Si tratta in particolare di riduzioni di spesa effettuate per finanziare crediti di imposta per investimenti in nuovi beni strumentali (Sabatini-bis), per 1.224 milioni di euro; Aiuto alla Crescita Economica, per 280 milioni di euro; Zone Franche Urbane, per 175 milioni di euro e di finanziamenti per opere infrastrutturali del decreto-legge "Sblocca Italia", per 3.050 milioni di euro. La spesa di queste ultime risorse è prevista prevalentemente dopo il 2016.

Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020
44 miliardi di euro

Programmazione da approvare in CIPE entro il 1° marzo 2014 con priorità alla riduzione del rischio idrogeologico
⇒ NON ATTUATO - 7 MESI DI RITARDO

Nel frattempo, la dotazione del Fondo è stata **ridotta di 5 miliardi di euro con tagli o preassegnazioni** di risorse per fare fronte ad altre esigenze

Un maxi piano contro il dissesto idrogeologico

Il Governo, anche a causa delle continue emergenze di questi mesi, sta mettendo a punto un **maxi piano contro il dissesto idrogeologico** da circa 9 miliardi di euro (5 miliardi di Fondi Sviluppo e Coesione del ciclo 2014-2020, 2 miliardi di cofinanziamento di fondi europei e regionali e circa 2 miliardi di vecchi fondi già stanziati e non spesi). Secondo le dichiarazioni del Governo saranno aperti almeno 7.000 nuovi cantieri nei prossimi sei anni.

La costituzione della Struttura di Missione presso la Presidenza del Consiglio, con l'obiettivo di superare l'estrema frammentazione delle competenze a livello statale e locale, e il ruolo dei Presidenti delle Regioni quali Commissari straordinari, certamente favorirà la realizzazione di tale piano di investimenti.

Tuttavia è necessario un ultimo sforzo, ovvero **dare certezza alle risorse necessarie per la realizzazione delle opere previste attraverso la costituzione di un Fondo Unico per il rischio idrogeologico** con risorse annuali certe e prestabilite.

In questo modo sarà possibile evitare gli errori commessi con il Programma straordinario per la mitigazione del rischio idrogeologico del 2010, per il quale l'incertezza della disponibilità delle risorse ha costituito una delle cause principali dei gravi ritardi riscontrati nell'attuazione del programma di investimento.

Il paradosso del Patto di stabilità

La predisposizione di un piano pluriennale di intervento per la riduzione del rischio idrogeologico in Italia rappresenta un elemento indispensabile per poter chiedere **l'esclusione delle risorse destinate alla prevenzione del rischio idrogeologico dal Patto di stabilità e Crescita europeo**.

Oggi, sia il Patto di stabilità e crescita europeo ed il Patto di stabilità interno prevedono l'esclusione *-a posteriori-* delle spese destinate alla riparazione dei danni provocati da calamità naturali (alluvioni, terremoti, ecc…) senza prevedere la possibilità di escludere le spese destinate alla prevenzione.

Ad esempio, nel Patto di stabilità interno sono escluse da anni le spese sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ovvero dalla protezione civile a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza.

IL PARADOSSO DEL PATTO DI STABILITA'

	Patto di stabilità e crescita europeo	Spese per la prevenzione NON ESCLUSE	Spese per la ricostruzione ESCLUSE
	Patto di stabilità interno	Spese per la prevenzione NON ESCLUSE	Spese per la ricostruzione ESCLUSE

Sarebbe opportuno prevedere l'esclusione dal Patto di stabilità interno delle spese destinate agli interventi di prevenzione del rischio idrogeologico piuttosto che agli interventi di riparazione dei danni provocati da eventi catastrofici.

Box – L'uso distorto degli oneri di urbanizzazione per finanziare la spesa corrente

Nell'ambito dell'esame della Legge di stabilità per il 2015 presso la Camera dei Deputati, è stato approvato un **emendamento**, **che proroga di un anno la possibilità per i Comuni di utilizzare il 50% degli oneri di urbanizzazione per finanziare spese correnti.**

Per l'**ottavo anno consecutivo** viene quindi concesso ai Comuni di utilizzare in modo distorto le risorse destinate all'infrastrutturazione del territorio per coprire esigenze di spesa corrente.

Si tratta di una misura, inizialmente introdotta per soli 3 anni con la Legge di stabilità per il 2008[34], che è stata prorogata due volte : per due anni (2011-2012) con il decreto Mille proroghe di fine 2010 (DL 225/2010) e per altri due anni (2013-2014) con il DL "Pagamenti PA" (DL 35/2013).

Secondo le stime dell'Ance, realizzate sulla base dei dati della Ragioneria dello Stato, **tra il 2008 ed il 2014, la norma ha consentito ai Comuni di utilizzare 7,4 miliardi di euro originariamente destinati ad investimenti per coprire spese correnti**.

In prima analisi, nel 2015, la norma dovrebbe permettere ai Comuni di utilizzare circa 700 milioni di euro per coprire spese correnti.

ENTRATE COMUNALI DA PERMESSI DI COSTRUIRE UTILIZATE PER FINANZIARE SPESE CORRENTI NEL PERIODO 2008-2015 -*Valori in milioni di euro*

Anno	Entrate Comunali da Permessi di costruire	Entrate utilizzate per spese correnti
2008	2.827,2	**1.413,6**
2009	2.462,1	**1.231,0**
2010	2.353,1	**1.176,6**
2011	2.207,4	**1.103,7**
2012	1.778,8	**889,4**
2013	1.796,0	**898,0**
2014*	1.403,2	**701,6**
2015**	1.403,2	**701,6**
Totale	**16.230,8**	**8.115,4**
di cui 2008-2014	***14.827,6***	***7.413,8***

** Stima sulla base dei primi 10 mesi*

*** Stima di invarianza di entrate nel 2015 rispetto al 2014*

Elaborazione Ance su dati Ragioneria dello Stato

Dalla previsione di una nuova proroga derivano le seguenti riflessioni.

1. In un contesto in cui tutti sottolineano la necessità di ridurre il consumo del suolo e di incentivare la riqualificazione del patrimonio esistente, **la nuova proroga appare anacronistica** in quanto spinge le Amministrazioni a fare cassa con gli oneri di urbanizzazione e ad utilizzare il territorio come moneta e non come sviluppo.
2. Inoltre, **è paradossale che la norma proroghi un sistema che negli ultimi 7 anni, ha drenato risorse a favore della spesa corrente**, **togliendo 7 miliardi agli investimenti locali a favore del territorio**, esattamente l'importo delle risorse che il Governo intende ora destinare ad un piano di riduzione del rischio idrogeologico.

[34] Articolo 2, comma 8 della Legge 244/2007.