



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

VINCOLI EUROPEI E INVESTIMENTI PUBBLICI IN ITALIA

Claudia Ferretti Giuseppe Gori Patrizia Lattarulo

AISRe Cagliari 20-22 Settembre 2017

La lenta ripresa dell'economia e le misure per la crescita

I segnali di ripresa economica sono ancora molto incerti, nonostante negli ultimi anni siano state messe in campo una serie di misure di rilancio dell'economia che stentano a manifestare completamente gli attesi effetti positivi. Mentre rimane forte per il nostro paese il vincolo di controllo dei conti pubblici.

Si tratta di MISURE (in ambito PA) che riguardano:

Risorse
(es. L. bilancio,
Decreto Infrastrutture, ...)

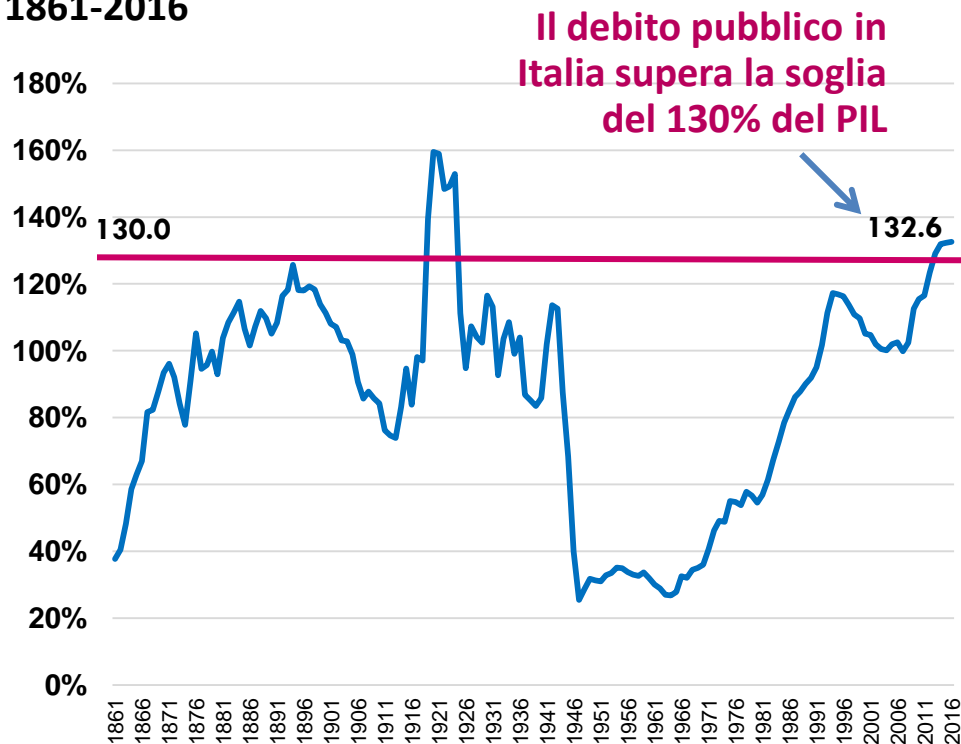
Riforme
(armonizzazione ai conti pubblici europei,
superamento del Patto di Stabilità, assetti
istituzionali, riforma dei contratti pubblici)

Tra le due misure è necessaria una forte integrazione negli obiettivi, nelle modalità e nei tempi. Gli effetti delle misure intraprese dipendono anche dalla **rapida e efficace entrata a regime** delle riforme strutturali avviate. Al contrario siamo in una fase di **transizione** che cade in un periodo molto **critico** per il rilancio del Paese.

Il debito pubblico in Italia e i vincoli europei

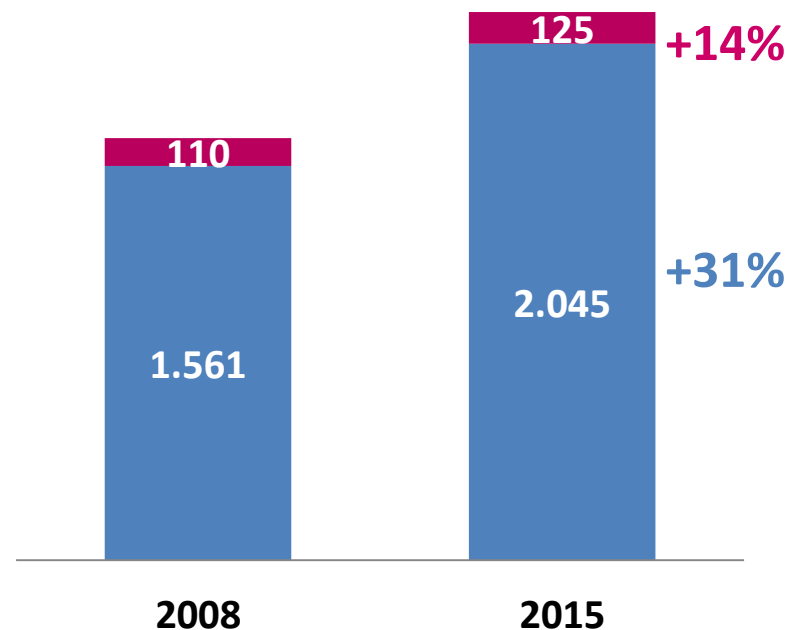
Rapporto tra debito pubblico e PIL

1861-2016



Debito delle amministrazioni pubbliche

■ Amministrazione centrale
■ Amministrazione locale



Rischio attacchi speculativi con conseguente:

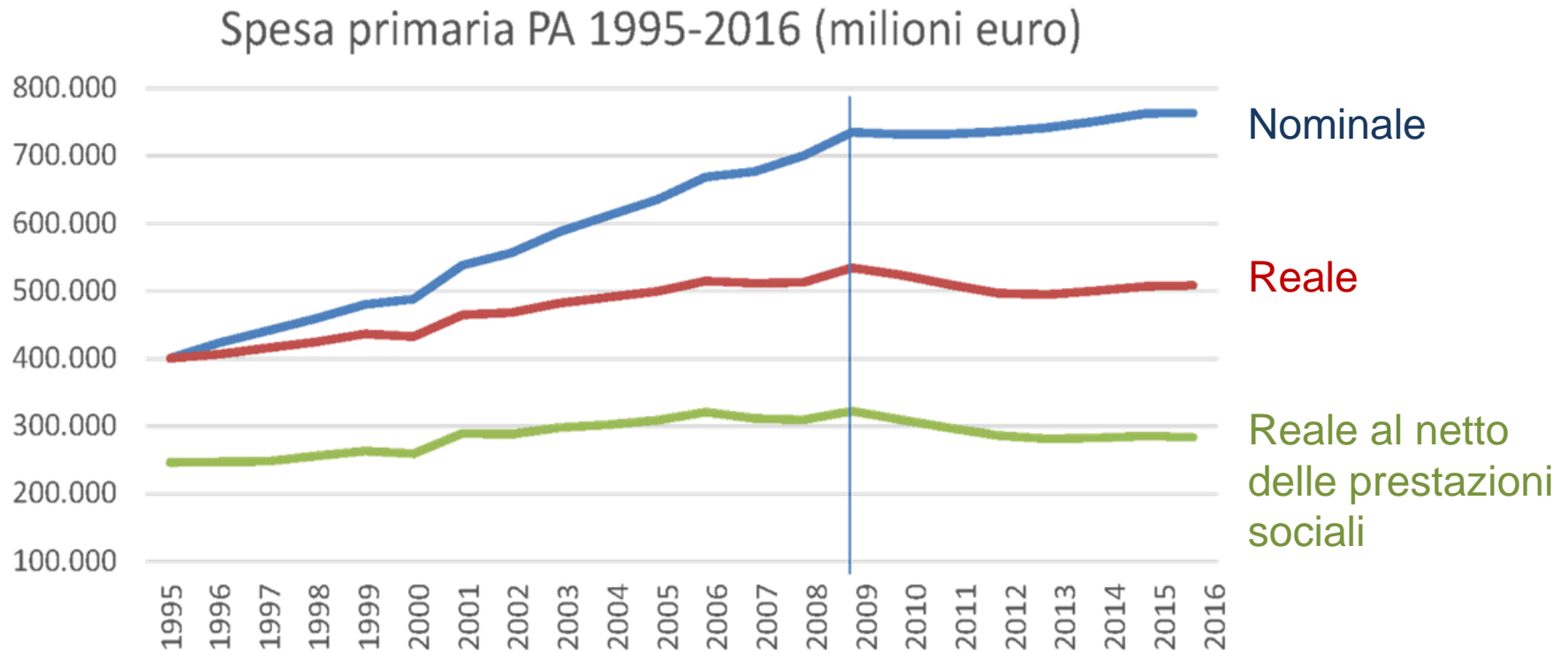
- difficoltà nel ricollocamento titoli
- costo del rifinanziamento

Mentre oggi i tassi di interesse sono bassi

Il debito delle amministrazioni locali è pari al 6% del totale ed è cresciuto poco negli ultimi anni

Fonte: Istat, anni vari

Spesa primaria della PA in Italia, trend e composizione



Dal 2009 la spesa primaria subisce un freno in valori nominali

Il trend diminuisce in valori costanti

Diminuisce la spesa al netto delle prestazioni sociali

L'unica componente della spesa che cresce è quella previdenziale

* Spesa PA al netto degli interessi

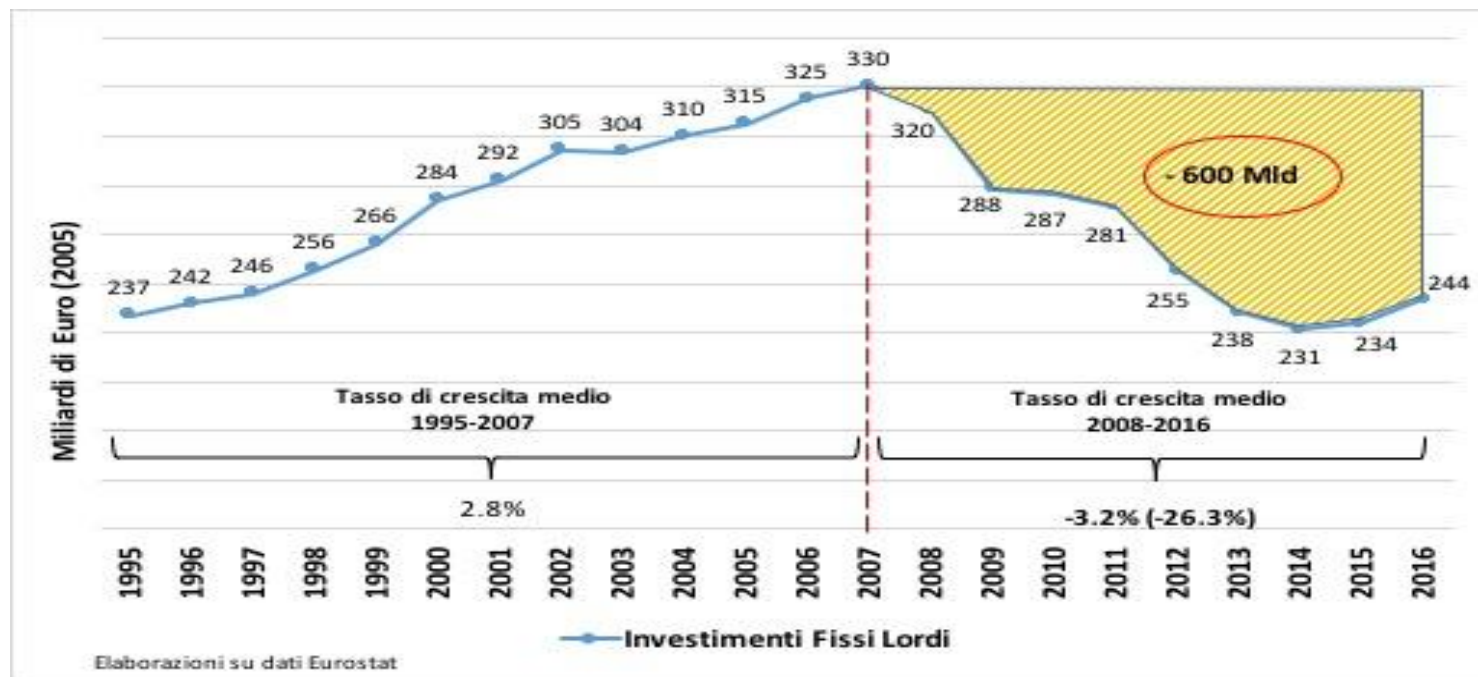
Composizione della spesa per funzioni

	1999		2015		Differenza quota
	Milioni	Quota %	Milioni	Quota %	
I generali	120.242	21,7	137.769	16,6	-5,0
<i>Di cui: interessi</i>	72.797	13,1	70.596	8,5	-4,6
<i>Altro</i>	47.445	8,5	67.173	8,1	-0,4
Difesa	12.794	2,3	19.711	2,4	0,1
Ordine pubblico e sicurezza	23.510	4,2	30.728	3,7	-0,5
Affari economici	48.244	8,7	66.695	8,1	-0,6
Protezione dell'ambiente	9.225	1,7	15.876	1,9	0,3
Abitazioni e assetto del territorio	9.123	1,6	10.056	1,2	-0,4
Sanità	65.869	11,9	117.012	14,1	2,3
Attività ricreative, culturali e di culto	10.490	1,9	12.170	1,5	-0,4
Istruzione	52.912	9,5	65.193	7,9	-1,7
Protezione sociale	202.693	36,5	352.570	42,6	6,1
Spesa totale	555.102	100,0	827.780	100,0	

Si riducono tutte le voci di spesa mentre cresce la spesa previdenziale

La crisi economica e gli investimenti (pubblici e privati) mancati

La crisi finanziaria del 2008 ha dato il via a una lunga fase di recessione che ha portato a una riduzione (cumulata) di circa il 5% dei consumi e del 26% negli investimenti.

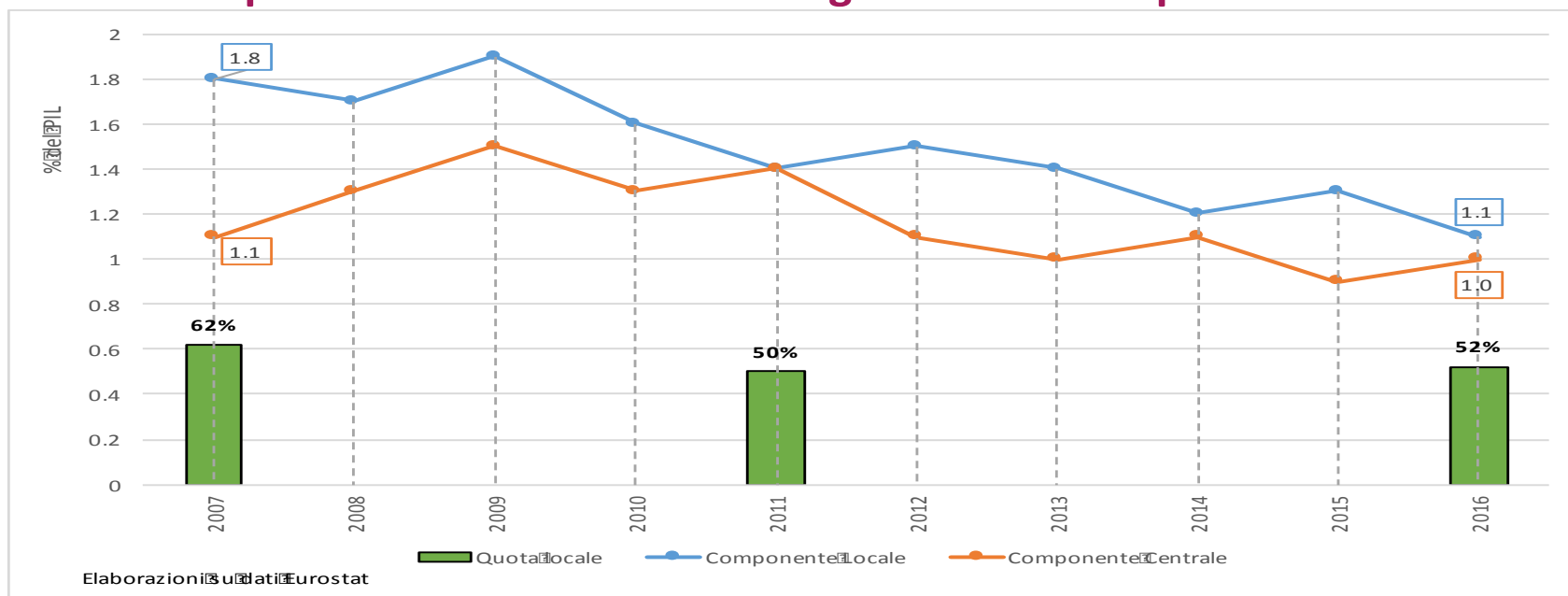


L'ammontare degli investimenti dal 2008, ha registrato una flessione senza precedenti. Il tasso medio di crescita è passato dal 2.8% del periodo 1995-2007 al -3.2% del periodo 2008-2016. Ciò ha comportato un livello di investimenti che al 2016 è inferiore di circa 90 miliardi di euro rispetto a quello del 2007 (-26.3%). Sono circa 600 miliardi gli investimenti persi in questi anni (ovvero la somma di quelli che sono mancati ogni anno dal livello registrato nel 2007) di cui 70 pubblici e 530 privati. Si tratta dell'equivalente di due anni di investimenti a pieno regime completamente persi.

Il patto di stabilità e il contributo degli enti locali alla riduzione del debito pubblico

L'obiettivo di rientro dei conti pubblici ha pesato soprattutto sugli investimenti pubblici e in particolare sugli investimenti degli enti locali (pari al 65% del totale nel 2009)

La componente locale e centrale degli investimenti pubblici in Italia



La crisi ha anche comportato una **redistribuzione del carico degli investimenti pubblici tra i livelli centrali e locali di governo**. I livelli periferici, che nel nostro paese sono la componente principale, si sono fatti maggiormente carico dell'onere di risanamento della finanza pubblica, riducendo quindi più dei livelli centrali la spesa per investimenti.

Le misure espansive per il rilancio degli investimenti pubblici e l'abbandono del Patto di stabilità

L'Europa e il Governo individuano nel rilancio degli investimenti pubblici la strategia di uscita dalla crisi e nel livello locale la maggiore e più rapida capacità di attivazione



- **Legge stabilità 2015:** riduce i tagli per i comuni, si avvia il processo di armonizzazione contabile.
- **Legge 164/2016:** abbandono del PSI e superamento delle regole rigide che avrebbero dovuto sostituirle (L. 243/2012 – Governo Monti) a favore di regole più espansive.

Il saldo di bilancio non negativo

Misura espansiva, ma prevale l'obiettivo di **controllo del debito** rispetto al **sostegno agli investimenti**:

- riporta gli investimenti nelle mani dell'amministrazione centrale,
- riguarda i comuni, mentre regioni e province sono oggetto di ripensamento istituzionale.

2017

- **Legge di bilancio 2017:** deroga a questa nuova norma, per i prossimi tre anni:
 - rendendo disponibili spazi finanziari di spesa per gli enti sugli avanzi di amministrazione,
 - consentendo possibilità di indebitamento,
 - accelerando la spesa fondi di coesione (FSC) -Patti per le città e Piano Periferie.

Il “saldo finale non negativo” libera risorse per gli enti

- Raggiungere un pareggio è più facile che ottenere un avanzo (patto di stabilità) o rispettare una molteplicità di vincoli.
- Viene eliminato il vincolo di cassa, si liberano risorse per il pagamento dei lavori fatti.
- Il divieto di agire sui prelievi consente solo aumenti delle spese.



Capacità di spesa aggiuntiva per i comuni che hanno saldi positivi e disponibilità di cassa

Numero di Comuni e saldo finale di competenza e di cassa. Comuni con saldo positivo 2015

Unità, valori percentuali e in milioni di euro

	N° comuni con saldo positivo	% sul totale comuni	Saldo finale di competenza (mln)	% entrate correnti
Saldo di competenza	5.209	76,8	3.300	10,0
Saldo di cassa	4.924	65,2	1.155	2,2

- Il rispetto del saldo finale di competenza è soddisfatto già nel 2015 dal 77% dei Comuni nel Paese, mentre quello di cassa dal 65%.
- I saldi finali nei comuni con saldo positivo equivalgono a 3 miliardi di euro, 10% entrate correnti e più che compensano i saldi negativi.

Ma... non tutte le voci di bilancio rientrano tra le componenti del saldo

<i>Avanzo di amministrazione</i> (i risparmi ereditati dal passato)	
<i>Indebitamento</i> (la fonte principale di risorse per finanziare gli investimenti)	
SALDO FINALE	
Entrate finali Titolo	Spese finali Titolo
Correnti	Correnti
C/cap	C/cap
Riduzione att finanziarie	Aumento att finanziarie
Fondo pluriennale vincolato Entrata	Fondo pluriennale vincolato Uscite

Entrate
=
Uscite

Valide ai
fini del
saldo
finale

Le risorse e gli spazi finanziari per gli investimenti dei Comuni

Legge di Bilancio 2017

	LEGGE DI BILANCIO 2017-20		A REGIME
	% comuni	Importo totale bilancio 2015	
E c/cap (oneri, cessioni patrimonio, trasf. in c/cap)	100%	10,4 miliardi	Confermato
Avanzo di amministrazione, nei limiti concessi dalla L. Bilancio 2017	67%	Fino a max 700 mln (importo avanzo 2,5 miliardi)	Spazi finanziari concessi dal Governo ai comuni che hanno disponibilità
Indebitamento nel limite del saldo > 0	77%	3,3 miliardi	Principio del pareggio di bilancio spinge gli spazi di indebitamento ad annullarsi
Piano periferie Patti per lo sviluppo	Regioni del sud e Città metro	1,6 mld nazionali aggiuntivi Fondi di coesione FSC	Accelerazione e concentrazione della spesa in rapporto diretto centro - comuni

A fronte di una spesa in conto capitale pari a 12,7 mld di euro nel 2015, dal 2017 al 2020 vengono rese disponibili spazi finanziari importanti per gli investimenti degli eell, attraverso concessioni di spesa da parte del governo su risorse degli enti - che a regime tenderanno ad annullarsi - e accelerazione della spesa dei fondi di coesione.

Il saldo finale di competenza a scala regionale e le intese regionali

- A vantaggio dei comuni in difficoltà nel fare investimenti con le risorse proprie
- per favorire l'utilizzo delle risorse da parte degli enti che non hanno progettualità
- o per consentire investimenti "straordinari"

L'obiettivo strutturale è il saldo finale di competenza

MA

Sono previsti strumenti di flessibilità rispetto al principio del saldo non negativo



È previsto il ricorso al debito o all'uso dell'avanzo per finanziare gli investimenti sulla **base di intese in ambito regionale** anche a favore del bilancio **regionale**

"a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio"

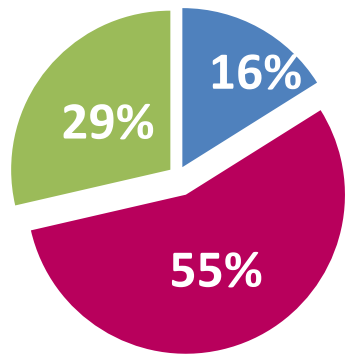
Le intese rappresentano una importante opportunità per gli investimenti nella regione

Le intese regionali una scommessa difficile e l'eredità degli strumenti di solidarietà

I comuni che hanno saldi positivi possono decidere di utilizzarli in proprio (anche attraverso indebitamento) o di destinarne almeno una parte a progetti diversi, in diverse amministrazioni comunali o di altro ente, sotto il coordinamento e la regia regionale.

Spazi finanziari ceduti

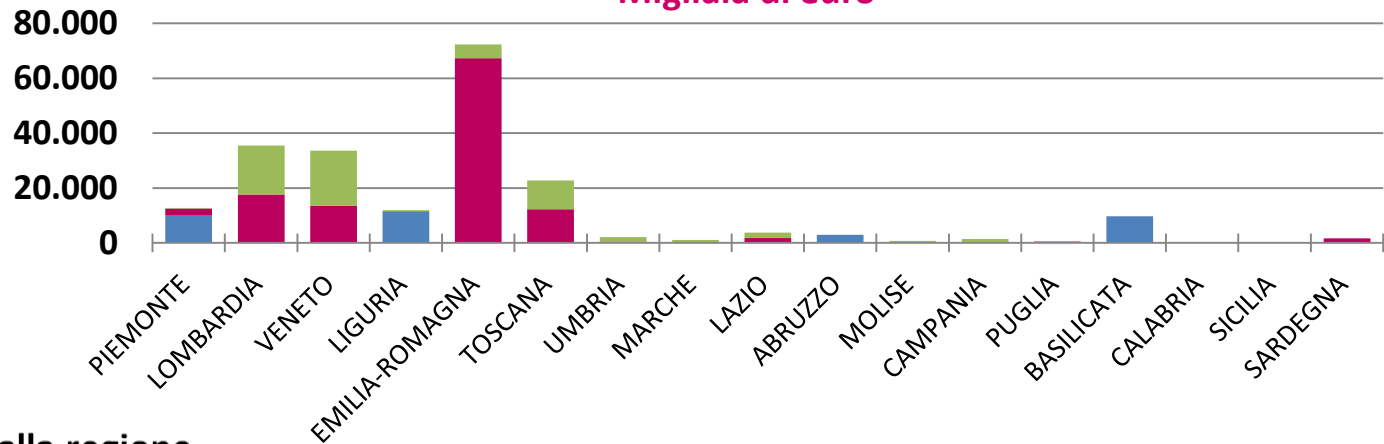
Composizione %



- Spazi ceduti dalla regione
- Spazi ceduti dagli enti locali sul territorio regionale
- Spazi ceduti dagli enti locali sul territorio nazionale

Spazi finanziari ceduti a livello regionale

Migliaia di euro



Fonte: Corte di conti

Il 2015, i patti di solidarietà, una esperienza esaurita.

Il 2016 vengono ceduti 213 milioni di euro di spazi in totale.

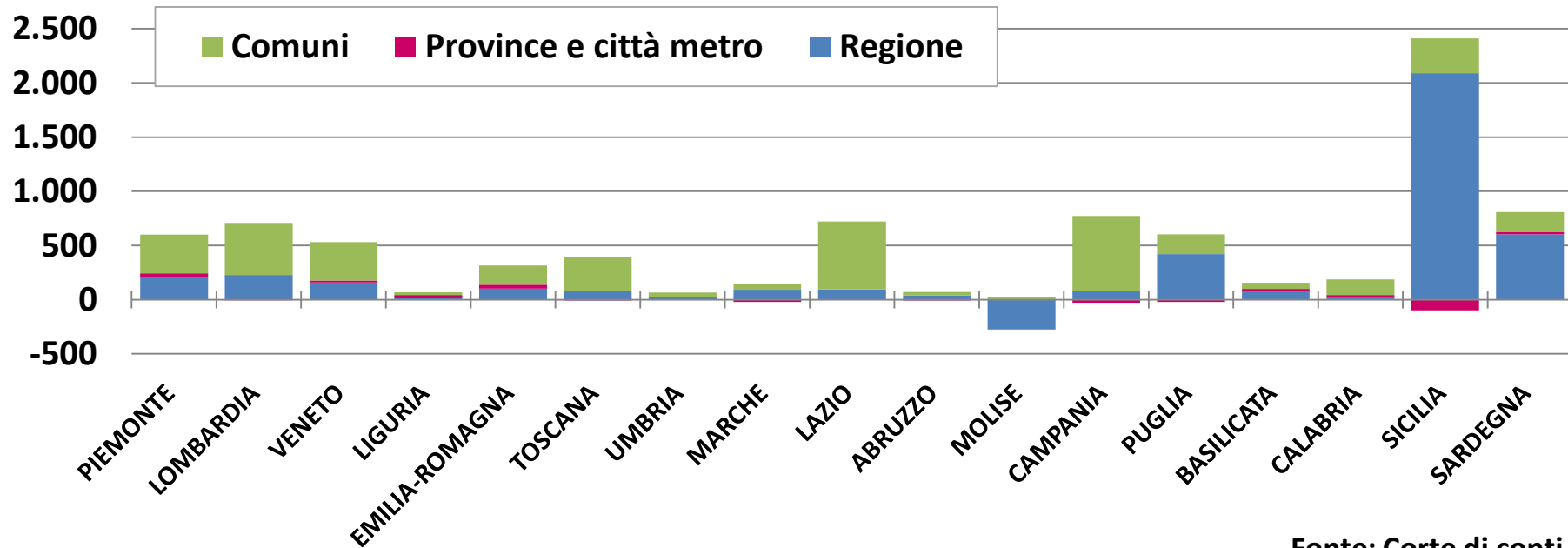
- Le amministrazioni regionali sono in difficoltà nell'affrontare il principio del saldo non negativo, a cui si aggiungono i tagli e l'avvio di importanti riforme (es. Il riordino delle province).
- La cessione di spazi si concentra negli enti del centro nord.
- Le risorse per le intese provengono dai bilanci comunali e in alcuni casi superano i confini regionali.

Il consolidato regionale e le risorse non utilizzate dagli enti

Saldo regionale consolidato

Saldo effettivo - saldo obiettivo per tipologia di ente e per regione (overshooting)

Milioni di euro



Fonte: Corte di conti

Le risorse cedute non sempre sono sufficienti a soddisfare le richieste.
Criteri di riparto delle risorse dove la disponibilità è inferiore alla domanda: priorità ai piccoli comuni, all'edilizia scolastica e al territorio, distribuzione proporzionale alla richiesta.

Le risorse non utilizzate degli enti e la **necessità di governance regionale**.

L'andamento degli investimenti nel 2016 e l'inefficacia delle politiche di rilancio

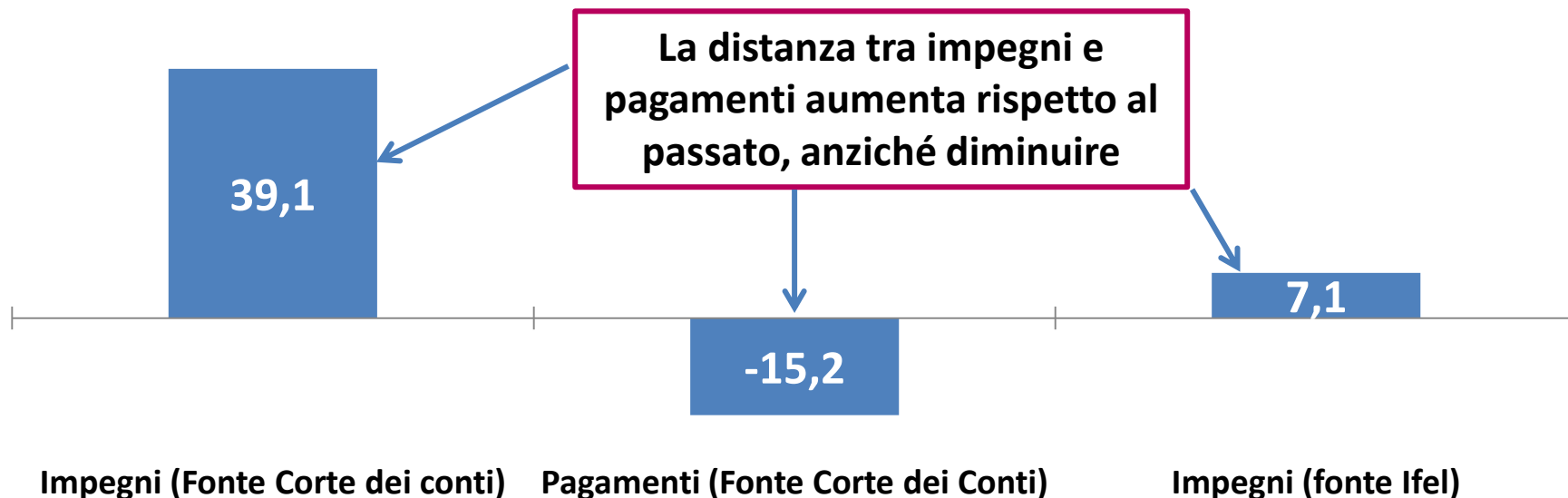
Variazione degli investimenti fissi lordi 2016/2015 AAPP -4,5% (+9,5% amm centrale; -13,7% EELL) – Istat –
ma soprattutto diminuisce l'avvio di nuovi lavori (opere pubbliche)

L'andamento degli investimenti delude le aspettative

**Questi numeri sono molto discussi: effetto delle riforme?
(le riforme contabili e la riforma dei contratti)**

La riforma dei conti pubblici e l'armonizzazione contabile: gli incerti risultati

Andamento spesa in c/capitale dei comuni Var. % 2016/2015



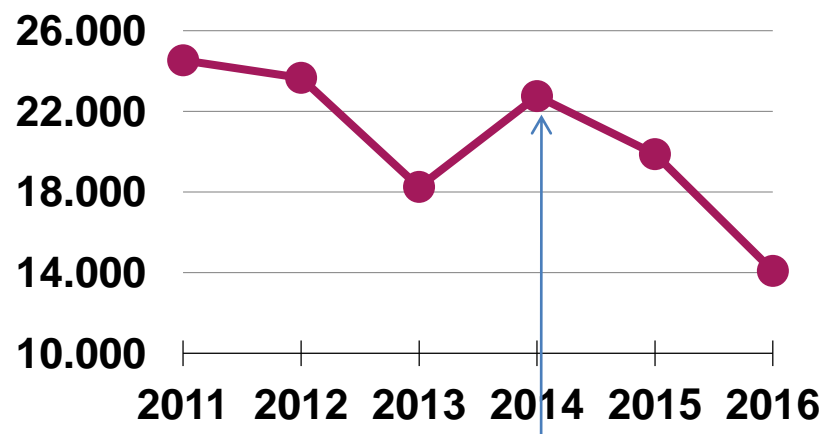
N.B. Dati provvisori. Fonti diverse

L'incoerenza dei dati sulla spesa in conto capitale dei comuni evidenzia la difficoltà dell'entrata a regime delle nuove norme sul pareggio di bilancio

Nel 2016 gli investimenti deludono le aspettative ...

Procedure avviate (CIG) da tutte le Stazioni Appaltanti (Milioni di euro)

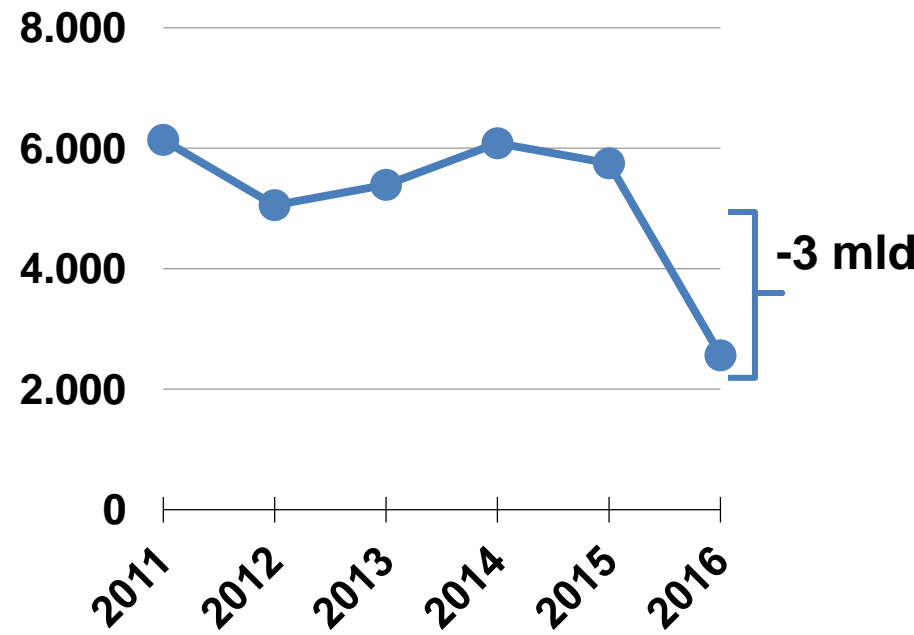
Lavori di importo > 40 mila euro



- Fondi strutturali
- Calabria
- Campania
- Puglia
- Lazio

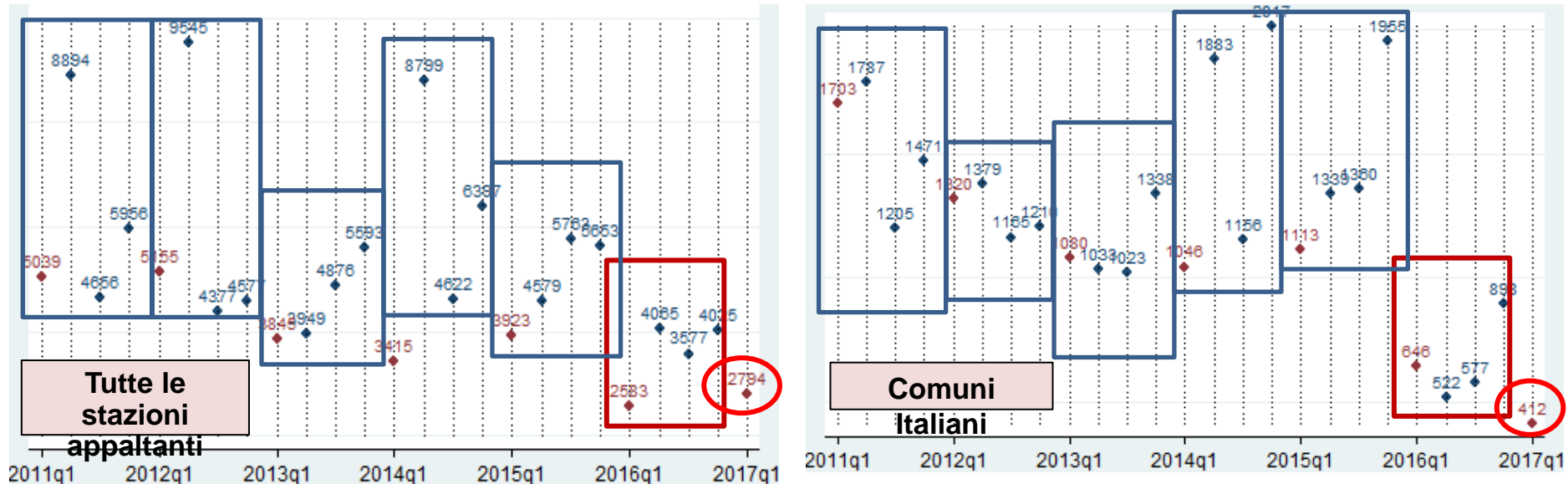
Procedure avviate (CIG) dai Comuni Stazioni Appaltanti (Milioni di euro)

Lavori di importo > 40 mila euro



... e i primi mesi del 2017 non sono positivi

Procedure avviate (CIG), dato trimestrale. Anni 2011-2017. Milioni di euro
Importo \geq 40.000 euro

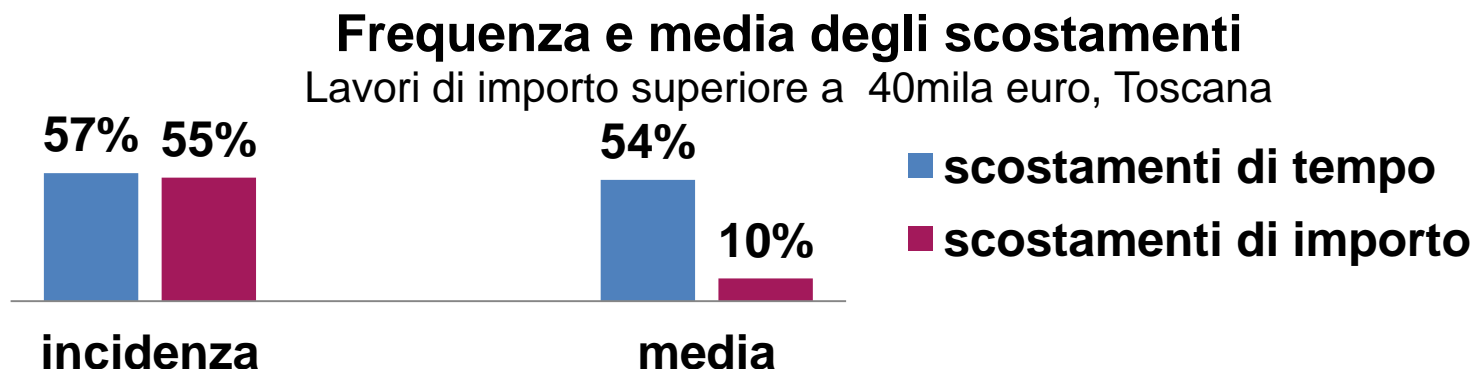


In parallelo con le misure di rilancio, nel 2016 viene introdotta la riforma dei **contratti pubblici**:

- una riforma di grande importanza e particolarmente urgente per il paese, richiesta dall'Europa,
- che trasforma profondamente l'assetto attuale,
- che necessita di una fase di avvio, tanto più lunga quanto più è complessa la riforma
- che interviene in un momento di criticità per gli investimenti.

Perché è importante la riforma dei contratti

La ripresa degli investimenti non è solo un problema di risorse ma di capacità di spesa, di progettualità, di qualità ed efficienza dei lavori



L'impatto economico dell'inefficienza:

- Fasi lunghe di aggiudicazione compromettono l'effetto anticiclico delle risorse e l'attivazione del sistema produttivo
- Fasi lunghe di esecuzione ritardano l'adeguamento infrastrutturale e le risposte alle necessità del sistema economico e incidono sul benessere della popolazione

La **riforma dei contratti pubblici** introduce molte importanti **novità** che riguardano:

* le procedure (i criteri, la progettazione); * le imprese; * le stazioni appaltanti

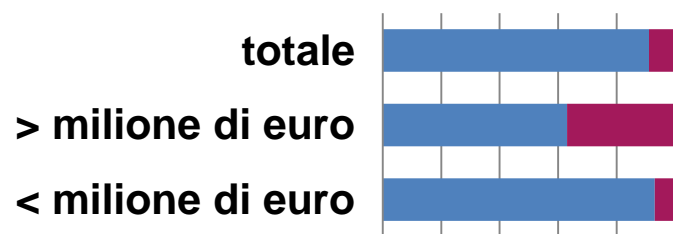
Nuovo Codice varato nell'Aprile 2016 => oggetto di **correttivo** (Maggio 2017)

La riforma dei contratti: Procedure e Completezza contrattuale

- Il criterio **dell'offerta economicamente vantaggiosa basato sulla qualità** come criterio "guida", rispetto al massimo ribasso
 - Criterio più complesso in fase di **aggiudicazione** e non c'è chiara evidenza di **superiorità** misurabile nell'efficienza (ricontrattazione) rispetto al massimo ribasso.
 - Massimo ribasso ricorre in più del **90%** delle aggiudicazioni.

Criterio di aggiudicazione

Lavori di importo >40 mila euro Toscana



■ Massimo ribasso

■ Offerta economicamente più vantaggiosa

2016

>1 milione di euro
OBBLIGO di offerta economicamente vantaggiosa;

<1 milione di euro
POSSIBILITÀ di mantenere il massimo ribasso vincolato al **progetto esecutivo**

2017 correttivo

La soglia si alza a 2 milioni di euro = 3% dei lavori

Solo in caso di gara

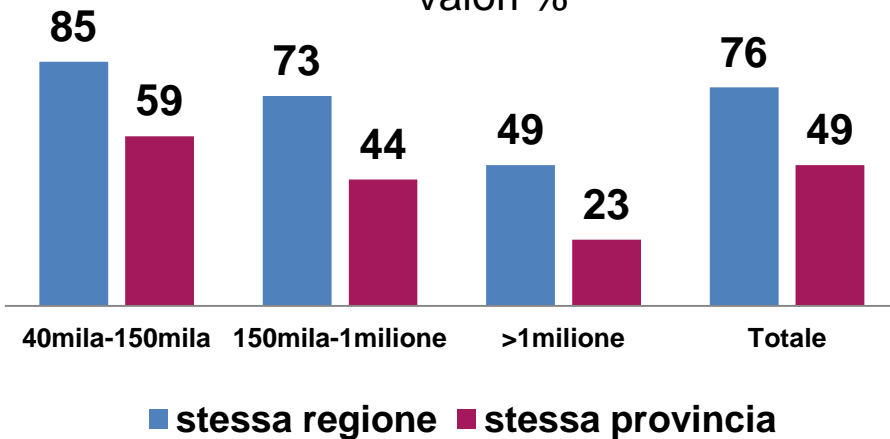
- Obbligo esteso di **progettazione "esecutiva"** a base dell'aggiudicazione (**correttivo** esclusi appalti a contenuto tecnologico o urgenti; progettazione semplificata per manutenzione ordinaria < 2,5 milioni) che necessita di competenze, risorse e dotazioni da parte degli enti.

La riforma dei contratti: Il rating delle imprese e gli operatori locali

Il rating reputazionale sulla base del curriculum fiscale e contrattuale sarà solo volontario e darà diritto ad un punteggio aggiuntivo in sede di valutazione (correttivo). La preoccupazione che ha prevalso è quella della tutela delle imprese e, in particolare, delle imprese del territorio.

Imprese aggiudicatrici di lavori pubblici in Toscana per provenienza e per importo

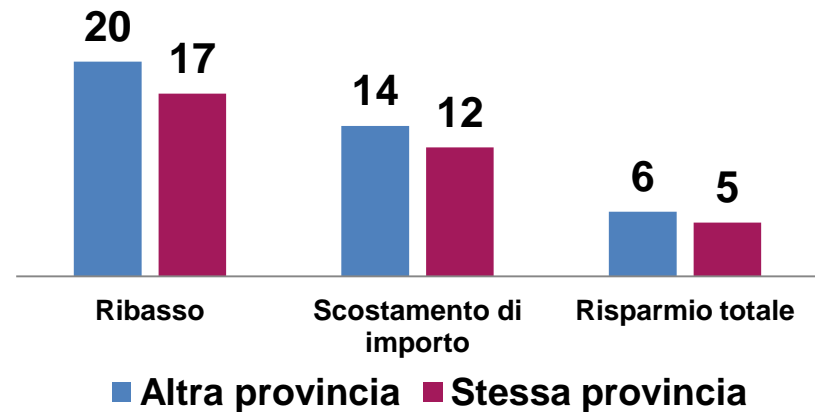
Valori %



L'effetto della crisi ha portato ad una riduzione del valore medio dei lotti a favore delle imprese locali

Risparmio totale per provenienza impresa aggiudicataria

Valori %



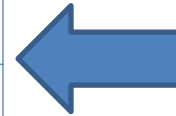
Il mercato locale non penalizza l'amministrazione

La riforma dei contratti: L'asimmetria informativa e il riordino delle stazioni appaltanti

L'elevata frammentazione del sistema

N. gare svolte, anni 2014/2016, amministrazioni comunali
Lavori, Importi >150mila euro

<=1 gara	45%
1-3 gare annue	45%
>3 gare l'anno	10%



Poche amministrazioni sembrano avere maturato una significativa **esperienza** e **competenza**

La capacità tecnico amministrativa delle stazioni appaltanti non è correlata alla loro **dimensione** => La “**qualificazione**” delle stazioni appaltanti è basata sulle **competenze** presenti negli enti => sull'esperienza, sulle performance e sulle specializzazioni.

La nuova configurazione si articola in:

Soggetto aggregatore (Regione Toscana); centrali uniche di committenza e stazioni appaltante qualificate.

Correttivo: amplia a 5 anni il periodo di valutazione di esperienza

La riforma dei contratti. In sintesi:

Un sistema di regole più trasparenti (ma commisurate al contesto del paese), imprese più qualificate, stazioni appaltanti dotate di adeguate competenze => rappresentano importanti contributi a un più elevato livello qualitativo dei lavori pubblici e a investimenti più efficaci.

L'incertezza del quadro normativo generale, la sovrapposizione normativa, l'assenza di un periodo di transizione

Fattori che penalizzano l'efficacia delle riforme



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

VINCOLI EUROPEI E INVESTIMENTI PUBBLICI IN ITALIA

Claudia Ferretti Giuseppe Gori Patrizia Lattarulo

AISRe Cagliari 20-22 Settembre 2017