

Quali risorse e quali riforme per il rilancio degli investimenti

di Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo*

Negli ultimi anni, in particolare dal 2015, è stata avviata nel nostro Paese una politica di rilancio degli investimenti che si è fatta via via più decisa e ha coinvolto significativamente tutti i livelli di governo, a partire da quelli locali. Le disposizioni messe in atto per il 2017 vanno, dunque, lette anche alle luce delle riforme strutturali avviate dal 2015 sia per quanto riguarda le norme per il raggiungimento del pareggio di bilancio che in riferimento all'armonizzazione contabile e, inoltre, alle novità introdotte dal nuovo codice degli appalti. In particolare per quanto riguarda il primo aspetto, la riforma, diventata legge nel corso del 2016 (L. 164/2016), ha ridefinito i saldi di bilancio da rispettare, le disposizioni in materia di indebitamento e il concorso alla riduzione del debito pubblico da parte del comparto. In maggiore dettaglio, la L. 164/2016 ha previsto il calcolo, in via definitiva, di un unico saldo di bilancio (saldo finale di competenza) non negativo a preventivo e a consuntivo, lasciando pertanto ai Comuni maggiori spazi di manovra rispetto ai vincoli ben più stringenti previsti con la L. 243/2012. D'altra parte però, il Governo ha optato contemporaneamente per un forte controllo centrale sulle risorse degli enti, sia attraverso il blocco alle aliquote locali che attraverso l'uso dell'avanzo di amministrazione o dell'indebitamento. Riguardo questo ultimo punto, occorre ricordare come l'avanzo e l'indebitamento siano esclusi dalle entrate da contabilizzare ai fini del saldo e che tale esclusione, di fatto, ne impedisca l'utilizzo per gli investimenti.

Già nel 2015, dunque, e poi nel 2016, gli enti godono di maggiori spazi di manovra, che si fanno più consistenti dal 2017. Nel 2016 all'abbandono del Patto si aggiunge la concessione di spazi di spesa per interventi su edifici scolastici e ambientali e nel 2017 vengono introdotte molte deroghe rispetto alle norme generali sul pareggio di bilancio. Le nuove norme contabili impongono, infatti, che il finanziamento della spesa in conto capitale (12 miliardi nel 2015) avvenga esclusivamente attraverso le entrate in c/capitale (10 miliardi), cioè oneri di urbanizzazione, cessioni di patrimonio e trasferimenti in conto capitale (ad es. i fondi strutturali). A regime, dunque, dal 2020, sono queste le risorse sulle quali gli enti potranno contare per fare investimenti. In deroga a queste norme, con la finalità di rilanciare gli investimenti, nel 2017 e per un arco di tempo triennale la Legge di Bilancio prevede che gli enti possano utilizzare le proprie risorse avanzate dagli anni del Psi (gli avanzi di amministrazione) fino a un tetto massimo di 700 milioni di euro per ogni anno. Sulla base degli ultimi bilanci disponibili il 67% dei comuni presenta un avanzo di bilancio e l'importo complessivo è pari a 2,5 miliardi. Quindi la misura consente agli enti che se lo possono permettere di spendere le proprie risorse, fino ad esaurimento.

Molta attenzione, nel quadro delle regole europee di rigore finanziario, viene dedicata all'indebitamento poiché per il prossimo triennio viene concesso alle amministrazioni che godono di buona salute finanziaria di indebitarsi nei limiti del proprio saldo positivo. Il 77% degli enti (sempre sulla base dei bilanci 2015) gode di un saldo positivo e gli spazi di indebitamento potenziale sono pari a 3,3 miliardi annui per tre anni. Il principio del pareg-

gio di bilancio, a regime, spingerà le amministrazioni a ridurre questi saldi, e quindi questi spazi di ricorso al debito.

Infine, vengono attivati programmi speciali quali il Patto per lo Sviluppo e i Piani periferie che sono rivolti a velocizzare la spesa dei fondi strutturali e di coesione (FSC) concentrando le risorse sui capoluoghi e attivando un rapporto diretto tra centro e amministrazioni locali (1,6 miliardi).

RISORSE A DISPOSIZIONE DEI COMUNI PER INVESTIMENTI ITALIANI SU BILANCI. 2015

	Legge di Bilancio 2017-2020		A regime
	% comuni interessati	Importo totale	
E c/capitale (oneri, cessioni patrimonio, transf. in c/cap.)	100%	10 miliardi	Confermato
Avanzo di amministrazione, nei limiti concessi dalla Legge di Bilancio 2017	67%	700 milioni annui (l'avanzo in Italia è pari a 2,5 miliardi)	Spazi finanziari concessi dal Governo ai comuni che hanno risorse
Indebitamento nel limite del saldo > 0	77%	3,3 miliardi	Principio del pareggio di bilancio spinge gli spazi di indebitamento ad annullarsi
Piano periferie e Patti per lo Sviluppo	Regioni del sud e Città metro	1,6 miliardi - Fondi FSC	Trasferimenti una tantum

Fonte: elaborazioni IRPET

Nonostante le politiche per gli investimenti intraprese dal 2015 e le prospettive per il prossimo futuro (2017/2020) le evidenze non sembrano confortanti e gli investimenti stentano, ad oggi, a ripartire. In questa direzione vanno i dati, ancora provvisori, relativi ai bilanci dei comuni (Rapporto di Monitoraggio Corte dei conti 2017): le risorse impegnate in bilancio presentano un debole segno positivo, ma sono presumibilmente sovradimensionate a seguito della fase di introduzione delle norme sui nuovi saldi che ha coinciso con interventi una tantum introdotti nel 2016, portando ad una "accelerazione" degli impegni. Al contrario le uscite di cassa dei comuni presentano, invece, valori marcatamente negativi.

Il volume dei nuovi lavori, misurato attraverso le informazioni obbligatoriamente fornite dalle stazioni appaltanti comunali ad ANAC contestualmente alla loro richiesta dei Codici Identificativi di Gara (CIG), registra un'evidente contrazione proprio nel 2016, in Italia, come in Toscana (-110 milioni di euro rispetto al 2015). Quest'ultima fonte informativa si colloca in una fase avanzata del perfezionamento giuridico dell'obbligazione ai fini dell'impegno di spesa, e consente di rappresentare fedelmente gli importi e il numero dei lavori in fase di avvio con una frequenza anche infra-annuale. Dall'esame congiunto di questa pluralità di fonti emerge come l'effetto combinato delle riforme in atto e degli interventi intrapresi per il rilancio degli investimenti non abbia portato, almeno per il 2016, i risultati sperati. È ormai opinione piuttosto condivisa che l'introduzione di una riforma complessa quale quella dei contratti pubblici abbia comportato un sostanziale rallentamento dell'attività delle stazioni appaltanti, che hanno adottato un atteggiamento di cautela, nell'attesa che molti dettagli del nuovo Codice siano definitivamente chiariti. Inoltre, i contraddittori dati di bilancio (tra competenza e cassa), segnalano dei limiti anche nel processo di armonizzazione contabile, proprio rivolto a dare chiarezza e coerenza alle registrazioni sulle attività delle amministrazioni.

*IRPET

