



IRPET
Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

Investimenti, segnali di ripresa?

**La disponibilità degli avanzi e il decreto sblocca cantieri
aiutano la ripresa degli investimenti?**

Patrizia Lattarulo

Verso la Legge di Bilancio 2020 - XX Meeting Finanziaria

Venerdì 6 dicembre 2019

Anci Toscana - IFEL

Anche quest'anno il tema degli investimenti pubblici è stato al centro del dibattito in merito al ritardo economico del nostro Paese

Obiettivi di questa presentazione:

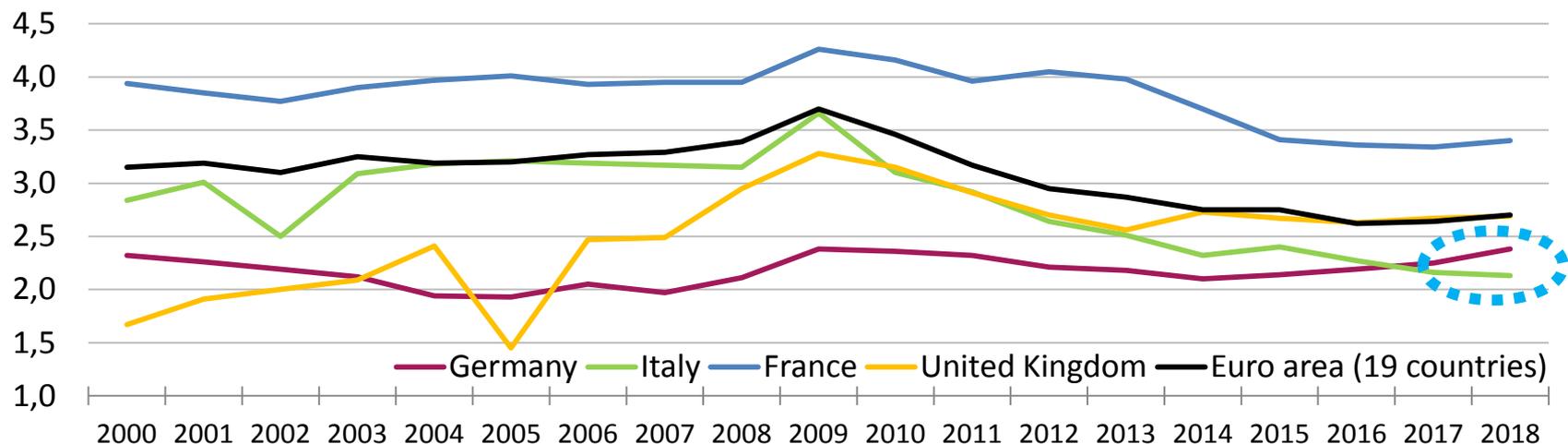
- Affrontare il tema investimenti pubblici con una attenzione alla analisi congiunturale e alle prospettive prossime
- Distinguere i diversi interventi messi in atto nel corso degli anni più recenti e analizzare i loro possibili effetti



Al fine di evidenziare le dinamiche in atto e i possibili “colli di bottiglia”

Nel 2018 la contrazione degli IFL in Italia rallenta

Quota sul PIL degli investimenti fissi lordi del settore pubblico, confronto paesi EU



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Italy	2,84	3,01	2,5	3,09	3,18	3,21	3,19	3,17	3,15	3,66	3,1	2,92	2,64	2,51	2,32	2,4	2,27	2,16	2,13

La quota del PIL rappresentata dalla spesa pubblica per investimenti si riduce di 1 punto percentuale tra il 2008 e il 2017 (dal 3,1% al 2,1%), per un ammontare di circa 17 miliardi di euro.

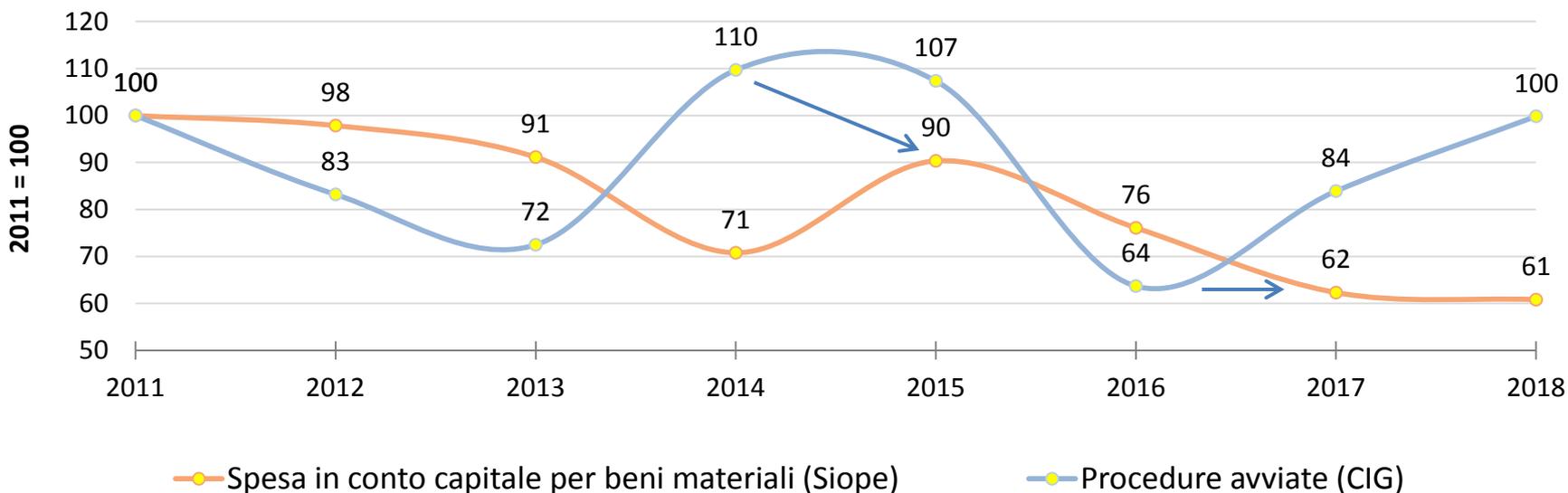
* **Il 2018 rappresenta una inversione del ciclo negativo?**

* **Stanno andando a regime le riforme avviate negli anni precedenti?**

L'avvio dei lavori pubblici è il primo segnale della ripresa della attività amministrativa, che si esprimerà in una spesa negli anni successivi

I lavori pubblici avviati e gli investimenti degli enti

SPESA IN CONTO CAPITALE PER BENI MATERIALI E VALORE DELLE PROCEDURE AVVIATE DI LAVORI PUBBLICI.
NUMERI INDICE (BASE=2011).



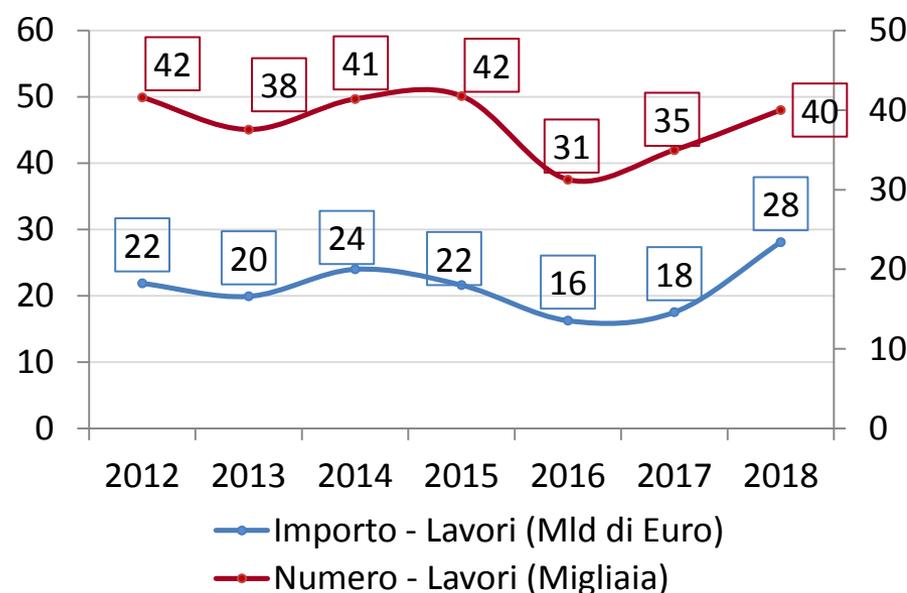
Confronto tra spesa in conto capitale per beni materiali (sottoinsieme degli investimenti fissi lordi) e avvio di opere da parte degli enti comunali evidenzia una certa correlazione tra le due grandezze che risultano sfasate di almeno un anno. L'avvio di procedure nel 2014 sembra tradursi in spesa effettiva nel 2015 e così via.

Questo è dovuto al ciclo di vita di ciascun progetto a partire dall'avvio delle procedure.

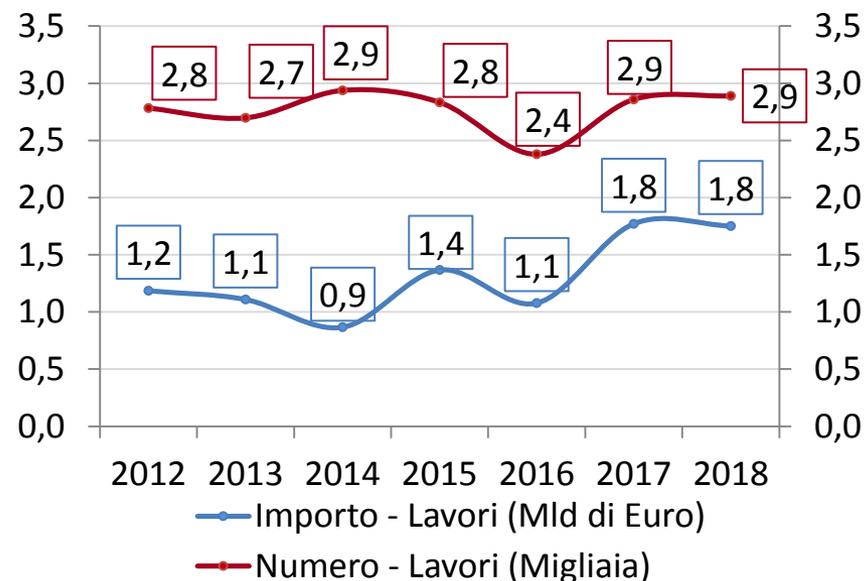
L'andamento dei lavori pubblici che si esprimerà in una spesa negli anni successivi

ITALIA E TOSCANA. NUMERO E IMPORTO (SX) E VARIAZIONE PERCENTUALE ANNUA (DX) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG). LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. ANNI 2012-2018. *Tutte le stazioni appaltanti*

ITALIA



TOSCANA

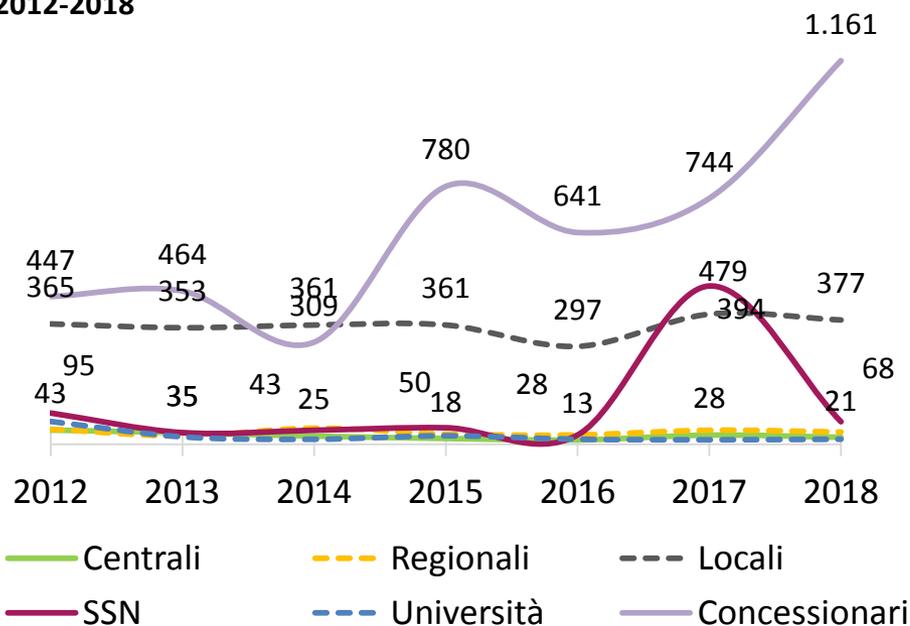


Primi segnali positivi dall'avvio dei lavori pubblici del 2018

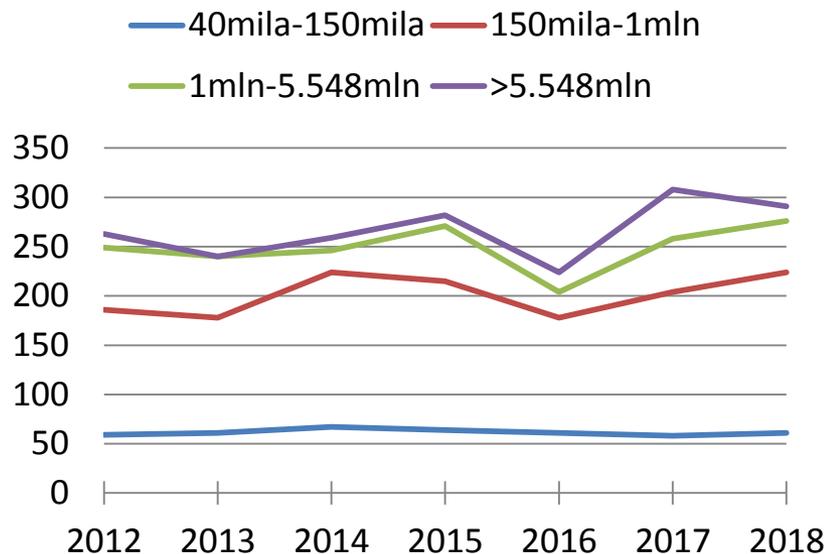
In Toscana, dove il rallentamento del 2016 è stato di dimensione leggermente più contenuta (-21% dell'importo), il 2018 conferma la ripresa dell'attività amministrativa già registrata nel 2017 (+64% dell'importo rispetto al 2016).

I segnali positivi dall'avvio dei lavori pubblici del 2018 riguardano soprattutto i concessionari, ma anche i comuni. Toscana

IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER NATURA GIURIDICA DELLA STAZIONE APPALTANTE - LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018



IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) PROCEDURE AVVIATE (CIG) DAGLI ENTI LOCALI PER CLASSE DI IMPORTO - LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018



La ripresa nel 2018 è prevalentemente legata all'attività di **concessionari di reti e infrastrutture**.

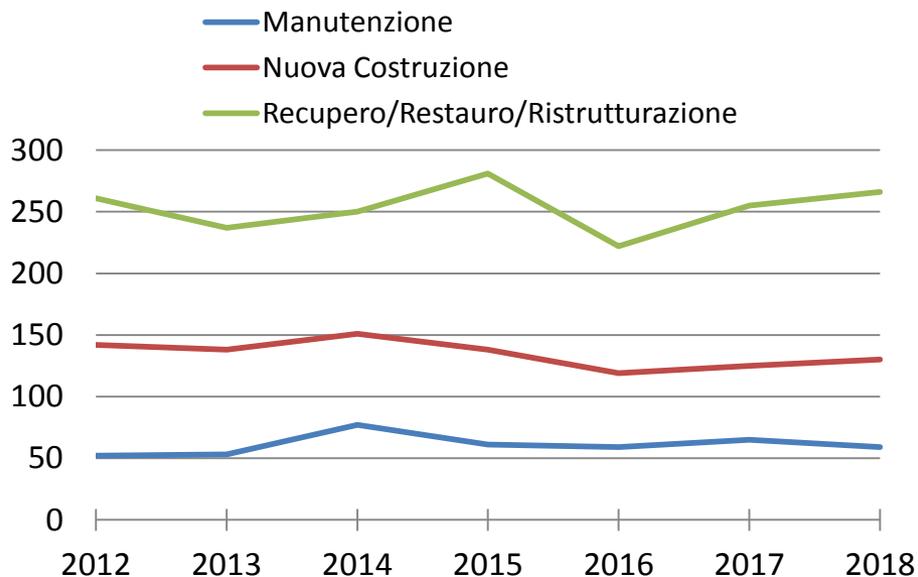
I segnali di ripresa sembrano interessare in misura inferiore gli **enti locali** (comuni, province, comunità montane, unioni comunali).

Vengono recuperati i livelli di domanda pre-2016 anche per le **procedure sotto-soglia di importo superiore ai 150.000 Euro**, che rappresentano più del 50% del numero e dell'importo totale dei lavori pubblici.

I segnali positivi dall'avvio dei lavori pubblici del 2018 riguardano tutti i settori e le tipologie di opere

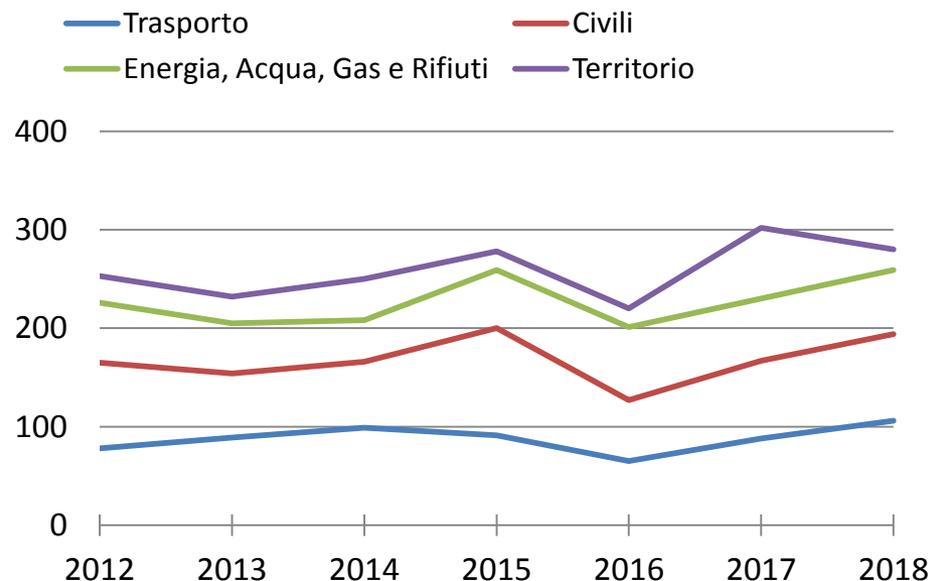
TOSCANA. IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER CLASSE DI IMPORTO - LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. 2012-2018 – ENTI LOCALI

PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER TIPOLOGIA DI LAVORO



La ripresa riguarda soprattutto i lavori di **recupero, restauro e ristrutturazione**, che hanno risentito in misura maggiore della riforma del 2016.

PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER SETTORE DELL'OPERA

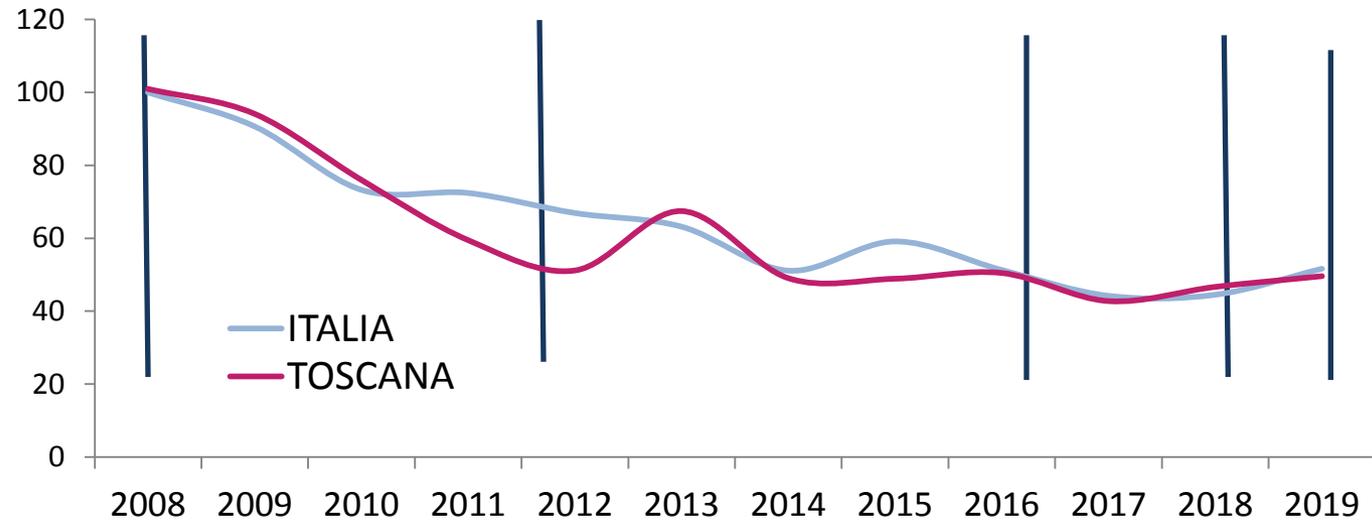


La ripresa ha riguardato **tutti i settori**, indifferentemente

Si confermano i segnali di una inversione del ciclo negativo

Gli interventi messi in atto negli ultimi anni

La spesa c/to capitale in Italia e Toscana. 2008-2018
Milioni di euro



Gli effetti delle riforme?

2012
 • Inasprimento Fiscal Compact

2016
 • Pareggio di bilancio
 • Armonizzazione
 • Riforma codice dei contratti
 • Abolizione province

2018
 • IV trim
 Disponibilità dell'avanzo (sentenza della Corte costituzionale)

2019 LBilancio
 • Superamento pareggio di bilancio (avanzo e debito)
 • Manovrabilità delle aliquote

2019 L50/2019 Giugno
 • Sblocca Cantieri

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Il 2018, l'ultimo anno con dati completi. Chi aumenta la spesa in c/capitale nel 2018

Comuni che aumentano/non aumentano la spesa c/to capitale. 2018/2017

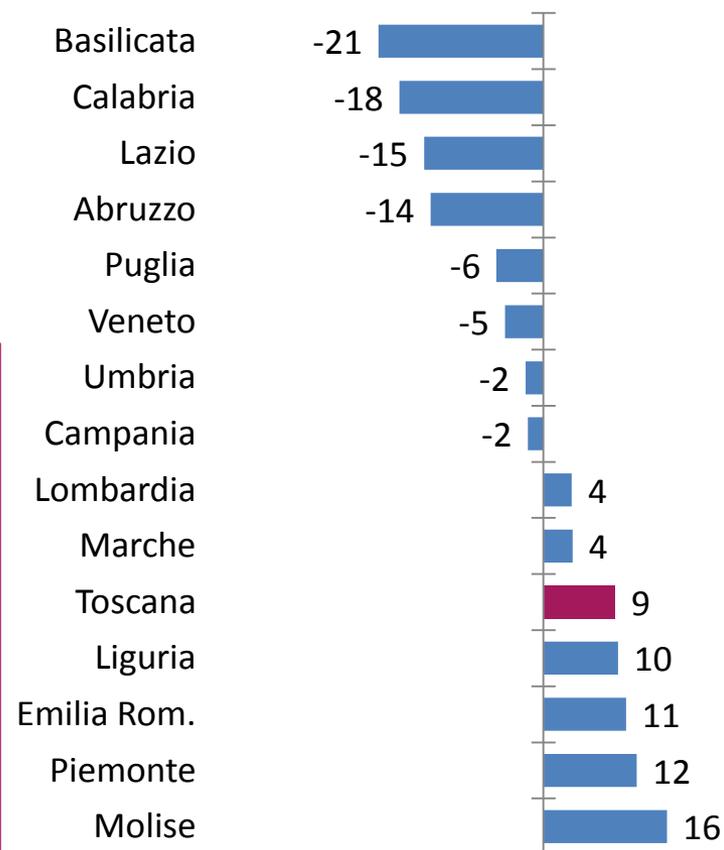
	Non aumentano	Aumentano
Comuni > 100.000 ab (x 1.000 enti)	4.4	7.2
Partono da livelli di spesa cto capitale pc	165	111
Comuni del Sud (%)	28	21
Organico pc (x 1.000 ab.)	5.3	5.7
Saldo di cassa pc (salute finanziaria)	8.4	41.1

I Comuni delle RSO che investono nel 2018:

- sono prevalentemente del **Centro-Nord** (79%);
- sono mediamente più **grandi** di quelli che non aumentano la spesa;
- partono da livelli di **spesa** in c/capitale pro capite più **bassa** degli altri;
- hanno **più personale** di quelli che non aumentano la spesa;
- hanno un **saldo di cassa** molto più **elevato** di quelli che non investono, cioè godono di buona salute finanziaria

Anche gli enti toscani hanno caratteristiche simili.

Variazione % 2018/2017



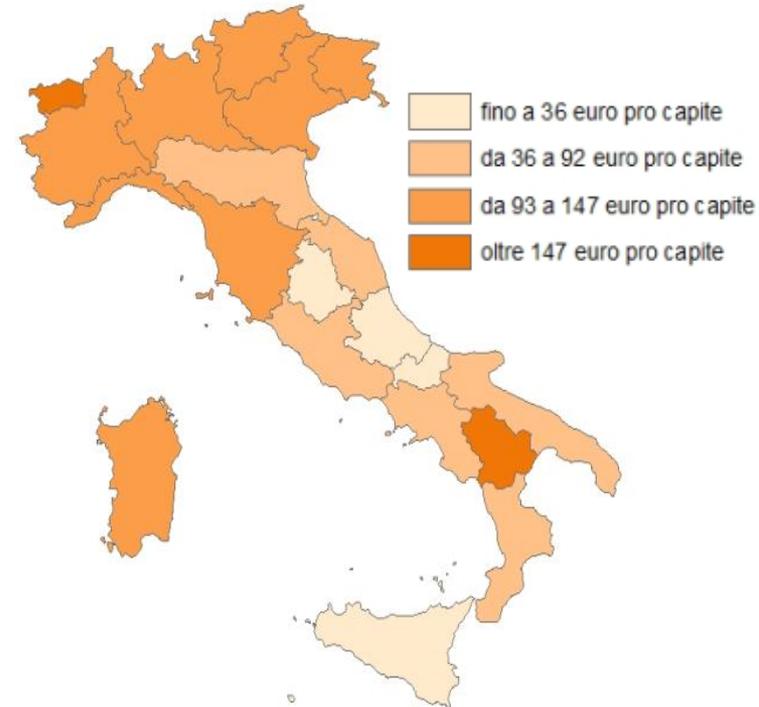
Gli investimenti mancati. Le disponibilità non utilizzate dalle amministrazioni comunali

Il 77% dei Comuni delle RSO ha un saldo di competenza positivo. Inoltre:

- il **27%** degli enti ha un **saldo pro capite superiore** alla media RSO;
- sono prevalentemente del **Centro-Nord (82%)**;
- sono mediamente più **grandi**. Il **95% dei comuni grandi**, con popolazione > 50.000 abitanti, ha saldo positivo;
- partono da una **spesa** per investimenti pro capite più **bassa** degli altri (143 euro pro capite contro 283 euro);
- sono più esposti al **debito**;
- hanno un **organico** (espresso in termini pro capite sulla popolazione) mediamente più **basso**.
- il 50% (il 48% in termini di popolazione) nel 2018 **non** ha aumentato la spesa rispetto all'anno precedente

In **Toscana**, gli enti con saldo positivo sono **l'87%** e hanno caratteristiche simili al totale dei comuni italiani. I comuni toscani con **saldo pro capite superiore alla media** RSO sono il **41%**.

Saldo finale di cassa. 2018 Valori pro capite



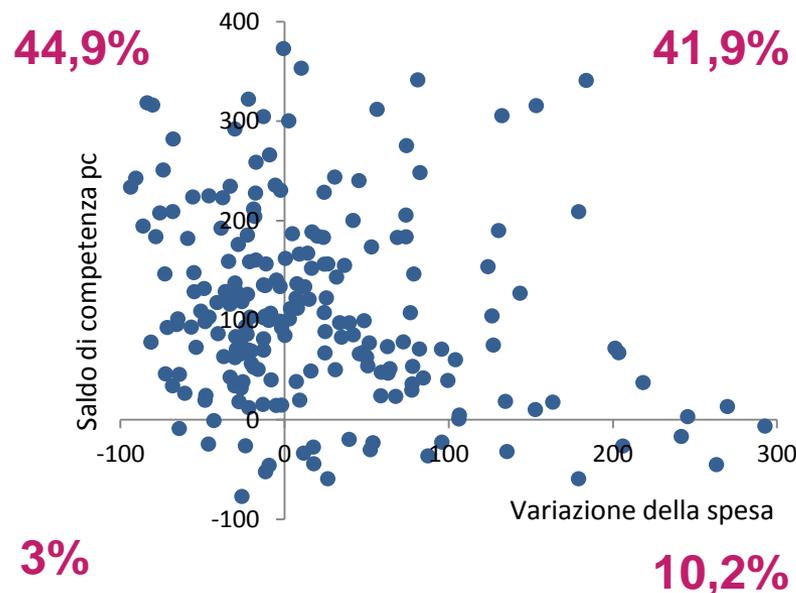
Il totale dei comuni delle RSO ha realizzato un saldo finale di competenza (overshooting) di circa 5,8 mld di euro e un saldo di cassa di 5 mld. In Toscana rispettivamente 500 mln e 456 mln.

Risorse che andranno “perse” per andare nell'avanzo (secondo regole 2018). Quali cause?

Gli investimenti mancati. Chi poteva investire e non l'ha fatto

Gli enti della Toscana che nel 2018 **non** hanno aumentato la spesa in conto capitale **nonostante il saldo >0 (IV quadrante)** sono mediamente più **piccoli**, con un numero di **dipendenti inferiore** e con una **minore capacità di spesa** (la loro spesa c/to capitale media è infatti inferiore a quella dei Comuni che hanno aumentato la spesa). Tra questi anche alcuni comuni importanti della Toscana.

Comuni toscani per variazione della spesa 2018/2017 e saldo finale di competenza pro capite

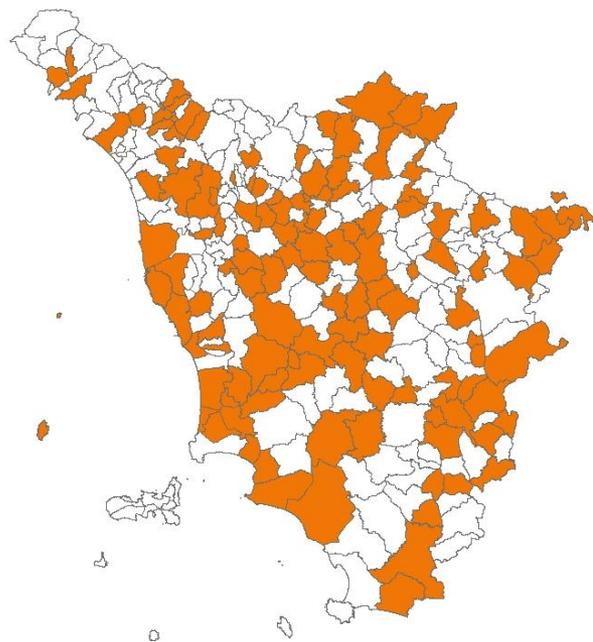


Osservare la variazione della spesa assume l'ipotesi che la domanda (cioè necessità di intervento) sia illimitata e ininfluente

Comuni per comportamento di spesa in c/capitale

Comuni toscani

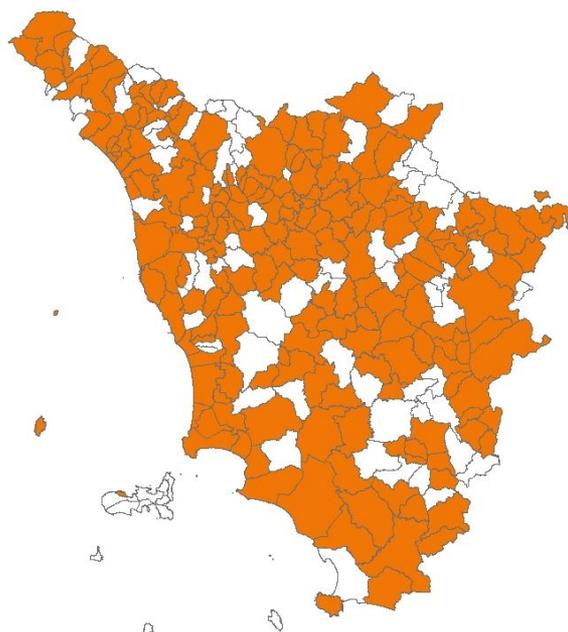
Variatione della spesa 2018/2017,
chi aumenta gli investimenti



Enti che non hanno aumentato la spesa
Enti che hanno aumentato la spesa

126 enti (52%), 95 mln

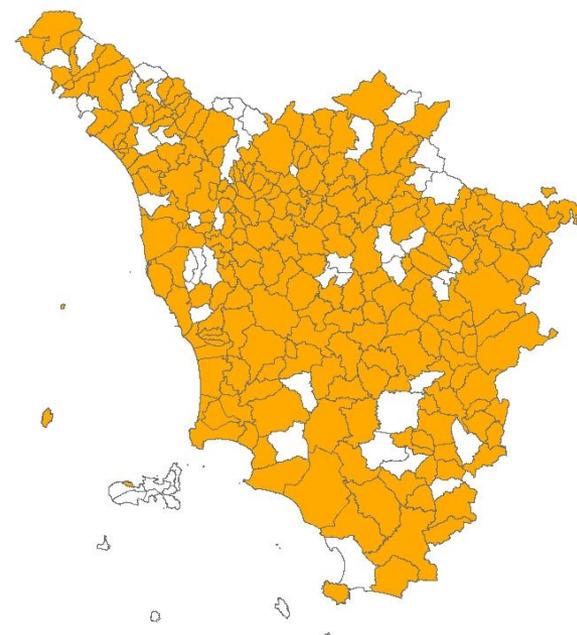
Saldo finale di comp. 2018.
Le risorse non utilizzate



Enti con saldo negativo
Enti con saldo positivo

205 enti (87%), 500 mln

Avanzo disponibile 2018, chi
beneficerà di risorse aggiuntive



Enti con avanzo negativo
Enti con avanzo positivo

227 enti (97%), 489 mln

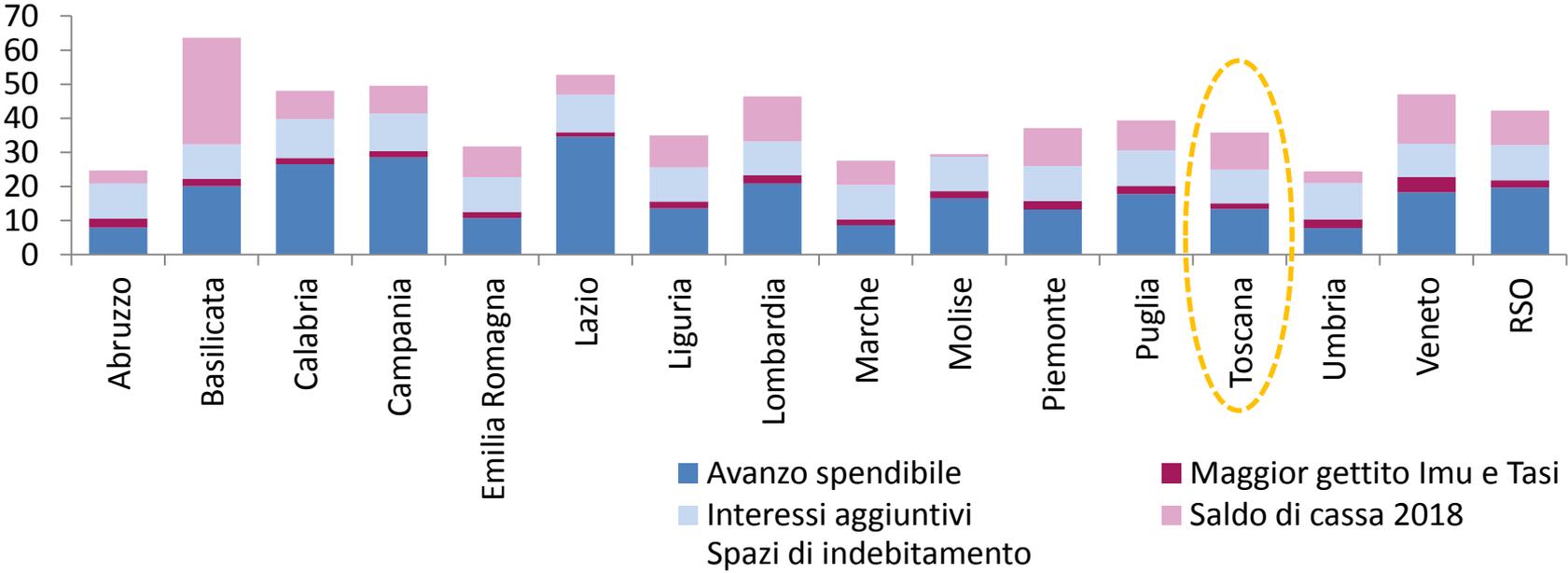
Il 2018,
l'anno di passaggio?

La L. Bilancio 2019, riforma liberista. Gli spazi di manovra dei comuni.

Risorse delle RSO dal 2019 (mld) Italia

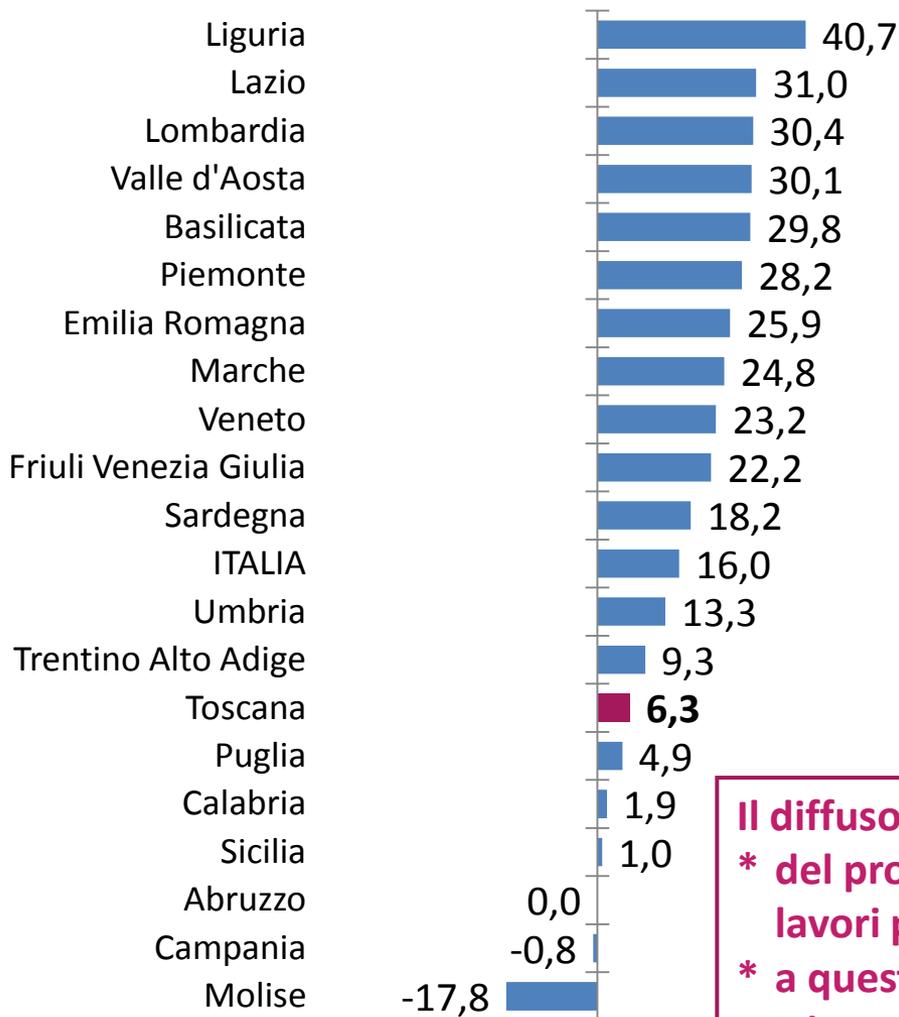
Spazi di manovra aliquote fiscali	1,5	(fonte MEF)
Disponibilità dell'avanzo	9,8	vincolato alle disponibilità di cassa
Spazi di indebitamento	5,1	(attualmente interessi = 1,4 mld)
Risorse	0,7	
<i>Spazi saldi non sfruttati 2018 (overshooting)</i>	<i>5,0</i>	

Disponibilità per regione. % su entrate correnti



Il 2019, il progressivo recupero delle attività e la disponibilità dell'avanzo

E nel 2019? Il progressivo recupero delle attività



Variazione % primi 9 mesi 2019/2018

La spesa in conto capitale aumenta del **16%** rispetto al 2018.

La crescita è trainata dalle regioni del **Nord**, dove può superare il **30%**, ma migliora la situazione in tutto il paese ad eccezione della Campania e del Molise.

In **Toscana** la variazione è del **6%**, aumentano la spesa il **61%** degli enti, omogeneamente distribuiti per classe dimensionale

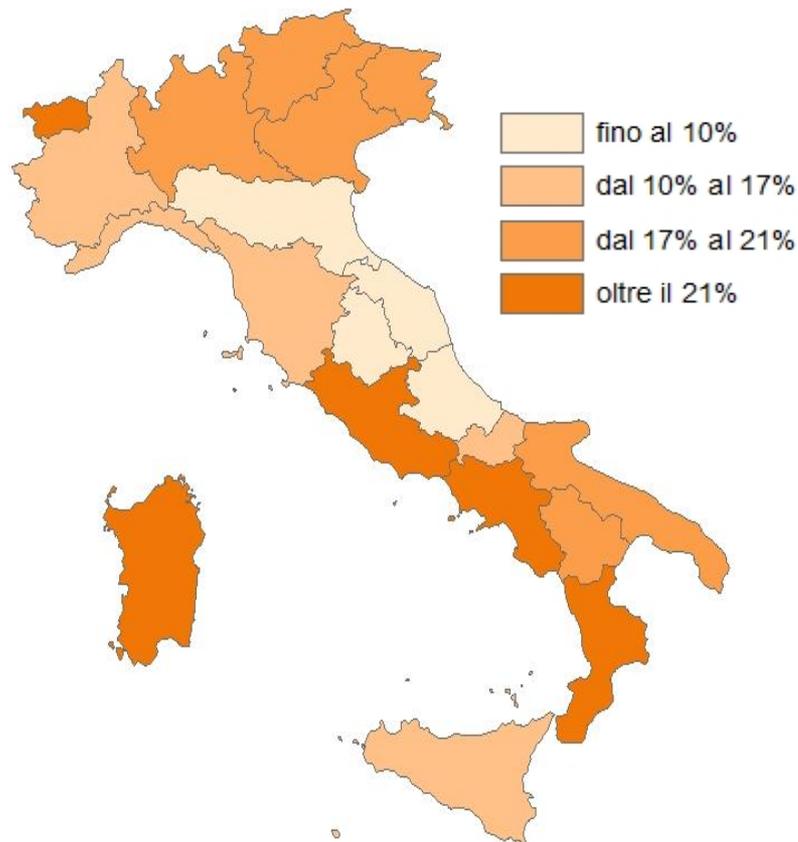
Il diffuso aumento degli investimenti è effetto

*** del progressivo recupero delle attività (espressione dei lavori pubblici che vengono avviati)**

*** a questo si aggiunge la disponibilità dell'avanzo (dal IV trimestre 2018 su sentenza Corte Costituzionale)**

La disponibilità degli avanzi

Rapporto tra avanzo e entrate correnti



Avanzo delle amministrazioni comunali Valori pro capite in euro e %

	Avanzo pro capite	% Comuni con avanzo disponibile
Lazio	435	87.7
Lombardia	219	96.3
Campania	249	74.2
Veneto	167	97.8
Sardegna	535	99.6
Piemonte	135	95.5
Toscana	153	97.4
Puglia	155	91.5
Emilia-Romagna	113	96.7
Calabria	247	71.6
Friuli-Venezia Giulia	259	100.0
Liguria	175	83.1
Trentino-Alto Adige	335	99.0
Marche	108	92.1
Sicilia	189	83.5
Abruzzo	88	75.5
Basilicata	180	91.8
Valle d'Aosta	557	97.2
Umbria	91	92.7
Molise	170	74.4
ITALIA	217	91.3

Il 97,4% dei Comuni toscani dispone di un avanzo positivo che rappresenta, in media, quasi il 14% delle entrate correnti. La capacità di spesa è vincolata alla disponibilità di cassa.

Il 2019 e l'uso dell'avanzo

I dati sono parziali (riguardando solo il 1° semestre) e quindi ci servono solo per indagare la presenza di un effetto “avanzo”

Modello di regressione: la Y è data dalla variazione % della spesa per i comuni delle RSO nel 1° semestre del 2019

	Coef.	P> t
Avanzo pro capite	0.0008	0.033
<i>Variabili di controllo</i>		
Spesa in conto capitale 2018 pro capite		
Saldo di cassa 2018 pro capite		
Entrate c/to capitale pro capite		
% spesa per il personale		

La **variazione della spesa del 2019** è più alta quanto maggiore è l'**avanzo disponibile**.
Influisce positivamente il **saldo di cassa**.

Nel 2019 l'**avanzo** potenzialmente disponibile per maggiore spesa risulta **significativo e positivamente correlato**, controllando per una serie di variabili di comune e di bilancio.

Il decreto sblocca cantieri (L.50/2019 giugno)

Riforma del codice dei contratti e correttivo (aprile 2016)

Principi Soft law (a cui non hanno fatto seguito i regolamenti attuativi)

Finalità di qualificazione del mercato delle OOPP anche a costo di irrigidimento delle procedure

- Procedure Minimo prezzo e Offerta economicamente vantaggiosa
- Progettazione (no incentivi) e divieto appalto integrato
- Subappalto soglia 30%
- Qualificazione imprese NO



Cambiamento profondo rispetto all'assetto preesistente

Sblocca cantieri convertito in L. 50/2019 (giugno)

Regolata da **normativa di settore** (introduce molte norme transitorie, valide per il 2020)

Finalità di semplificazione anche a costo di rinunciare ad alcuni aspetti importanti della precedente riforma

- Procedure Minimo prezzo e Offerta economicamente vantaggiosa
- Progettazione (no incentivi) e possibilità appalto integrato
- Subappalto innalzamento soglie 40%
- Qualificazione imprese NO



Presenta il rischio di interrompere il processo avviato
Introduce norme transitorie

La richiesta di regole stabili

La disciplina del sottosoglia e criterio di aggiudicazione

La riforma del Codice (2016) esprimeva una chiara preferenza per il criterio dell'Offerta economicamente vantaggiosa, con l'obiettivo di migliorare la qualità dei lavori pubblici.

Ciononostante il ricorso al **massimo ribasso** è rimasta la modalità di gran lunga preferita anche a seguito della riforma del codice nel 2016.

Il ricorso **all'offerta economicamente vantaggiosa** riguarda in media solo il 12% delle procedure.

NUMERO DI GARE DI LAVORI PUBBLICI PER CLASSE DI IMPORTO E CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE. ANNI 2016-2018. (ESCLUSE ADESIONI A ACCORDI QUADRO/CONVENZIONI)

Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC)

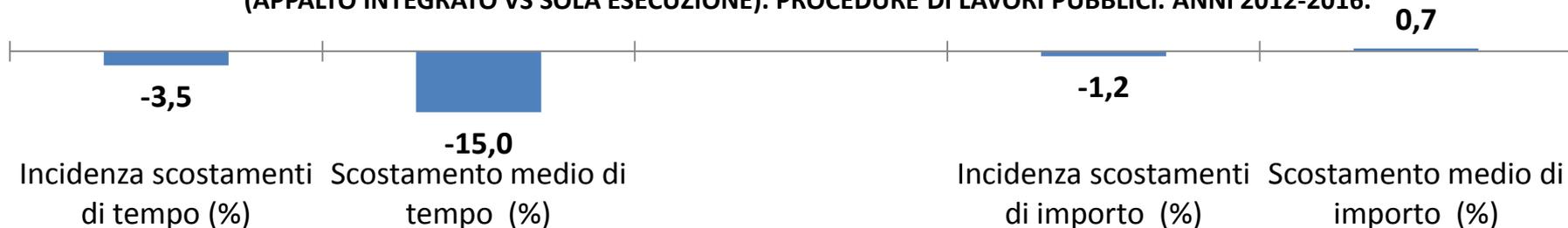
	Massimo Ribasso	OEKV		Totale
40mila-200mila	57,3%	4,3%	11,8%	61,6%
200mila-1mln	27,9%	4,5%		32,4%
1mln-5.548mln	2,1%	3,0%		5,2%
>5.548mln	0,2%	0,6%		0,8%
Totale	87,5%	12,5%		100,0%

La novità introdotta dallo “Sblocca cantieri” va incontro alle preferenze delle stazioni appaltanti, in questa fase avrà dunque il prevalente effetto di sollevare i responsabili unici del procedimento (RUP) dall'onere di motivare il ricorso al massimo ribasso.

Progettazione e divieto di appalto integrato

- **Confermata** la soppressione degli incentivi alla progettazione (effetto di ridurre le competenze della stazione appaltante).
- **Confermato** Fondo progettazione destinato alla manutenzione piccoli comuni: 200ml di richieste su 30 ml di disponibilità (per affidamenti di progetti).
- **Sospensione**, in via sperimentale fino a Dicembre 2020, del divieto del ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori (c.d. appalto integrato).
 - il divieto rispondeva alla logica di diminuire l'asimmetria informativa tra stazione appaltante e impresa (a condizione che la progettazione rimanesse interna all'ente)
 - Il divieto duplica le procedure di affidamento
 - l'appalto integrato ha il vantaggio di porre le responsabilità di tutte le fasi in capo all'impresa, limitando possibili controversie.

PERFORMANCES DI EFFICIENZA IN FASE DI ESECUZIONE. STIMA DEL DIFFERENZIALE TRA PRESTAZIONI A BASE DI GARA (APPALTO INTEGRATO VS SOLA ESECUZIONE). PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI. ANNI 2012-2016.



L'adattamento dell'impresa esecutrice a un progetto esecutivo redatto esternamente (e non dall'ente appaltante) può ragionevolmente - se non incrementare il costo finale dell'opera incidendo dunque sulla probabilità di varianti - almeno ritardarne la conclusione.

Il subappalto

Una delle prescrizioni più discusse del L. 50/2019 riguarda l'innalzamento della soglia subappaltabile dal 30% al 40% dell'importo complessivo della procedura.

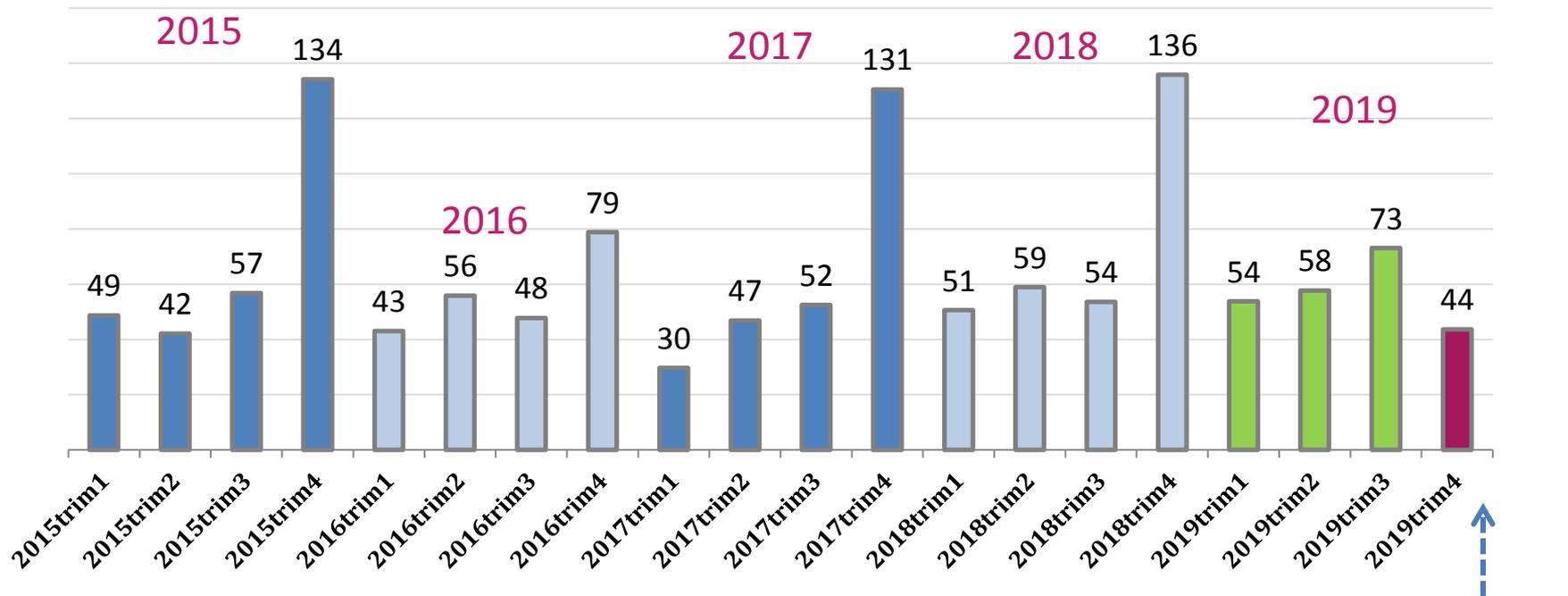
La percentuale **media di importo dichiarato come subappalto è pari al 12%**, quante potrebbero essere le procedure interessate effettivamente dall'innalzamento della soglia dell'importo subappaltabile dal 30% al 40% o della radicale eliminazione di tale soglia?

La misurazione dell'entità del subappalto, segnatamente la sua incidenza in termini di importo, risente della diffusa pratica di elusione dei limiti imposti dalla normativa mediante il ricorso a forme contrattuali che prevedono massiccio impiego di forniture e posa in opera e noli a caldo. Si tratta infatti, in entrambi questi casi, di attività spesso assimilabili in tutto e per tutto al subappalto che non rientrano però tra quelle soggette a limiti di autorizzazione.

Sblocca cantieri e ripresa dei lavori pubblici, le procedure avviate nel III trimestre in Toscana

TOSCANA. NUMERO E IMPORTO (SX) E VARIAZIONE PERCENTUALE ANNUA (DX) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG). **LAVORI PUBBLICI** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. ANNI 2012-2019

COMUNI - Valore totale CIG per trimestre (Milioni di Euro)



“Sblocca cantieri” ha un effetto di semplificazione sulle procedure, nonostante la discontinuità e provvisorietà delle norme, da molti lamentata

Dato incompleto (nov. 2019)

La Legge di Bilancio 2020 è in continuità con il precedente governo

Gli stanziamenti previsti dalla legge di stabilità 2020 (bozza novembre 2019). Milioni di euro

	2020	2021	2022	NOTE
Comuni (art. 8, comma 1)	500	500	500	Attribuiti sulla base della popolazione per efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile. Il comune beneficiario è tenuto a iniziare i lavori entro il 15 settembre
Comuni (art.8, commi 10, 11 e 16)	85	578	920	Messa in sicurezza del territorio e rigenerazione urbana
Comuni (art. 8, comma 24)		100	100	Ristrutturazione asili nido .
Province e città metropolitane (art. 8, comma 26)	350	400	550	Manutenzione rete viaria di Province e città metropolitane.
Province e città metropolitane (art. 8, comma 27)	100	100	250	Messa in sicurezza di strade e efficientamento energetico scuole di Province e Città metropolitane
RSO (art.8, comma 29)		135	135	Messa in sicurezza di edifici e del territorio delle Regioni a statuto ordinario. Secondo la tabella 1 allegata, alla Toscana andrà il 7.82% delle risorse
RSO				Anticipo al 2020 dell'uso dell'avanzo
TOTALE sulla base della bozza di legge	1.035	1.813	2.455	

Conclusioni: si confermano i segnali della inversione del ciclo negativo, ma persistono alcune criticità

- **Risorse finanziarie e umane:** dopo il periodo del PSI le disponibilità finanziarie sono cresciute, senza necessariamente tramutarsi in spesa c/capitale. La capacità di spesa dipende da capitale umano
- **Armonizzazione contabile e contabilità potenziata** non si coniuga con la natura della spesa per investimenti (varianti, ribassi, ricontrattazione, fallimenti). Prevale la centralità degli uffici di bilancio e amministrativi ai fini del controllo della spesa.
- **Sblocca cantieri** introduce semplificazioni, comporta miglioramenti a **margin**e a costo di **discontinuità normative** e introduce **norme provvisorie**.
 - ✓ L'adeguamento alla precedente normativa era avviata ed è stata interrotta.
 - ✓ Non affronta tema delle competenze tecniche degli enti (*funzioni pubbliche limitate alla programmazione e monitoraggio, si aumenta asimmetria informativa con le imprese*).
 - ✓ Non risolve tema delle capacità progettuali degli enti.
 - ✓ Non affronta il tema della qualificazione delle imprese.

Non impedisce la ripresa del settore, ma il timore è che la discontinuità normativa possa rallentarla



IRPET
Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

Investimenti, segnali di ripresa?

**La disponibilità degli avanzi e il decreto sblocca cantieri
aiutano la ripresa degli investimenti?**

Verso la Legge di Bilancio 2020 - XX Meeting Finanziaria

Venerdì 6 dicembre 2019

Anci Toscana - IFEL