



**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

# La Legge di Bilancio 2017

## Il difficile equilibrio tra rigore e rilancio degli investimenti

*Claudia Ferretti, Giuseppe Gori,  
Patrizia Lattarulo - (Irpel)*

*Andrea Taddei - (Anci Toscana)*



**XVII MEETING** *sulla* FINANZIARIA

**INVESTIRE** *sui* TERRITORI: *tra* **PASSATO** e **FUTURO**

L'annuale incontro fra amministratori, funzionari e dirigenti, esperti della pubblica amministrazione per approfondire le novità della legge di bilancio 2017 e i più importanti aspetti connessi.

Dopo la sessione plenaria della mattina, tre tavoli di lavoro su bilancio, personale e partecipate.

mercoledì **18** gennaio **2017** / 9.30 - 17.00

**PRATO CENTRO PER L'ARTE CONTEMPORANEA LUIGI PECCI**



IN COLLABORAZIONE CON



# Gli investimenti al centro delle politiche per la crescita

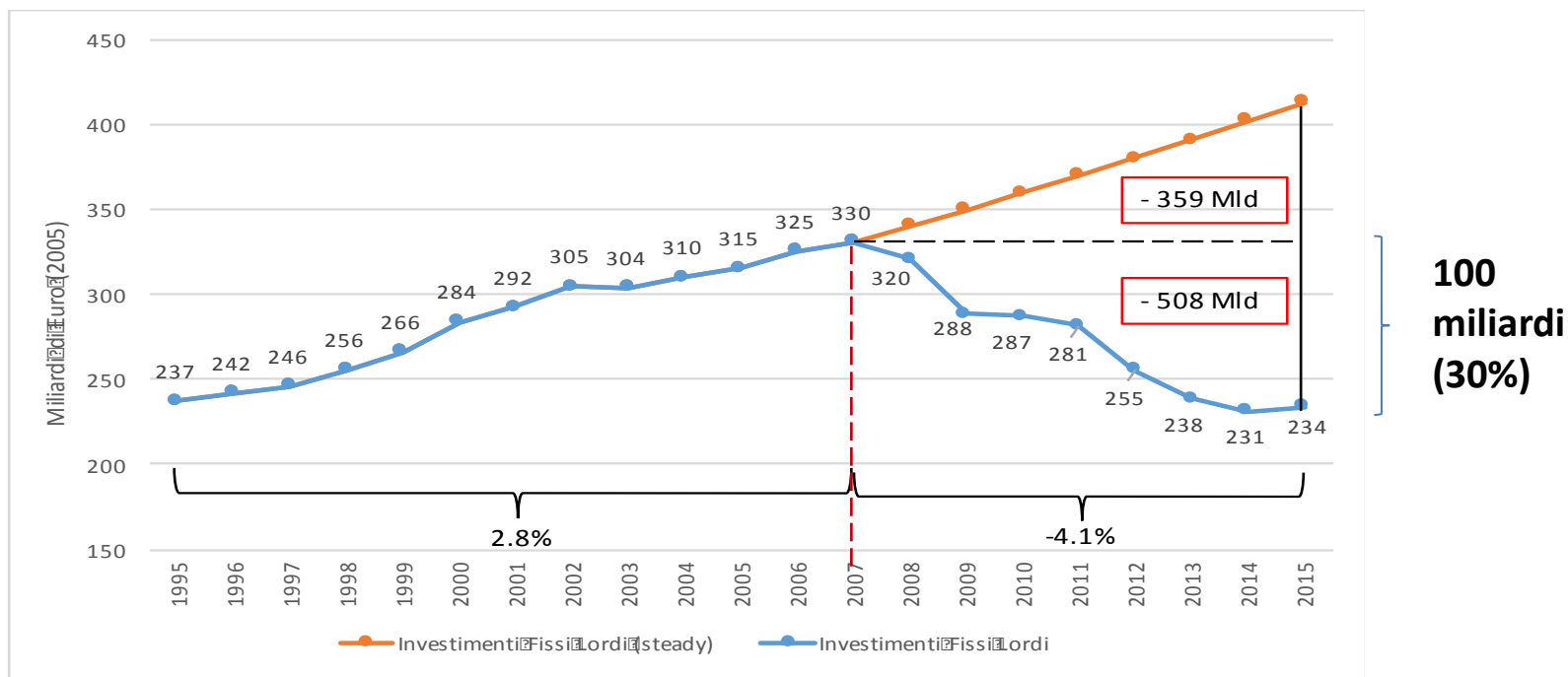
---

A fronte dei primi incerti segnali di ripresa economica, l'Europa e il Governo Italiano individuano nel rilancio degli investimenti pubblici e privati la **strategia di uscita dalla crisi**

pur rimanendo forte per il nostro paese il **vincolo** di controllo dei conti pubblici

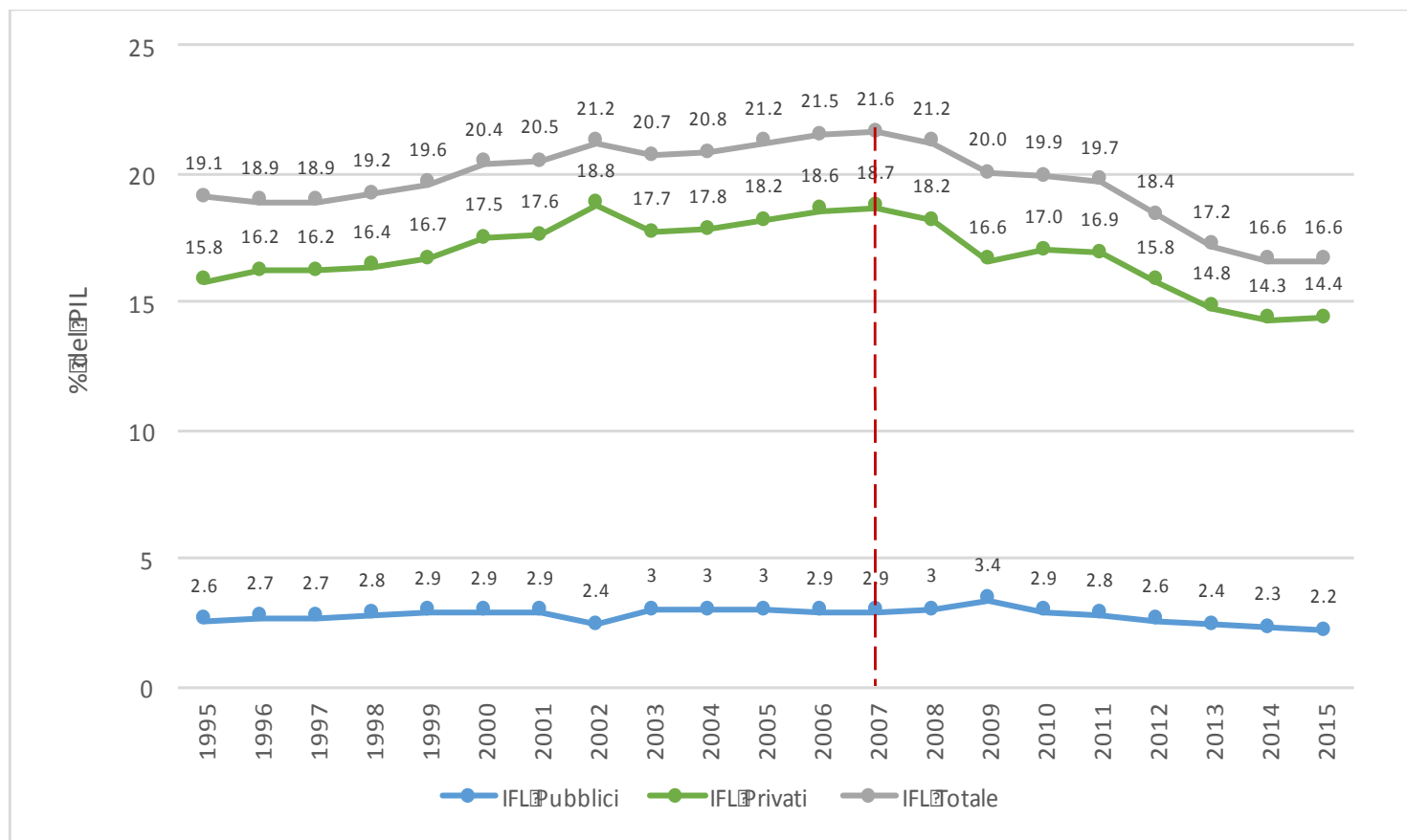
# La crisi finanziaria e gli investimenti mancati

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 30% negli investimenti. Dei circa 120 miliardi di euro di differenza tra il PIL del 2015 e quello del 2007, 100 sono di investimenti.



L'ammontare degli investimenti dal 2008, ha infatti registrato una flessione senza precedenti. Il tasso medio di crescita è passato dal 2,8% del periodo 1995-2007 al -4,1% del periodo 2008-2015. Ciò ha comportato un livello di investimenti che al 2015 è inferiore di 100 miliardi di euro rispetto a quello del 2007 (-30%) e - ipotizzando uno scenario controfattuale di crescita almeno pari a quella del periodo pre-crisi - circa 860 miliardi di capitale pubblico e privato accumulato nel Paese.

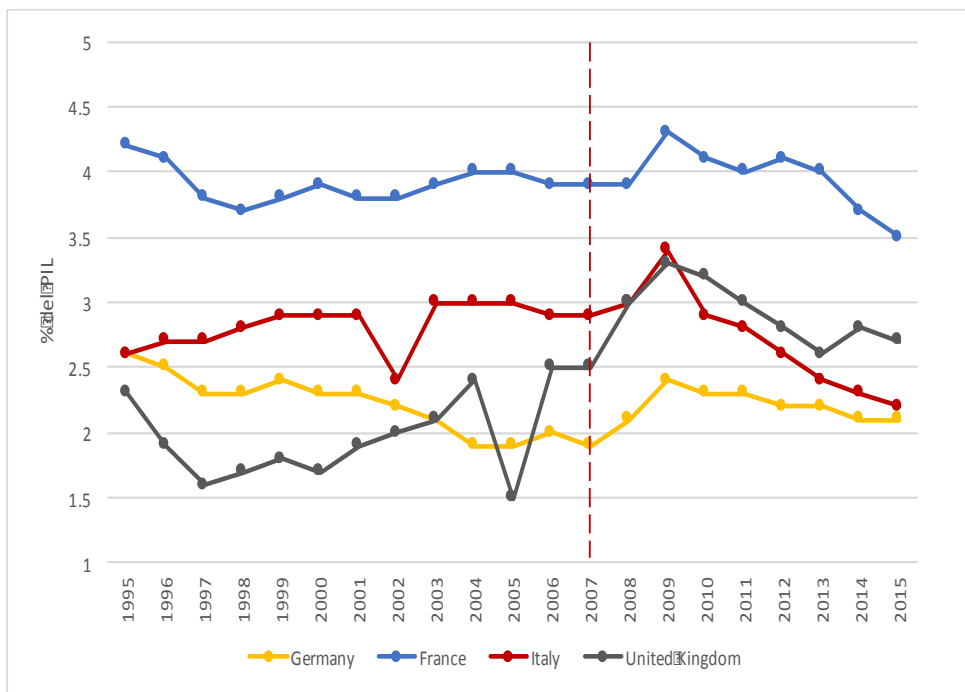
# La contrazione degli investimenti privati e pubblici



La flessione degli investimenti ha interessato sia la componente privata che quella pubblica, e per entrambe le componenti si è tradotta anche in una riduzione della rispettiva quota sul PIL. Le flessioni sono state però proporzionali, lasciando di fatto inalterato il rapporto tra le due componenti (14% pubblica, 86% privata).

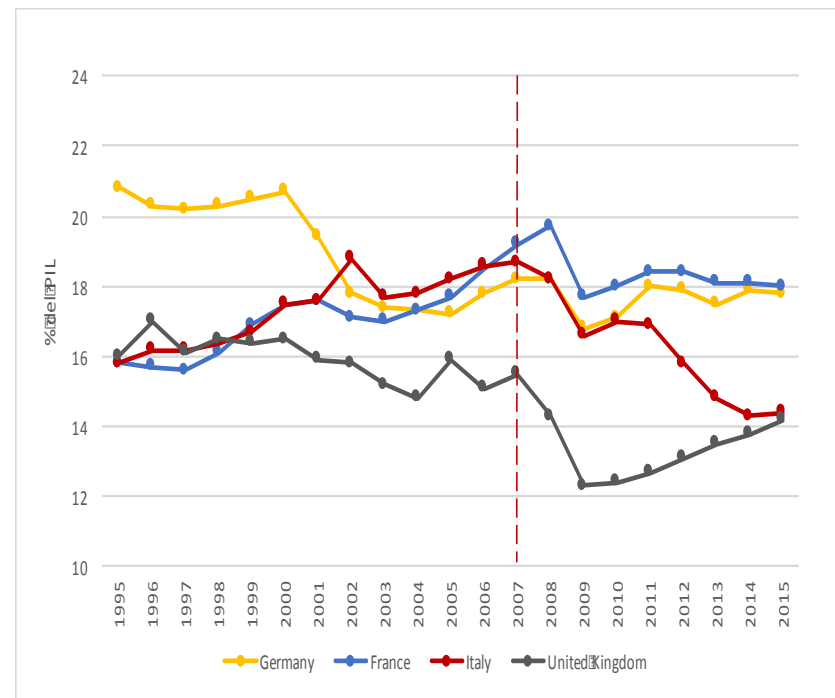
# Il confronto internazionale

## Investimenti pubblici



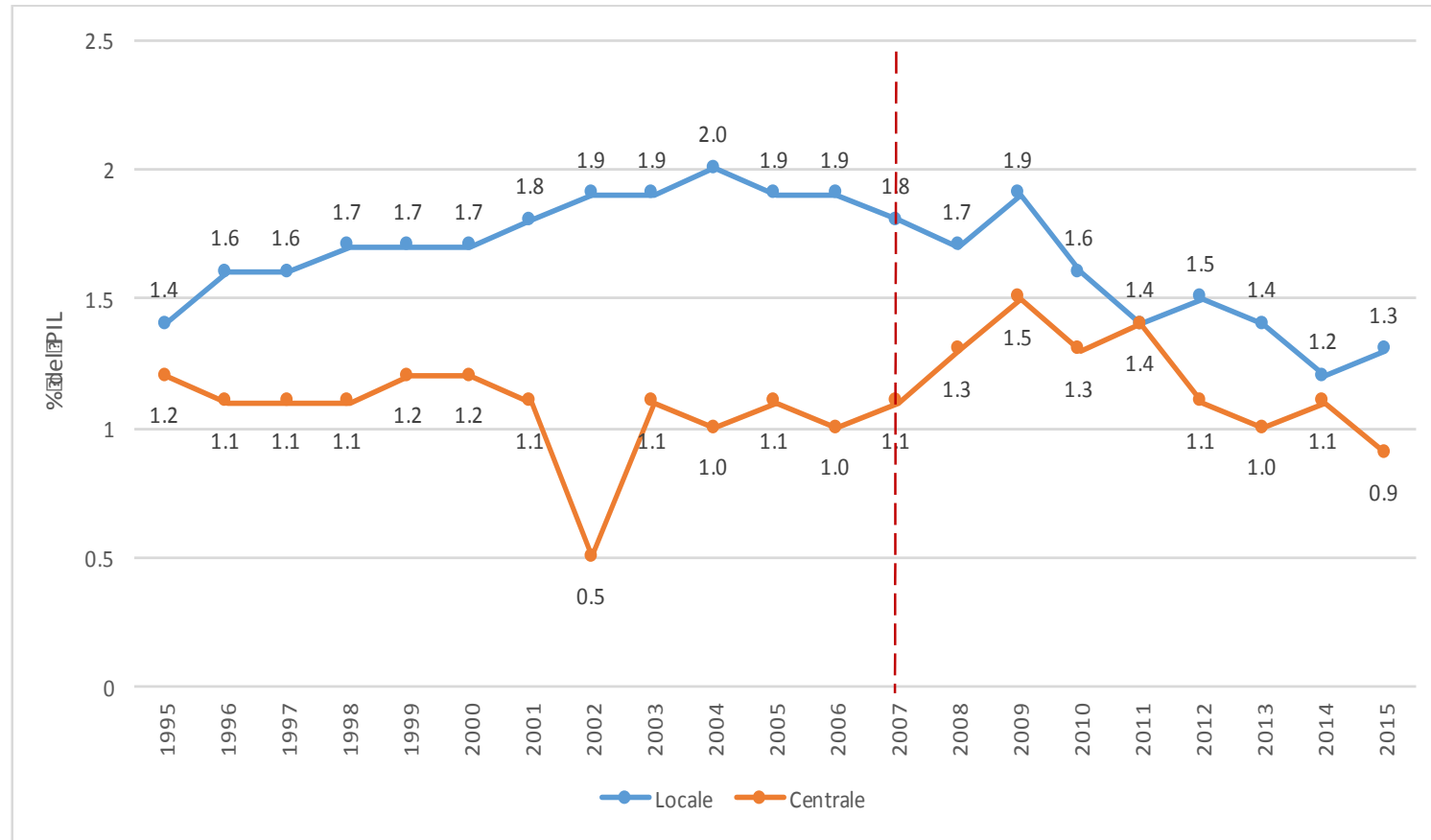
**La situazione italiana è particolarmente critica. La spesa pubblica per investimenti cala di circa l'1% tra il 2009 e il 2015 (dal 3,3 al 2,2 del PIL), per un ammontare di 17,5 miliardi di euro.**

## Investimenti privati



**Un quadro se possibile peggiore emerge dal confronto della dinamica delle componenti private della spesa per investimenti. Tra le maggiori economie europee l'Italia è l'unica che non recupera i livelli pre-crisi.**

# La componente locale e centrale degli investimenti pubblici



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 privati

## Legge di Bilancio 2017

### Policy centrata sugli investimenti privati

#### Misure fiscali, rivolte a ridurre la pressione fiscale e a favorire la capitalizzazione in impresa:

- riduzione dell'aliquota IRES (soc. di capitali) dal 27,5 al 24% - in parte compensata da minore Agevolazione crescita economica (ACE)
- Introduzione dell'IRI aliquota al 24% sui redditi di impresa delle persone fisiche e soc. di persone (in sostituzione dell'Irpef) incentivo alla capitalizzazione
- proroga del super e maxi ammortamento, incentivo all'investimento in beni strumentali e tecnologici

#### Misure di promozione delle imprese e dei loro investimenti, rivolte a favorire la nascita di piccole imprese, affrontare limiti di credito, incentivare investimenti:

- Fondo di garanzia, garanzie pubbliche per prestiti bancari rivolte a agevolare l'accesso al credito
- Proroga Nuova Sabatini, contributo c/ interessi per investimenti in beni strumentali
- Credito d'imposta per spesa in ricerca e sviluppo
- Mutui a tasso 0 per nuove imprese, promuovono auto imprenditorialità e start up innovative,
- ...

*Una molteplicità di interventi trasversali a sostegno del sistema produttivo*

# Le misure espansive per il rilancio degli investimenti pubblici

## Legge di bilancio 2017

---

- **Legge stabilità 2015**: riduce i tagli per i comuni, si avvia il processo di armonizzazione contabile
- **Legge stabilità 2016**: anticipa abbandono del PSI; supera L243/12 e introduce il principio del saldo non negativo; libera spazi di patto per 500 mln euro per interventi scolastici e ambientali (elimina la Tasi)
- **Legge 164/2016** (agosto): rende legge le nuove norme sul contributo degli enti al risanamento



- **Legge di bilancio 2017** rende strutturale FPV nel saldo; rende disponibili **700 milioni di euro di spazi finanziari** consentendo agli enti che ne hanno la disponibilità l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione (di cui 300 edilizia scolastica e 400 milioni per contrasto dissesto idrogeologico)

*Il superamento del Patto e dei vincoli costituzionali (L. 243/2012 norma molto restrittiva con la quale l'Italia recepisce i vincoli europei)*



# La riforma del patto di stabilità: il saldo finale di competenza non negativo

## Patto Stabilità

$$\begin{aligned} & E_{\text{corr}}(\text{comp}) + E_{\text{cap}}(\text{cassa}) - \\ & - G_{\text{corr}}(\text{comp}) - G_{\text{cap}}(\text{cassa}) \end{aligned} \geq \mathbf{X} \quad \text{saldo obiettivo maggiore di 0}$$

## Riforma della L243/2012: L. 164/2016

### **Saldo Finale di competenza NON negativo**

Cioè

$$\text{Entrate Finali} + \text{FPVe} - \text{Spese Finali} - \text{FPVu} \geq \mathbf{0} \quad \text{saldo obiettivo pari o sup a 0}$$

(escluse le quote finanziate a debito, sia in entrata sia in uscita)

il concorso al risanamento dei conti pubblici



Eliminazione vincolo di cassa, si liberano risorse per il pagamento dei lavori fatti

Eliminazione obiettivo di risparmio, nuova capacità di spesa

Misura espansiva per i comuni

# 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



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

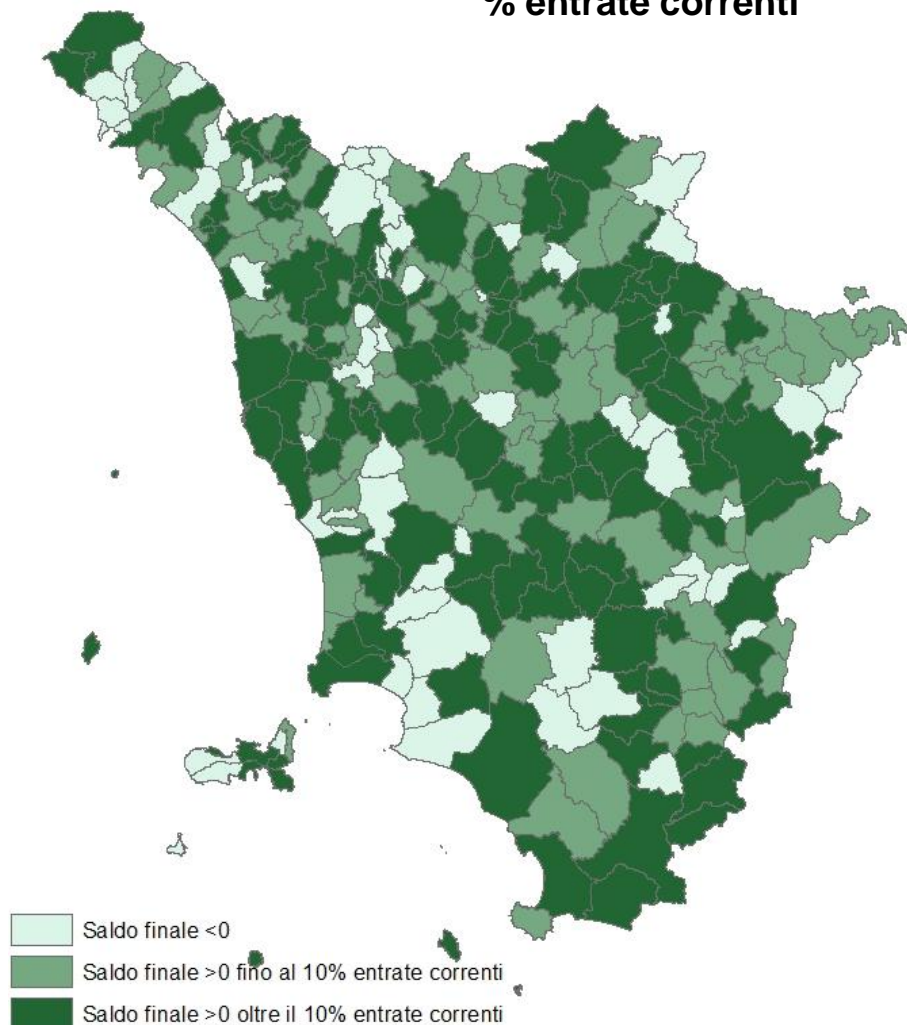
Numero di Comuni e saldo finale di competenza e di cassa. Comuni con saldo positivo 2015  
*Unità, valori percentuali e in milioni di euro*

	N° comuni con saldo positivo	% sul totale comuni	Saldo finale di competenza (mln)	% entrate correnti
<b><i>Saldo di competenza</i></b>				
Toscana	221	85,0	505	12,4
Italia	5.209	76,8	5.089	10,0
<b><i>Saldo di cassa</i></b>				
Toscana	273	78,0	132	3,3
Italia	4.924	65,2	1.155	2,2

- A) Il rispetto del saldo finale di competenza è soddisfatto già oggi dall'85% dei Comuni toscani, mentre quello di cassa dal 77%
- B) I saldi finali nei comuni con saldo positivo equivalgono a 500 milioni di euro, 12 % entrate correnti e più che compensano i saldi negativi

# Il saldo finale libera risorse per i comuni: confronto tra enti

Saldo finale di competenza 2015  
% entrate correnti



**Il 45% dei comuni ha un saldo finale di competenza che è superiore al 10% delle entrate correnti (per totali 427 mln di saldo)**

**Il saldo misurato sulle entrate tributarie è più elevato nei piccoli comuni e in quelli turistici**

**Oltre il 70% del saldo viene accumulato dai comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti (352 mln)**

**Il 15% dei comuni ha un saldo negativo o vicino allo 0 (saldo pari a -21 mln)**

# 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)	<b>X</b>
<b>SALDO FINALE</b>	
Entrate finali Titolo	Spese finali Titolo
Correnti	Correnti
C/cap	C/cap
Riduzione att. finanziarie	Aumento att. finanziarie
<b>Fondo pluriennale vincolato</b> <b>E</b>	<b>Fondo pluriennale vincolato</b> <b>U</b>

Entrate  
=  
Uscite

Valide ai  
fini del  
saldo  
finale

# Le risorse e gli spazi finanziari per gli investimenti

Fonte: bilanci 2015	2017			A regime
	N. comuni	%	Importo	
E c/cap	260	100%	480 mln	ok
Avanzo di amministrazione, nei limiti concessi dalla L. Bilancio 2017	190	73%	~50 mln (limite LB 700 mln in Italia) (importo avanzo tos 350 mln)	Spazi finanziari concessi annualmente dal Governo per specifiche finalità
Indebitamento nel limite del saldo >0	221	85%	500 mln	Principio del saldo non negativo spinge saldi =0 e indebitamento ->0

A fronte di investimenti nel 2015 pari a 550 mln (12,7 mld in Italia)

**Oggi è possibile indebitarsi nei limiti dei saldi positivi degli enti, che a regime tenderanno ad annullarsi**

# 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**



È previsto il ricorso al **debito** per finanziare gli investimenti (per gli enti che avrebbero un saldo negativo) 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 risorse degli enti territoriali e gli spazi per le intese regionali. Il consolidato regionale.

Saldo finale di competenza degli enti appartenenti a RSO. Anno 2015 Valori assoluti in mil di euro

	Comuni	Province	Città Metropolitane	Regioni*	TOTALE
Piemonte	316	18	23	177	533
Lombardia	568	43	-36	-1.571	-996
Veneto	332	-23	-2	224	530
Liguria	70	1	-5	96	162
Emilia-Romagna	371	16	15	307	708
Toscana	484	-28	4	-136	324
Umbria	36	-5		39	70
Marche	135	19		-68	86
Lazio	-10	-10	-95	935	821
Abruzzo	-24	26		132	134
Molise	30	-10		-94	-73
Campania	353	-43	-51	34	293
Puglia	127	82	-26	68	251
Basilicata	39	-40		-387	-388
Calabria(*)	231	69		58	358
<b>TOTALE RSO</b>	<b>3.055</b>	<b>116</b>	<b>-173</b>	<b>-186</b>	<b>2.812</b>

\*Saldi al lordo delle misure correttive relative all'avanzo di amministrazione e alla sanità

- Per quasi tutte le regioni viene rispettato il principio del saldo non negativo da parte del complesso degli enti
- 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)
- Le risorse per le intese possono provenire dai bilanci comunali



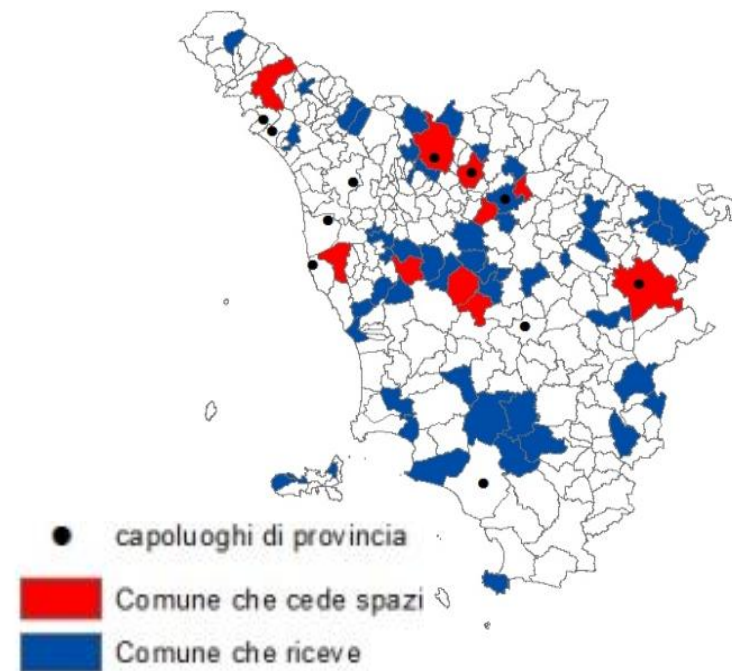
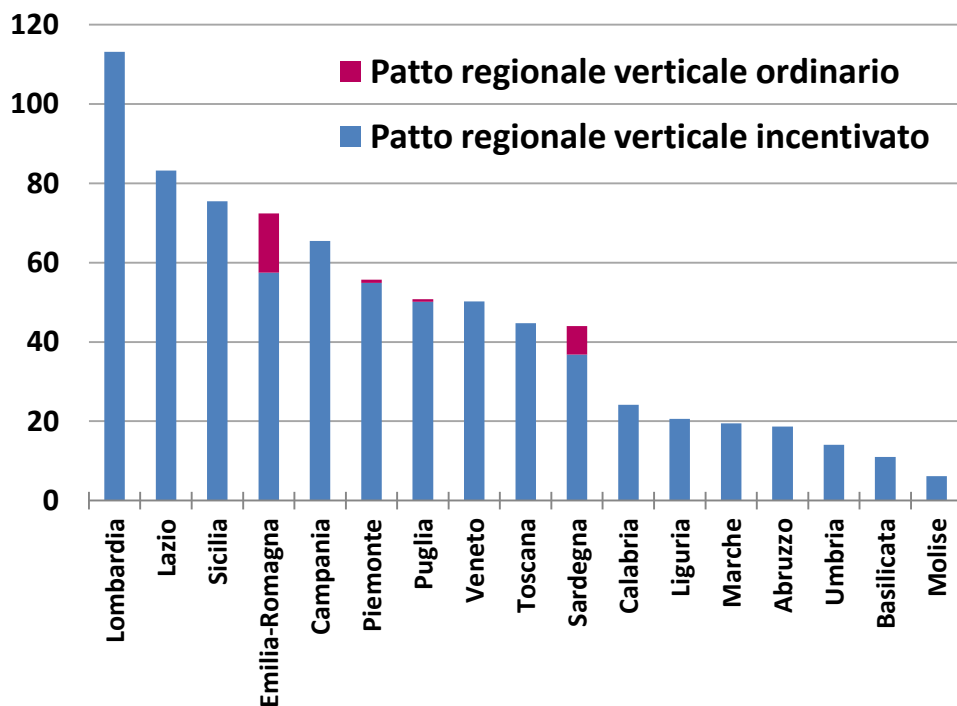
L'85% dei comuni toscani che hanno saldi positivi possono decidere di utilizzarli in proprio (anche attraverso indebitamento) o di destinarne almeno una parte a progetti diversi, in diverse amministrazioni comunali o di altro ente, sotto il coordinamento e la regia regionale.

# Le intese regionali: una scommessa difficile

Spazi finanziari derivanti dalla flessibilizzazione regionale 2015 milioni di euro

La fine del patto verticale regionale

Patto orizzontale



Il patto verticale regionale: una esperienza che si è esaurita

Il patto orizzontale: una esperienza ancora incompiuta, sulla quale è necessario un ripensamento per renderla efficace

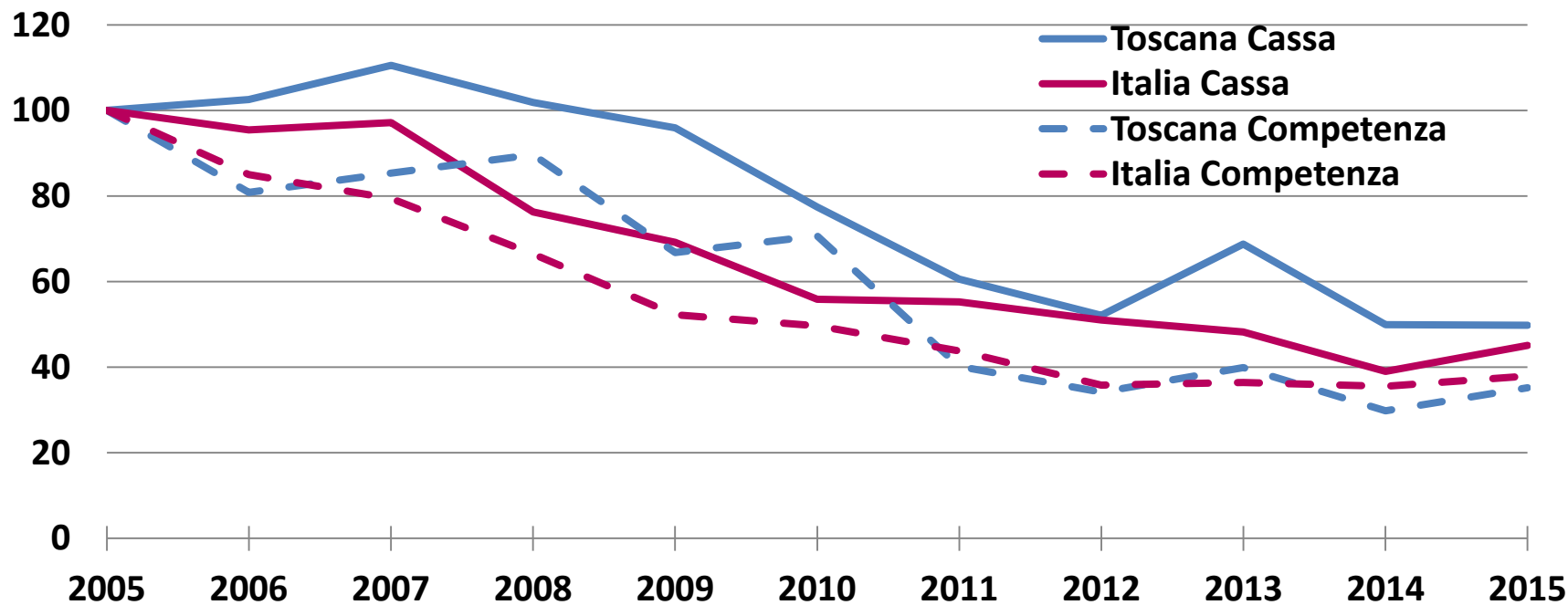
La scommessa per gli investimenti del territorio sta: A. nell'accordo istituzionale tra enti del territorio e B. nel ruolo di governance della regione nella gestione delle intese regionali



# La congiuntura del 2015

## La lenta ripresa degli investimenti

Spesa c/to capitale – Numeri indice (2005=100) su valori deflazionati

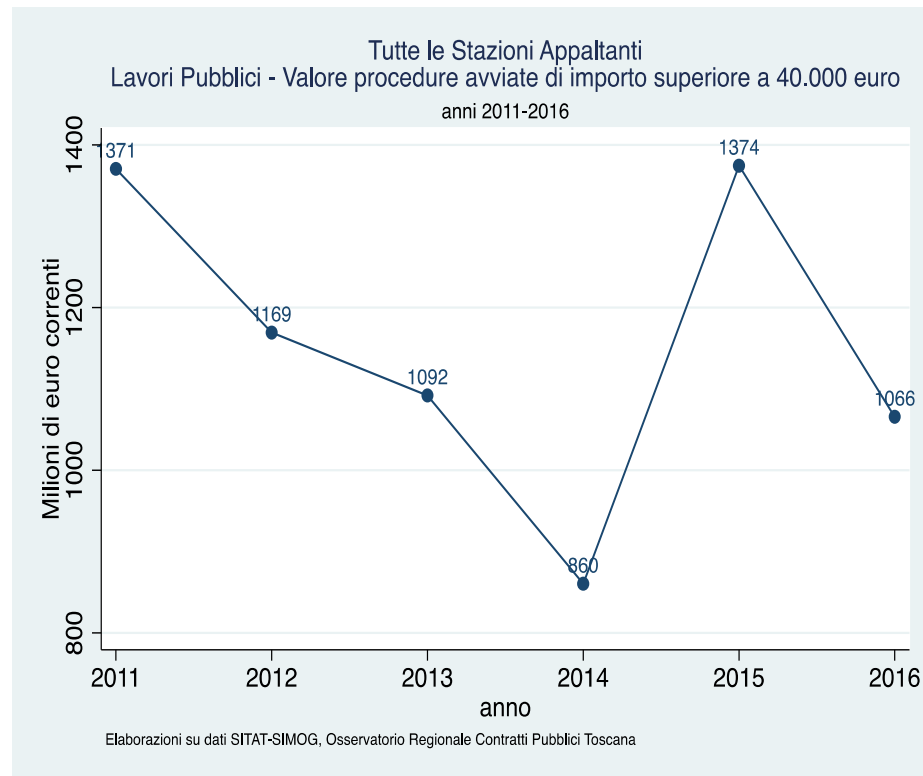
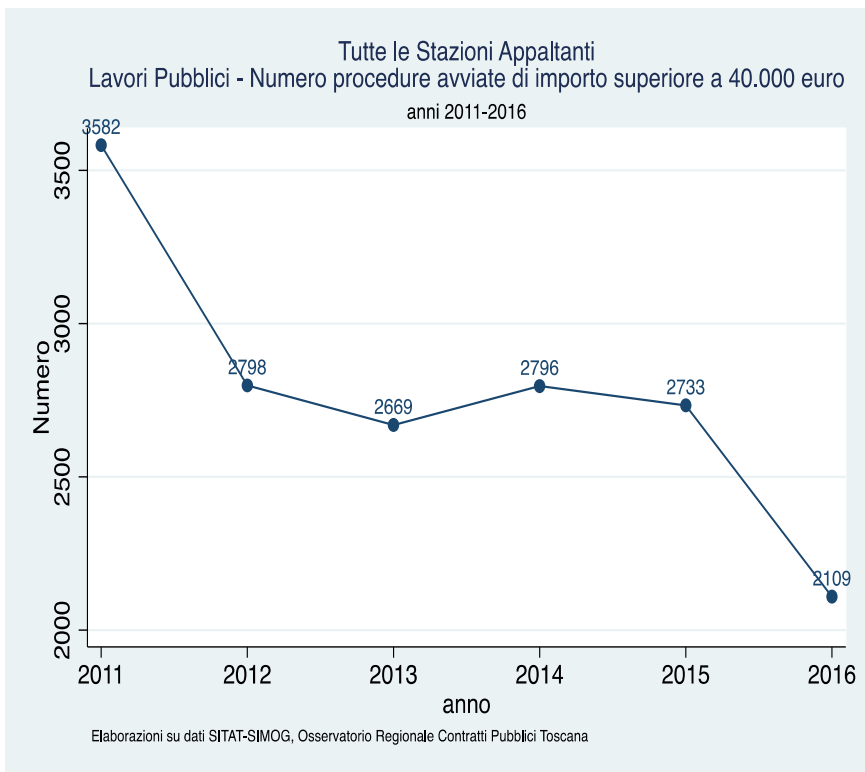


La tendenziale ripresa degli investimenti:

- soprattutto in Toscana (dove riguarda la competenza)
- in generale nel Paese, soprattutto nelle regioni meridionali, legata alla fine del ciclo di programmazione comunitaria

# Il 2016 l'avvio di nuovi lavori pubblici in Toscana

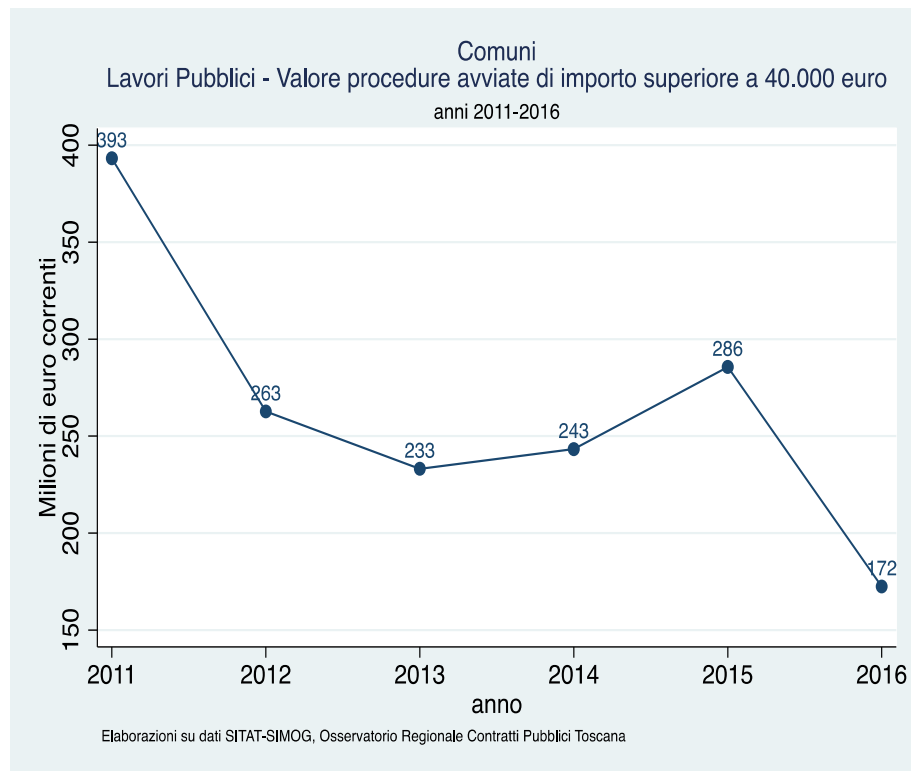
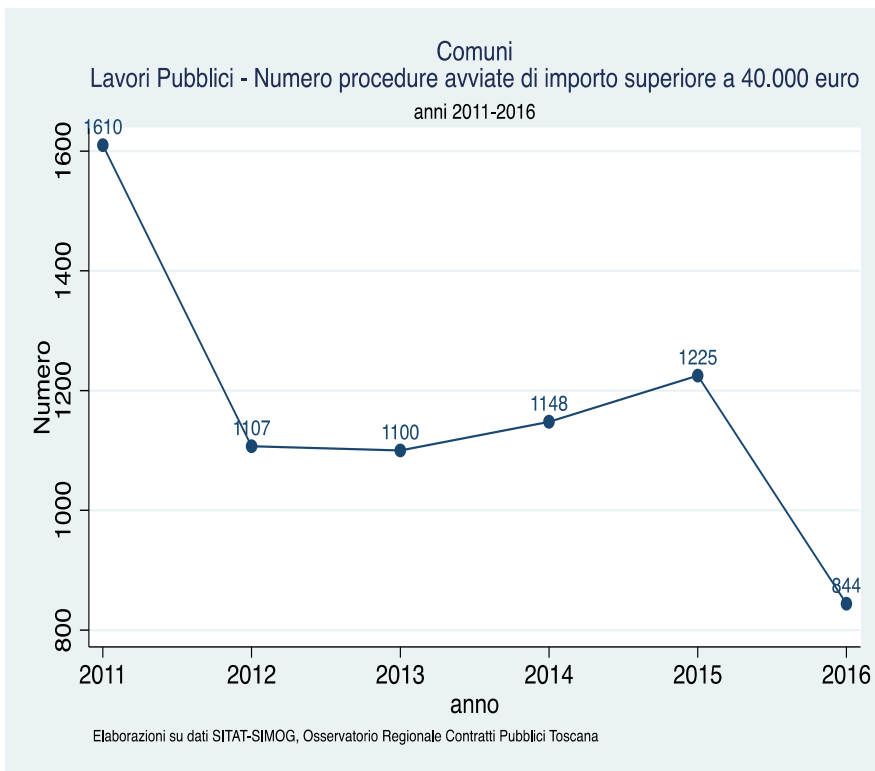
## Procedure avviate (CIG) da tutte le Stazioni Appaltanti



**In Toscana diminuisce il numero, ma non il valore dei lavori avviati da complesso delle stazioni appaltanti -> gli importi dei nuovi lavori sono in linea con gli anni precedenti; i nuovi lavori che riguardano la Toscana sono di importo medio - grande e gestiti da "altre" stazioni diverse dai comuni.**

# Il 2016 un anno di transizione per l'avvio di nuovi lavori pubblici da parte dei comuni

## Procedure avviate (CIG) dai Comuni Stazioni Appaltanti



**Diminuisce il numero e l'importo dei nuovi lavori avviati da parte dei comuni, anche a causa del quadro normativo in evoluzione.  
Le attese sono che i lavori vengano solo rimandati al 2017.**

# In sintesi 1: la misura espansiva per i comuni

---

Le riforme di questi anni riconoscono all'intervento degli **enti locali**, più vicino al territorio, una capacità di **attivazione** della ripresa economica.

Si tratta, in ogni caso, di risorse importanti, soprattutto se commisurate agli investimenti realizzati negli ultimi anni (12,7mld in Italia).

Gli spazi aperti dalla riforma dipenderanno dalle **effettive disponibilità** di risorse degli enti e dalla loro **capacità di programmazione**.

# In sintesi 2: le risorse per gli investimenti a regime

---

- Nel medio periodo, la struttura del saldo di competenza finale porta di per sé l'ente a tendere verso il **pareggio del saldo** tra entrate e spese finali, riconosciuto come obiettivo virtuoso della gestione amministrativa. Le risorse da destinare agli investimenti che non creano potenziali situazioni di disequilibrio sarebbero, quindi, le **entrate in conto capitale**, ovvero **alienazioni patrimoniali, oneri di urbanizzazione e trasferimenti in conto capitale** (e tra questi i fondi strutturali).
- A queste si aggiungeranno eventuali **concessioni di spazi finanziari** da parte dello Stato per la realizzazione di precisi investimenti come per l'edilizia scolastica nel 2016 e 2017.
- La programmazione di investimenti non "ordinari" (e il ricorso a spazi di indebitamento per gli enti in difficoltà) sarà possibile attraverso le **intese regionali** a partire dalla **programmazione triennale degli enti**, dalle loro risorse e dalla capacità di spesa.

# In sintesi 3: le intese regionali

---

- Il venir meno del modello di flessibilità verticale spinge verso un rafforzamento della **collaborazione interistituzionale** basato sul ruolo di *governance* della Regione.
- In assenza di risorse proprie, gioca a favore delle Regioni un sistema informativo più moderno: bilanci più trasparenti e più aggiornati, piani triennali degli investimenti, osservatori delle gare di appalto e dei lavori pubblici che consentono di monitorare le disponibilità finanziarie degli enti e consentono di indirizzare le risorse verso le progettualità più avanzate.