



**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

# **La Legge di Bilancio 2018**

## **I limiti e le potenzialità di investimento degli enti**

***Silvia Duranti, Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori  
e Patrizia Lattarulo***

XVIII Meeting sulla finanziaria  
VERSO LA LEGGE DI BILANCIO 2018

24 novembre 2017 – Palazzo dei Congressi a Firenze

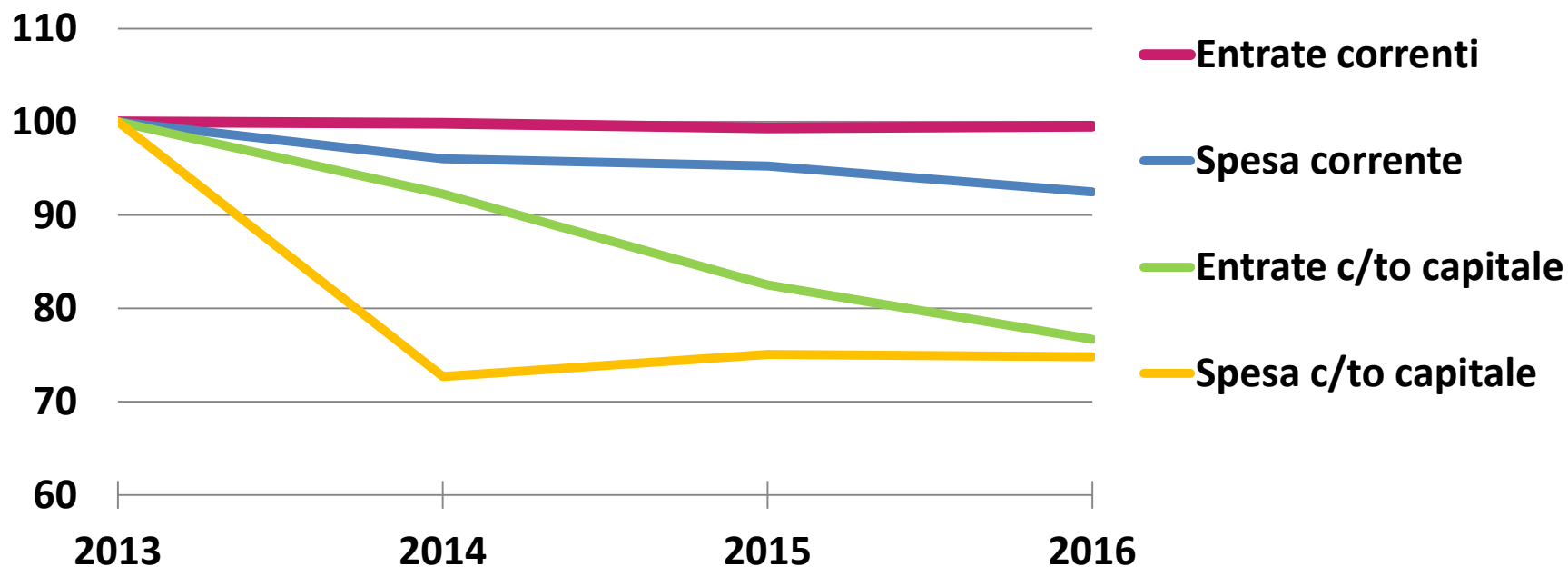
# Indice

---

1. La politica espansiva sui conti pubblici delle amministrazioni locali avviata dal 2016. Il superamento del PSI e gli investimenti dei comuni.
2. Legge di bilancio 2017 stanziava risorse (spazi finanziari) per investimenti, con quali effetti? La congiuntura 2017
3. La Legge di bilancio 2018, le prospettive: le difficoltà ad investire ... sono state superate?
  - a) Risorse e riforme, una difficile sinergia (riforma dei conti, riforma dei contratti).
  - b) Il capitale umano della pubblica amministrazione e la capacità di innovazione.

# Le scelte di bilancio dei comuni nel 2016

**ENTRATE E USCITE DEI COMUNI 2013-2016**  
Pagamenti pro capite in euro

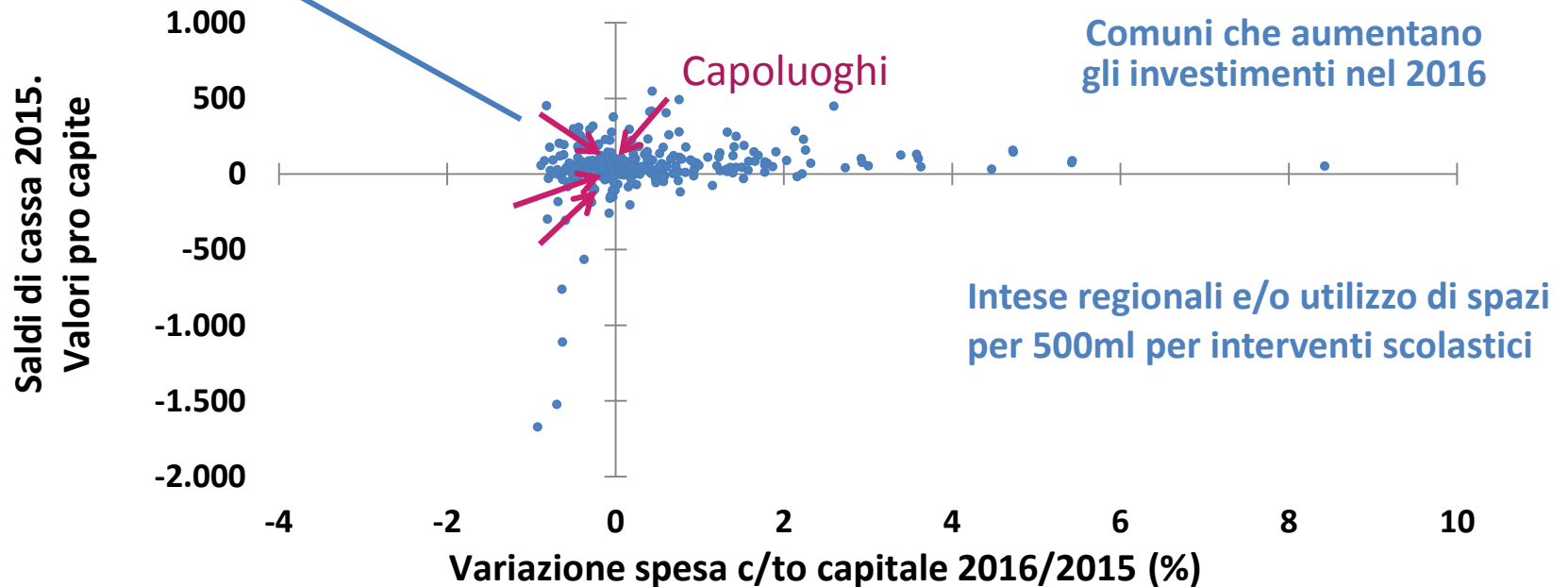


**Diminuisce la spesa corrente soprattutto a causa del blocco del turn over  
La spesa in c/capitale rimane ai minimi storici**

# Il 2016 e il superamento del PSI: gli investimenti potenziali dei comuni e gli investimenti effettivi

Nel 2016 si aprono spazi di investimento per gli enti  
che hanno saldi di competenza  $>0$  e disponibilità di cassa: quali gli effetti?

Comuni che possono  
aumentare gli investimenti  
ma non lo fanno



	Variazioni % 2016/2015
Toscana	-0,3
ITALIA	-13,2

Non tutti gli enti utilizzano le disponibilità

# L'efficacia delle politiche di rilancio: l'analisi delle determinanti dei nuovi investimenti (Italia 2016)

## Possibili determinanti di nuovi investimenti nel 2016:

1. Superamento psi (disponibilità aggiuntiva di risorse = saldi competenza 2015);
2. Caratteristiche dei comuni (dimensioni, città metro, area geografica);
3. Caratteristiche di bilancio (fondi strutturali, spesa corrente e per il personale).

Risultati modello di regressione.

Y: variazione spesa  
c/to capitale  
2016/2014 Oss 5410

R-squared = 0.016

	Coef.	P> t
Nord	0,2846	0,000
Sud	0,2277	0,000
Avanzo_pc	-0,0001	0,025
Cap_prov	-0,4090	0,004
Turistico	-0,1082	0,006
Log_presente	0,1001	0,000
Soggetti a Psi 2014 (>1000)	-0,1754	0,001
_cons	-0,7477	0,000

Non emergono chiare evidenze dell'effetto diretto e immediato degli interventi di superamento del Patto:

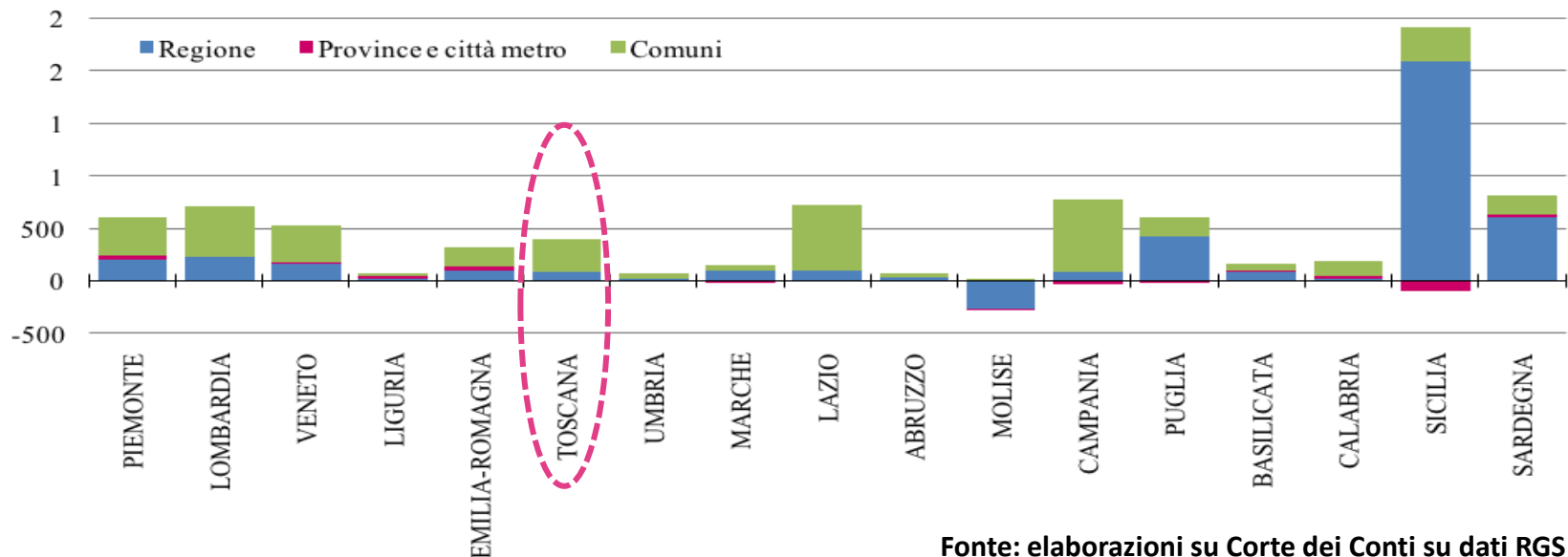
- lag temporale
- altre cause impediscono la ripresa (incapacità amministrativa, ...)
- possibili vincoli (nuova contabilità o riforma codice)...

# Le difficoltà di spesa degli enti comportano un eccesso di risparmio (l'overshooting)

Ma se il numero di enti che rientrano all'interno del saldo obiettivo aumenta, ancora elevato è l'eccesso di risparmio accumulato dai Comuni (dai 3 ai 4 miliardi di *overshooting*).

## SALDO REGIONALE CONSOLIDATO

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



Fonte: elaborazioni su Corte dei Conti su dati RGS

Non sono solo i comuni a presentare un "eccesso di risparmio" ma analoghe difficoltà di spesa vengono manifestate dalle amministrazioni regionali, anch'esse soggette a regole rigide e a vincoli contabili.

**Non solo incapacità di programmare, ma nel 2016 si aggiungono alcune riforme: riforme contabili e riforma dei contratti.**

# Le risorse e gli spazi finanziari per gli investimenti dei Comuni

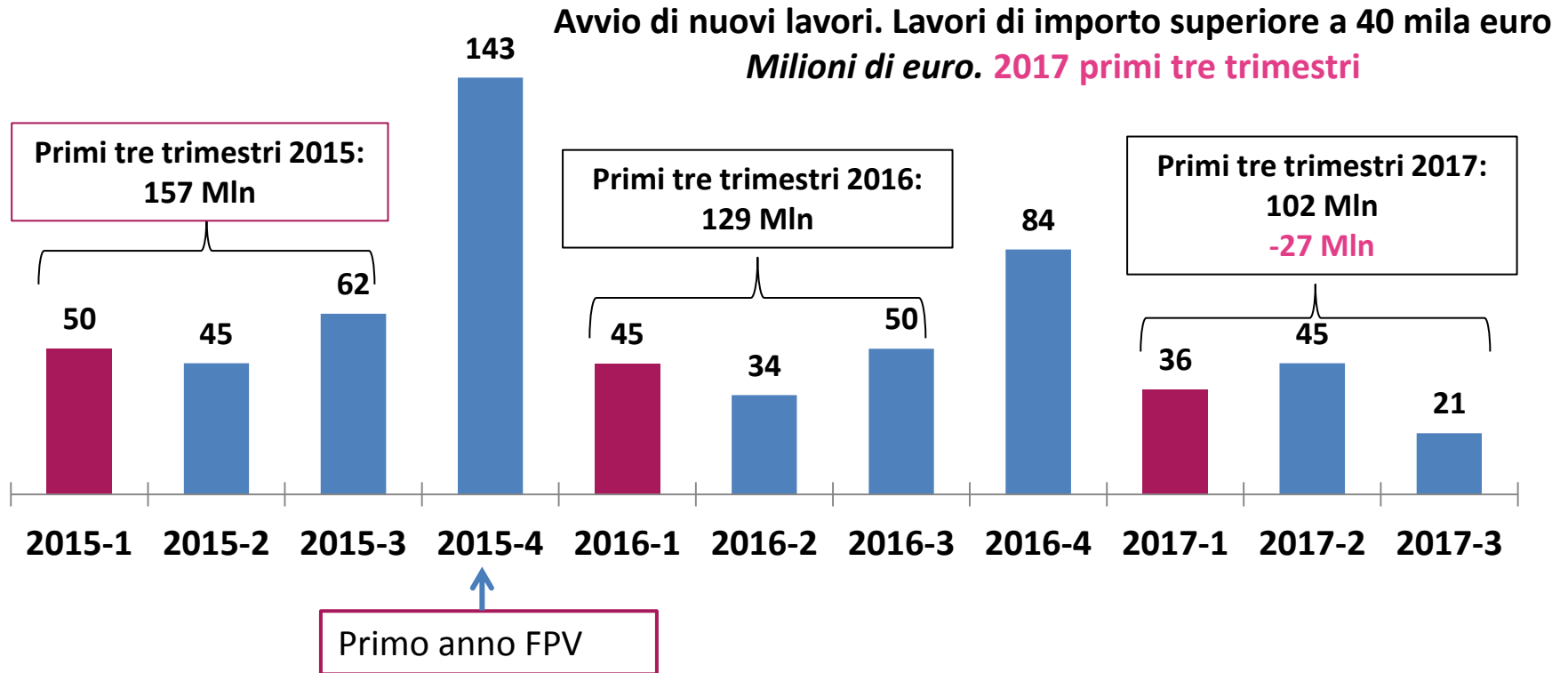
	LEGGE DI BILANCIO 2017-20			A REGIME
	N. comuni	% comuni	Importo totale	
<b>E c/cap (oneri, cessioni patrimonio, trasf. in c/cap)</b>	<b>260</b>	<b>100%</b>	<b>480 mln</b>	<b>Confermato</b>
Avanzo di amministrazione, nei limiti concessi dalla L. Bilancio 2017	190	73%	~50 mln (limite LB 700 mln in Italia) (importo avanzo tos 350 mln)	Spazi finanziari <b>concessi dal Governo</b> ai comuni che hanno risorse
Indebitamento nel limite del saldo > 0	221	85%	500 mln	Principio del pareggio di bilancio spinge gli spazi di indebitamento <b>ad annullarsi</b>
Piano periferie Patti per lo sviluppo	Regioni del sud e Città metro		1,6 mld nazionali aggiuntivi Fondi FSC	<b>Trasferimenti una tantum</b>

A fronte di investimenti pari a **550 mln** 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 trasferimenti una tantum.

# Il successo della manovra?

## L'avvio di nuovi lavori nei **primi 3 trimestri** del 2017

Gli investimenti rappresentano il flusso di spesa annua per la manutenzione e l'incremento del capitale pubblico (infrastrutture e non).  
I nuovi lavori costituiscono lo stock di opere infrastrutturali (manutenzioni e nuovi lavori).



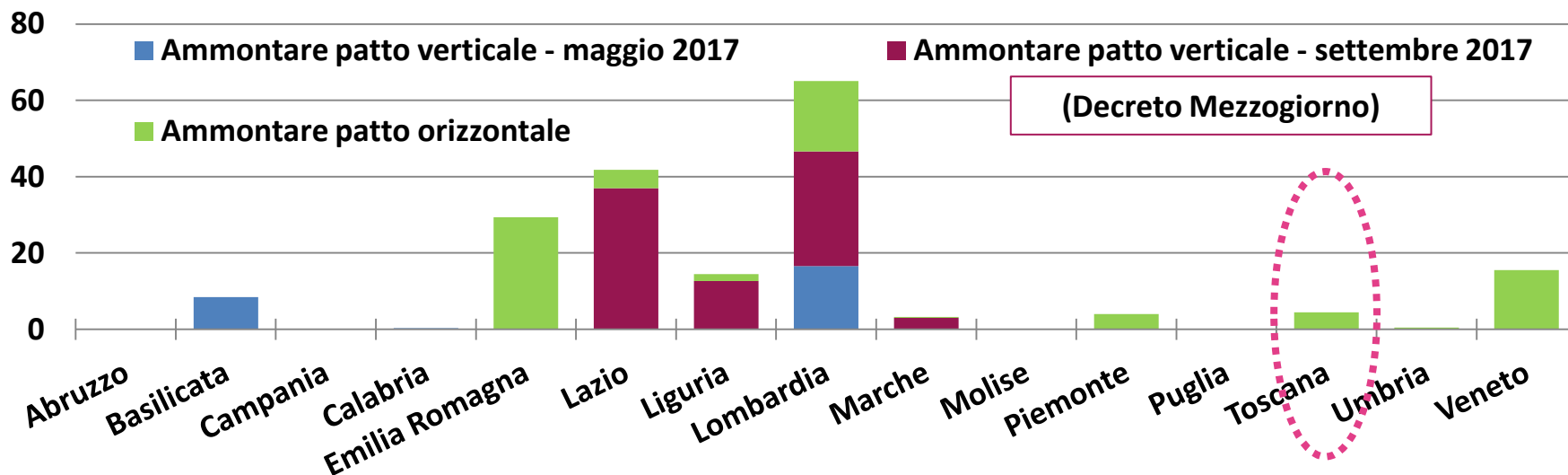
I primi tre trimestri del 2017 rimangono sotto le aspettative



# Nonostante lo scarso utilizzo delle risorse, è ridotto il ricorso alle intese regionali 2017

Agli investimenti locali serve più collaborazione: il consolidamento delle risorse del territorio è uno strumento promettente di gestione integrata degli investimenti

Spazi ceduti (milioni di euro)



Le regioni non dedicano risorse alle Intese.

Gli spazi concessi dai comuni sono maggiori di quelli richiesti e vengono acquisiti dalle regioni:

- in Lombardia finanziano patto verticale;
- in Emilia la cessione di spazi viene incoraggiata attraverso priorità sul patto verticale.
- in **Toscana** spazi richiesti e ottenuti da 15 comuni per **4,4 milioni** totali, spazi concessi 4 comuni.
- Priorità legate alla cantierabilità delle opere.

# Nuove risorse e gli spazi finanziari per gli investimenti dei Comuni Italia 2018

	LEGGE DI BILANCIO 2018 e 2019	A REGIME
	Importo totale	
Avanzo di amministrazione	900 ml (200 in più del 2017) di cui 400 edilizia scolastica, 100 impianti sportivi	Spazi finanziari concessi dal Governo ai comuni che hanno risorse
Avanzo di amministrazione $\leq$ 0	150ml (300 nel 2019 e 400 nel 2020) per la messa in sicurezza di edifici e territorio	Risorse aggiuntive
Piccoli comuni pop<5.000ab e fusioni	100 mln (importo max per ente 500mila euro) per interventi di tutela ambientale, rischio idrogeologico, riqualificazione urbana infrastrutture	Fondo ad hoc
Fondo di riequilibrio Imu/Tasi	300 ml	Integrazione del fondo

L'incremento degli investimenti pubblici rappresenta ancora l'asse principale della manovra dedicata agli enti locali. Anche quest'anno l'efficacia del nuovo sforzo finanziario è fortemente condizionato alla progressiva rimozione dei vincoli legati alla nuova contabilità e alla riforma dei contratti.

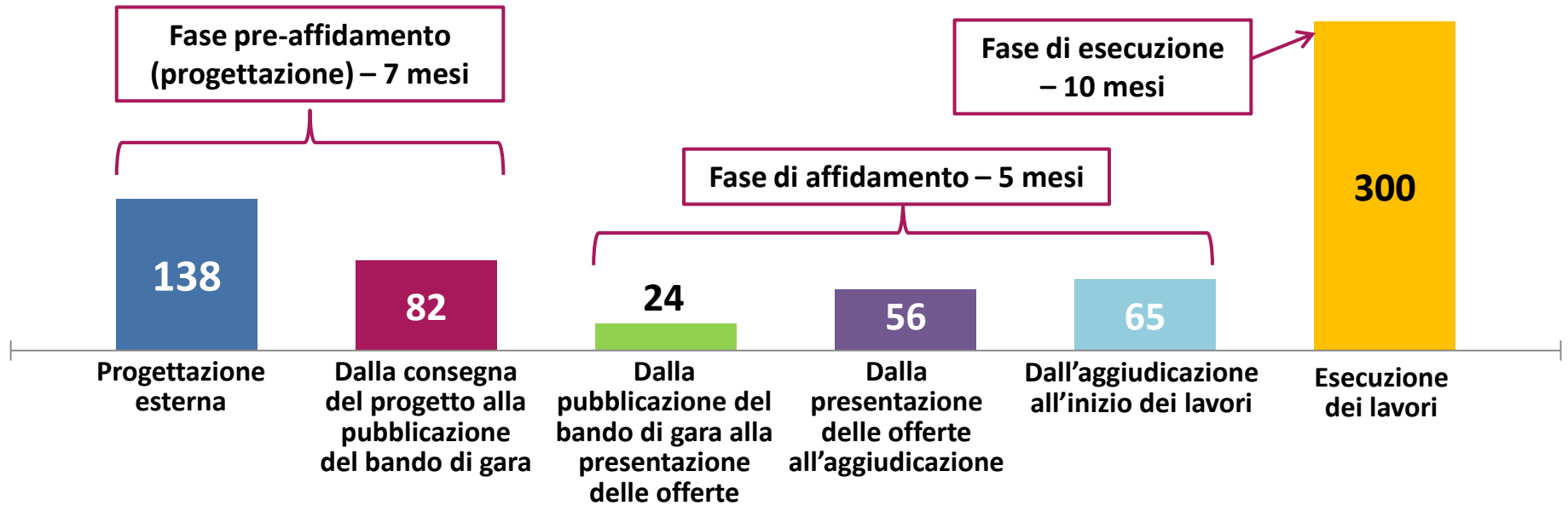
# Dalle politiche espansive all'impatto sul territorio: i tempi e le fasi dei lavori dei comuni (1)

**Durata Media totale: 22 mesi**

**Scuole: 23 mesi**

**Territorio: 17 mesi**

Tempi medi per fasi di vita del progetto  
Lavori pubblici di importo  $\geq$  40mila euro  
Anni 2001-20107



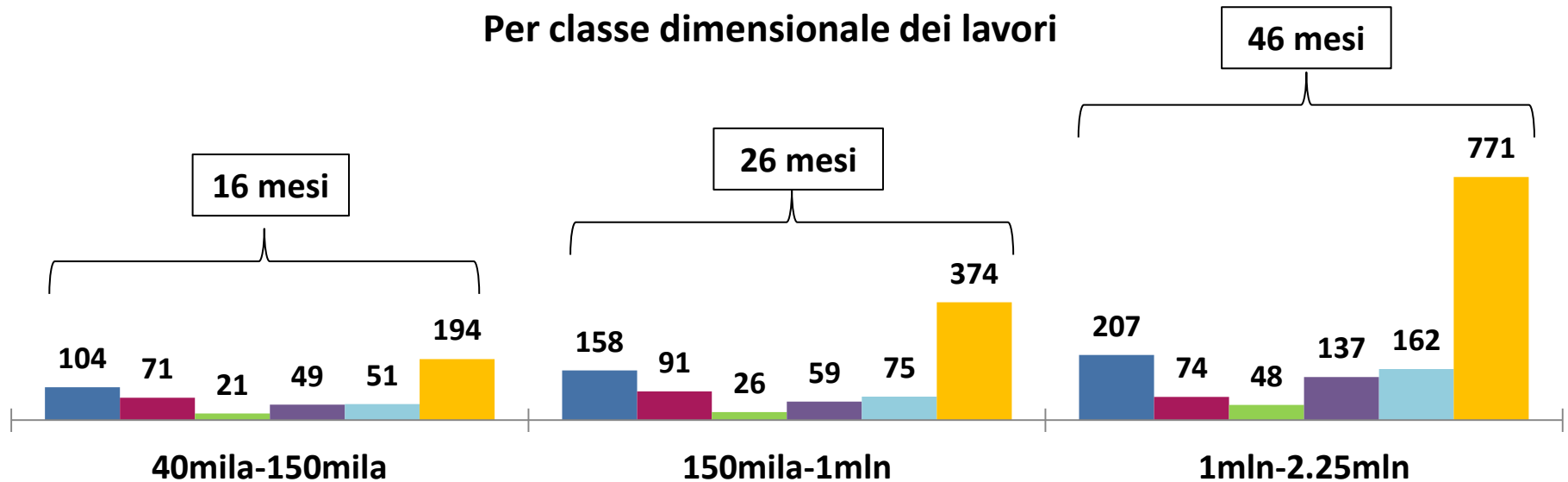
Tra quanto tempo vedremo gli effetti delle risorse della Lbilancio nella spesa in c/capitale ? Tra quanto tempo le politiche espansive manifesteranno i loro effetti sul territorio?

12 mesi sono i tempi medi "operativi" per rendere esecutiva un'opera, una volta che l'amministrazione ha deciso cosa fare e ha trovato le risorse (può partire con la progettazione ...): il ritardo aggiuntivo registrato in questi anni è legato alla fase decisionale (mancanza di progetti) e/o ad altre cause (recepimento delle riforme ...)

# Dalle politiche espansive all'impatto sul territorio: i tempi e le fasi dei lavori dei comuni (2)

Tempi medi per fasi di vita dei progetti e classe di importo  
Lavori pubblici di importo  $\geq 40$  mila euro  
Anni 2011-2017

Per classe dimensionale dei lavori



- Progettazione esterna
- Dalla consegna del progetto alla pubblicazione del bando di gara
- Dalla pubblicazione del bando di gara alla presentazione delle offerte
- Dalla presentazione delle offerte all'aggiudicazione
- Dall'aggiudicazione all'inizio dei lavori
- Esecuzione dei lavori

**Sui grandi lavori:  
2 anni per l'esecuzione  
2 anni per la preparazione**

# Per capire le prospettive, indaghiamo se le possibili cause dei mancati investimenti sono state superate

Interventi per la ripresa degli investimenti che hanno caratterizzato gli ultimi anni

Risorse (spazi):

1. Lbilancio (+)
2. Vincoli al turn over (-) e altri vincoli di spesa

Riforme:

1. Conti pubblici
2. Riforma dei contratti (aprile 2016) e il correttivo (aprile 2017)

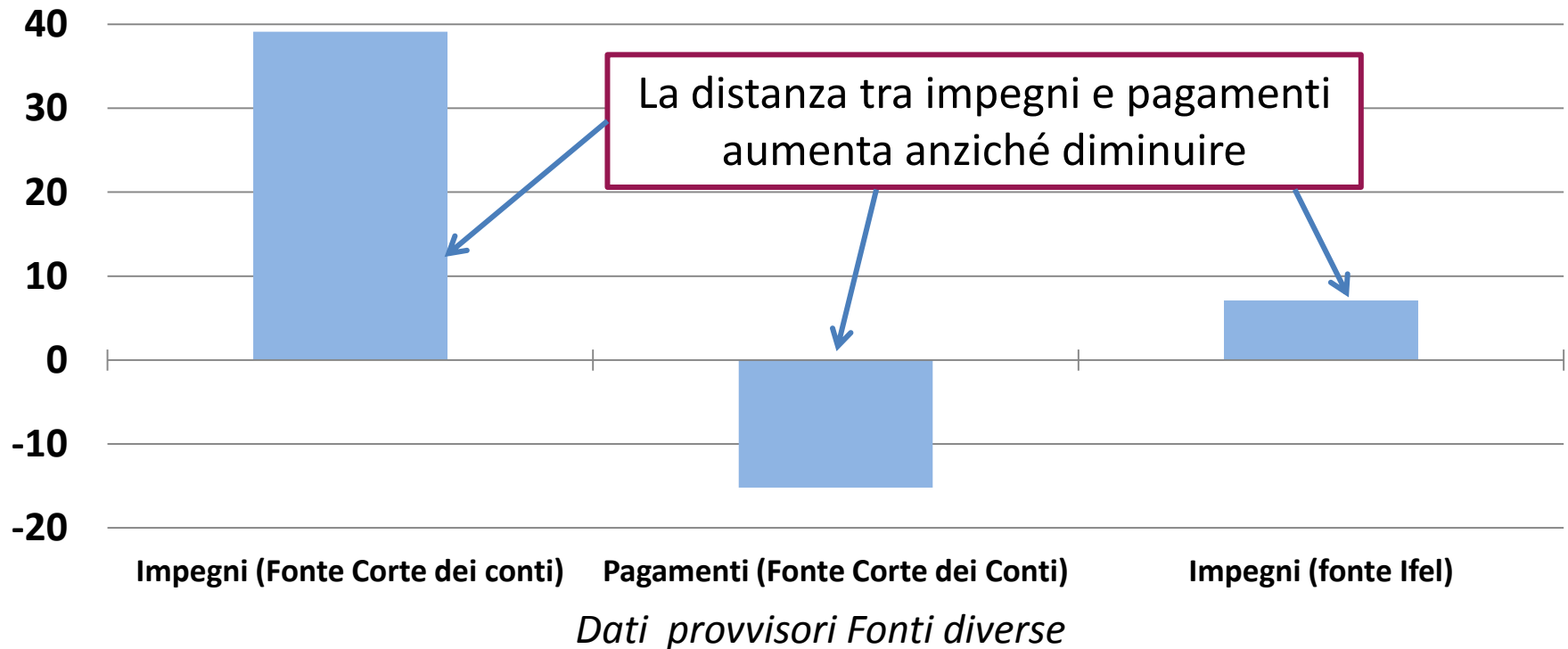
Tra le due misure è necessaria una forte integrazione negli obiettivi, nelle modalità e nei tempi. Gli effetti delle misure intraprese dipendono anche dalla **rapida e efficace entrata a regime** delle riforme strutturali avviate. Al contrario siamo in una fase di **transizione** che cade in un periodo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

Sovra-normazione e mancanza di competenze adeguate a gestire l'innovazione

Per valutare l'efficacia della politica di ripresa degli investimenti è necessario comprendere se **sono rimossi i vincoli: nuova contabilità, riforma dei contratti e competenze (risorse umane)**

# A. Le debolezze dell'armonizzazione contabile

Andamento spesa in c/capitale dei comuni Italia  
Variazioni % 2016/2015



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.

## B. 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



La **riforma dei contratti pubblici**,  
gli obiettivi:  
Semplificazione normativa  
Qualificazione del sistema (imprese e  
stazioni appaltanti)



La **riforma dei contratti pubblici**,  
le strategie:  
Riduzione della discrezionalità degli enti  
Controllo Anac

- 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) allenta molto le rigidità.
- Importanti problemi irrisolti: linee guida Anac; la progettazione; le competenze tecniche.

# La riforma dei contratti: l'asimmetria informativa e la qualificazione delle stazioni appaltanti

## L'elevata frammentazione del sistema

Distribuzione dei comuni toscani per numero di procedure avviate di lavori pubblici. Procedure di importo pari o superiore ai **150.000 euro**.

	Ultimi 3 anni	Ultimi 5 anni
<b>Numero di gare annue</b>	<b>%</b>	<b>%</b>
N > 3 (più di una gara all'anno nel periodo)	11%	9%
1 < N < 3 (fino a una gara all'anno nel periodo)	29%	30%
N = 1 (una gara nel triennio)	36%	49%
N = 0 (nessuna gara nel periodo)	24%	12%

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



**PRINCIPIO** 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.

**Correttivo: amplia a 5 anni il periodo di valutazione di esperienza, 88% dei comuni ha fatto almeno un lavoro.**

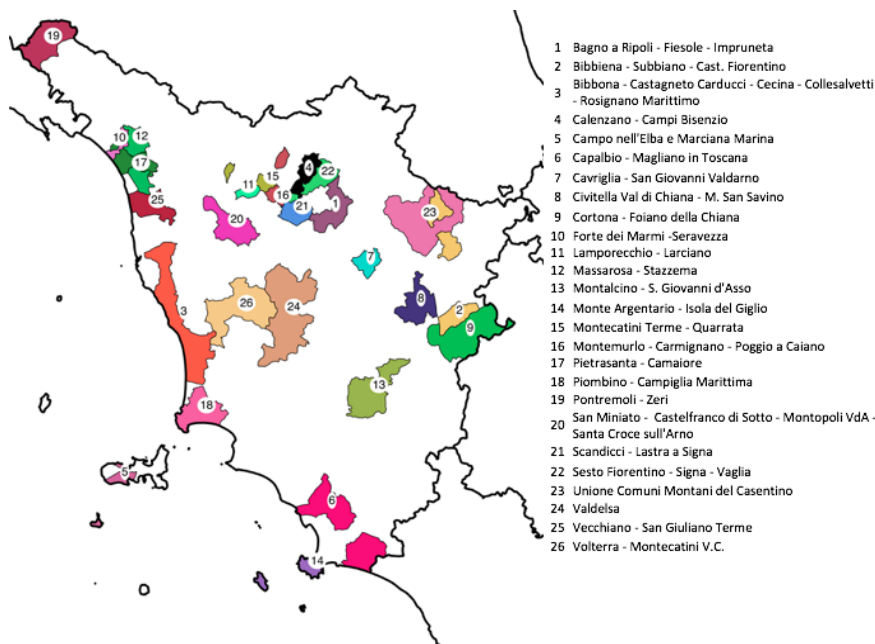
**In sintesi:** le adeguate competenze delle stazioni appaltanti rappresentano un importante fattore di un più elevato livello qualitativo dei lavori pubblici e a investimenti più efficaci.



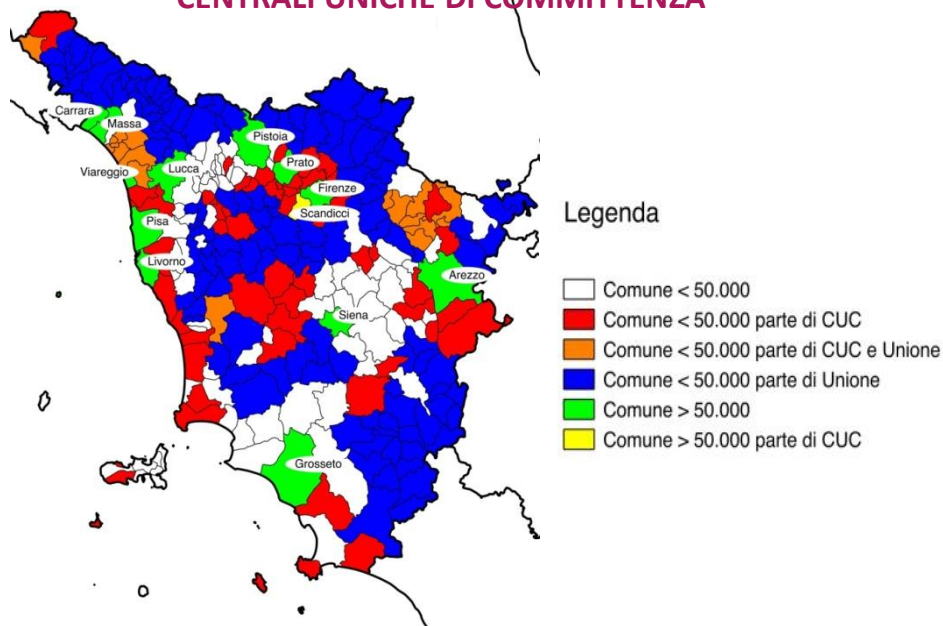
# Investimenti pubblici e aggregazione delle stazioni appaltanti

Proprio a seguito della elevata frammentazione dei contratti e dell'impovertimento delle competenze che ha riguardato un po' in tutti i livelli dell'amministrazione, gli enti potrebbero trarre beneficio dalla centralizzazione della fase di aggiudicazione incentivata dal nuovo codice.

## CENTRALI UNICHE DI COMMITTEZA (CUC) TOSCANE



## COMUNI TOSCANI PER POPOLAZIONE RESIDENTE <= 50.000 ABITANTI E APPARTENENZA A UNIONI COMUNALI E CENTRALI UNICHE DI COMMITTEZA

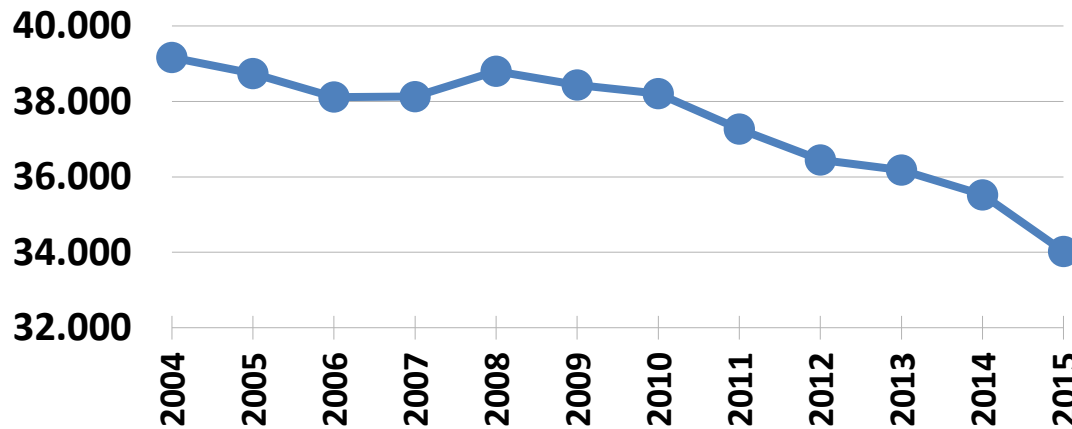


Rispetto al complesso delle procedure degli enti locali, le unioni comunali e centrali uniche di committenza avviano il **9,7%** del totale delle procedure degli enti locali (Comuni e Province), che corrispondono al **7,3%** dell'importo totale. Di queste procedure, soltanto il 30% è avviato da centrali uniche di committenza (il 2,3% dell'importo e il 3% del numero totale). Si tratta per lo più di lavori, servizi, mentre sono minoritarie le forniture.

# c. Un fattore comune di difficoltà ad innovare: il capitale umano. L'occupazione nel pubblico impiego

## Comparto Regioni – Enti locali

Tutte le modalità contrattuali



Tra il 2004 e il 2015:

Totale occupati PA -12%

Tempo indeterminato -10%

Tempo determinato -68%

- Confronto internazionale la posizione dell'Italia al di sotto della media dei paesi OCSE per consistenza e retribuzioni (occupati PA < 20% del totale occupati)
- Riduzione degli addetti nella PA diffusa tra a livello internazionale, ma i provvedimenti italiani sono tra i più restrittivi in Europa

Blocco del turn over comporta aumento dell'età media e diminuzione nell'aggiornamento delle competenze

# Un cambio di rotta?

## Il piano straordinario delle stabilizzazioni, i potenziali beneficiari

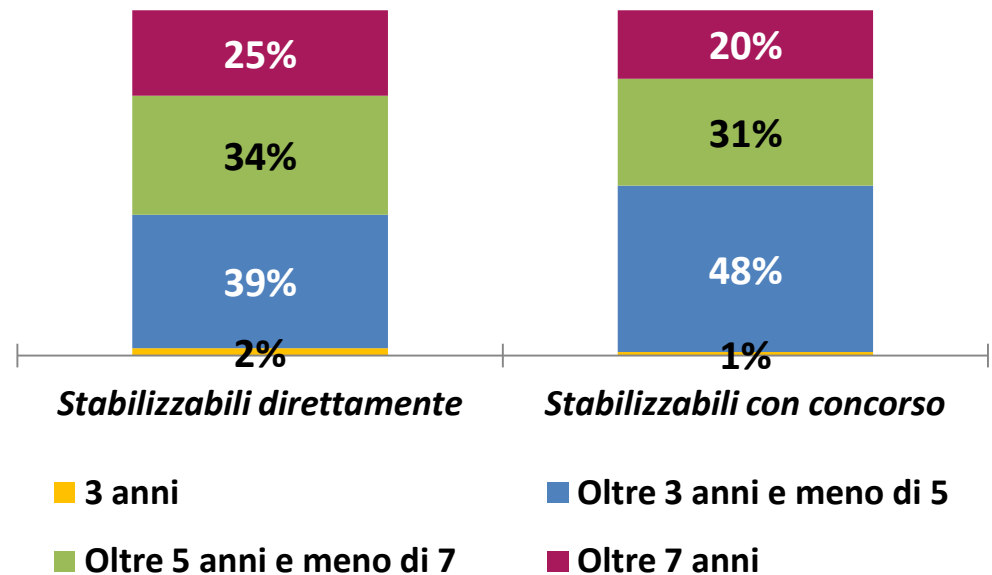
### Requisiti:

Concorso; contratto in essere il 28 agosto 2015; 3 anni di servizio presso la stessa amministrazione negli ultimi otto (al 31/12/2017)

**Lavoratori precari con diritto alla stabilizzazione nel comparto pubblico toscano: (EELL, regioni, sanità università) 1.378 su 2.208 tempi determinati attivi nel 2015 (62%) .**

**A questi si aggiungono altri 600 lavoratori che potrebbero ottenere un posto a tempo indeterminato attraverso un concorso riservato.**

**Distribuzione cumulata dei lavoratori precari per anni lavorati presso l'amministrazione**



L'analisi delle carriere dei precari evidenzia rapporti di lavoro duraturi e continuativi con il datore di lavoro interessato dalla stabilizzazione

# Caratteristiche dei lavoratori precari stabilizzabili in Toscana

	Stabilizzabili direttamente	Stabilizzabili con concorso	TOTALE
<b>Genere</b>			
F	68,9%	53,3%	63,8%
M	31,1%	46,7%	36,2%
<b>Titolo di studio</b>			
Licenza media	6,8%	2,4%	5,3%
Diploma	27,1%	9,6%	21,3%
Laurea o più	66,1%	88,0%	73,4%
<b>Classi di età</b>			
fino a 29	2,6%	2,2%	2,5%
30-34	18,0%	18,2%	18,1%
35-39	19,4%	25,0%	21,3%
40-44	24,8%	20,1%	23,2%
45-49	15,7%	10,6%	14,0%
Over50	19,4%	23,8%	20,9%

Si evidenzia una composizione della platea dei precari sbilanciata verso il genere femminile (64% del totale) e verso titoli di studio medio-alti (20% diploma, 74% laurea). L'analisi per età evidenzia **l'effetto intrappolamento nel precariato** da parte di lavoratori non più nella fase di primo ingresso al mercato del lavoro: la fascia più rappresentata è quella dei 35-44enni (44% del totale, contro il 20% della fascia degli under 35), ma un precariato stabilizzabile su 5 ha 50 anni.

# Allocazioni alternative dei finanziamenti destinati al comparto pubblico, possibili scenari Italia

		Tutto su contrattazione		Tutto su assunzioni	Stabilizzazione
		Aumenti diffusi	Aumenti concentrati		
% dipendenti coperti da aumenti	Stato	100%	90%		
	Regioni e enti locali	100%	63%		
Importo medio su beneficiari (Euro)	Stato	76	85		
	Regioni e enti locali	54	85		
Aumento % retribuzioni	Stato	2,8%	3,0%		
	Regioni e enti locali	1,8%	2,7%		
Numero assunzioni	Stato			79.317	
	Regioni e enti locali			31.578	
Aumento % dipendenti	Stato			3,9%	50%
	Regioni e enti locali			2,6%	degli attuali TD

- La LdB stanziava **Fondo per contrattazione collettiva** dell'amministrazione statale (**1,48** mld per il 2017; **1,93** per il 2018 e altrettanti per il 2019)
- Rende possibile agli **enti locali regioni e sanità** di assumere con risorse proprie che ricostruiamo pari a 1,59 miliardi totali
- Una misura ancora solo **enunciata**, potrebbe riguardare una ampia platea di beneficiari.



**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

# **La Legge di Bilancio 2018**

## **I limiti e le potenzialità di investimento degli enti**

***Silvia Duranti, Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori  
e Patrizia Lattarulo***

XVIII Meeting sulla finanziaria  
VERSO LA LEGGE DI BILANCIO 2018

24 novembre 2017 – Palazzo dei Congressi a Firenze