

Le politiche per gli investimenti pubblici, le regole e gli impatti I limiti e le potenzialità di investimento degli enti

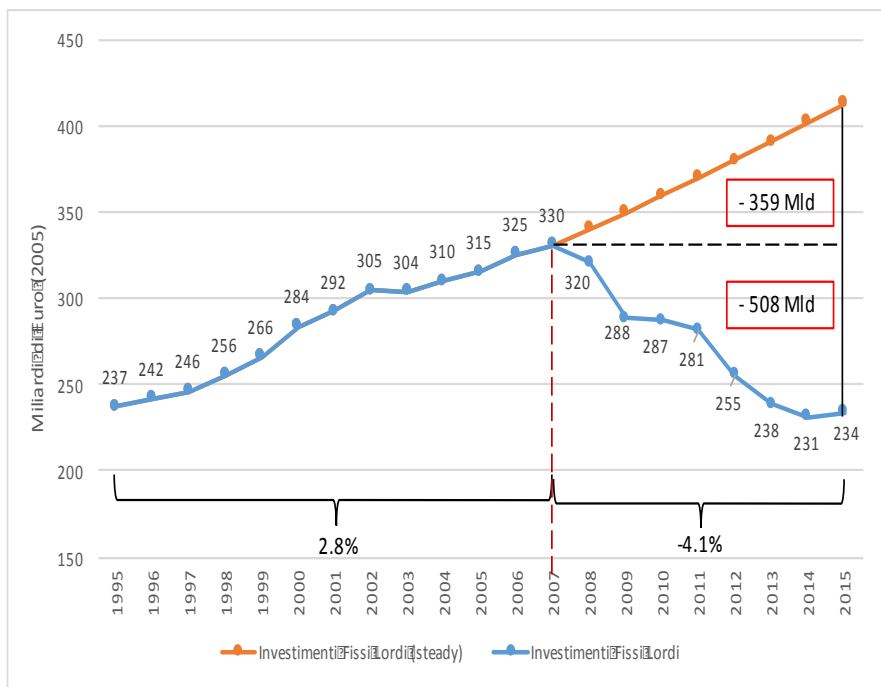
S. Duranti, C. Ferretti, G. F. Gori e P. Lattarulo

Rapporto sulla finanza territoriale 2017

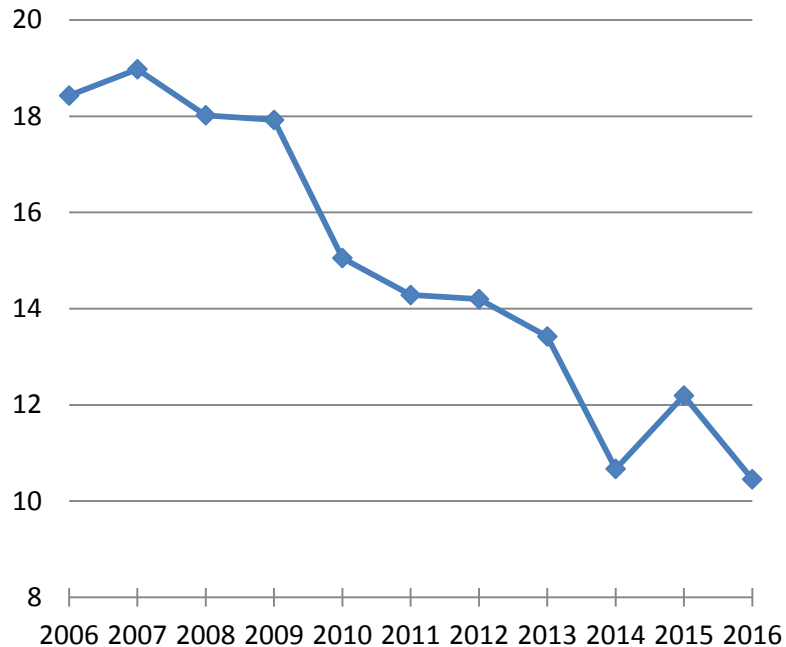
7 febbraio 2018 – Banca d'Italia, Napoli

La crisi finanziaria e gli investimenti mancati

Investimenti fissi lordi



Pagamenti per investimenti diretti Comuni



Fonte: siope

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.

Indice

1. Il 2016 l'anno di avvio della politica espansiva sugli investimenti pubblici

- gli investimenti rappresentano la strategia di uscita dalla crisi e nei comuni si individua la maggiore capacità di attivazione territoriale -> **il superamento del Patto Stabilità Interno**;
- mentre le regioni e le province sono oggetto di un ripensamento istituzionale.

2. Legge di bilancio 2017 stanziando 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) la capacità di innovazione della pubblica amministrazione e il capitale umano.

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 e 2018

- **Legge di bilancio 2017/8:** derogano 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.

2016 La riforma del patto di stabilità: il saldo finale di competenza non negativo

Patto Stabilità

$$\begin{array}{l} \text{Ecorr(comp)} + \text{Ecap(cassa)} - \\ - \text{Gcorr(comp)} - \text{Gcap(cassa)} \end{array} \geq \mathbf{X} \quad \text{saldo obiettivo maggiore di 0}$$

Riforma della L243/2012: L. 164/2016

Saldo Finale di competenza NON negativo

Cioè

Entrate Finali - Spese Finali $\geq \mathbf{0}$ *saldo obiettivo pari o sup a 0*

il concorso al risanamento dei conti pubblici



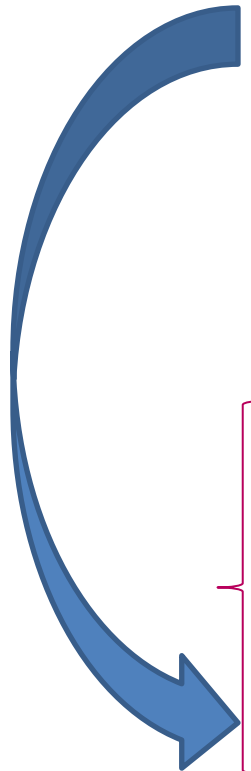
Eliminazione vincolo di cassa, si liberano risorse per il pagamento dei lavori fatti

Eliminazione obiettivo di risparmio, nuova capacità di spesa

Misura espansiva per i comuni

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 E	Fondo pluriennale vincolato U



Entrate
=
Uscite

Valide ai fini del saldo finale

Vincolo contabile diverso da vincolo di finanza pubblica

Pareggio di bilancio non è misura rivolta a sostenere gli investimenti

L'efficacia delle politiche di rilancio: invest. Pub. locali -13%; l'analisi delle determinanti dei nuovi investimenti

Possibili determinanti di nuovi investimenti nel 2016:

1. Superamento psi (disponibilità aggiuntiva di risorse = saldi 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 2016/2015 Oss 5191

R-squared = 0.078

	Coef.	P> t
Nord	0.2780368	0.000
Sud	-0.4291717	0.000
Avanzo pro capite	-0.0001882	0.000
Reddito pro capite	0.0000109	0.142
Appartenenza Città metro	-0.0923804	0.082
Campagna elettorale	0.0520885	0.165
PSI	-0.1944248	0.001
Popolazione presente	0.1346229	0.000
Capoluogo di Provincia	-0.6622452	0.000
Costante	-0.9426535	0.000

1. Non emergono chiare evidenze dell'effetto diretto e immediato degli interventi di superamento del Patto sulle scelte di investimento.
2. Non emergono chiare evidenze dell'effetto della **disponibilità di risorse** sulle scelte di investimento.

Gli investimenti nella Legge di bilancio 2017

➤ LdB istituisce a livello centrale il Fondo per il finanziamento di investimenti

Rende disponibili risorse Nel corso dell'anno individua l'elenco delle opere da finanziare -> **tempi di avvio**

Per gli investimenti dei comuni	LEGGE DI BILANCIO 2017-20		A REGIME
	% comuni	Importo totale	
E c/cap (oneri, cessioni patrimonio, trasf. in c/cap)	100%	10 mld	Confermato
Avanzo di amministrazione, nei limiti concessi dalla L. Bilancio 2017	67%	700 mln (l'avanzo è pari a 2,5 mld)	Spazi finanziari concessi dal Governo ai comuni che hanno risorse
Indebitamento nel limite del saldo > 0	77%	3,3 mld	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 Fondi FSC	Trasferimenti una tantum

A fronte di investimenti pari a **10 miliardi** 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.

Azione di supporto agli enti per velocizzare la spesa.

Il successo della manovra nel 2017?

Evoluzione dei pagamenti per investimenti diretti

	Comuni e Unioni di comuni					Province e Città Metropolitane				
	2015	2016	2016/ 2015	2017	2017/ 2016	2015	2016	2016/ 2015	2017	2017/ 2016
Gennaio	633	509	-19,6%	494	-2,9%	62	53	-15,1%	43	-18,7%
Febbraio	1.252	1.334	6,5%	1.304	-2,2%	187	156	-16,9%	110	-29,3%
Marzo	1.944	2.038	4,8%	2.086	2,4%	284	246	-13,6%	194	-21,0%
Aprile	2.630	2.594	-1,4%	2.602	0,3%	374	309	-17,5%	256	-17,1%
Maggio	3.312	3.226	-2,6%	3.241	0,5%	455	389	-14,4%	330	-15,3%
Giugno	4.038	4.006	-0,8%	3.981	-0,6%	540	460	-14,8%	412	-10,5%
Luglio	4.882	4.760	-2,5%	4.696	-1,3%	653	549	-15,8%	490	-10,8%
Agosto	5.652	5.464	-3,3%	5.396	-1,2%	737	636	-13,7%	572	-10,1%
Settembre	6.476	6.169	-4,7%	6.096	-1,2%	829	715	-13,7%	650	-9,1%
Ottobre	7.429	6.948	-6,5%	6.819	-1,9%	942	795	-15,6%	725	-8,9%

Fonte: SIOPE e piano dei conti armonizzato. Dati in milioni di euro

Il segno negativo degli investimenti locali del 2017

Le nuove risorse e gli spazi finanziari per gli investimenti dei Comuni – Legge di Bilancio 2018

➤ LdB riprogramma il Fondo per il finanziamento di investimenti:

DOTAZIONE **1,2** miliardi di euro per il 2017, **2,8** miliardi per il 2018, **3,2** miliardi per il 2019 e **40** miliardi per gli anni dal 2020 al 2032, TOT **46** miliardi (DPCM Proposta di ripartizione del Fondo per settore)

Per gli investimenti dei comuni	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 agli enti (Comuni, Province e Città metropolitane) che hanno risorse
Avanzo di amministrazione <=0	150ml (300 nel 2019 e 400 nel 2020) per la messa in sicurezza di edifici e territorio	Risorse aggiuntive
Piccoli comuni pop. < 5.000 ab. 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
Fondo per la progettazione	500 ml	Integrazione del fondo

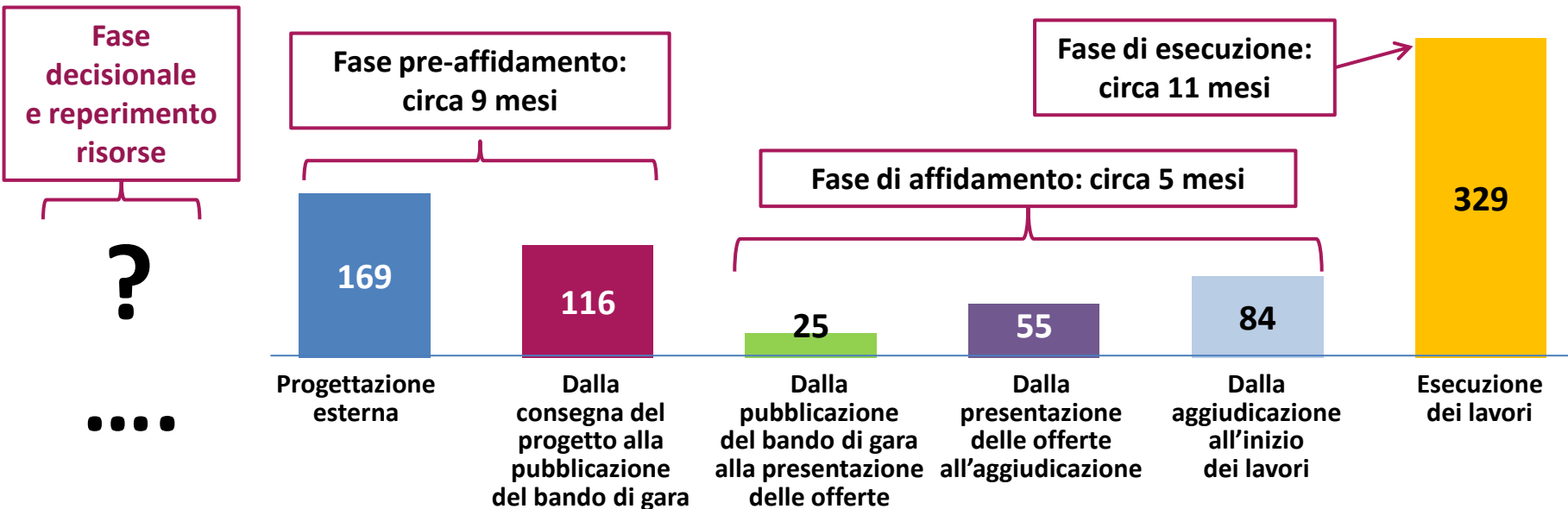
L'incremento degli investimenti pubblici rappresenta ancora l'asse principale della manovra dedicata agli enti locali.

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

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

Durata Media totale 25 mesi:
14 mesi di preparazione
11 mesi di esecuzione

Tempi medi per fasi di vita dei progetti (giorni)
Lavori pubblici di importo >= 40 mila euro. Anni 2011-2017



Fonte: Elaborazioni su dati SIMOG, Osservatori Regionali dei Contratti Pubblici

COSA IMPEDISCE AGLI ENTI DI TORNARE AI LIVELLI DI INVESTIMENTO DI QUALCHE ANNO PRIMA?

1. la fase decisionale particolarmente lunga (mancanza di progetti);
2. intervengo altre cause che incidono sulla congiuntura

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)
3. Riforme istituzionali

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.

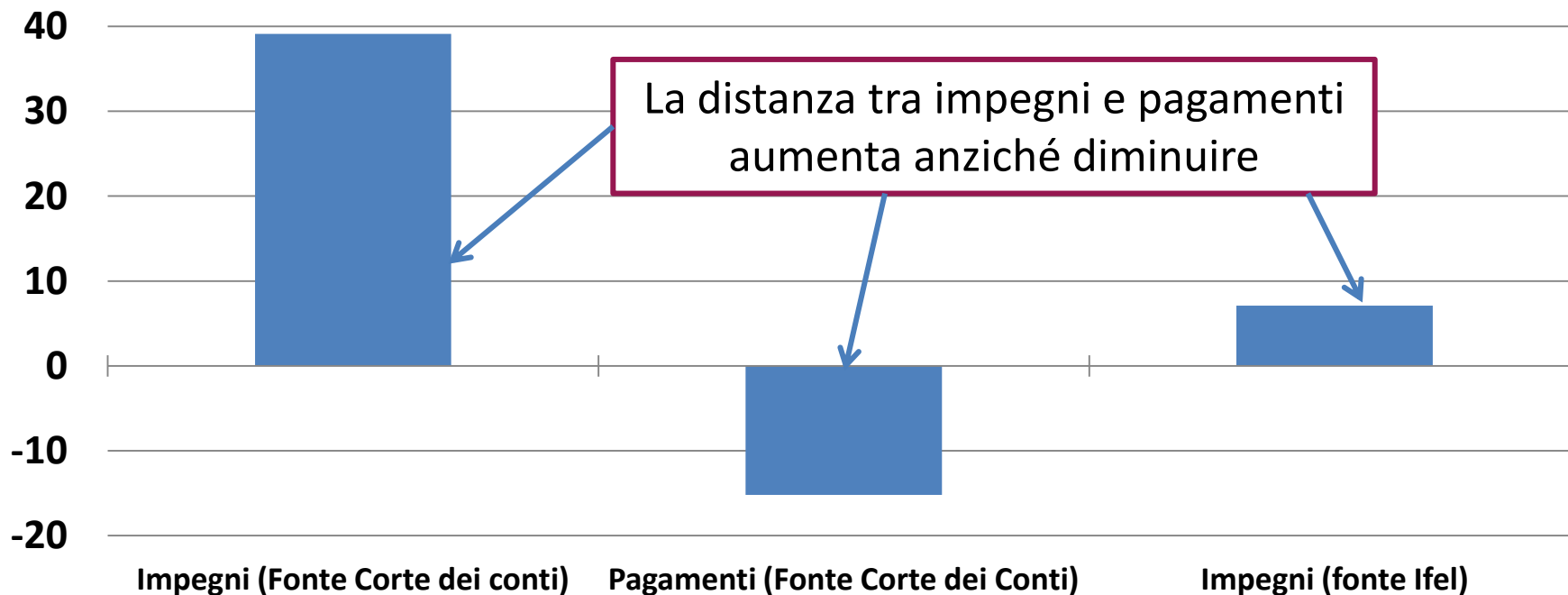
Rischio di sovra-normazione e mancanza di competenze adeguate a gestire l'innovazione



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

A. Le debolezze dell'armonizzazione contabile

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



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.

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.**

C. La difficoltà ad innovare e il capitale umano. L'occupazione nel pubblico impiego

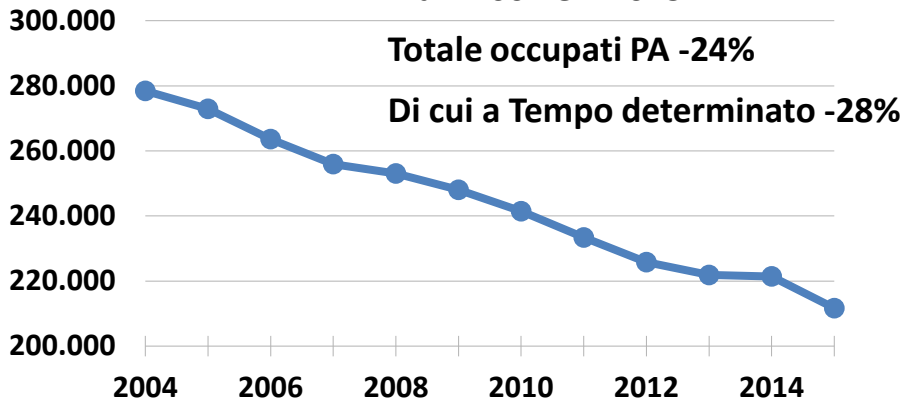
Comparto Regioni – Enti locali

Tutte le modalità contrattuali

Tra il 2004 e il 2015:

Totale occupati PA -24%

Di cui a Tempo determinato -28%



La platea degli stabilizzabili

% lavoratori stabilizzabili TOSCANI per anni lavorati presso l'amministrazione

Oltre 7 anni 25%

% lavoratori stabilizzabili TOSCANI per età

Fino a 29 3%

45-49 16%

Over 50 19%

- Confronto internazionale la posizione dell'Italia è al di sotto della media dei paesi OCSE per consistenza e retribuzioni (occupati PA < 20% del totale occupati)
- Riduzione degli addetti nella PA diffusa 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

Allocazioni alternative dei finanziamenti destinati al comparto pubblico, possibili scenari

- La LdB 2018 stanziava **Fondo per contrattazione collettiva** dell'amministrazione statale (**1,65 mld** dal 2018). Nuove assunzioni **484 milioni**.
- Rende possibile agli **enti locali regioni e sanità** di assumere con risorse proprie (che ricostruiamo pari a **2 miliardi totali**)

A seconda delle fonti di bilancio a cui gli enti potranno attingere per l'applicazione di questa norma **si accentueranno le disparità** tra enti in buona salute finanziaria e di risorse umane e enti in difficoltà sul piano delle risorse finanziarie e umane.