

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

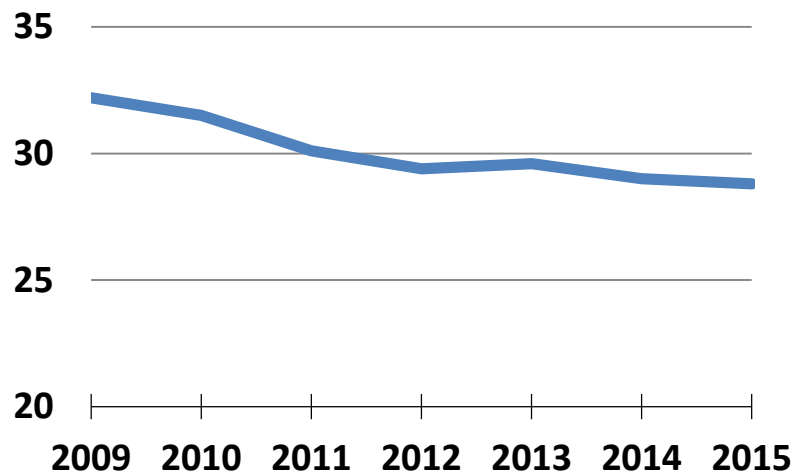
Rapporto sulla finanza territoriale 2017
14 dicembre 2017 – Camera dei deputati, Roma

La crisi delle finanze pubbliche si accompagna a un processo di accentramento

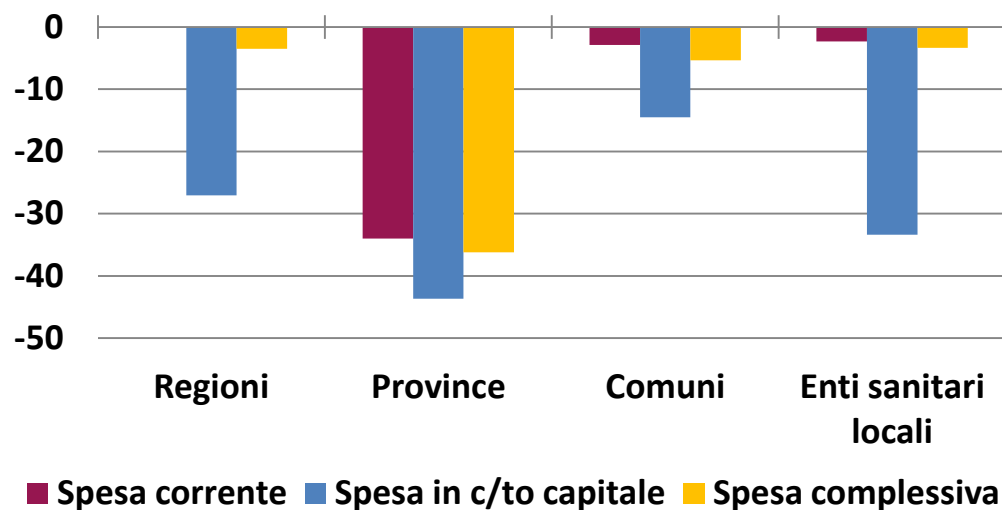
Le evidenze ormai consolidate degli ultimi 10 anni

AUTONOMIA DI SPESA - QUOTA SPESA LOCALE SU TOTALE SPESA AAPP

Valori %



SPESA DI REGIONI, PROVINCE, COMUNI E ENTI SANITARI
Variazioni % 2010-2015



Si riduce la spesa degli enti territoriali

Il contributo al risanamento riguarda tutti i livelli di governo decentrato e soprattutto gli investimenti pubblici (oltre il 60% degli investimenti pubblici complessivi)

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.

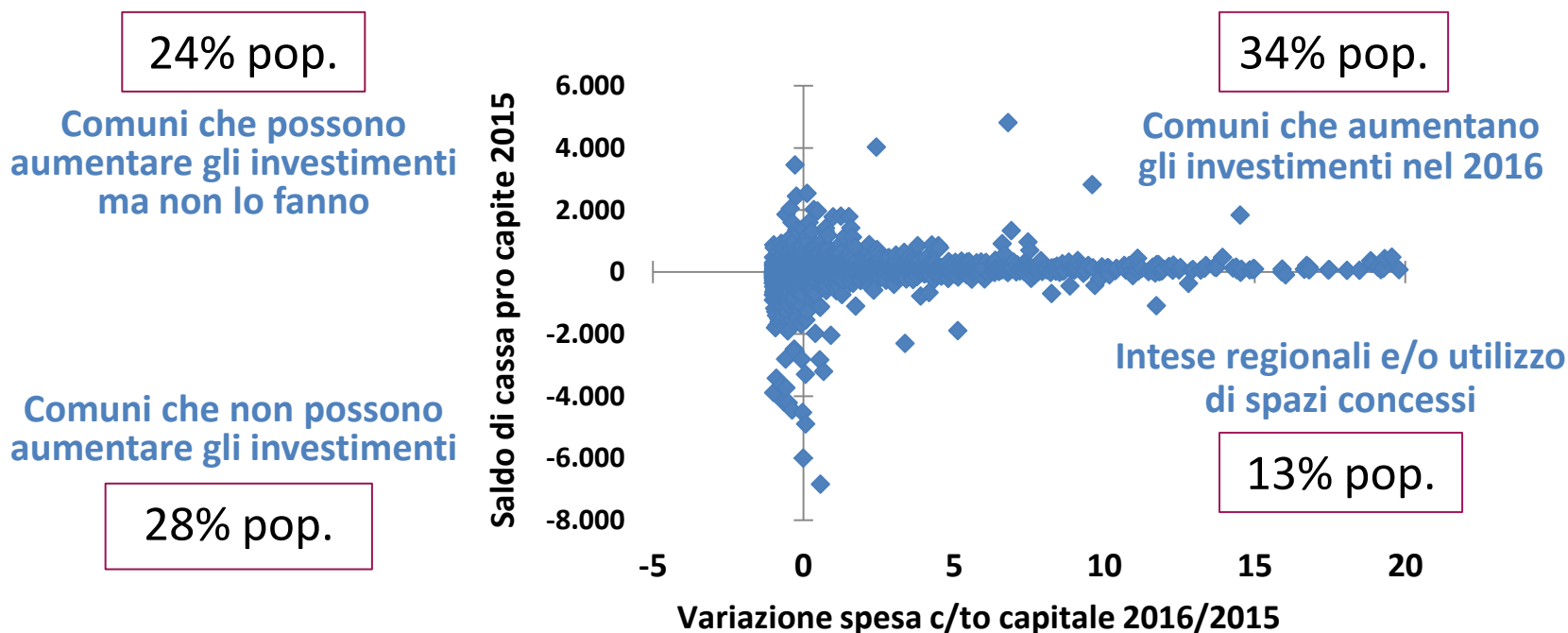
2. Legge di bilancio 2017 stanziando risorse (spazi finanziari) per investimenti, con quali effetti? La congiuntura 2017

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.

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

Nel 2016 i comuni possono utilizzare le risorse di cui dispongono per investire. Si aprono spazi di investimento per gli enti che hanno **saldi di competenza > 0 e disponibilità di cassa**: quali gli effetti?



Nel 2016 i pagamenti in c/capitale si riducono **del -13%** (Istat)

L'efficacia delle politiche di rilancio: 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

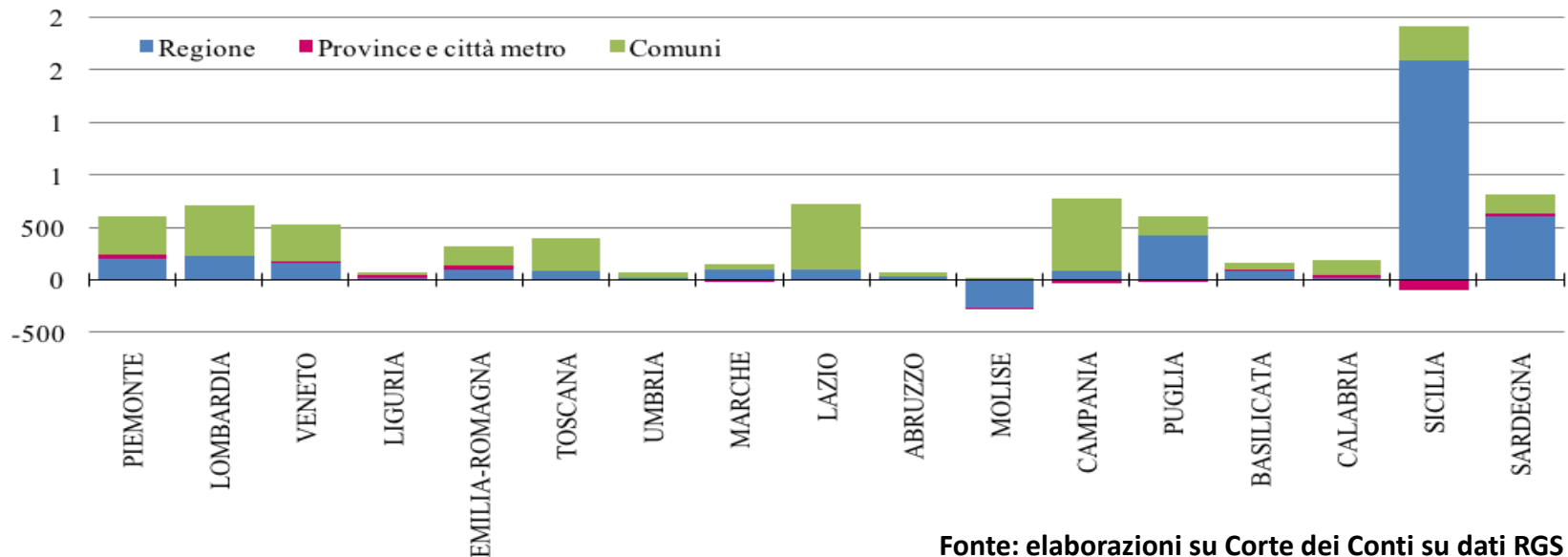
1. Non emergono chiare evidenze dell'effetto diretto e immediato degli interventi di superamento del Patto sulle scelte di investimento.
2. Non emergono chiare evidenze dell'effetto della **disponibilità di risorse** sulle scelte di investimento.

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, nonostante siano soggette a restrizioni finanziarie.

Incapacità di programmare o altre le cause?

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?

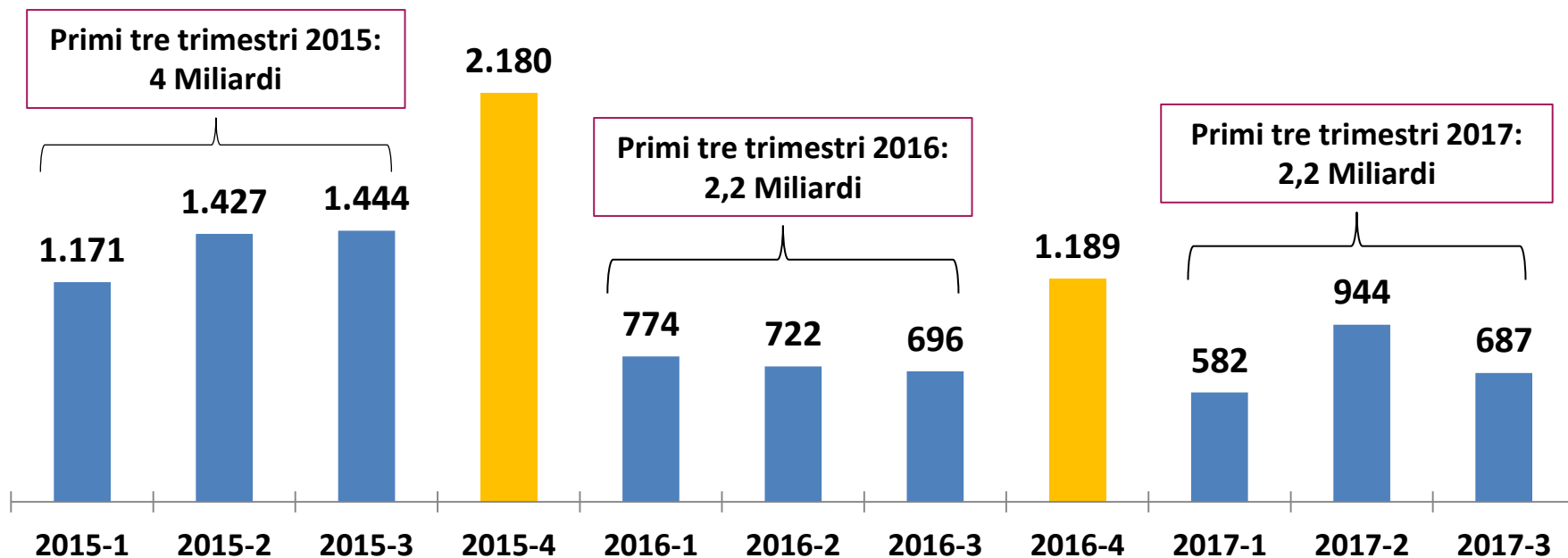
L'avvio di nuovi lavori nei **primi 3 trimestri** del 2017

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).

COMUNI. Valore delle procedure avviate (CIG) di importo > 40.000 euro.

Anni 2015-2017. Dato trimestrale. Milioni di Euro correnti



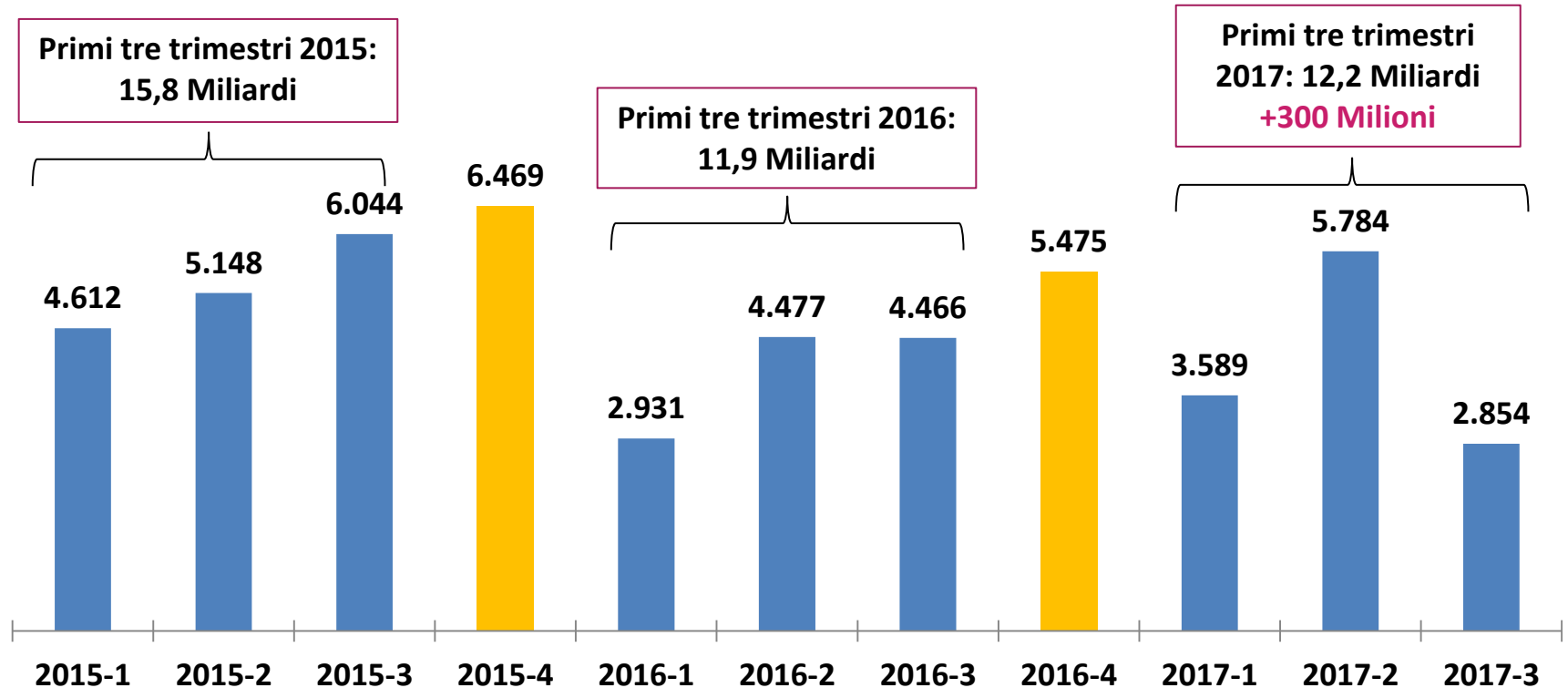
Fonte: Elaborazioni su dati SIMOG, Osservatori Regionali dei Contratti Pubblici

I primi tre trimestri del 2017 sono in linea con il 2016
Rimangono sotto le aspettative

Il successo della manovra?

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

Tutte le stazioni appaltanti - Valore delle procedure avviate (CIG) di importo > 40.000 euro. Anni 2015-2017. Dato trimestrale. Milioni di Euro correnti



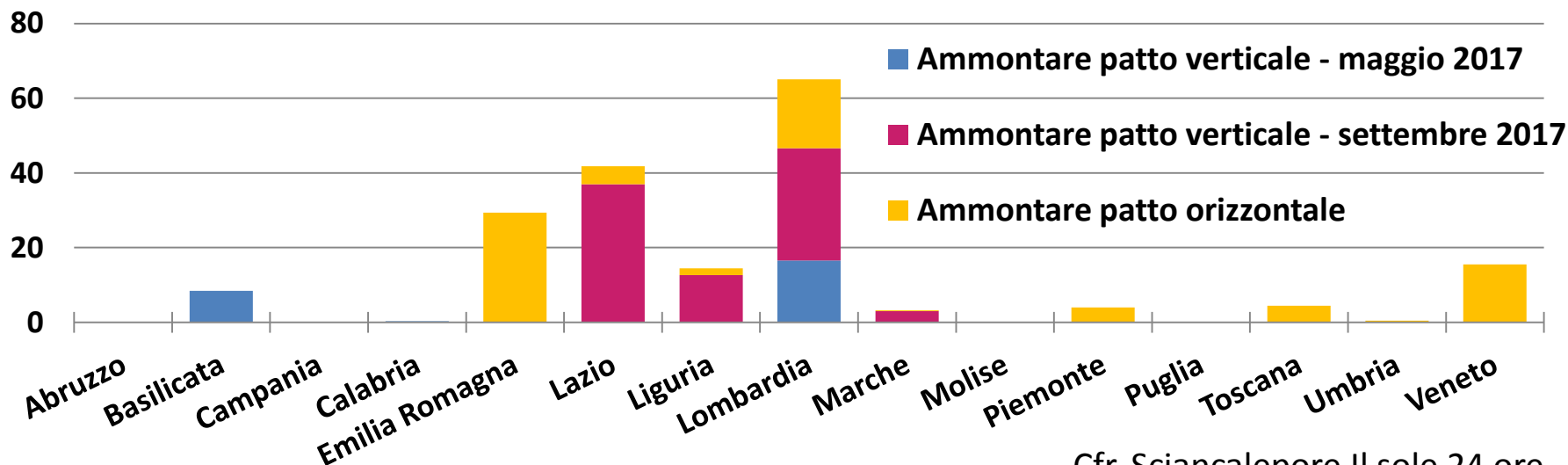
Fonte: Elaborazioni su dati SIMOG, Osservatori Regionali dei Contratti Pubblici

I dati di tutte le stazioni appaltanti sono più confortanti, si registra un leggero aumento rispetto ai primi tre mesi del 2016, ma su livelli ancora inferiori al 2015

Nonostante lo scarso utilizzo delle risorse, le intese regionali non hanno successo

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

Spazi scambiati (187 milioni di euro)



Cfr. Sciancalepore Il sole 24 ore

Le regioni, a causa dei tagli a cui sono soggette, non dedicano risorse alle Intese.

Gli spazi concessi dai comuni sul patto orizzontale sono maggiori di quelli richiesti:

- in Lombardia gli spazi ceduti dagli enti vengono acquisiti dalle regioni e finanziano patto verticale;
- in Emilia la cessione di spazi viene incoraggiata attraverso priorità sul patto verticale
- In Veneto le eccedenze dei patti orizzontali vengono cedute alla regione.

Viene meno il ruolo **finanziario** e di **governance** delle regioni

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

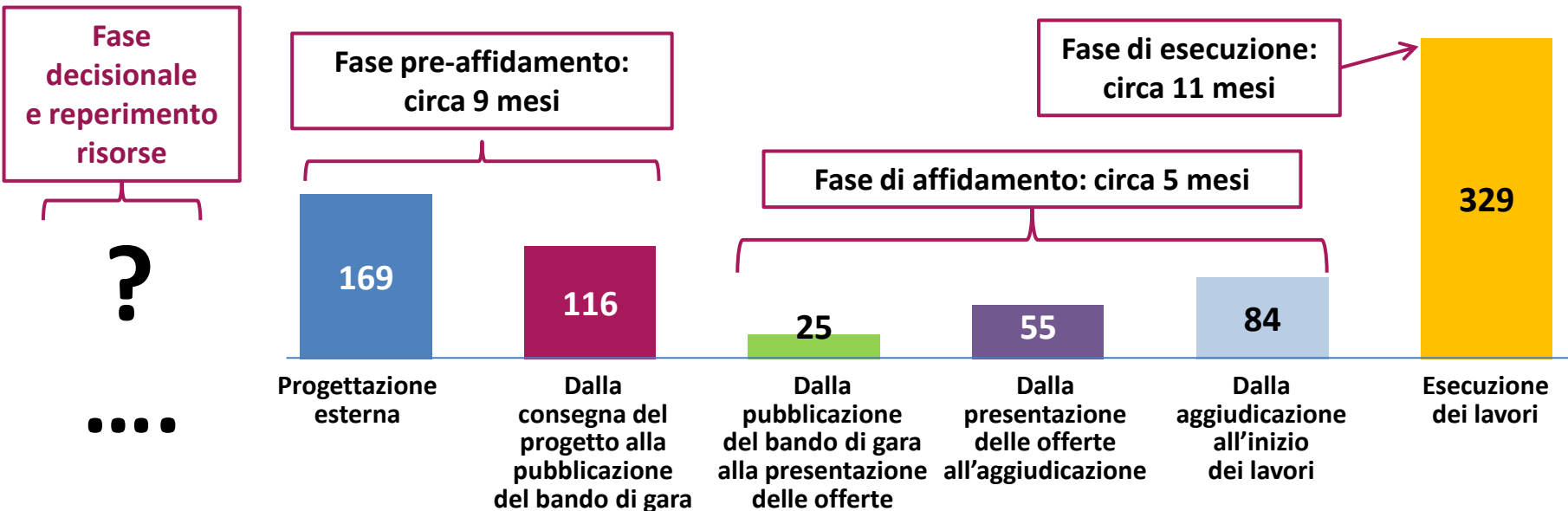
L'incremento degli investimenti pubblici rappresenta ancora l'asse principale della manovra dedicata agli enti locali.

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



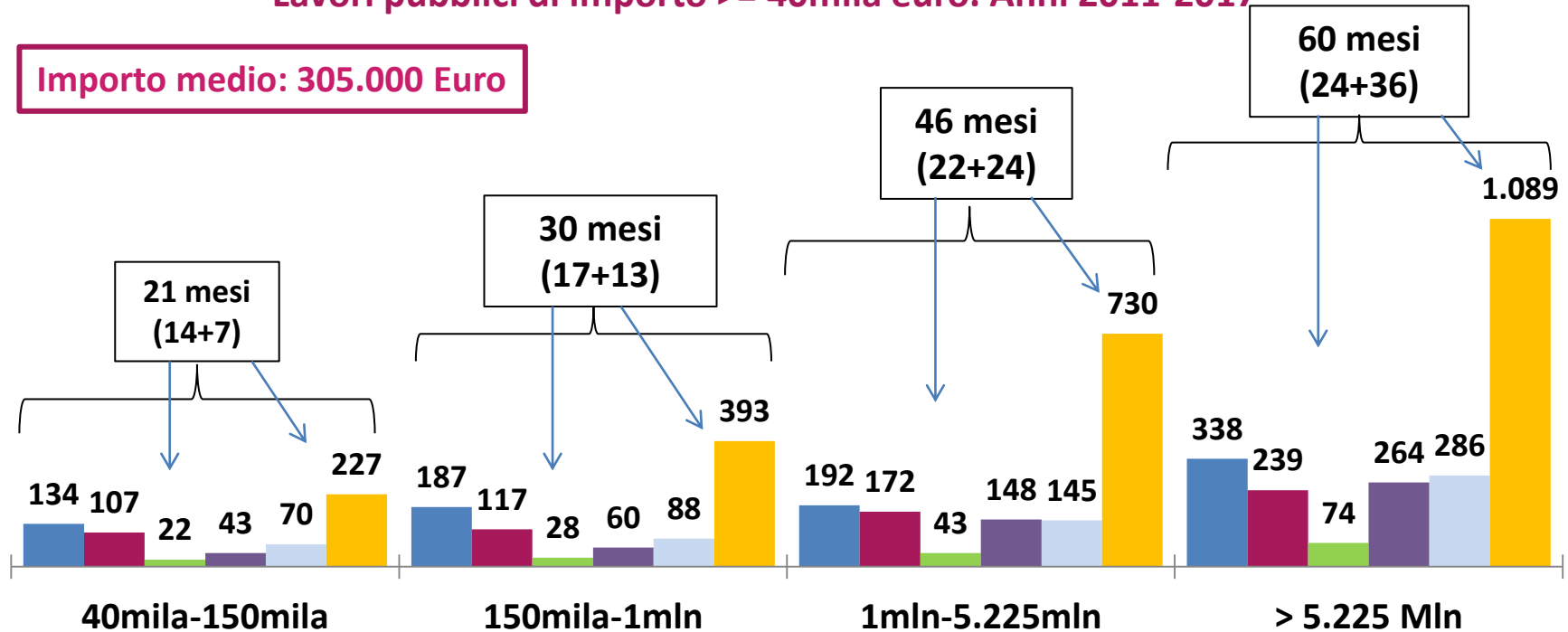
Fonte: Elaborazioni su dati SIMOG, Osservatori Regionali dei Contratti Pubblici

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

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

Comuni - Tempi medi per fasi di vita dei progetti e classe di importo
Lavori pubblici di importo ≥ 40 mila euro. Anni 2011-2017



- 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

Piccoli Lavori: 1 anno e mezzo (prog.+affidamento) e 1 anno (esecuzione)

Grandi lavori: 2 anni (prog.+affidamento) e 2 anni esecuzione

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

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.

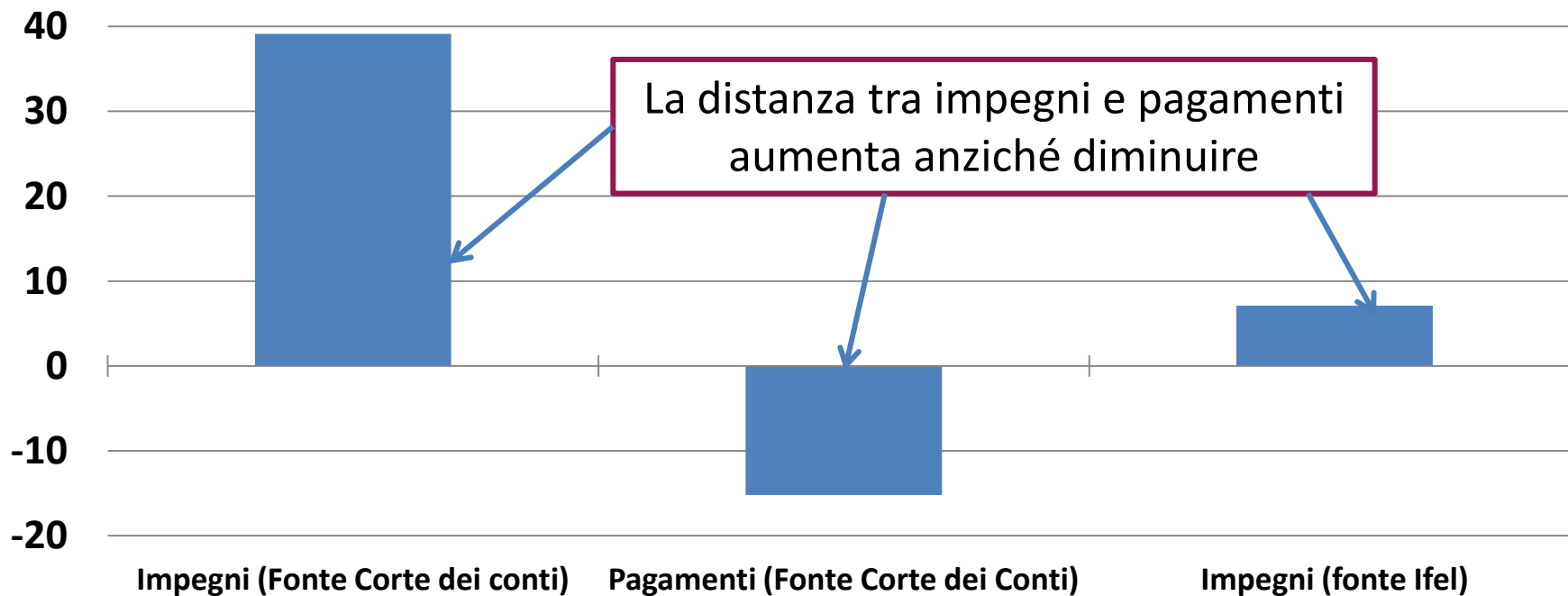
Rischio di sovra-normazione e mancanza di competenze adeguate a gestire l'innovazione



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.**

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
Numero di gare annue	%	%
N > 3 (più di una gara all'anno nel periodo)	5%	5%
1 < N < 3 (fino a una gara all'anno nel periodo)	28%	25%
N = 1 (almeno una gara nel periodo)	40%	53%
N = 0 (nessuna gara nel periodo)	27%	18%

Stando al numero di gare svolte negli ultimi anni, poche amministrazioni sembrerebbero 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.

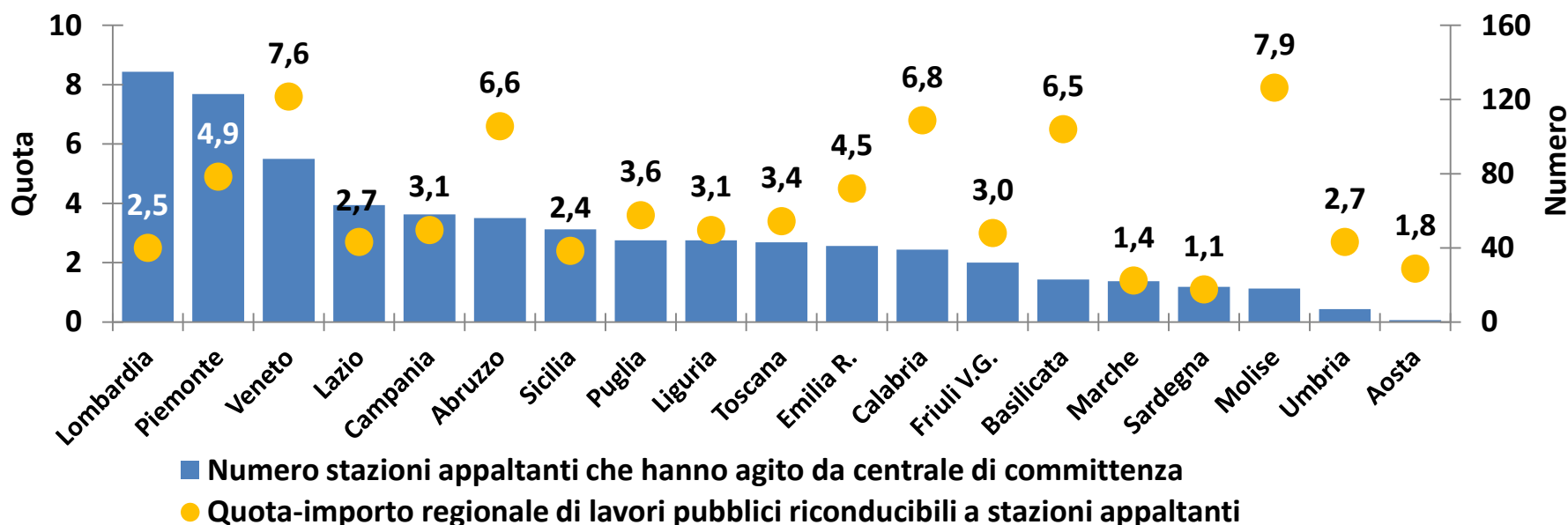
Correttivo: amplia a 5 anni il periodo di valutazione di esperienza, 88% dei comuni ha fatto almeno un lavoro.

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

In attesa delle linee guida ... il processo spontaneo di aggregazione delle stazioni appaltanti

Proprio a seguito della elevata frammentazione dei contratti e dell'impoverimento 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.

Quota-importo regionale di lavori pubblici e Numero di stazioni appaltanti che hanno svolto il ruolo di centrali uniche di committenza. Lavori Pubblici 2011-2017



Rispetto al complesso delle procedure di lavori pubblici degli enti locali, le stazioni appaltanti che hanno agito da centrali uniche di committenza (**915**) hanno avviato il **5,1%** dell'importo totale delle procedure. Solo la metà di queste risorse (il 2,5% dell'importo totale) è avviato da centrali uniche di committenza propriamente dette (CUC, SUA).

C. La difficoltà ad innovare e il capitale umano.

L'occupazione nel pubblico impiego

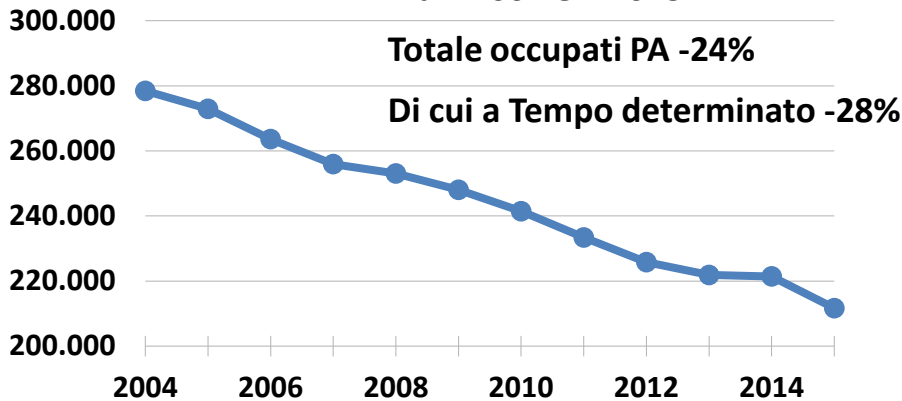
Comparto Regioni – Enti locali

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 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

Allocazioni alternative dei finanziamenti destinati al comparto pubblico, possibili scenari

		Tutto su contrattazione		Tutto su assunzioni	Stabilizzazione
		Aumenti diffusi	Aumenti concentrati		
% dipendenti coperti da aumenti	Stato	100%	97%		
	Regioni e enti locali	100%	80%		
Importo medio su beneficiari (Euro)	Stato	82	85		
	Regioni e enti locali	68	85		
Aumento % retribuzioni	Stato	3,0%	3,0%		
	Regioni e enti locali	2,2%	2,7%		
Numero assunzioni	Stato			85.517	
	Regioni e enti locali			39.721	
Aumento % dipendenti	Stato			4,2%	100% degli attuali TD
	Regioni e enti locali			3,2%	63% degli attuali TD

- La LdB 2018 stanziava **Fondo per contrattazione collettiva** dell'amministrazione statale (**300 milioni** per il 2016, **0,9 mld** per il 2017; **2,8** dal 2018)
- 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.

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
14 dicembre 2017 – Camera dei deputati, Roma