

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

*Patrizia Lattarulo*

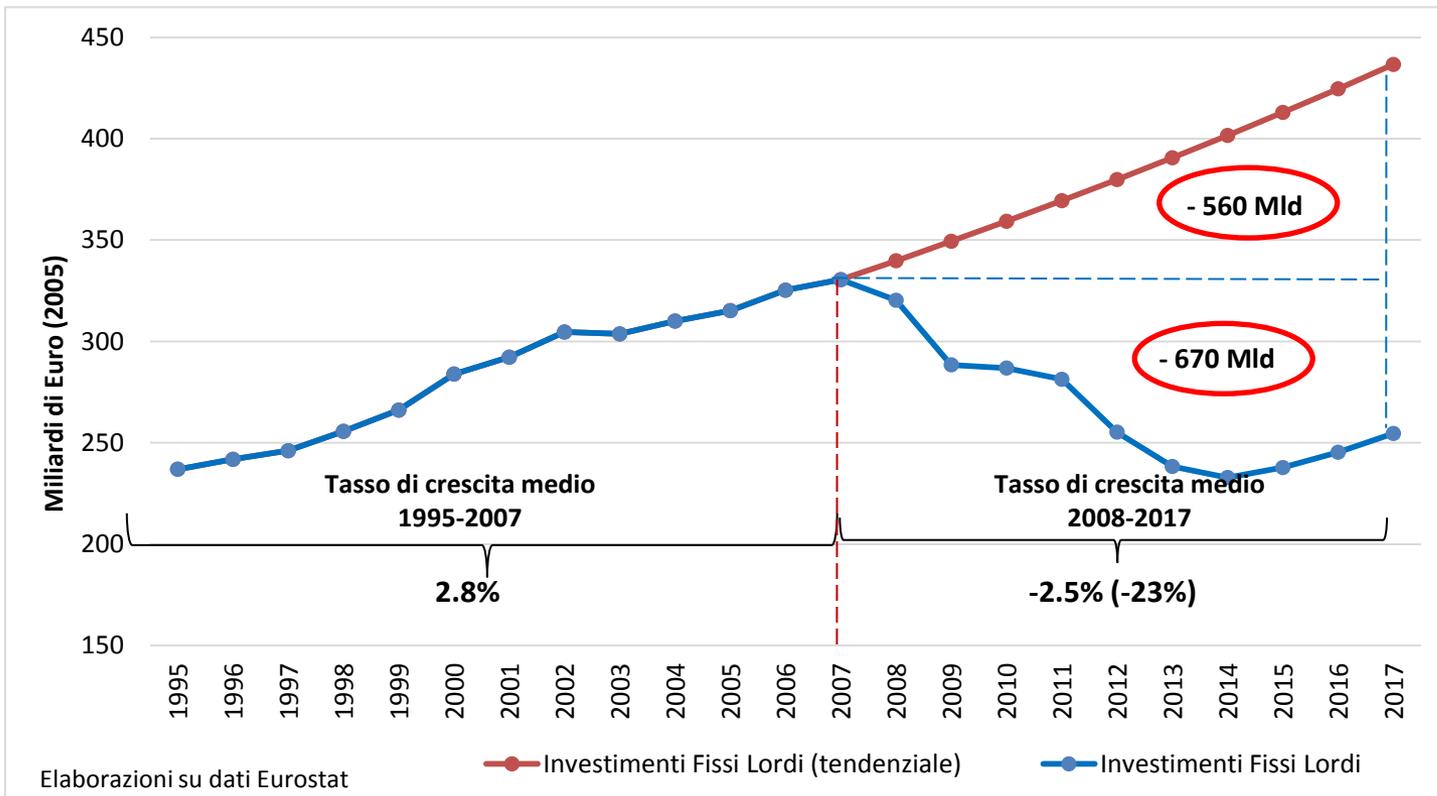
*Rapporto sulla finanza territoriale 2017*

19 Aprile 2018 – CNEL, Roma



# La crisi finanziaria e gli investimenti mancati

## Investimenti fissi lordi



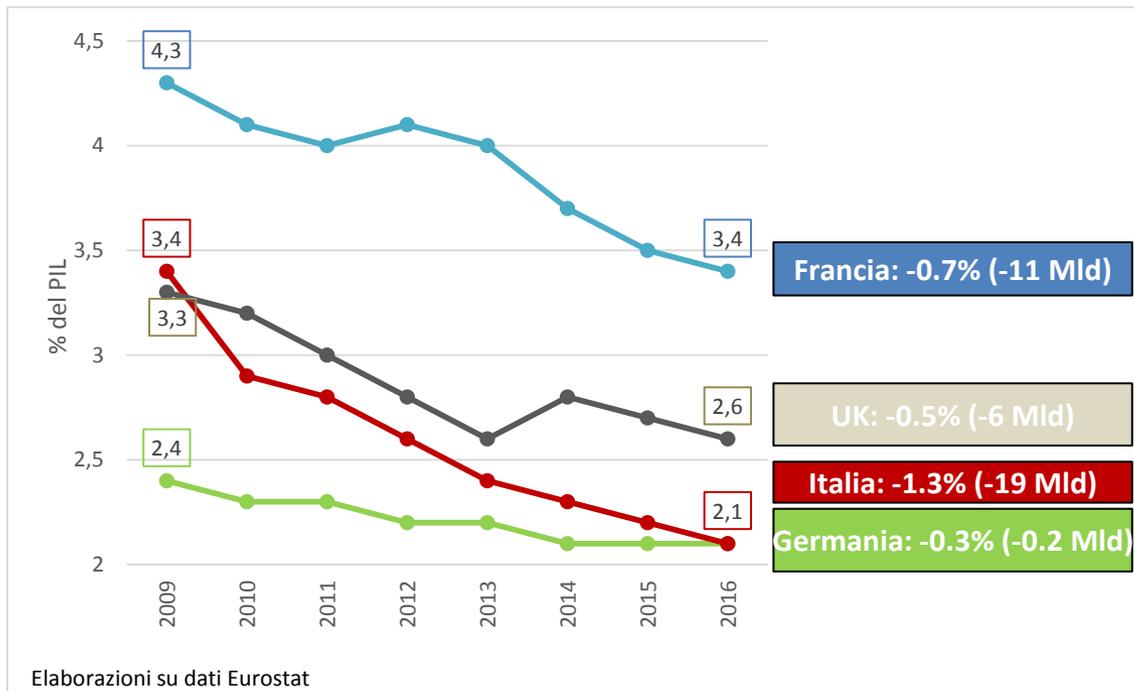
Accumulazione di capitale: circa 1.200 miliardi persi rispetto allo scenario tendenziale

Nel 2014, - 100 miliardi (30%)

**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.**

# Investimenti pubblici, il confronto europeo

## Investimenti pubblici su PIL, %

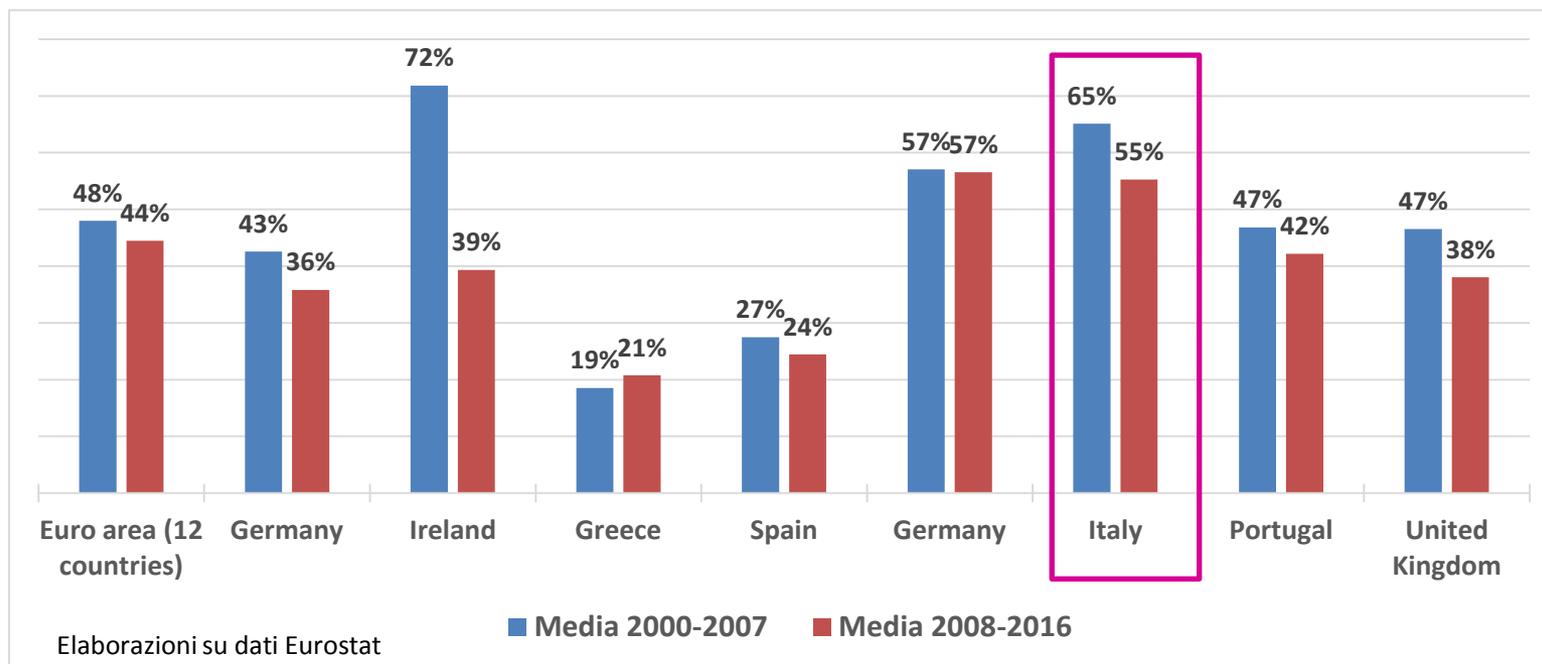


Nel corso della prima fase della crisi (2008-2009) gli investimenti pubblici sono aumentati, svolgendo una funzione parzialmente anti-ciclica (il loro peso sul totale degli investimenti ha raggiunto il livello massimo del 17% nel 2009), nella fase successiva il loro andamento è stato assolutamente declinante (e quindi pro-ciclico).

La situazione italiana è particolarmente delicata rispetto ad altri stati europei. La spesa pubblica per investimenti cala di circa l'1% tra il 2009 e il 2015 (dal 3,4 al 2,1 del PIL), per un ammontare di 19 miliardi di euro.

# La spesa pubblica per investimenti degli enti decentrati

## Spesa pubblica infrastrutturale Quota amministrazione locale



Il contributo al risanamento riguarda soprattutto gli enti decentrati

Le evidenze ormai consolidate degli ultimi 10 anni

# 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 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, assetti istituzionali);
- b) La capacità di innovazione della pubblica amministrazione e il capitale umano.

# 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 L. 243/2012: L. 164/2016

**Saldo Finale di competenza NON negativo**

Cioè

**Entrate Finali - Spese Finali  $\geq 0$**  *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)	
<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 E</b>	<b>Fondo pluriennale vincolato U</b>



Entrate  
=  
Uscite

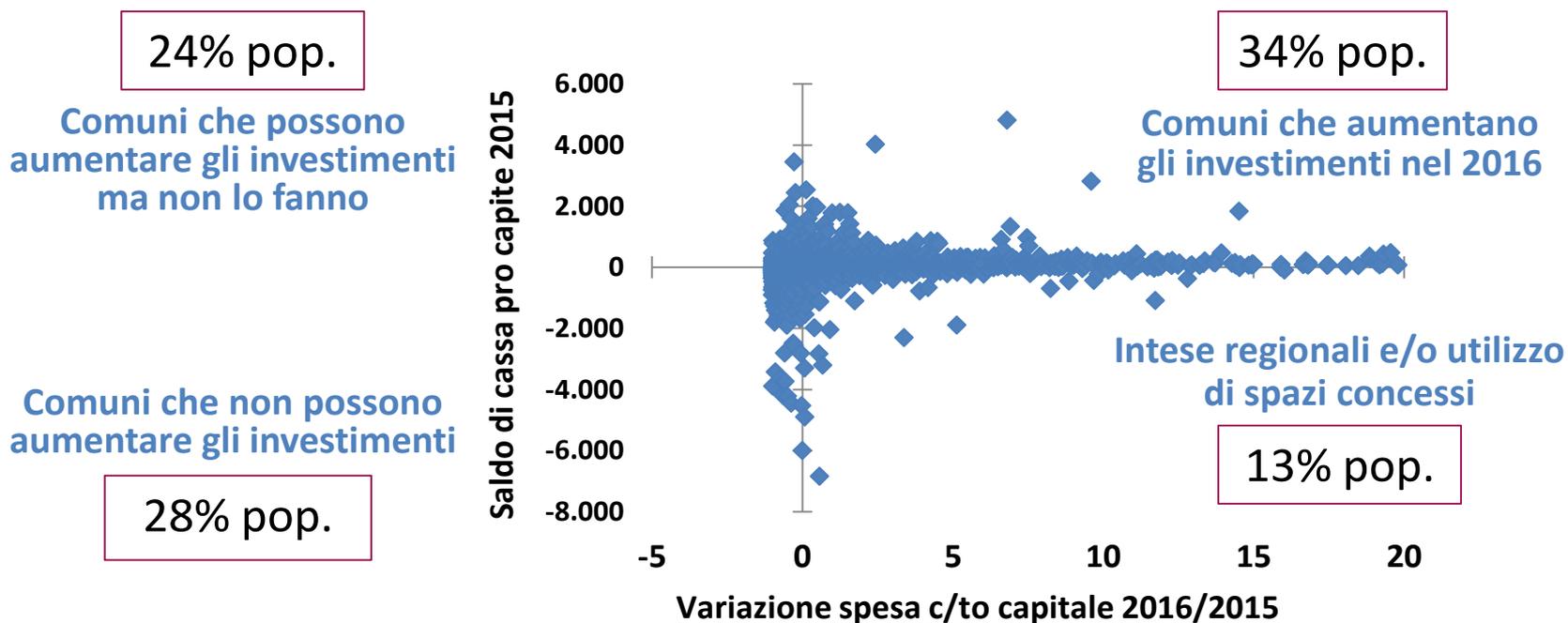
Valide ai fini del saldo finale

Vincolo contabile diverso da vincolo di finanza pubblica

**Pareggio di bilancio mirata al controllo del debito, ma non è misura rivolta a sostenere gli investimenti**

# 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

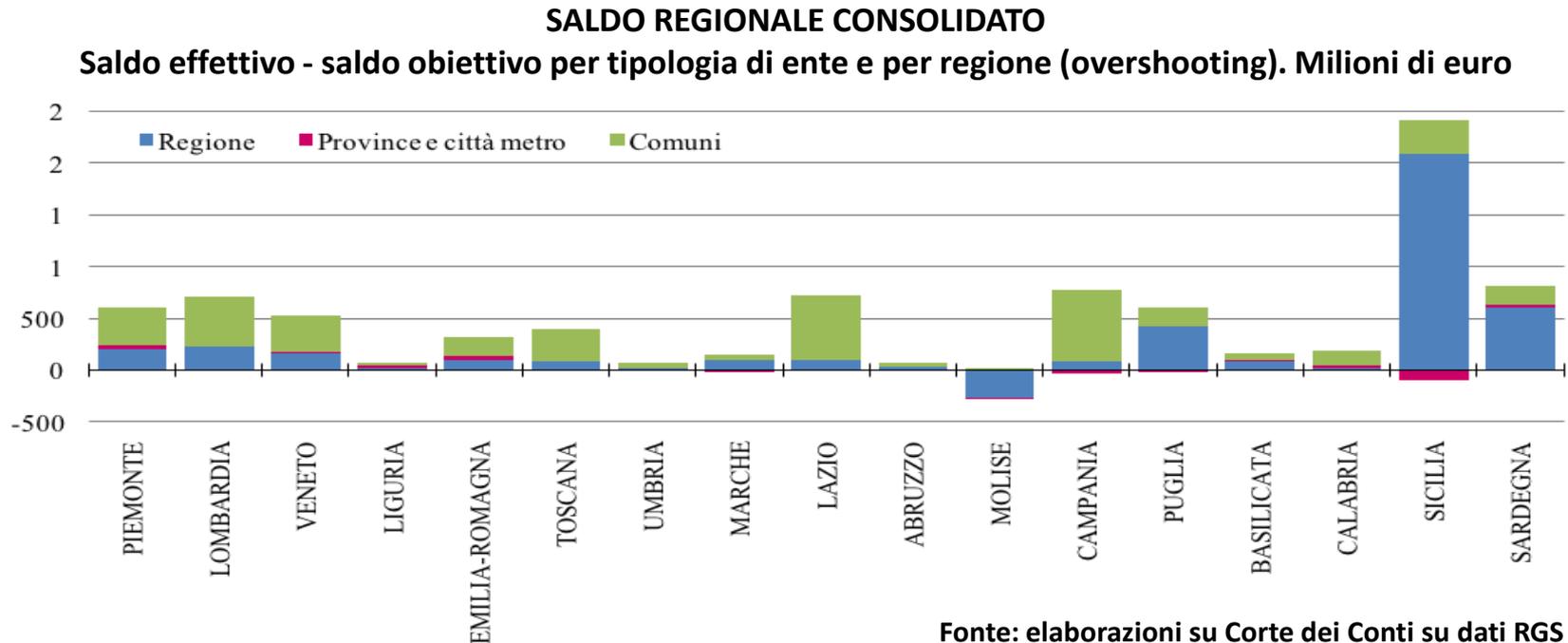
**R-squared = 0.078**

	Coef.	P> t
Nord	0.2780368	0.000
<b>Sud</b>	<b>-0.4291717</b>	<b>0.000</b>
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*).



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

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.

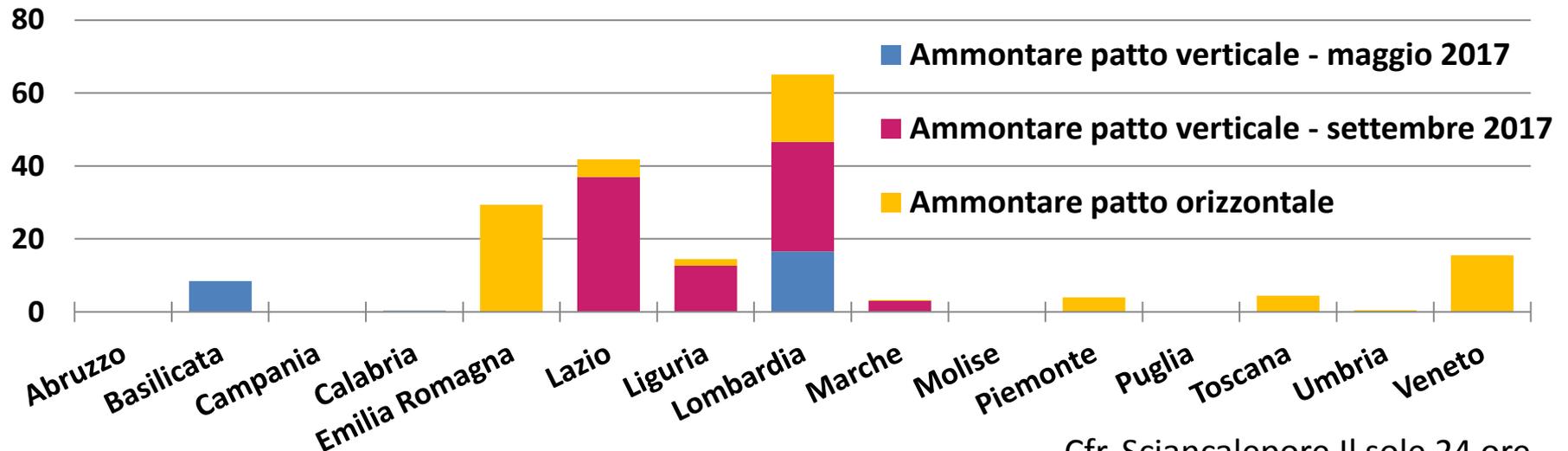
Azione di supporto agli enti per velocizzare la spesa dei Fondi di Coesione attraverso i Patti per lo sviluppo.

Risultato -14% uscite cassa 2017 comuni

# 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.

- 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

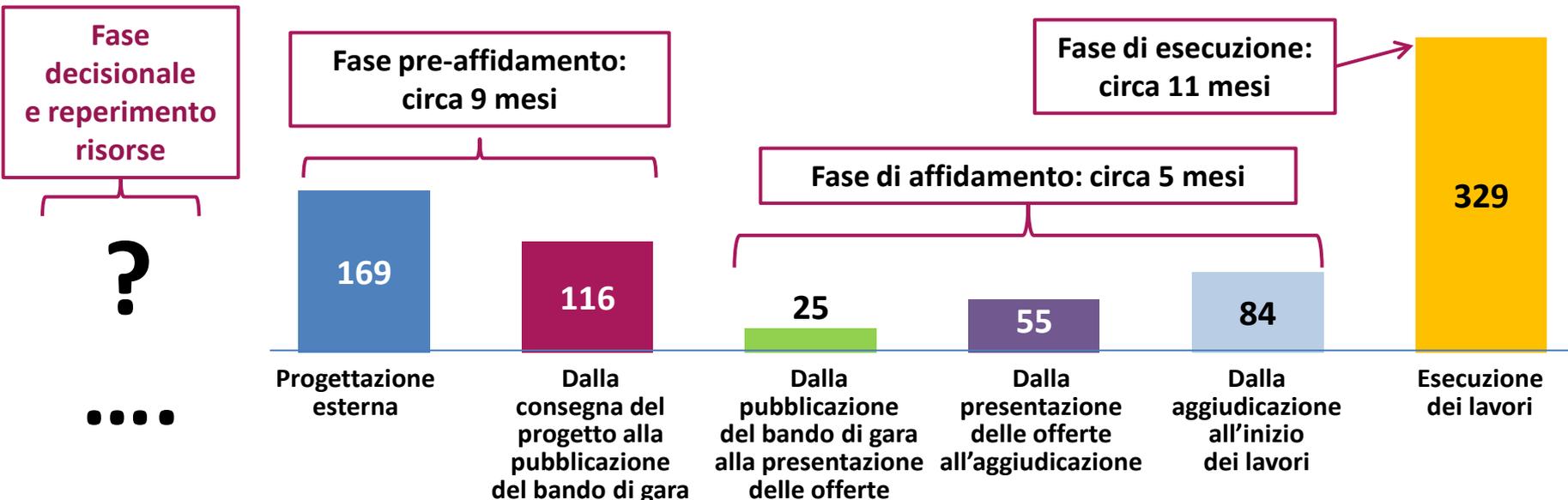
**L'incremento degli investimenti pubblici rappresenta ancora l'asse principale della manovra dedicata agli enti locali.**

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

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



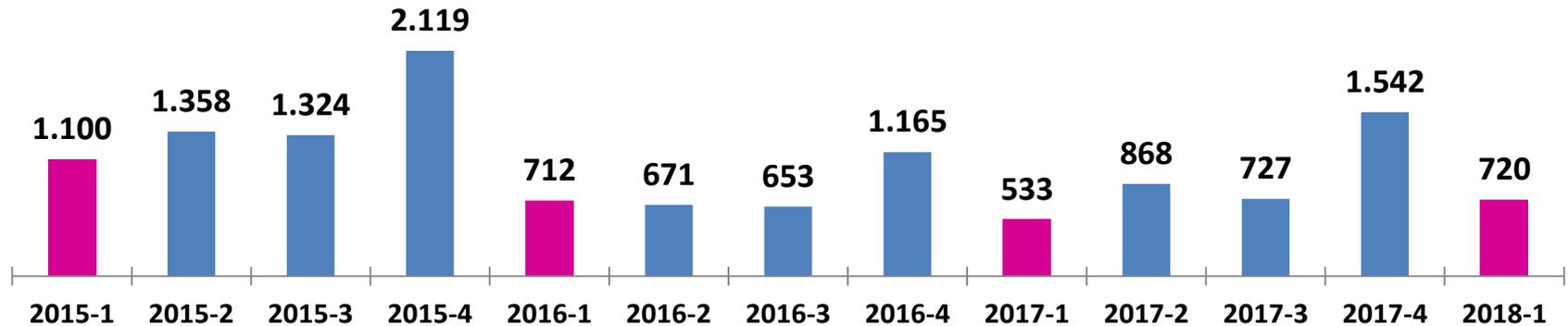
Fonte: Elaborazioni su dati SIMOG, Osservatori Regionali dei Contratti Pubblici

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

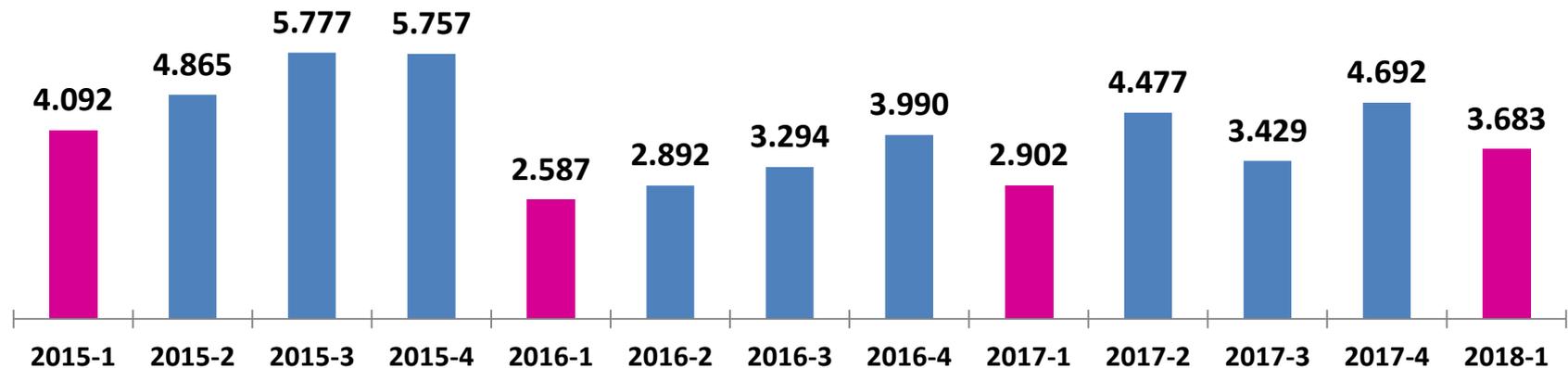
0. non è la mancanza di risorse
1. la fase decisionale particolarmente lunga (mancanza di progetti);
2. intervengo altre cause che incidono sulla congiuntura

# Primi mesi 2018

Comuni - Valore delle procedure avviate (CIG) di importo > 40mila euro. Anni 2015-2017. Dato trimestrale. Milioni di Euro correnti



Italia - Valore delle procedure avviate (CIG) di importo > 40mila euro. Anni 2015-2017. Dato trimestrale. Milioni di Euro correnti



# 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.

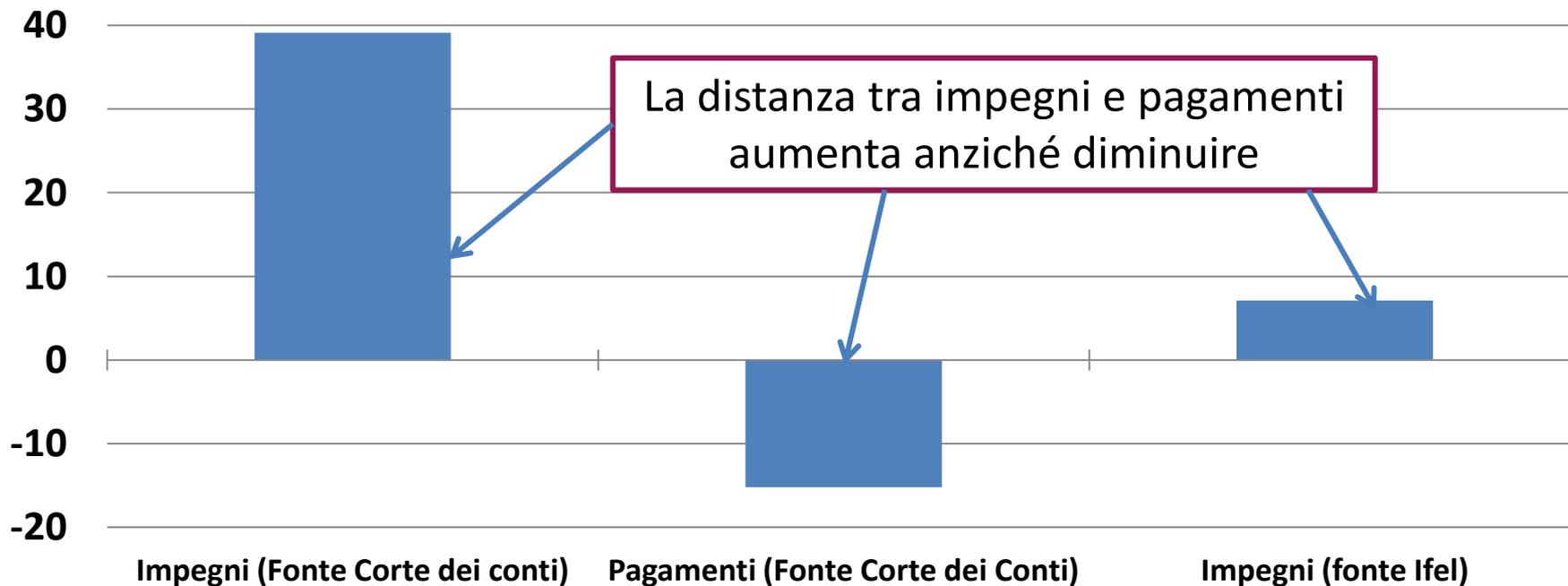
Rischio di sovra-normazione e mancanza di competenze adeguate a gestire l'innovazione



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.

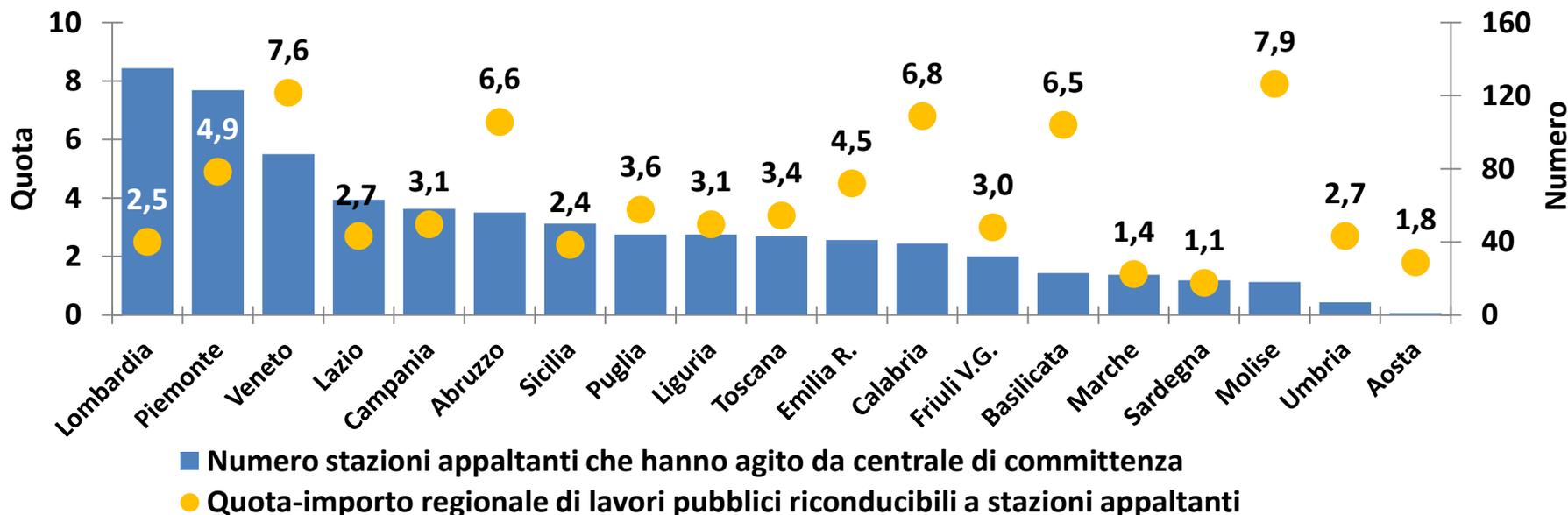
**Correttivo: amplia a 5 anni il periodo di valutazione di esperienza, 88% dei comuni ha fatto almeno un lavoro.**

**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

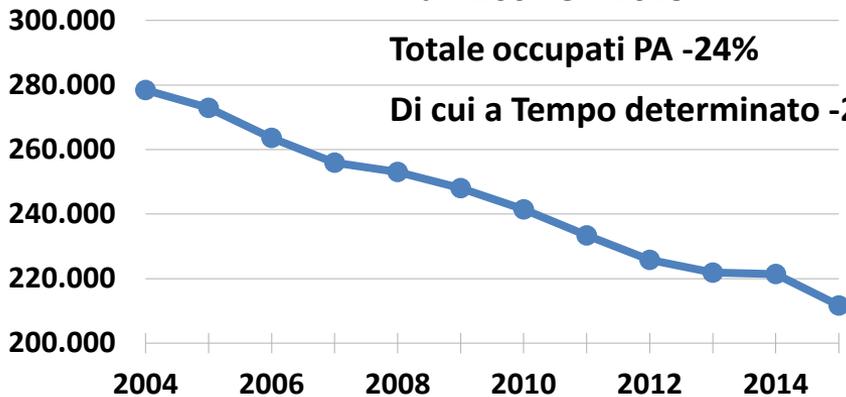
## Comparto Regioni – Enti locali

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

# Quali strategie per gli investimenti locali?

*Entrata a regime delle riforme attraverso:*

- *l'emanazione delle **linee guida** Anac (in uscita in questi giorni) rivolte ad agevolare la riorganizzazione operativa delle attività;*
- *una più decisa attivazione delle **Intese regionali** (quali modalità di condivisione delle risorse per gli investimenti a scala regionale);*
- *accompagnare le risorse finanziarie con la capacità di gestione ossia il **capitale umano** (per introdurre innovazione è necessario il supporto delle competenze);*
- *un **riordino istituzionale** più chiaro e coerente - assetti di governance decentrata: regioni, province, città metro, comuni, unioni di comuni -.*

➤ **Aggregazione tra comuni e livello ottimale nell'offerta dei servizi**

➤ **Province e referendum costituzionale 2017**

➤ **Regionalismo differenziato e macroregioni**

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

*Rapporto sulla finanza territoriale 2017*

19 Aprile 2018 – CNEL, Roma

