

# VINCOLI EUROPEI E INVESTIMENTI PUBBLICI IN ITALIA E IN TOSCANA

**Giugno 2017**

# La lenta ripresa dell'economia e le misure per la crescita

I segnali di ripresa economica sono ancora molto incerti, nonostante negli ultimi anni siano state messe in campo una serie di misure di rilancio dell'economia che stentano a manifestare completamente gli attesi effetti positivi. Mentre rimane forte per il nostro paese il vincolo di controllo dei conti pubblici.

**Si tratta di MISURE (in ambito PA) che riguardano:**

**Risorse**  
(es. L. bilancio,  
Decreto Infrastrutture, ...)

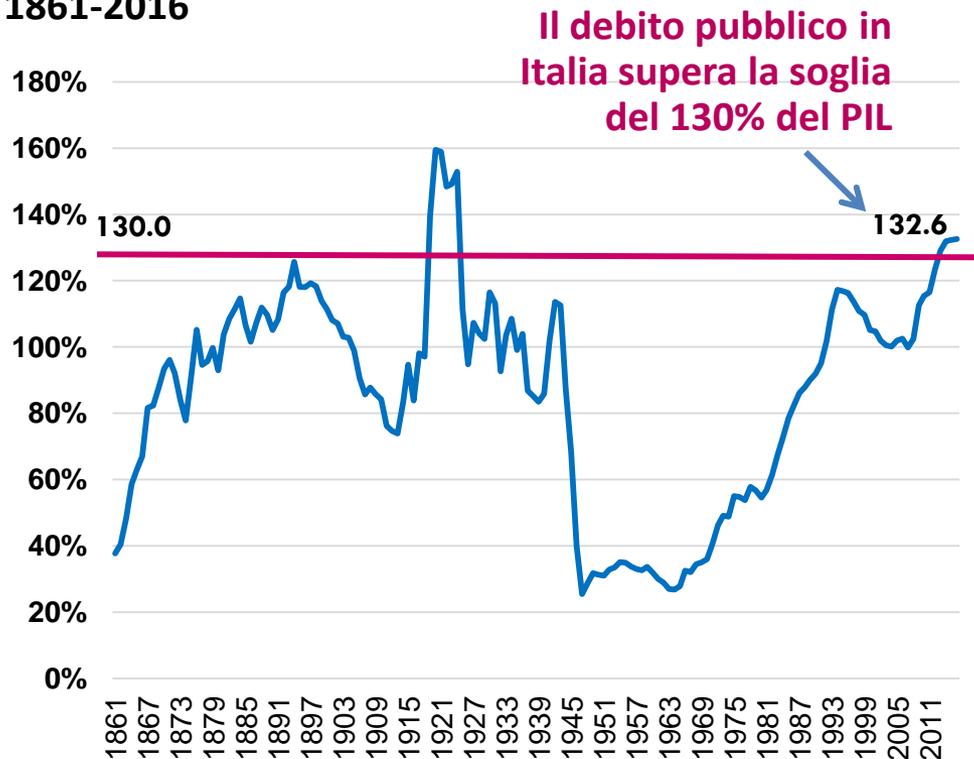
**Riforme**  
(armonizzazione ai conti pubblici europei,  
superamento del Patto di Stabilità, assetti  
istituzionali, riforma dei contratti pubblici)

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.

# Il debito pubblico in Italia e i vincoli europei

## Rapporto tra debito pubblico e PIL

1861-2016



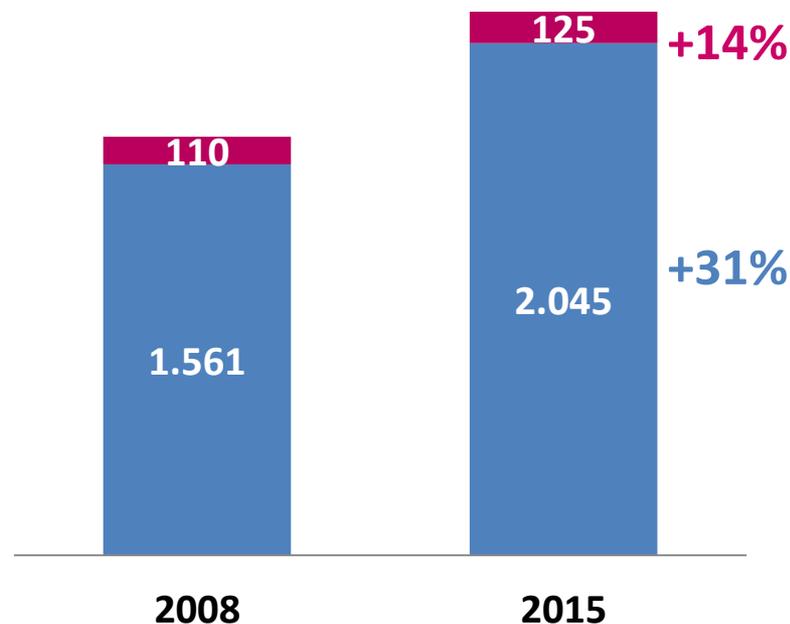
**Rischio attacchi speculativi con conseguente:**

- difficoltà nel ricollocamento titoli
- costo del rifinanziamento

**Mentre oggi i tassi di interesse sono bassi**

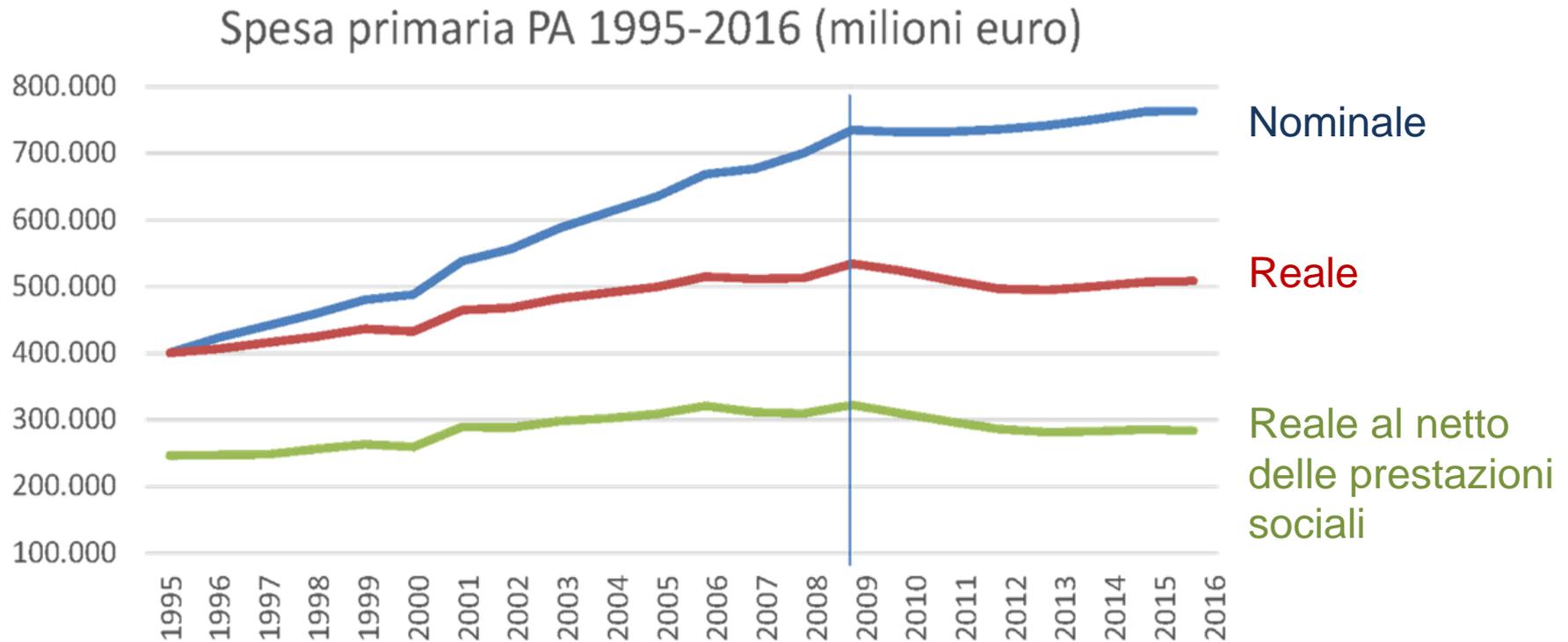
## Debito delle amministrazioni pubbliche

- Amministrazione centrale
- Amministrazione locale



**Il debito delle amministrazioni locali è pari al 6% del totale ed è cresciuto poco negli ultimi anni**

# Spesa primaria della PA in Italia, trend e composizione



**Dal 2009 la spesa primaria subisce un freno in valori nominali**

**Il trend diminuisce in valori costanti**

**Diminuisce la spesa al netto delle prestazioni sociali**

**L'unica componente della spesa che cresce è quella previdenziale**

\* Spesa PA al netto degli interessi

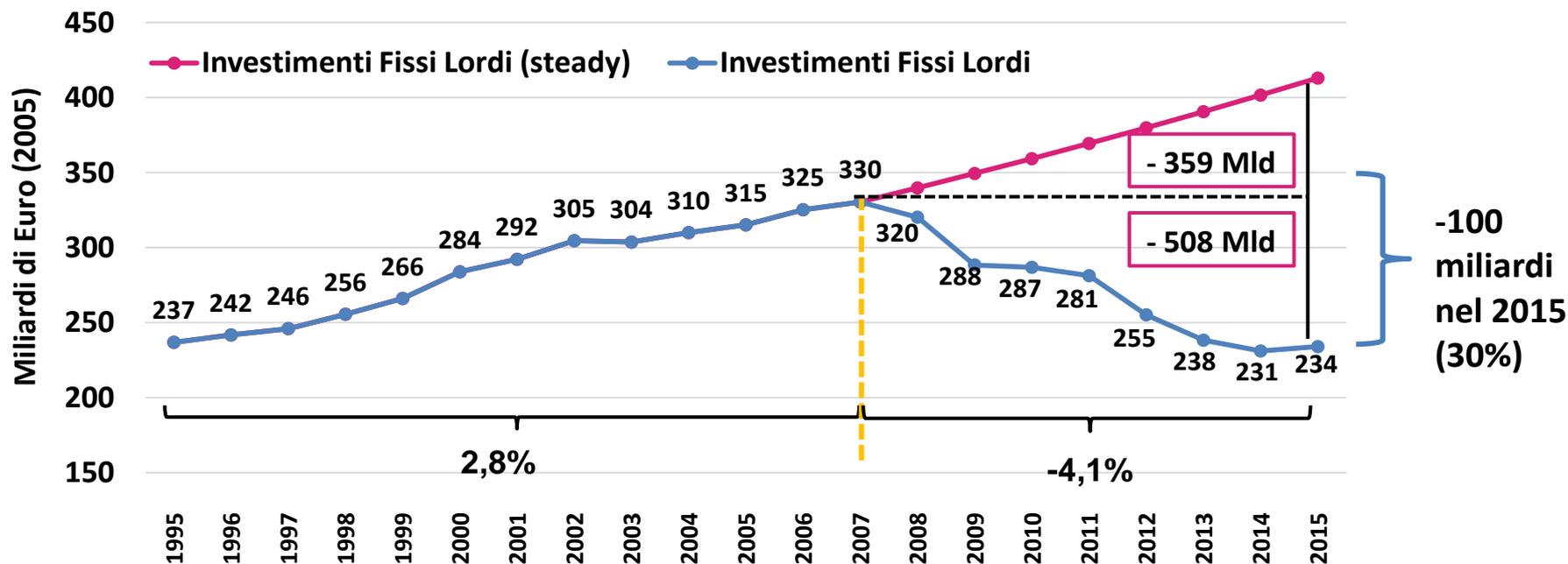
# Composizione della spesa per funzioni

	1999		2015		Differenza quota
	Milioni	Quota %	Milioni	Quota %	
<b>I generali</b>	120.242	21,7	137.769	16,6	-5,0
<i>Di cui: interessi</i>	72.797	13,1	70.596	8,5	<b>-4,6</b>
<i>Altro</i>	47.445	8,5	67.173	8,1	-0,4
<b>Difesa</b>	12.794	2,3	19.711	2,4	0,1
<b>Ordine pubblico e sicurezza</b>	23.510	4,2	30.728	3,7	-0,5
<b>Affari economici</b>	48.244	8,7	66.695	8,1	-0,6
<b>Protezione dell'ambiente</b>	9.225	1,7	15.876	1,9	0,3
<b>Abitazioni e assetto del territorio</b>	9.123	1,6	10.056	1,2	-0,4
<b>Sanità</b>	65.869	11,9	117.012	14,1	<b>2,3</b>
<b>Attività ricreative, culturali e di culto</b>	10.490	1,9	12.170	1,5	-0,4
<b>Istruzione</b>	52.912	9,5	65.193	7,9	<b>-1,7</b>
<b>Protezione sociale</b>	202.693	36,5	352.570	<b>42,6</b>	<b>6,1</b>
<b>Spesa totale</b>	555.102	100,0	827.780	100,0	

**Si riducono tutte le voci di spesa mentre cresce la spesa previdenziale**

# La crisi economica e gli investimenti (pubblici e privati) mancati

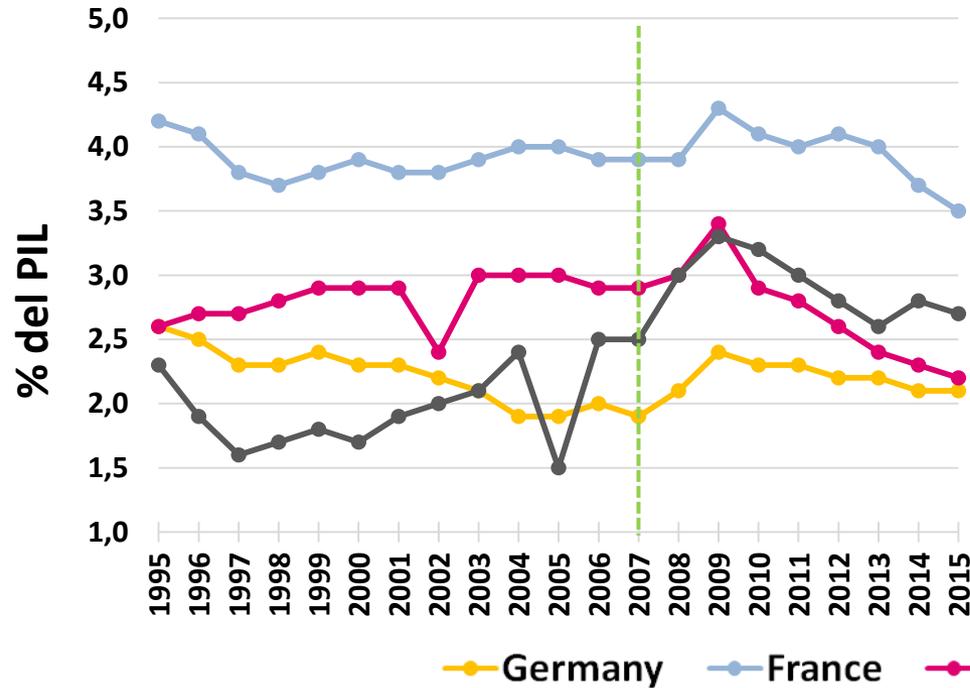
La crisi finanziaria del 2008 ha dato il via a una lunga fase di recessione che ha portato a una riduzione (cumulata) di circa il 5% dei consumi e del 30% negli investimenti.



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.

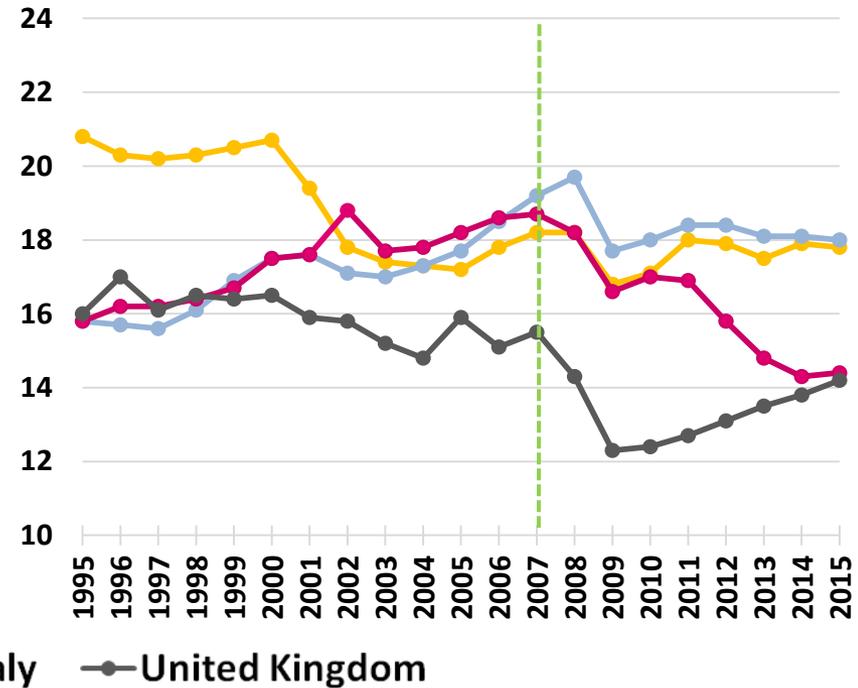
# Il confronto internazionale

## 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

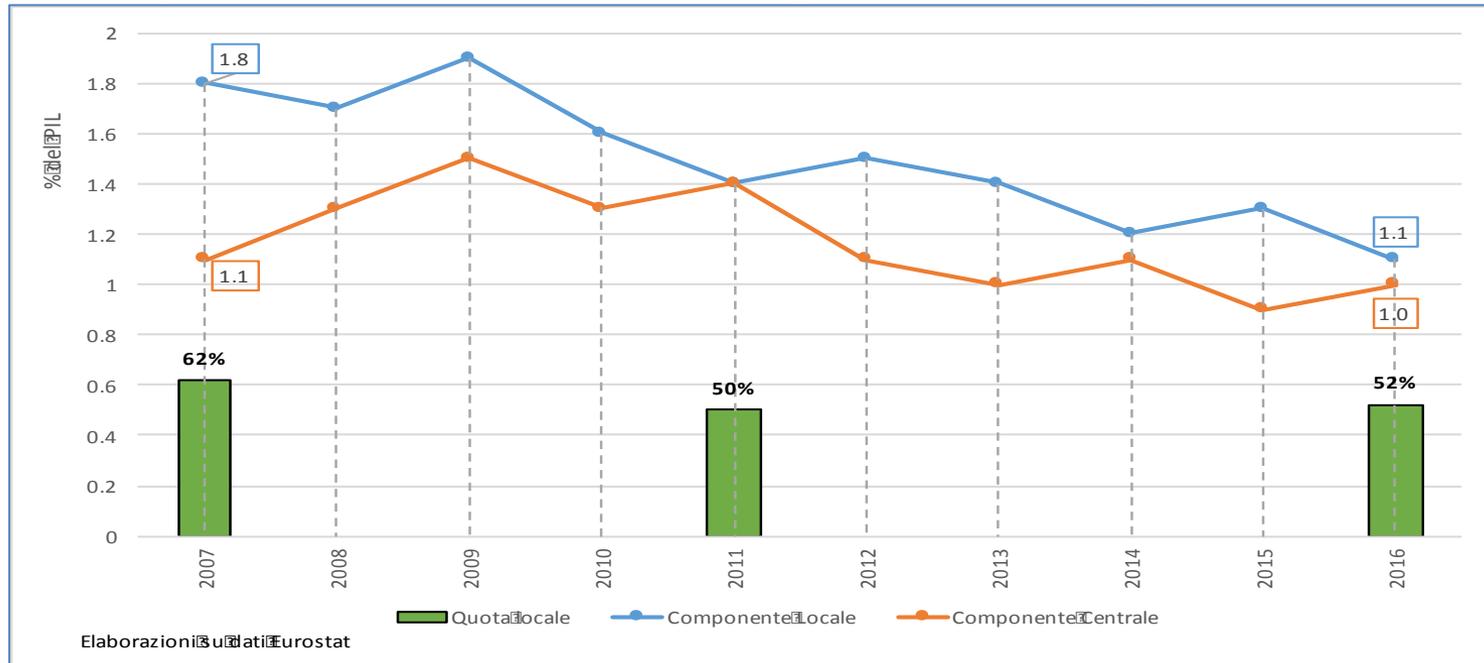


Un quadro se possibile peggiore emerge dal confronto della dinamica delle componenti private della spesa per investimenti. Tra le maggiori economie europee l'Italia è l'unica che non recupera i livelli pre-crisi.

# Il patto di stabilità e il contributo degli enti locali alla riduzione del debito pubblico

L'obiettivo di rientro dei conti pubblici ha pesato soprattutto sugli investimenti pubblici e in particolare sugli investimenti degli enti locali (pari al 65% del totale nel 2009)

## La componente locale e centrale degli investimenti pubblici in Italia

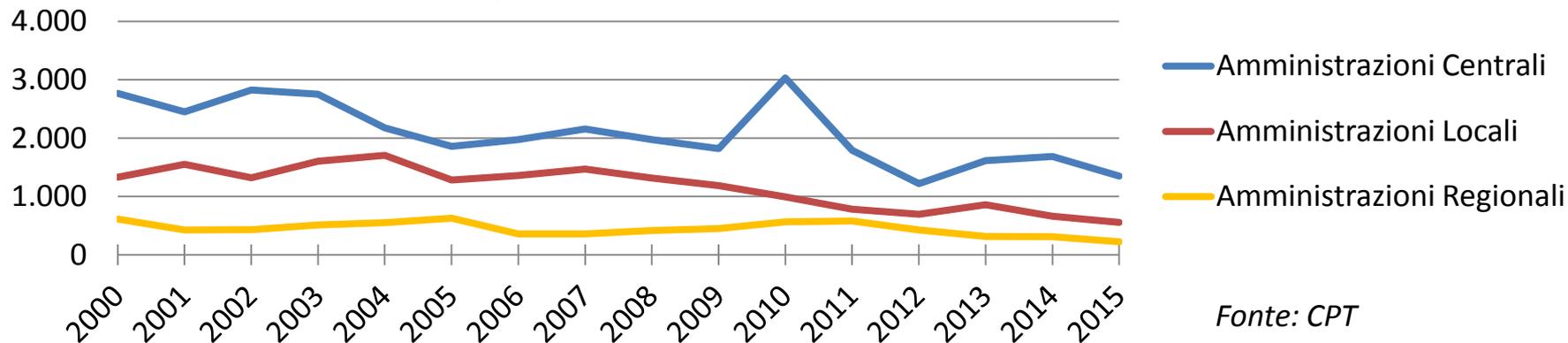


La crisi ha anche comportato una **redistribuzione del carico degli investimenti pubblici tra i livelli centrali e locali di governo**. I livelli periferici, che nel nostro paese sono la componente principale, si sono fatti maggiormente carico dell'onere di risanamento della finanza pubblica, riducendo quindi più dei livelli centrali la spesa per investimenti.

# Rigore di bilancio e contributo al risanamento per gli enti toscani: gli investimenti della PA in Toscana

In Toscana gli investimenti diminuiscono di più di quanto accade nel resto del paese

Investimenti in Toscana per livello di governo  
Migliaia di euro costanti (valori consolidati)



Fonte: CPT

Peso Toscana/ITALIA	Media 2013-2015
Amministrazioni Centrali	4,2
Amministrazioni Locali	6,0
Amministrazioni Regionali	3,5
<b>Totale</b>	<b>4,4</b>

Fonte: CPT

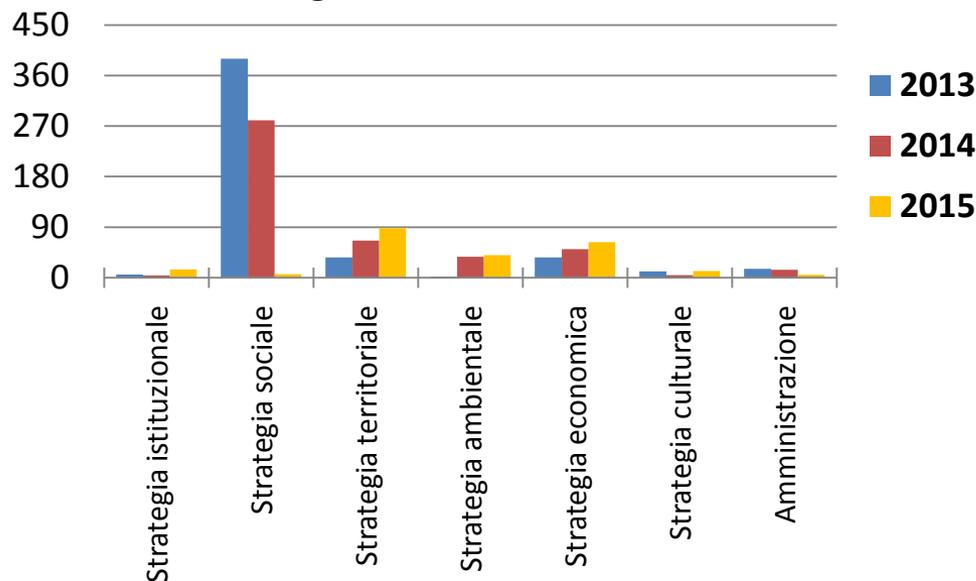
Gli investimenti pubblici si riducono in tutto il paese, ma ancora di più in Toscana. Gli enti della Toscana hanno sempre privilegiato l'offerta di servizi alla popolazione rispetto all'accumulazione di capitale, e questa strategia si conferma anche di fronte alla crisi. Gli investimenti in Toscana si riducono al 4% del totale italiano. Diminuisce soprattutto, in termini relativi, la presenza dell'amministrazione centrale e regionale.

# Rigore di bilancio e contributo al risanamento per gli enti toscani: l'amministrazione regionale

**Il patto di stabilità penalizza gli investimenti della Regione Toscana che si riducono tra il 2013 e il 2015 alla metà**

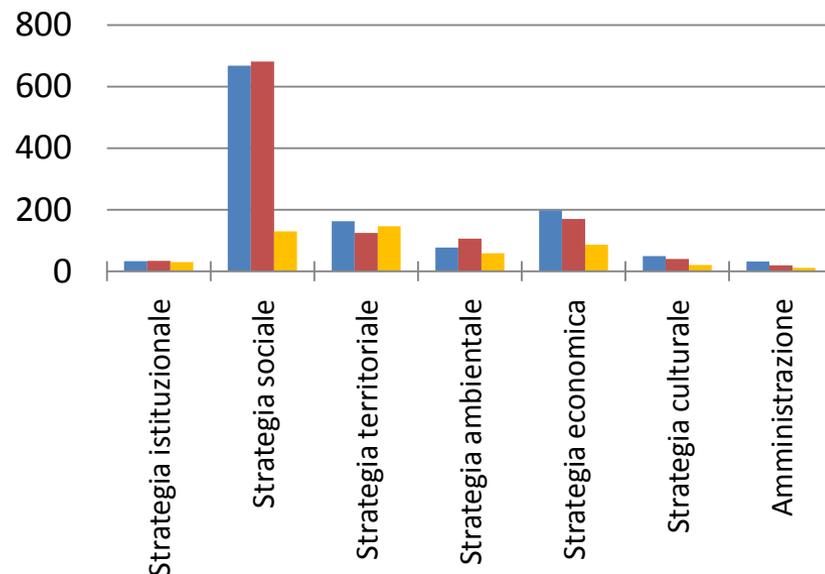
## Gli investimenti della Regione Toscana per Strategia

Pagamenti milioni di euro



## Gli investimenti della Regione Toscana per strategia

Impegni 2013-2015. Milioni di euro



Fonte: Corte dei conti su rendiconti

**Si penalizza la strategia sociale per salvaguardare il territorio**

# 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

- **Legge di bilancio 2017:** deroga 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.

# 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.
- Viene eliminato il vincolo di cassa, si liberano risorse per il pagamento dei lavori fatti.
- 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

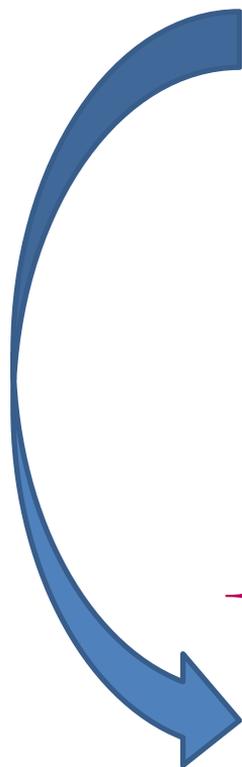
*Unità, valori percentuali e in milioni di euro*

	N° comuni con saldo positivo	% sul totale comuni	Saldo finale di competenza (mln)	% entrate correnti
Saldo di competenza	5.209	76,8	3.300	10,0
Saldo di cassa	4.924	65,2	1.155	2,2

- Il rispetto del saldo finale di competenza è soddisfatto già nel 2015 dal 77% dei Comuni nel Paese, mentre quello di cassa dal 65%.
- I saldi finali nei comuni con saldo positivo equivalgono a 3 miliardi di euro, 10% entrate correnti e più che compensano i saldi negativi.

# 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 Entrata</b>	<b>Fondo pluriennale vincolato Uscite</b>



Entrate  
=  
Uscite

Valide ai  
fini del  
saldo  
finale

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

## Legge di Bilancio 2017

	LEGGE DI BILANCIO 2017-20		A REGIME
	% comuni	Importo totale bilancio 2015	
E c/cap (oneri, cessioni patrimonio, trasf. in c/cap)	100%	10,4 miliardi	Confermato
Avanzo di amministrazione, nei limiti concessi dalla L. Bilancio 2017	67%	Fino a max 700 mln (importo avanzo 2,5 miliardi)	Spazi finanziari concessi dal Governo ai comuni che hanno disponibilità
Indebitamento nel limite del saldo > 0	77%	3,3 miliardi	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 nazionali aggiuntivi Fondi di coesione FSC	Accelerazione e concentrazione della spesa in rapporto diretto centro - comuni

A fronte di una spesa in conto capitale pari a 12,7 mld 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 accelerazione della spesa dei fondi di coesione.

# 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 rispetto al principio del saldo non negativo



È previsto il ricorso al debito o all'uso dell'avanzo per finanziare gli investimenti 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"**

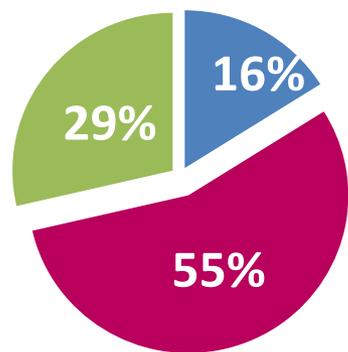
Le intese rappresentano una importante opportunità per gli investimenti nella regione

# Le intese regionali una scommessa difficile e l'eredità degli strumenti di solidarietà

I comuni 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.

## Spazi finanziari ceduti

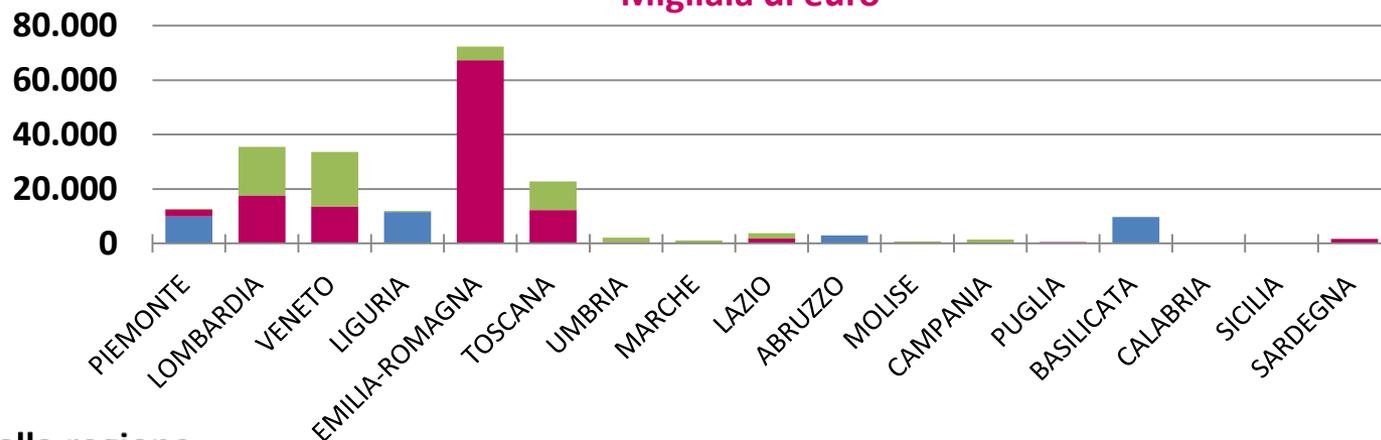
Composizione %



- Spazi ceduti dalla regione
- Spazi ceduti dagli enti locali sul territorio regionale
- Spazi ceduti dagli enti locali sul territorio nazionale

## Spazi finanziari ceduti a livello regionale

Migliaia di euro



Fonte: Corte di conti

Il 2015, i patti di solidarietà, una esperienza esaurita.

Il 2016 vengono ceduti 213 milioni di euro di spazi in totale.

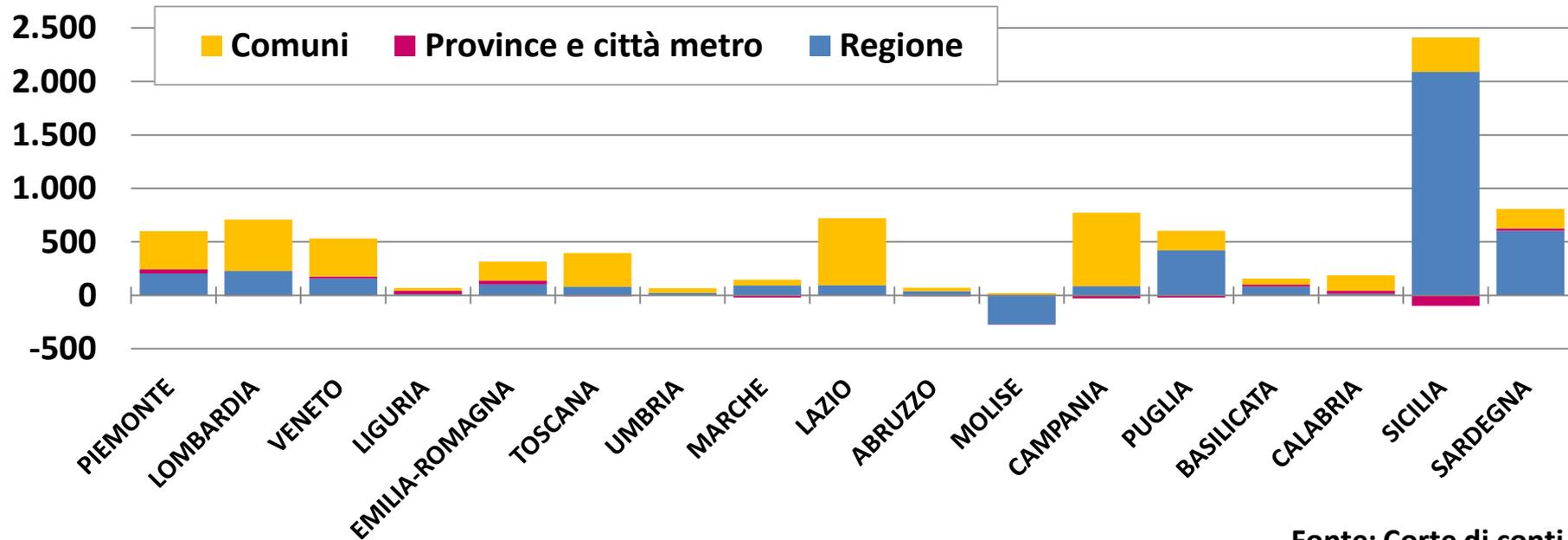
- Le amministrazioni regionali sono in difficoltà nell'affrontare il principio del saldo non negativo, a cui si aggiungono i tagli e l'avvio di importanti riforme (es. Il riordino delle province).
- La cessione di spazi si concentra negli enti del centro nord.
- Le risorse per le intese provengono dai bilanci comunali e in alcuni casi superano i confini regionali.

# Il consolidato regionale e le risorse non utilizzate dagli enti

## Saldo regionale consolidato

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

Milioni di euro



Fonte: Corte di conti

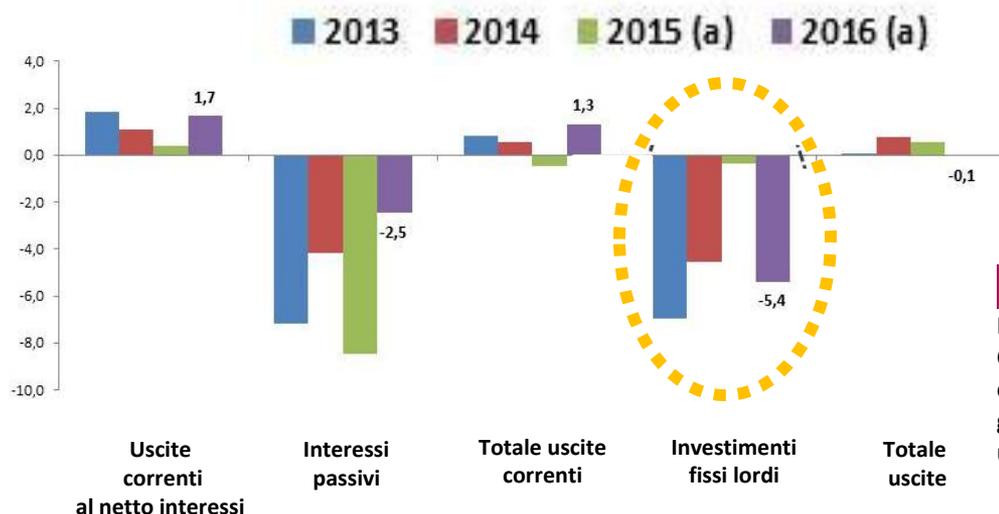
Le risorse cedute non sempre sono sufficienti a soddisfare le richieste.  
Criteri di riparto delle risorse dove la disponibilità è inferiore alla domanda: priorità ai piccoli comuni, all'edilizia scolastica e al territorio, distribuzione proporzionale alla richiesta.

Le risorse non utilizzate degli enti e la **necessità di governance regionale**.

# Nel 2016 gli investimenti non registrano l'attesa ripresa

## Conto consolidato AAPP

(estratto da Pil e indebitamento Pil comunicazione Istat 01/03/2017)



Nel 2016 si riducono gli investimenti di tutti i livelli di governo (Italia) Pagamenti

**Variazione degli investimenti fissi lordi AAPP -5,4%**  
- ISTAT dati provvisori -

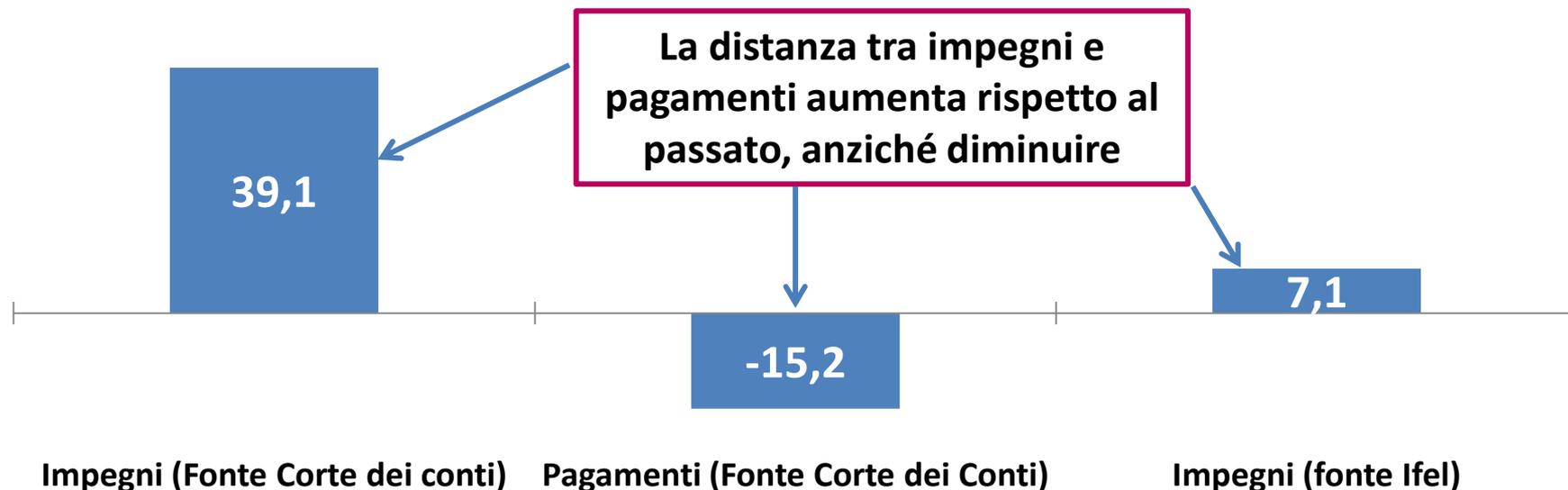
**Nel 2016 diminuiscono i pagamenti degli investimenti da parte di tutti di livelli di governo in Italia**

	2016	2015	Var. %
Regioni e Province autonome	2.276,1	1.900,5	-16,5
Comuni, Province, Città metropolitane, commissari straordinari delle Province, gestioni commissariali dei Comuni, unioni di Comuni	12.229,7	10.438,1	-14,7
<b>di cui:</b>			
<i>Comuni</i>	10.938,9	9.277,5	-15,2
<i>Province</i>	1.008,2	830,4	-17,6
<i>Città metropolitane</i>	182,4	232,9	27,7
<i>unioni di Comuni</i>	97,4	92,2	-5,4
Comunità montane, isolate e consorzi tra enti	227,3	183,8	-19,1
camere di commercio	19,7	18,8	-4,4
enti parco	33	14,4	-56,5
enti di ricerca	219,1	201,7	-7,9
università	773,7	635,2	-17,9
strutture sanitarie	1.797,6	1.480,9	-17,6
<b>Totale Amm. locali</b>	<b>17.576,2</b>	<b>14.873,4</b>	<b>-15,4</b>

Fonte: Corte dei conti, Rapporto coordinamento finanza pubblica

# Il 2016 L'andamento della spesa in c/capitale degli enti locali e le debolezze dell'armonizzazione contabile

## Andamento spesa in c/capitale dei comuni Var. % 2016/2015



N.B. Dati provvisori. Fonti diverse

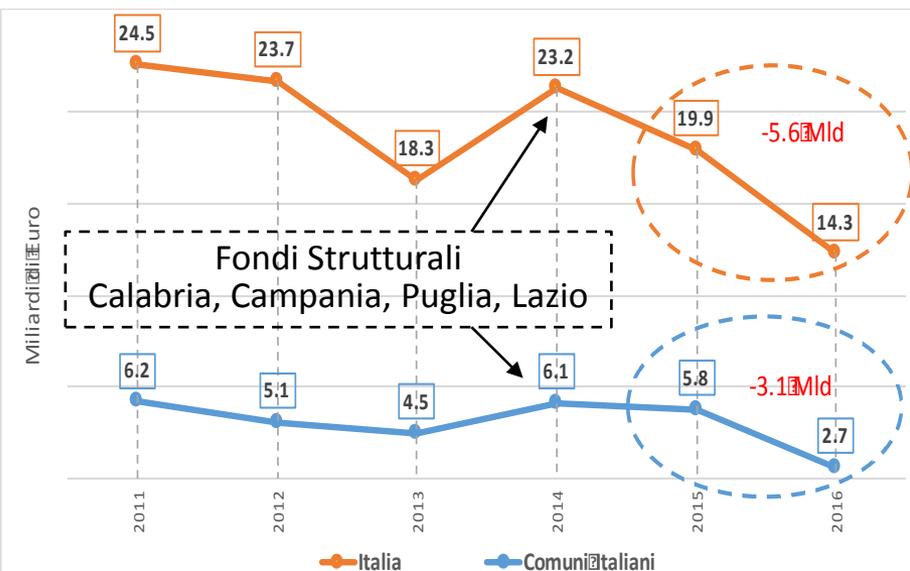
**L'incoerenza dei dati sulla spesa in conto capitale dei comuni evidenzia la difficoltà dell'entrata a regime delle nuove norme sul pareggio di bilancio**

# Nel 2016 gli investimenti deludono le aspettative ...ma soprattutto diminuisce l'avvio di nuovi lavori (opere pubbliche)

Valore delle Procedure avviate (CIG). Milioni di euro.

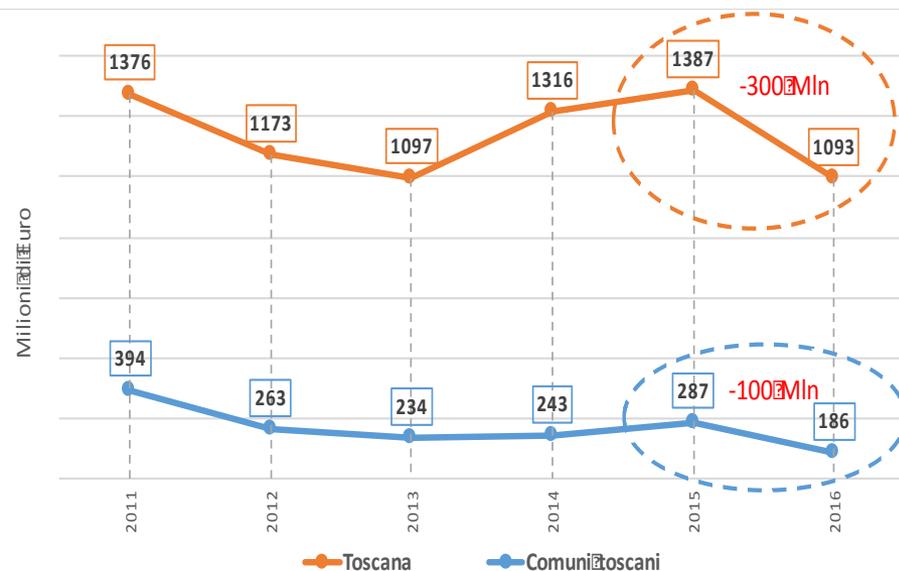
Lavori di importo >40 mila euro

Italia



Elaborazioni Su dati SIMOG-ANAC, Osservatori Regionali Contratti Pubblici

Toscana



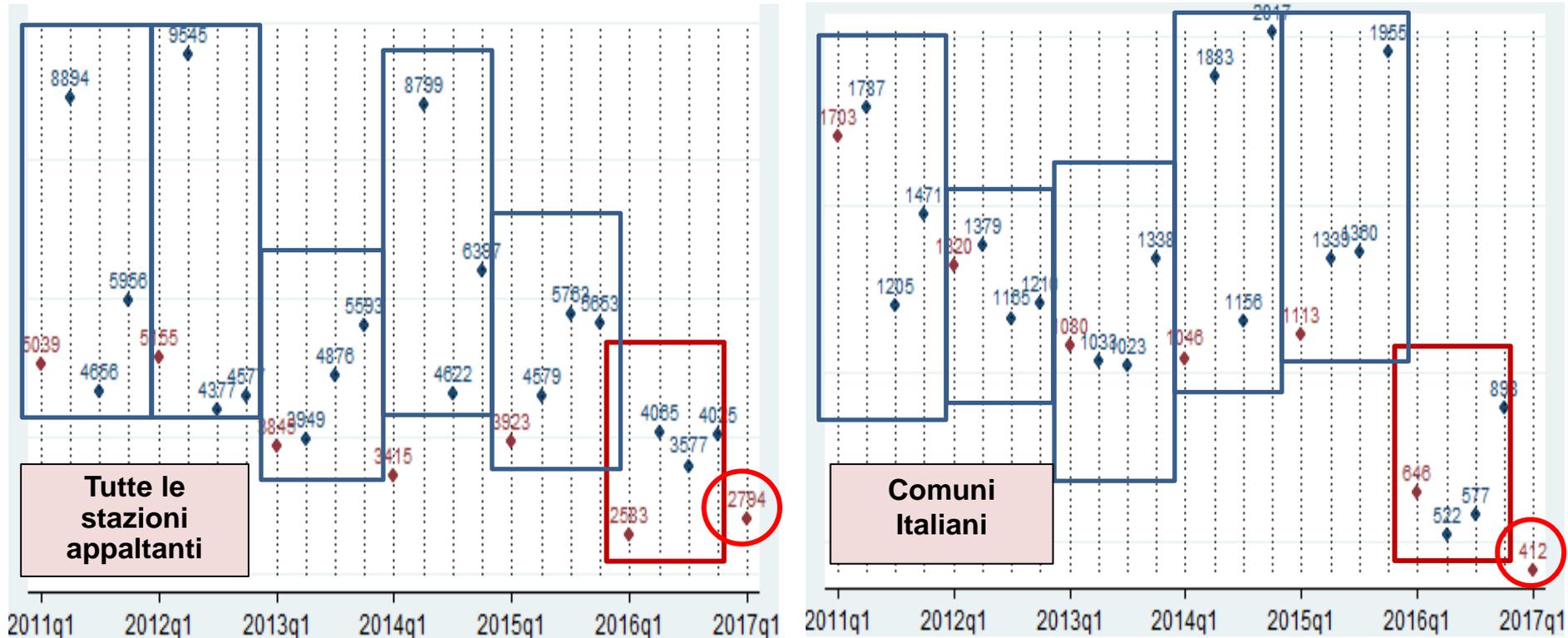
Elaborazioni Su dati SIMOG-ANAC, Osservatori Regionali Contratti Pubblici

In parallelo con le misure di rilancio, nel 2016 viene introdotta la riforma dei **contratti pubblici**:

- una riforma di grande importanza e particolarmente urgente per il paese, richiesta dall'Europa,
- che trasforma profondamente l'assetto attuale,
- che necessita di una fase di avvio, tanto più lunga quanto più è complessa la riforma
- che interviene in un momento di criticità per gli investimenti.
- **Nell'ultimo anno, il valore dei bandi a livello nazionale si è ridotto di circa 5.5 miliardi di euro, più del 50% dei quali si sono concentrati nel comparto comunale. In Toscana la flessione è stata di circa 300 milioni di euro, di cui un terzo imputabile alla domanda dei comuni.**

# ... e i primi mesi del 2017 sono ancora incerti

Procedure avviate (CIG), dato trimestrale. Anni 2011-2017  
Milioni di euro. Importo  $\geq$  40.000 euro



**Riforma** dei contratti viene adottata ad aprile 2016, il **correttivo** subentra a maggio 2017

Fonte: Elaborazioni su dati della Sezione Regionale Toscana dell'Osservatorio Contratti Pubblici ANAC