

LA FINANZA TERRITORIALE IN ITALIA

Abbandono del patto di stabilità, investimenti pubblici e razionalizzazione della spesa

23 Marzo 2016 – ore 14.30-17.30

SVIMEZ – Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma



Comunicato Stampa

Oggi 23 Marzo alle 14,30 si presenta a Roma presso lo SVIMEZ, in via di Porta Pinciana 6, l'**11° Rapporto "LA FINANZA TERRITORIALE" in Italia**. Il lavoro nasce dalla partnership di sei Istituti regionali di ricerca socioeconomica: IRES Piemonte, IRPET Toscana, SRM Napoli, Éupolis Lombardia, IPRES Puglia e Liguria Ricerche.

L'evento è realizzato con il patrocinio di ITACA (Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale), dell' AISRe (Associazione Italiana di Scienze Regionali) e della SIEP (Società Italiana di Economia Pubblica).

Sono previsti interventi di rappresentanti degli istituti di ricerca, di SVIMEZ, del mondo accademico e istituzionale. Seguirà una tavola rotonda che approfondirà il tema de "La riforma dei lavori pubblici, nuove prospettive per gli investimenti".

Il **Rapporto** esamina con cadenza annuale l'andamento della **congiuntura** economica, finanziaria e normativa per le sue ripercussioni sugli assetti della finanza territoriale. L'evoluzione (da quando iniziò la pubblicazione del volume) mette in evidenza i principali cambiamenti intervenuti dal 2008: *il drastico calo della spesa per investimenti per tutti gli enti territoriali* – ridottasi sia per i Comuni (-4% nel periodo 2008/2012 e -12% in quello 2012/2014), sia per le Province (-8% nel 2008/2012 e -4% nel 2012/2014), sia per le Regioni (-5% in entrambi i periodi considerati); *il significativo incremento delle imposte comunali* (cresciute del +9% sia nel 2008/2012 sia nel 2012/2014) e *la riduzione delle spese correnti limitata al solo comparto delle province* (-7% nel triennio 2012/2014 a fronte di un +1% fatto registrare nello stesso periodo sia dalle Regioni che dai Comuni). Negli ultimi anni la persistenza della crisi economica ha portato l'accumularsi di **manovre** indette per ridurre l'indebitamento, per razionalizzare la spesa, per stimolare la crescita. Questi interventi hanno un effetto sui territori sempre più differenziato e il rapporto raccoglie le esperienze e le riflessioni che emergono dai vari contesti regionali.

L'incontro del 23 marzo affronta il **tema degli investimenti pubblici**. La ripresa degli investimenti pubblici è oggi al centro delle strategie di uscita dalla crisi e di rilancio economico. La spesa per investimenti ha risentito particolarmente, nel corso degli ultimi anni, del patto di stabilità e crescita. Quello delle risorse è, però, solo una parte del problema, dal momento che nel nostro Paese i tempi della spesa sono troppo lunghi e la qualità degli investimenti insoddisfacente. La capacità di attivazione economica della spesa per investimenti sul PIL dipende, infatti, dalla corretta individuazione delle priorità d'intervento, dalla rapidità con cui si risponde alle richieste del territorio e dal coinvolgimento delle imprese migliori. Su questi temi è intervenuto, proprio in questi giorni, il **Decreto Delrio**, che vara il nuovo codice degli appalti.

La **prima relazione** della giornata di studio (curata da SRM, Ufficio studi collegato al Gruppo Intesa Sanpaolo, Napoli) presenterà l'andamento degli investimenti pubblici e delle fonti di finanziamento (fondi comunitari, mutui, forme di collaborazione pubblico-privato).

La **seconda relazione** (curata da IRPET, Istituto regionale di programmazione economica della Toscana) interverrà sul Decreto Delrio, analizzando le ricadute delle innovazioni normative su tempi e costi dei lavori pubblici, attraverso analisi statistico-economiche.

Durante la **tavola rotonda** alcuni rappresentanti delle istituzioni e del mondo delle imprese interverranno portando il loro punto di vista sul Decreto Delrio.

*La **spesa pubblica in conto capitale** in Italia è diminuita molto negli ultimi anni, nel 2014 è stata inferiore di circa 17,5 miliardi di euro rispetto a quella del 2009. In termini percentuali è passata dal 3,4% del PIL al 2,2%. Più della metà della **spesa infrastrutturale** delle amministrazioni pubbliche passa dai governi locali.*

*Nel 2015 il **debito** complessivo delle Amministrazioni locali italiane è pari a 92,3 miliardi di euro, il 5,6% del PIL, in calo del 6,6% rispetto al 2014. Gli enti locali riducono, dunque, il proprio debito, a differenza di quanto avviene per il debito pubblico dell'intero Paese. Se si considerano i valori assoluti, l'area con il maggior stock debitorio è il Mezzogiorno con un ammontare pari a quasi 28,9 miliardi di euro che gravano sul Pil complessivo territoriale per il 7,8%. Segue il Nord-ovest con un debito di quasi 26,8 miliardi di euro e un'incidenza del 5%.*

*Il finanziamento di nuovi investimenti dipende dalla possibilità di contrarre nuovo debito da parte degli enti e questa diminuisce significativamente negli anni. L'ultimo dato disponibile sui **mutui per investimenti** (al 2013) censisce nuove concessioni per 628 milioni di euro, valore che fa registrare una contrazione del 56,5% rispetto all'anno precedente (erano 3,9 miliardi di euro al 2009). Il Nord-ovest è la macro area con il maggior ricorso allo strumento con un importo di 281 milioni di euro corrispondenti al 45% del totale nazionale; nelle regioni del Mezzogiorno, invece, si censiscono mutui per 136 milioni di euro pari al 21,8% del dato Italia. Il 57,5% del valore dei mutui, pari a 361 milioni di euro, è relativo ai Comuni Capoluogo. Si registra per questi ultimi un calo del 53,2% rispetto all'anno precedente. I settori in cui si concentrano i maggiori investimenti sono quello delle "Opere varie" con un importo di 224 milioni di euro pari al 35,7% del totale e quello della "Viabilità e trasporti" con 170 milioni di euro (27,1%).*

*Tra le fonti di finanziamento più innovative, vi è il **Project financing**, verso cui si nutrono molte speranze in quanto modello di finanziamento degli investimenti che passa attraverso l'incontro di interessi tra pubblico e privato. Nel 2014 si sono registrate 3.287 gare per un volume di quasi 4,4 miliardi di euro. Rispetto al 2013, la domanda è in crescita per numero di opportunità (+13%), mentre si mantiene stabile in riferimento al relativo importo (+0,9%). Il maggior numero di iniziative si registra per le regioni del Nord Ovest con 952 gare (pari al 28,9% del totale nazionale); in termini di volume d'affari, invece, si distinguono quelle del Sud con oltre 1,5 miliardi di euro (il 34,5% del totale Italia). I comparti maggiormente attivi sono "Energia e telecomunicazioni" con quasi il 30% del totale e quello "Ambiente" con circa il 23%.*

*I **fondi comunitari** rappresentano – e sempre più rappresenteranno – un'importante leva su cui gli Enti locali potranno agire per il reperimento delle risorse necessarie ai loro investimenti. In particolare, per il 2014-2020 sarà importante il PON Città Metropolitane che, con un importo di circa 900 milioni di euro destinato a 14 aree metropolitane, oltre a significare una nuova visione strategica delle stesse, pone una nuova sfida agli Enti più o meno direttamente coinvolti.*

*Il Programma delle **Infrastrutture strategiche**, approvato dal Consiglio dei Ministri nell'aprile 2015 unitamente al Documento di Economia e Finanza (DEF), ha drasticamente ridotto l'elenco delle opere prioritarie portandole a 30 rispetto alle 419 previste dalla Legge Obiettivo e diminuendo l'impegno di risorse finanziarie da 285 a 70,9 miliardi di euro, di cui 48 già disponibili.*

La distribuzione territoriale delle opere conferma, in continuità con gli anni precedenti, come, in particolare nel Mezzogiorno, l'attività infrastrutturale si sia limitata recentemente ad interventi di dimensione modesta, finanziati con stanziamenti – quasi esclusivamente pubblici – molto datati e non progressivamente integrati.

L'insufficiente livello di coerenza interna riscontrato nei diversi documenti programmatici (Programma delle Infrastrutture Strategiche, banca dati Open Coesione, Programma Operativo Nazionale Infrastrutture, PO regionali) – che permane nonostante i 'buoni propositi' di tutti i più recenti piani pluriennali – porta ad affermare che l'individuazione dei singoli interventi non sembra corrispondere ad un organico e strategico disegno infrastrutturale, che sarebbe invece indispensabile per rilanciare la competitività del Mezzogiorno e dell'intero nostro Paese.

Da questo punto di vista, assumono rilievo, da un lato, la necessità di un coordinamento di alto livello delle politiche di settore in grado di consolidare una visione strategica di carattere europeo e, dall'altro, la coerenza degli interventi con le politiche settoriali dell'U.E. (reti TEN-T) e la appropriata distribuzione degli stessi interventi tra i livelli di governo (multilevel governance).

Per il rilancio degli investimenti sono state recentemente introdotte importanti novità. A livello centrale innovazioni positive sono rappresentate dalla **clausola di salvaguardia europea** degli investimenti pubblici – che permetterà di accelerare principalmente la spesa nell’ambito di programmi e progetti cofinanziati dalla UE- dall’incremento di risorse destinate alle infrastrutture nel **bilancio dello Stato** (+8% secondo le stime Ance) ma anche dal rifinanziamento in conto capitale dell’**Anas** (6,8 miliardi fino al 2020).

Nel 2016 si assiste all’abbandono del **Patto di stabilità**. Questo non solo disincentivava la spesa per investimenti, ma bloccava anche i pagamenti delle opere già avviate, rallentandone il completamento. A seguito dell’attesa abolizione del PSI tuttavia, nonostante nel 2016 si possa prevedere un sostanziale incremento di spesa dei comuni, non sussiste nessuna garanzia che questo vada in toto a rilanciare la spesa per investimenti. In ogni caso, si tratta di oltre **6 miliardi** di crediti verso le imprese (residui riaccertati fonte IFEL) che potenzialmente potrebbero essere pagati. In questo caso non si tratta di nuovi investimenti ma del pagamento di debiti verso le imprese. È possibile invece stimare in oltre **4 miliardi** le risorse aggiuntive di cui disporranno gli enti a seguito del venir meno del PSI che le obbligava a produrre un risparmio da destinare al risanamento del Paese. Questa maggiore spesa non sarà, però, necessariamente destinata agli investimenti, in quanto non esiste attualmente nessun vincolo o incentivo in tal senso.

La **legge di stabilità 2016** introduce alcune riforme strutturali e contabili (dal Fondo pluriennale vincolato, al vincolo all’indebitamento) dagli effetti ancora poco chiari, ma in definitiva non molto promettenti. Il timore è che si vada verso l’**accentramento degli investimenti** nelle mani del governo.

Ulteriori importanti novità riguardano la **riforma della legge sugli appalti**. Infatti, se incrementare le risorse è importante, ancora di più lo è assicurarsi che vengano spese in modo efficiente. È noto che una percentuale molto alta dei lavori (oltre il **70%** secondo i dati riportati dall’Osservatorio dei contratti della Regione Toscana, una realtà che non si contraddistingue certo per scarse performance) presenta allungamento dei tempi o aumento dei costi rispetto alla base d’asta. Moltissimi di questi ritardi (**tre su quattro**) raddoppiano i tempi previsti in sede contrattuale. Su questo punto interviene la riforma Delrio. In primo luogo, riducendo la discrezionalità delle stazioni appaltanti in merito alla **scelta dei formati di gara** e elevando il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa a criterio guida per l’aggiudicazione degli appalti. Negli ultimi anni il ricorso al criterio del massimo ribasso è molto cresciuto e rappresenta (almeno in Toscana, dove questi dati sono disponibili grazie al lavoro dell’Osservatorio regionale) in media l’**80%** delle aggiudicazioni sopra i 40.000 euro. Sarà ora utilizzabile solo **per i lavori al di sotto del milione di euro** e solo sulla base del **progetto esecutivo** in modo da garantire, anche in questo caso, rispondenza ai requisiti di qualità. In secondo luogo il decreto agisce incentivando la **qualificazione delle stazioni appaltanti**. Prevede infatti un meccanismo – a carico di ANAC – di verifica e certificazione delle competenze e delle dotazioni organizzative obbligatorie per poter bandire opere di importo superiore ai 150.000 euro. In assenza dei requisiti necessari, ci si dovrà rivolgere a una **centrale di committenza** o dar vita a **un’unione tra piccole stazioni appaltanti**.

Se l’affidabilità della stazione appaltante è un punto fondamentale, lo è anche quello dell’**impresa aggiudicatrice**. A questo proposito, nel decreto si è voluto preservare il ruolo che il public procurement ha nel sostenere i piccoli costruttori, incentivando la suddivisione degli appalti in **piccoli lotti funzionali**. D’altro canto però si sono anche inseriti criteri marcatamente più stringenti per l’accesso delle imprese alle gare, introducendo il **“rating reputazionale”** e un generale irrobustimento dei poteri di verifica sulle imprese da parte delle stazioni appaltanti. Durante la **tavola rotonda** si discuterà delle novità introdotte dalla riforma, guardando a come queste potranno intervenire sul trade off tra semplificazione e velocità di aggiudicazione (da un lato) e qualificazione degli interventi (dall’altro).