

Gli investimenti pubblici tra flessibilità e vincoli di bilancio

Maria Cristina Mercuri*

Trimestrale di informazione per cittadini e imprese
Anno XII - Numero 1/2017 - ISSN 2465-0188

Numero 1/2017

1

Un elemento qualificante degli interventi della manovra della Legge di Bilancio 2017 consiste nell'aumento rilevante delle spese in conto capitale. Si tratta di misure che fanno seguito a una serie di provvedimenti che hanno cercato di ridare slancio all'attività di investimento, in un contesto in cui è ancora rilevante il controllo sui conti pubblici. Le misure contenute nella Legge di Bilancio e nel Decreto Fiscale (DL 193/2016) implicano l'effettuazione diretta di investimenti pubblici e l'erogazione di contributi agli investimenti, indirizzati tra l'altro anche all'emergenza sismica.

Il Governo ha cercato di sostenere gli investimenti a partire dal 2014. Dal Decreto Legge 133 del 2014 (lo "Sblocca Italia"), con misure urgenti per l'apertura dei cantieri, lo sblocco delle opere pubbliche già programmate, la semplificazione burocratica, attraverso gli allentamenti sugli investimenti nell'ambito del Patto di stabilità interno (PSI) del 2014 e 2015, il superamento del PSI col passaggio al pareggio di bilancio per gli enti territoriali dal 2016, grazie alla clausola sugli investimenti e allo stanziamento di nuove risorse.

La lunga crisi economico-finanziaria ha provocato una caduta senza precedenti degli investimenti, sia privati che pubblici, nella Unione europea. La carenza di investimenti per l'Europa a 15 nel 2014, rispetto al trend di lungo periodo, è stata valutata in circa 200 miliardi di euro. La Commissione europea, da un lato, ha deciso di intraprendere una strategia di rilancio delle infrastrutture, con l'obiettivo di far ripartire la crescita tramite il Piano Juncker, dall'altro, ha concesso la possibilità di sfruttare gli spazi di flessibilità di bilancio già esistenti all'interno delle regole del Patto di stabilità e crescita, anche al fine di promuovere gli investimenti con l'apposita clausola.

In Italia, con riferimento agli Enti territoriali che effettuano la maggior parte della spesa per investimenti, il PSI ha fortemente influenzato la dinamica della spesa in conto capitale. A partire dal 2005 con l'aumento dell'efficacia del vincolo si manifestano gli effetti distorsivi, tra cui la riduzione degli investimenti. Dal 2014, inizia la correzione delle distorsioni grazie al processo di armonizzazione contabile dei bilanci, all'introduzione del pareggio di bilancio prima per le Regioni e poi per gli Enti locali (con l'inclusione all'interno dell'unico saldo previsto del fondo pluriennale vincolato e l'esclusione del fondo crediti di dubbia esigibilità), allo smaltimento degli avanzati tramite la concessione di spazi finanziari. Si determina una maggiore possibilità di spesa in conto capitale per gli enti, anche per il pagamento dei lavori già effettuati.

A livello europeo, si cerca di combinare il risanamento dei conti pubblici con la flessibilità necessaria a non compromettere i segnali di ripresa dell'economia. Tale flessibilità si configura come un maggiore spazio di bilancio rispetto all'obiettivo di medio termine (OMT) o al percorso di avvicinamento verso l'OMT. Scostamenti temporanei dagli aggiustamenti di bilancio richiesti sono ammissibili in relazione a: particolari condizioni cicliche dell'economia, riforme strutturali, determinate tipologie di investimenti. Inoltre, la normativa europea ammette di escludere alcune spese legate a eventi ritenuti eccezionali.

Gli investimenti che possono essere eleggibili sono quelli riguardanti spese nazionali relative a progetti finanziati attraverso i cofinanziamenti europei dei Fondi strutturali e di investimento (FERS, FSE, FEASR, FEAMP e YEI¹, le spese per le Reti trans-

europee (*Trans-Europea Network*, TEN) e le spese per il Meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe Facility*, CEF), come anche i finanziamenti nazionali di progetti co-finanziati dal Fondo europeo per investimenti strategici (FEIS) nell'ambito del Piano Juncker.

Sono inoltre previste specifiche condizioni da soddisfare per richiedere la clausola degli investimenti. Di rilievo sono la posizione non favorevole dell'economia, l'additività degli investimenti per cui il totale degli investimenti delle Amministrazioni pubbliche non deve ridursi rispetto all'anno precedente, la compensazione della deviazione temporanea nell'ambito del percorso di aggiustamento verso l'OMT, che deve essere raggiunto all'interno dell'orizzonte temporale del Programma di stabilità.

Nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2015, il Governo annunciava la richiesta di applicazione della clausola sugli investimenti per l'anno 2016 per un importo pari allo 0,3% del PIL (5,2 miliardi, circa 3,1 di fondi europei, 1,1 del FEIS e 1,1 del CEF). La richiesta di una deviazione temporanea dall'aggiustamento di bilancio è stata accolta dalla Commissione europea per un importo pari allo 0,25% (4,2 miliardi invece 5,2). Nel Documento di economia e finanza 2016, sono stati indicati dati riguardanti la spesa relativa alle "procedure avviate" e ai "progetti in corso" al 15/02/2016. I progetti in fase di realizzazione sono in realtà progetti che si trovano in stadi assai differenti tra loro, ma non c'è garanzia che siano stati realizzati negli importi ipotizzati.

Ma come si inserisce la clausola rispetto alla posizione di bilancio a medio termine e ai fini della conformità dell'Italia al braccio preventivo del Patto di stabilità? Gli anni 2016 e 2017 sono strettamente connessi, per il rispetto delle regole europee. Infatti, ai fini della flessibilità per il 2016 devono essere rispettate due condizioni: l'esistenza di piani credibili per la ripresa del percorso di aggiustamento verso OMT a partire dal 2017 e l'uso effettivo della deviazione dal percorso di aggiustamento per aumentare gli investimenti. Secondo la Commissione, con riferimento alla prima condizione, per la conformità al braccio preventivo del Patto per il 2017, è necessaria una manovra aggiuntiva strutturale dello 0,2% del PIL nel 2017, quella richiesta all'Italia con la lettera del 17 gennaio scorso. Questa conformità potrà essere valutata dalla Commissione solo sulla base delle sue prossime previsioni di primavera, dopo che il Governo italiano avrà predisposto la manovra aggiuntiva. Quanto alla seconda condizione, la Commissione prevedeva che gli investimenti pubblici nel 2016 risultassero inferiori all'anno precedente – come poi l'Istat ha confermato il 1° marzo del 2017 – nonostante le misure propulsive adottate dal Governo. Si deve quindi attendere la decisione della Commissione in proposito.

Quanto alla realizzazione degli investimenti, si deve evidenziare che l'entità dei fondi indicati per la clausola appare molto consistente se confrontata con quanto sperimentato in passato, nell'ambito della programmazione comunitaria 2007-2013, infatti negli anni di avvio del ciclo della programmazione la realizzazione è stata nettamente inferiore, in particolare per talune regioni.

In generale, sono note le problematiche legate alla *governance* sull'attuazione della politica infrastrutturale in Italia, che riguardano una adeguata valutazione economica ex ante dei progetti di investimento, la carenza di progetti ben strutturati che possano costituire un parco progetti di riserva, la mancanza di professionalità diffusa.

¹ FERS: Fondo europeo per lo sviluppo regionale; FSE: Fondo sociale europeo; FEASR: Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale; FEAMP: Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca; YEI: *Young Employment Initiative*.

*UpB - Ufficio Parlamentare di Bilancio