

# La congiuntura della finanza decentrata in Italia

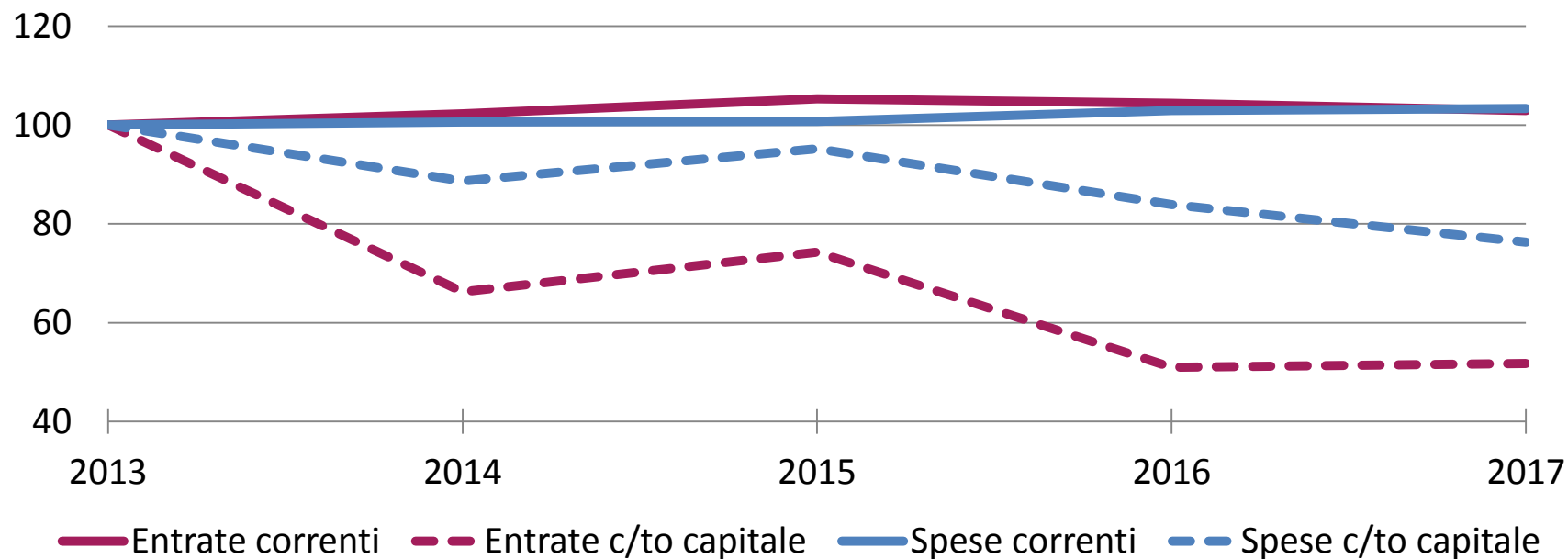
*Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo*

XXXIX Conferenza scientifica annuale AISRe

Bolzano (BZ), 17-19 Settembre 2018

# Gli enti locali «protagonisti» del risanamento della fin pubblica dell'ultimo decennio

Entrate e spese degli enti locali 2013-2017  
Numeri indice 2013=100



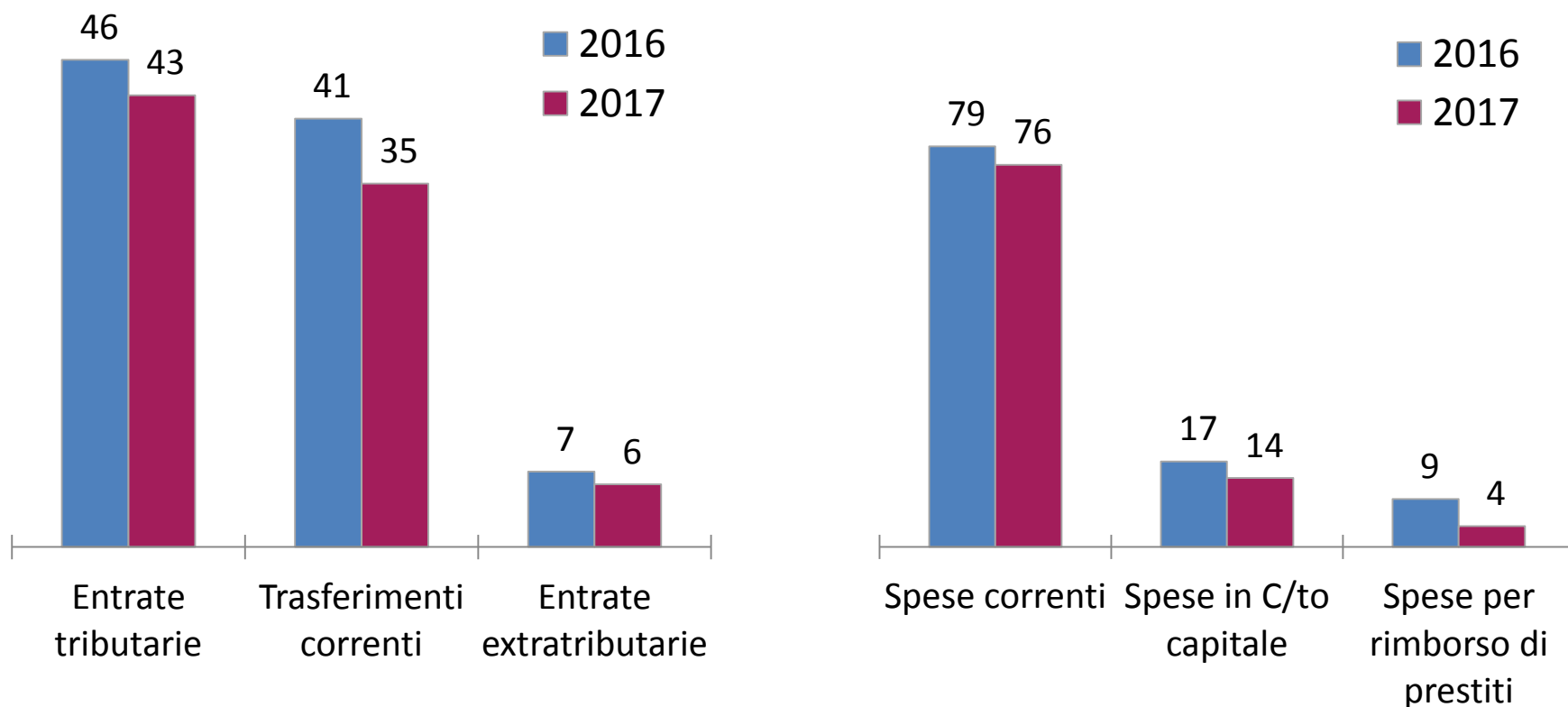
Negli ultimi anni le amministrazioni locali sono state soggette a vincoli pesanti nella spesa pubblica, nonostante la crescente domanda di servizi indotta dalla crisi economica (spesa corrente e investimenti).

Dal 2015 (e poi 2016) vengono avviate alcune novità:

- EELL sono stati chiamati anche a contribuire dal lato della riduzione della pressione fiscale (blocco aliquote dal 2015)
- Spazi di bilancio per il rilancio degli investimenti e superamento PSI

# Entrate e spese delle Province. 2016 e 2017

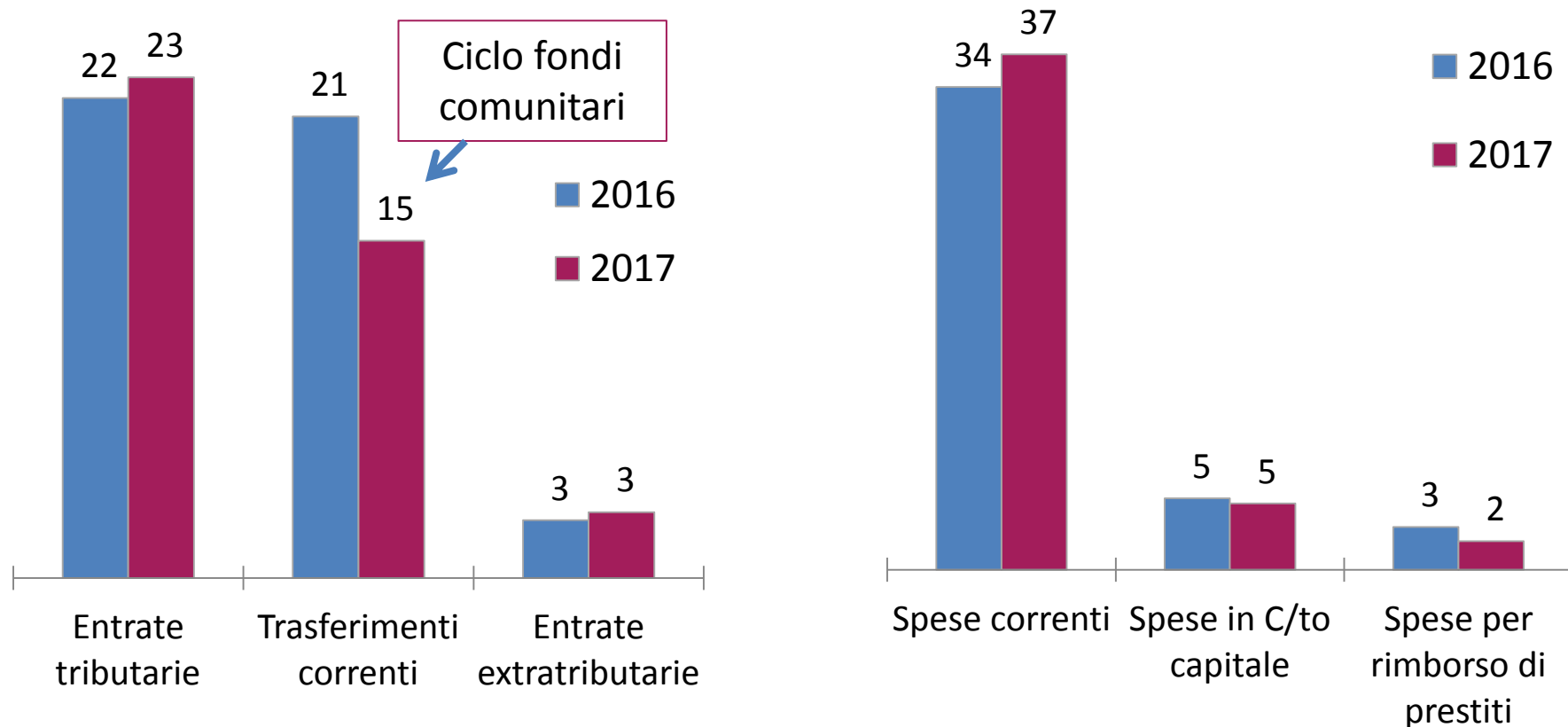
## Riscossioni e pagamenti pro capite in euro



Effetti della riforma DelRio sul trasferimento di oltre **20.000 dipendenti** delle Province e Città metropolitane ricollocati in altre amministrazioni e i tagli ai bilanci a cui ha fatto seguito con la **bocciatura referendaria** del 4 dicembre 2016.

# Entrate e spese delle Città metropolitane. 2016 e 2017

## Riscossioni e pagamenti pro capite in euro

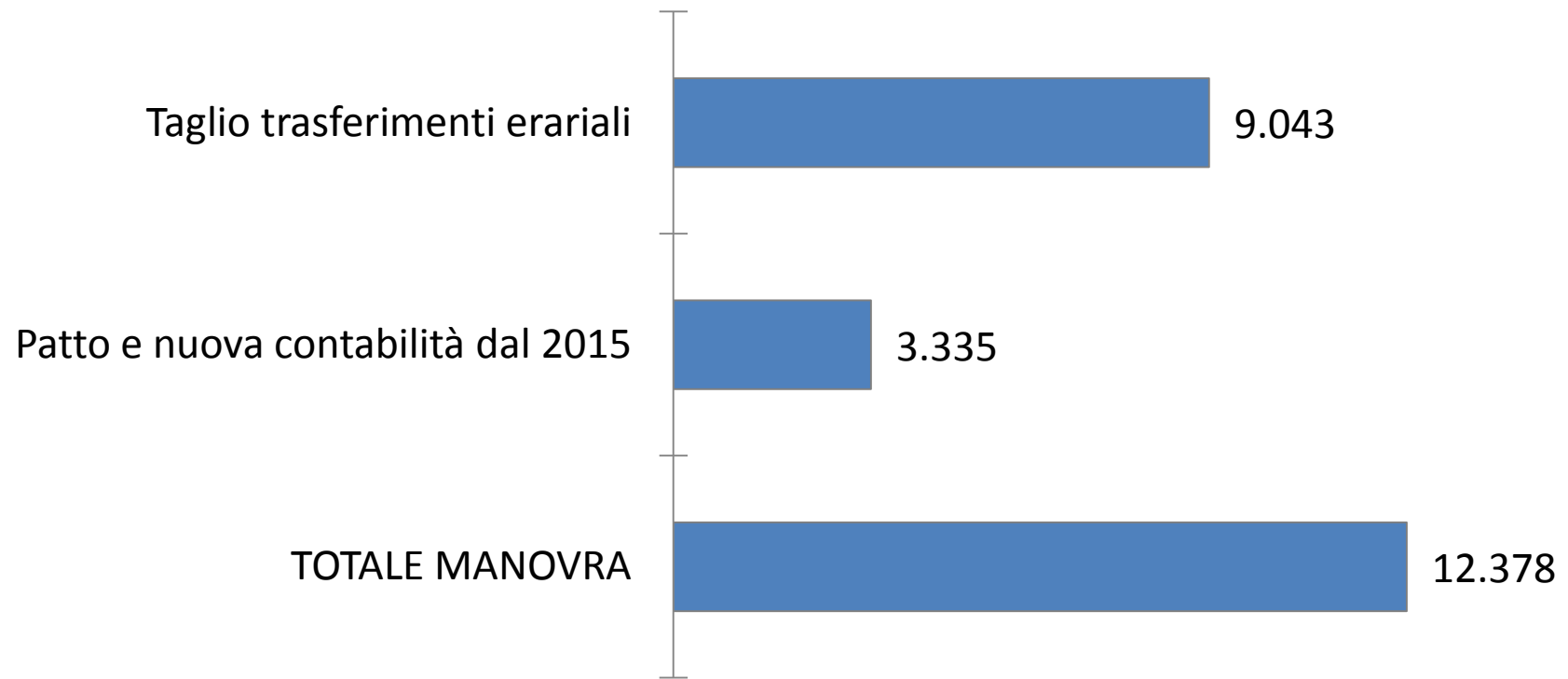


Rispetto alle Province, le Città metropolitane presentano anche nel 2017, così come accadeva nel 2016, una condizione sicuramente più vantaggiosa.

Sono gli unici enti che riescono a **mantenere costante la spesa per investimenti**, pur su una quota marginale del bilancio (5 euro pro capite che equivalgono nel complesso a 300 milioni di euro).

# Contributo dei comuni al risanamento della finanza pubblica. 2010-17

## Milioni di euro



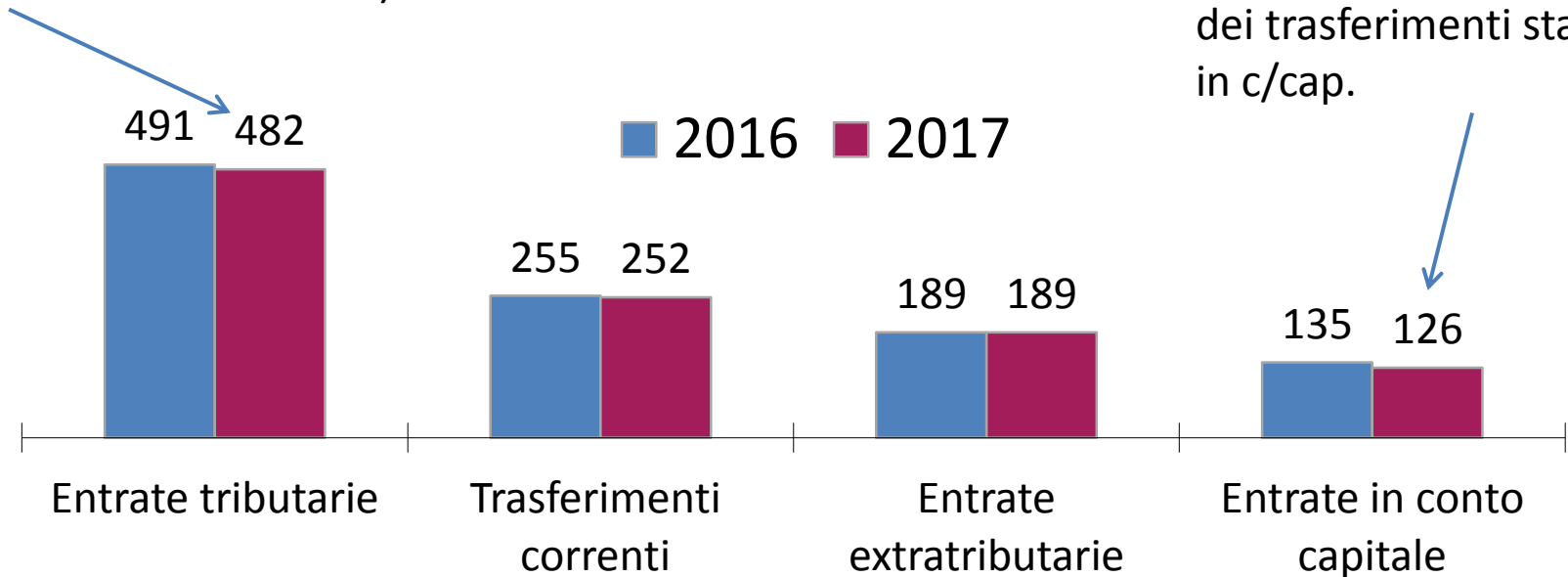
Negli ultimi 7 anni, gli EELL hanno contribuito al risanamento della finanza pubblica per oltre 12 miliardi, anche se già a partire dal 2015 si erano conclusi i tagli ai trasferimenti statali. In altre parole, l'aggiustamento strutturale che ha consentito all'Italia di superare i vincoli europei (pari a 25 mld.), è stato realizzato anche grazie ai tagli alle risorse comunali.

# Entrate dei Comuni. 2016 E 2017

## Riscossioni pro capite in euro

Congelamento della leva tributaria e Fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE=4 miliardi nel 2017 Ifel2018)

Diminuiscono ancora le entrate in conto capitale anche a causa dei trasferimenti statali in c/cap.



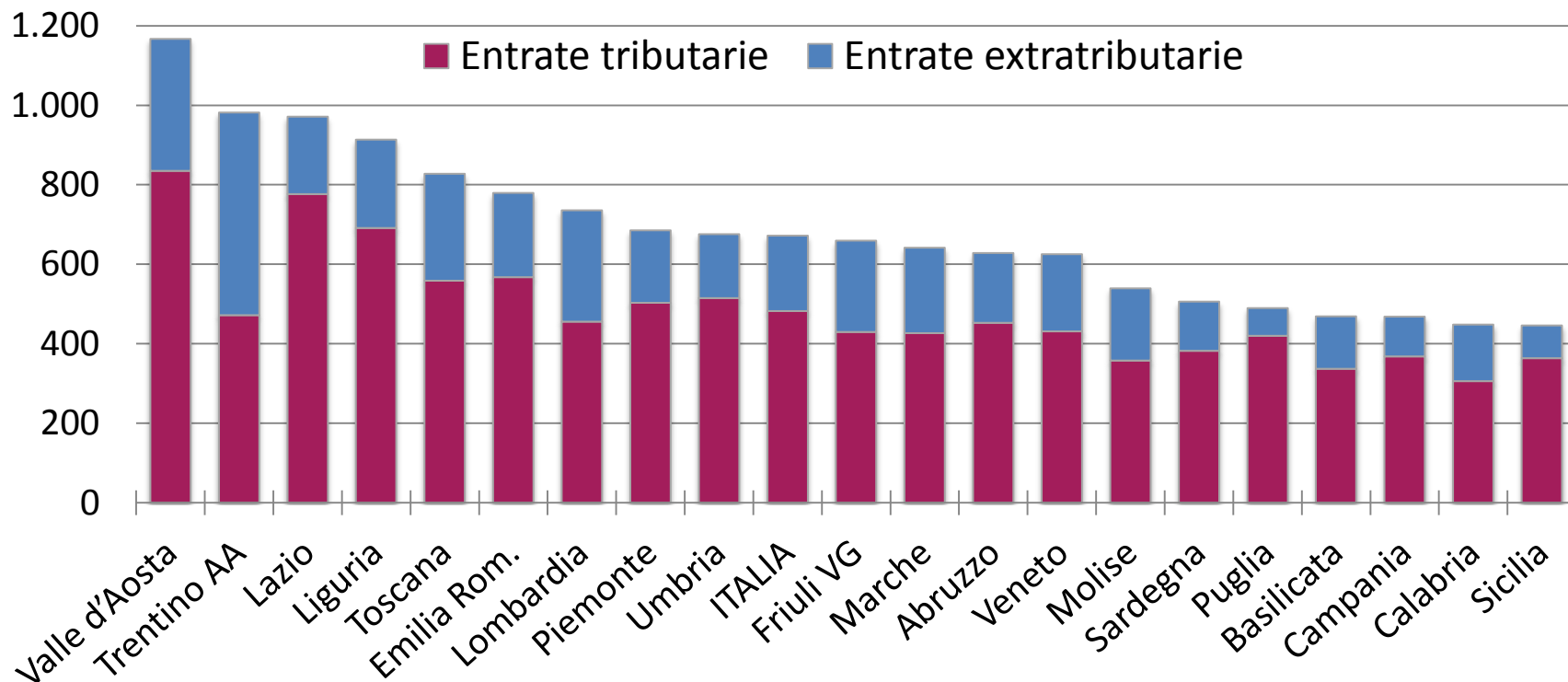
Le entrate tributarie, misurate al netto dei fondi perequativi, si sono ridotti di quasi 10 euro pro capite confermando l'andamento dell'anno precedente (effetto del congelamento della leva tributaria e dell'armonizzazione contabile Fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE=4 miliardi nel 2017) (Ifel, 2018).

Rimangono, invece, costanti le entrate extra-tributarie.

Fonte: Siope

# Entrate proprie dei Comuni. 2017

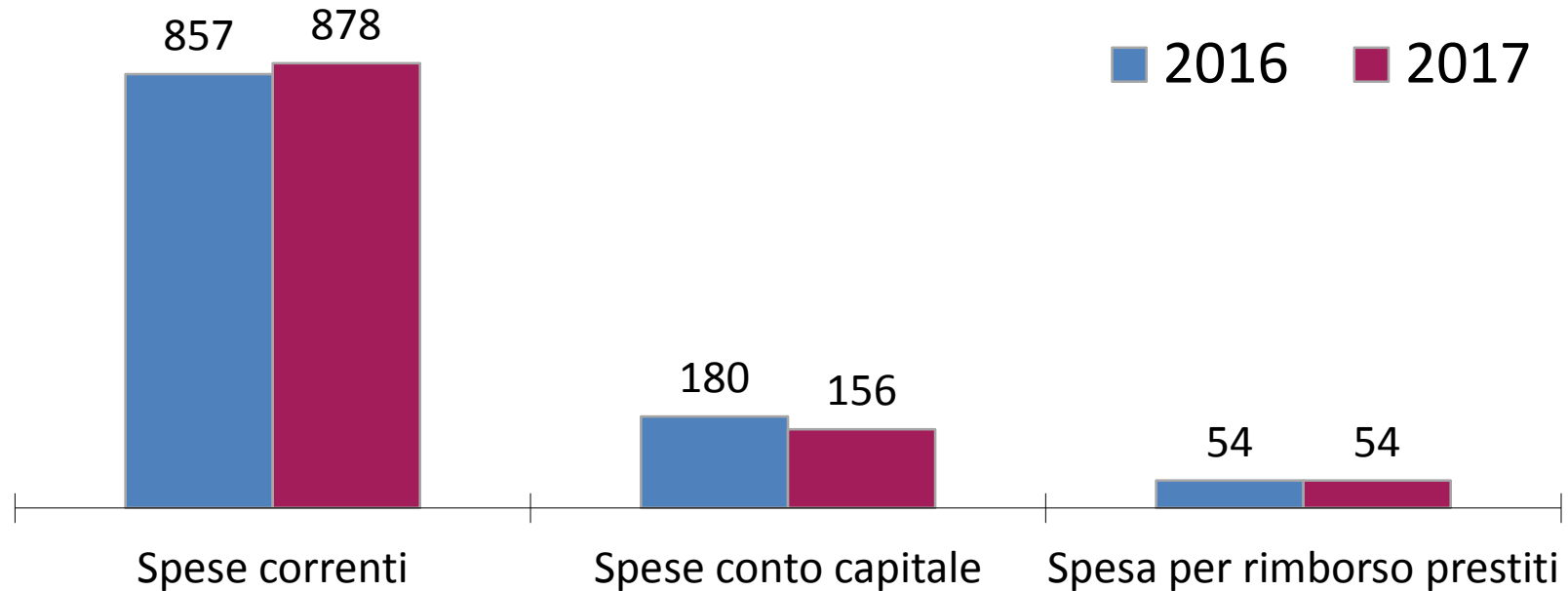
Riscossioni pro capite in euro, confronto tra regioni



Il livello di pressione fiscale esercitata risulta estremamente differenziato, a testimonianza delle diverse **politiche fiscali** adottate dai singoli enti e delle **diverse basi imponibili** e segue un andamento **Centro/Nord/Sud**, con livelli di entrate pro capite più elevati nelle regioni settentrionali e centrali e livelli molto più bassi ed inferiori alla media in quelle meridionali.

# Spese dei Comuni. 2016 e 2017

Pagamenti pro capite in euro

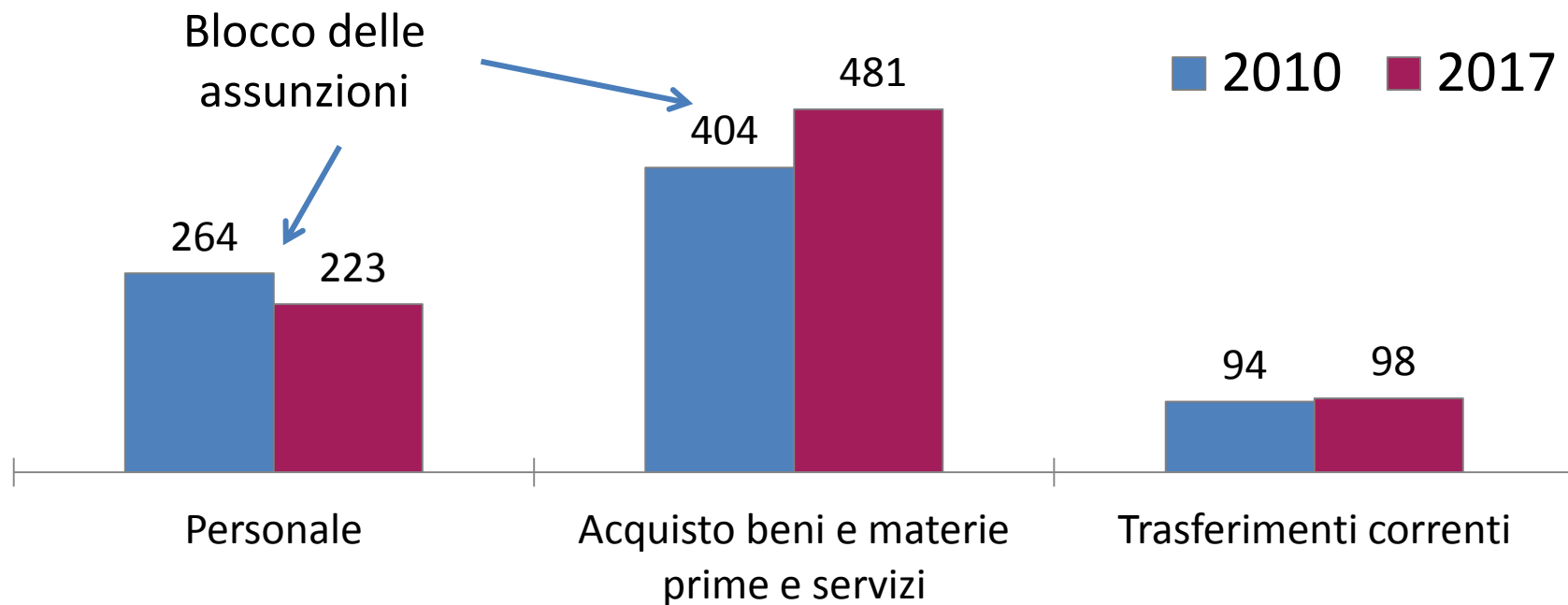


Nel 2017 le azioni normative intraprese dal governo centrale a partire dal 2016 al fine di incrementare gli **investimenti locali** sono risultati inefficaci. A poco quindi sembrano per il momento essere serviti gli interventi nel campo dell'edilizia scolastica, del dissesto idrogeologico e i progetti inseriti nei Patti di sviluppo intergovernativi e le riforme contabili.



# Spesa corrente dei Comuni per categoria. Pagamenti

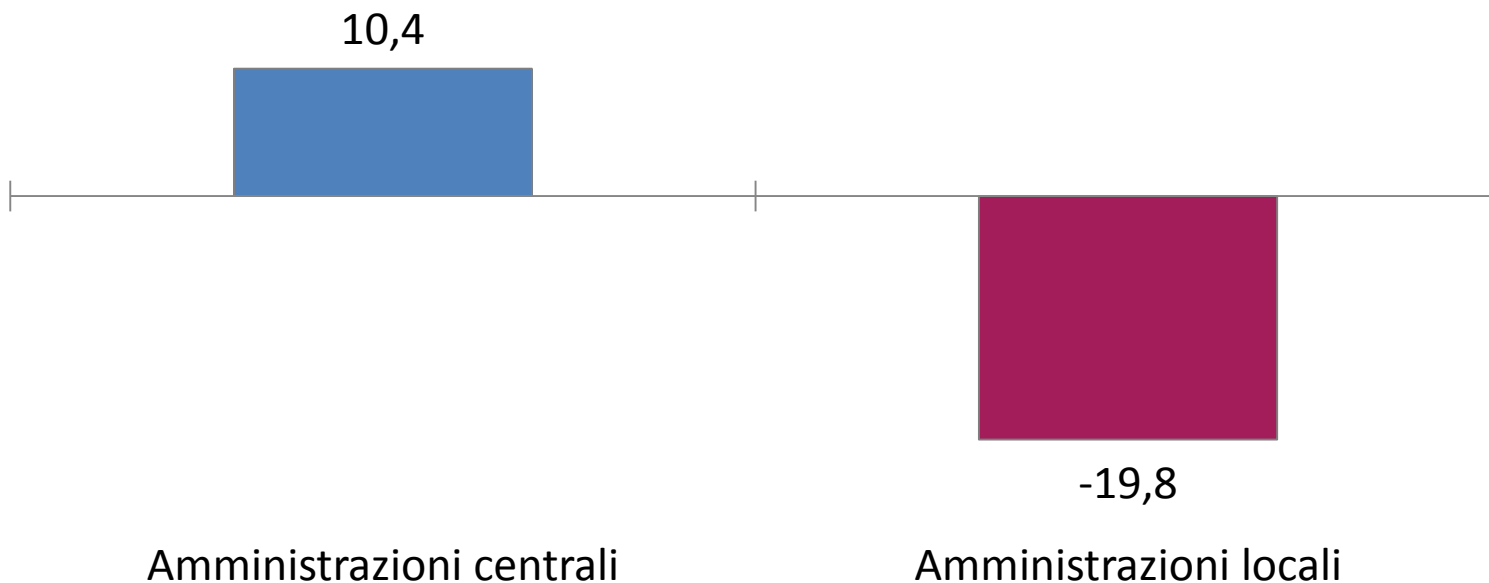
## Valori pro capite 2010 e 2017



Al contrario nel 2017, a differenza di quello che era accaduto nel biennio precedente, la spesa corrente ricomincia lievemente a risalire ma è concentrata in alcune regioni (es. Lazio (+24°). La disaggregazione della spesa per categoria, analizzata a distanza di 7 anni, evidenzia che la componente più critica è il personale a causa del blocco delle assunzioni (-15%), con effetti sull'incremento degli acquisti per prestazioni di servizi.

# Investimenti per livello di governo

Variazioni % 2017 e 2015



Dopo il 2015, un anno di espansione che ha coinvolto le sole regioni meridionali sostenute dai fondi europei, gli investimenti continuano a decrescere, nonostante a **sostegno degli investimenti locali** siano intervenute sia la riscrittura delle regole finanziarie, sia l'immissione di risorse (in termini di spazi finanziari) utili a permettere una maggior capacità di utilizzo degli avanzi di amministrazione che, infine, una serie di interventi a sostegno di determinati settori (edilizia scolastica).

# 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

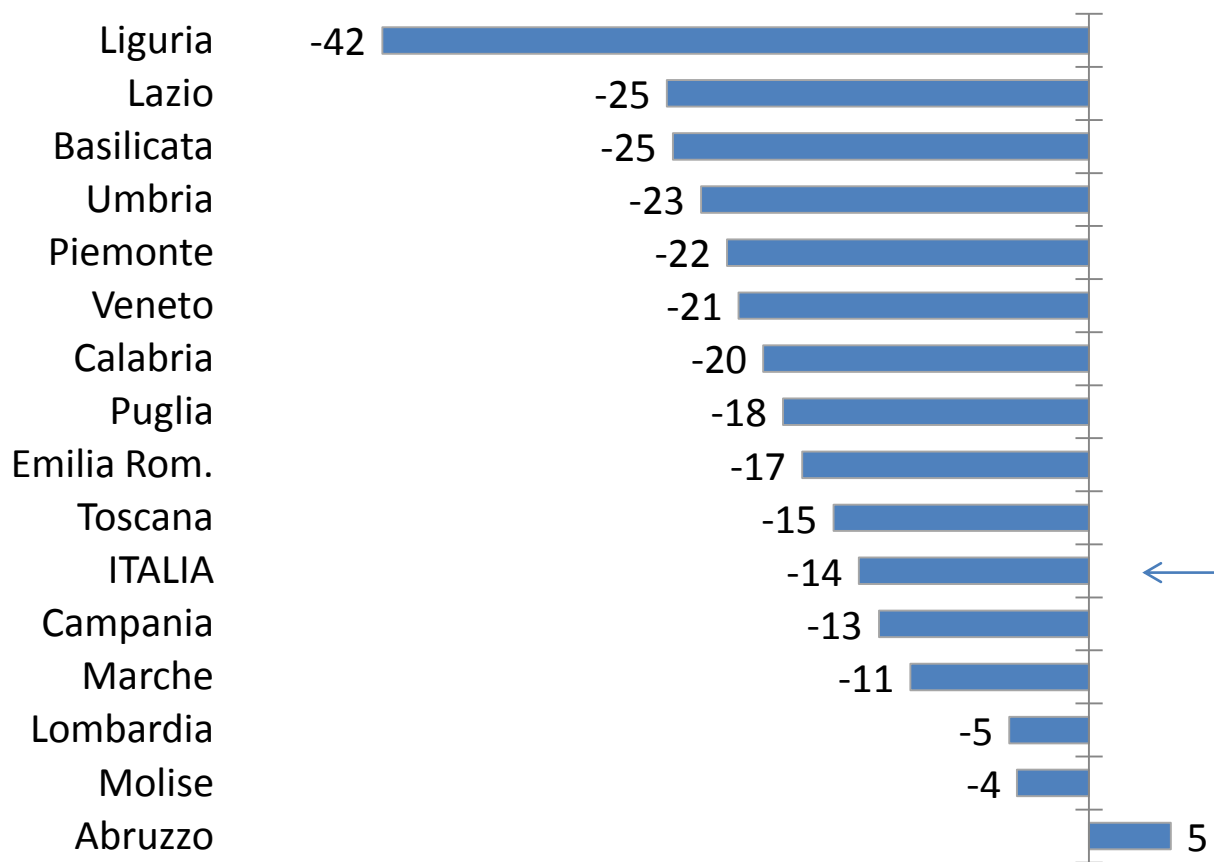
Misura espansiva, ma prevale l'obiettivo di **controllo del debito** rispetto al **sostegno agli investimenti**:

- riporta gli investimenti nelle mani dell'amministrazione centrale,
- riguarda i comuni, mentre regioni e province sono oggetto di ripensamento istituzionale.

## 2017 e 2018

- **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.

# Spesa in conto capitale dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario. Pagamenti (Variazioni % 2017/2016)



La perdita dell'ultimo anno di spesa in c/cap è addirittura un po' superiore a quella del 2016 ed equivale ad oltre **1,5 miliardi di euro (-14%)**.

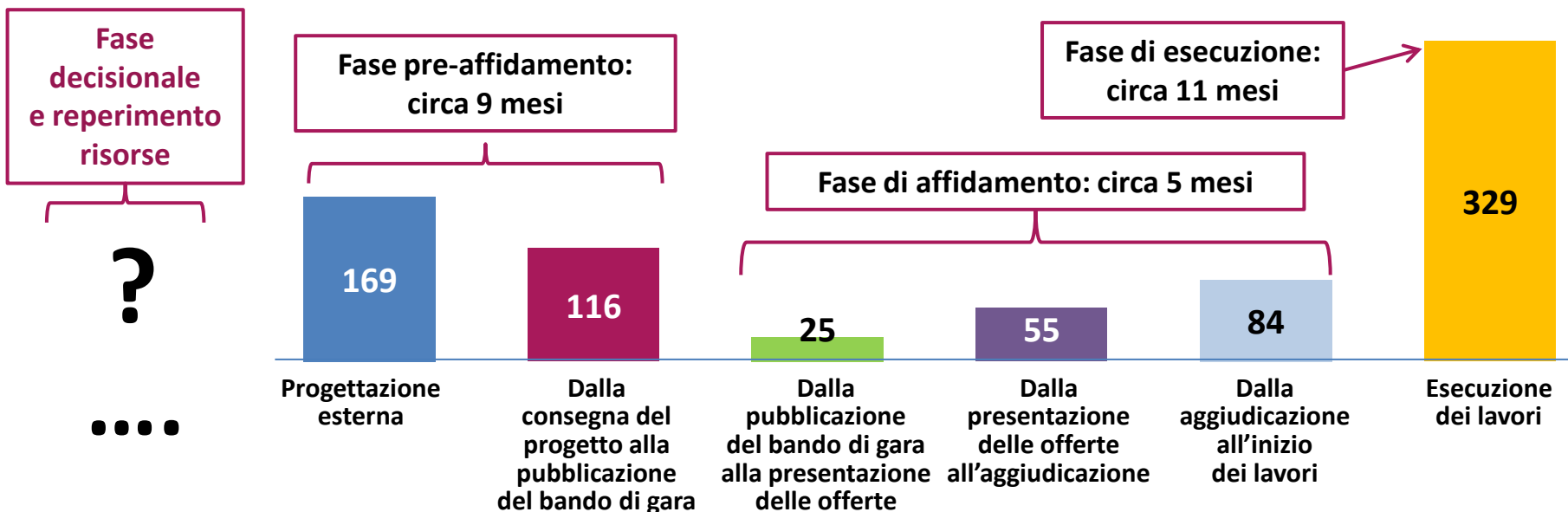
La variazione negativa riguarda tutte le aree del paese, anche se è più alta in Liguria che riduce in un solo anno oltre il 40% la spesa c/cap, nel Lazio, la Basilicata, l'Umbria, il Piemonte e il Veneto.

# 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

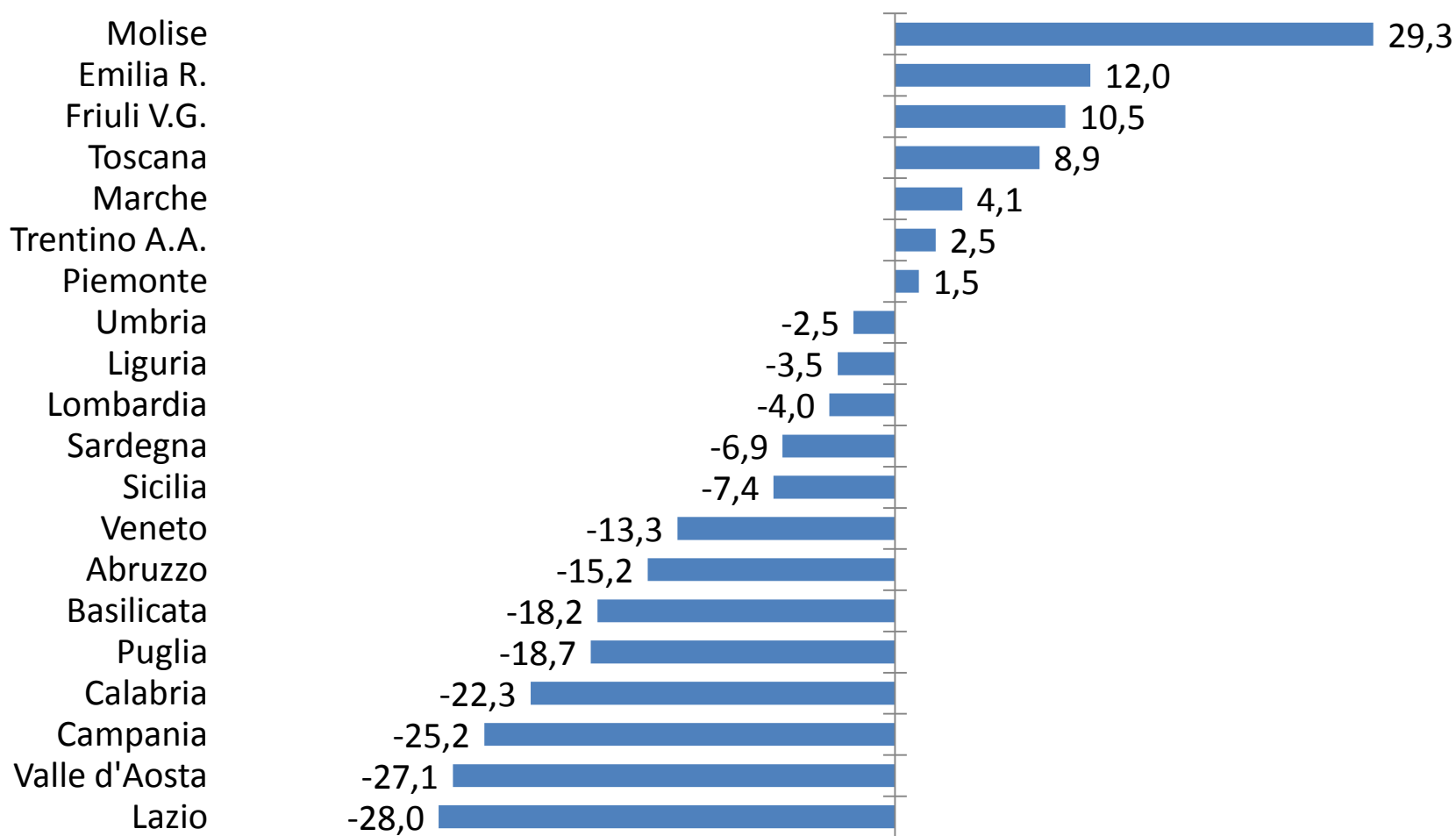
Tempi medi per fasi di vita dei progetti (giorni)  
Lavori pubblici di importo  $\geq$  40 mila euro. Anni 2011-2017



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

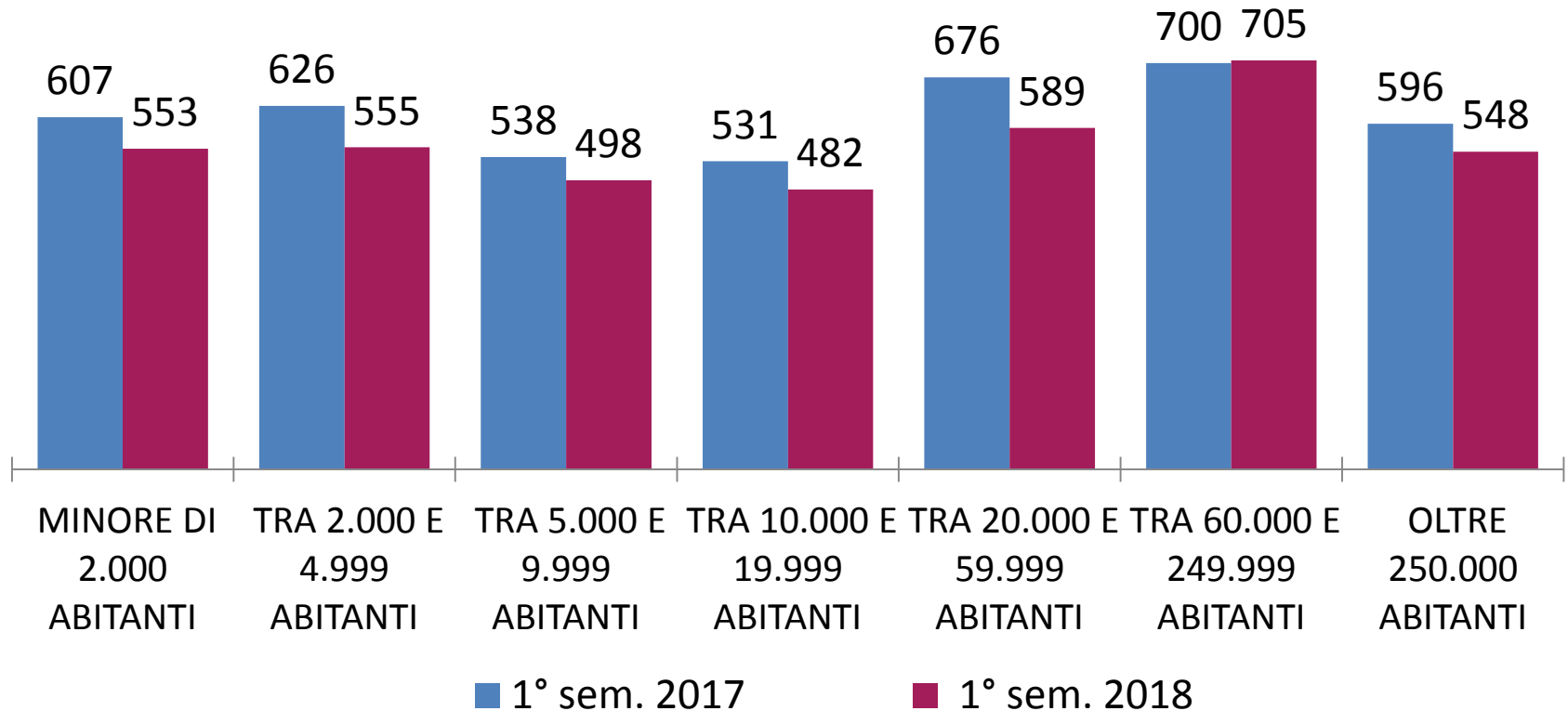
# Spesa c/capitale dei Comuni

## Variazioni 2018/2017 primo semestre



**VARIAZIONE -8%.** I primi mesi del 2018 non sono ancora tranquillizzanti, ma alcuni primi segnali di ripresa in regioni più attive sembrano comparire

# Spesa in c/capitale dei Comuni per classe demografica primo semestre 2018



L'analisi per classe demografica fa emergere le migliori performance delle città medio grandi rispetto a capoluoghi e piccoli centri.

Riduzione della capacità di investimento diffusa.

# Patti di solidarietà

## Spazi finanziari concessi ai Comuni, Province e Città Metropolitane. 2017

Valori assoluti in milioni di euro

	Patto nazionale verticale	Intese regionali	Patto nazionale orizzontale	Totale spazi finanziari
Nord Ovest	295,0	76,2	27,1	398,3
Nord Est	88,0	31,3	4,4	123,7
Centro	130,7	48,6	10,5	189,8
Sud	117,7	11,2	22,9	151,8
Isole	51,3	36,7	10,9	98,9
<b>TOTALE</b>	<b>682,7</b>	<b>204,0</b>	<b>75,8</b>	<b>962,5</b>

Uno degli strumenti su cui il Governo ha puntato per sollevare gli investimenti è stato quello dei Patti nazionali verticali e orizzontali e le intese regionali. Si tratta, come noto, di interventi già sperimentati in passato ma che assumono in questo periodo un carattere più strutturale sia a causa della L. 243/2012 che ne rafforza le potenzialità, sia per i meccanismi premianti e sanzionatori che, infine, per i sistemi di monitoraggio che seguono l'iter procedurale dal punto di vista finanziario e di avanzamento dei lavori.

Fonte: Corte dei Conti

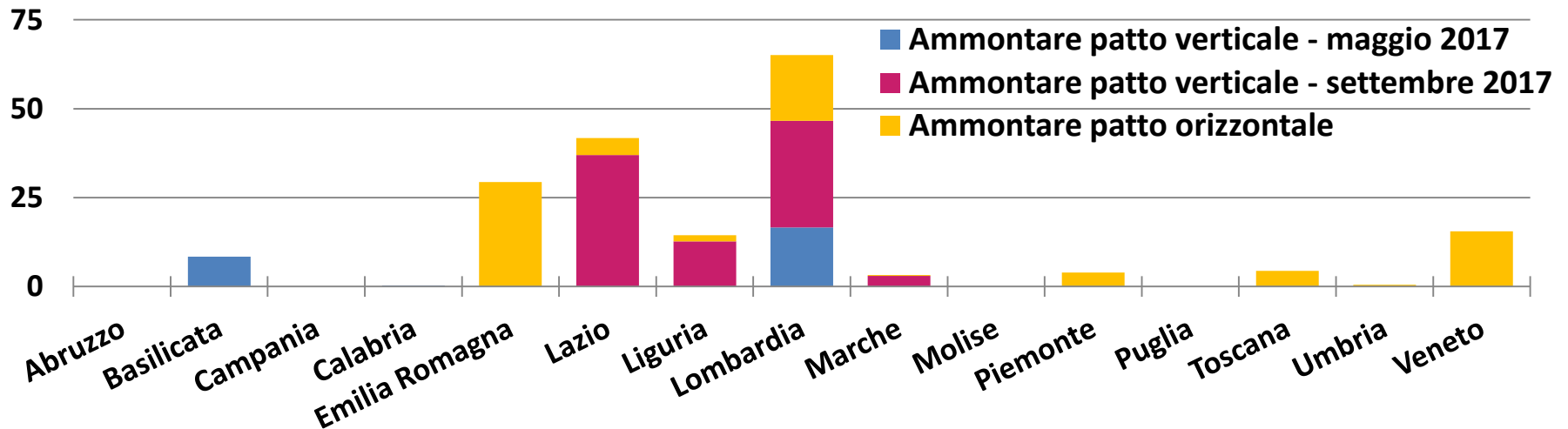


# Potrebbe essere l'effetto dei Patti di solidarietà?

## *Governance* regionale della finanza locale

**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"

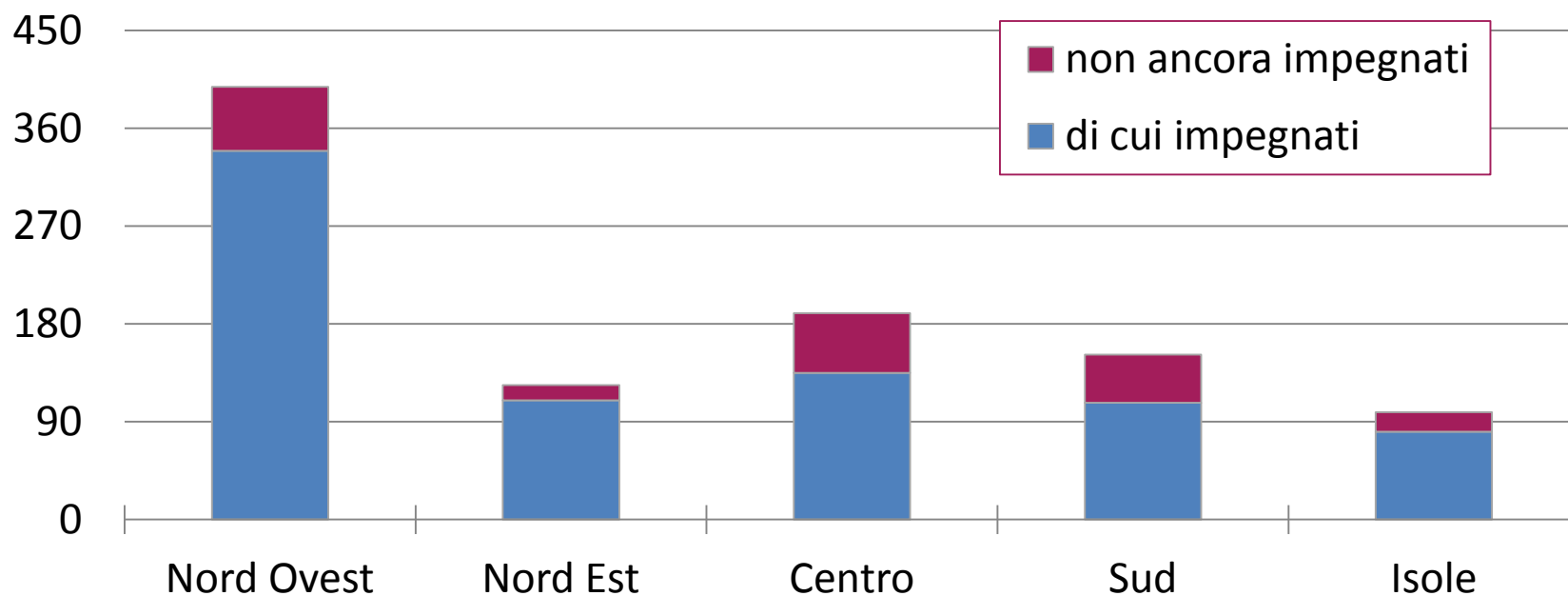
Le Regioni, a causa dei tagli a cui sono soggette, non dedicano risorse alle Intese.

- 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.

La L. 243/2012 ne rafforza le potenzialità e li rende strutturali

# Overshooting Spazi finanziari concessi e impegnati dai Comuni, Province e Città Metropolitane. 2017

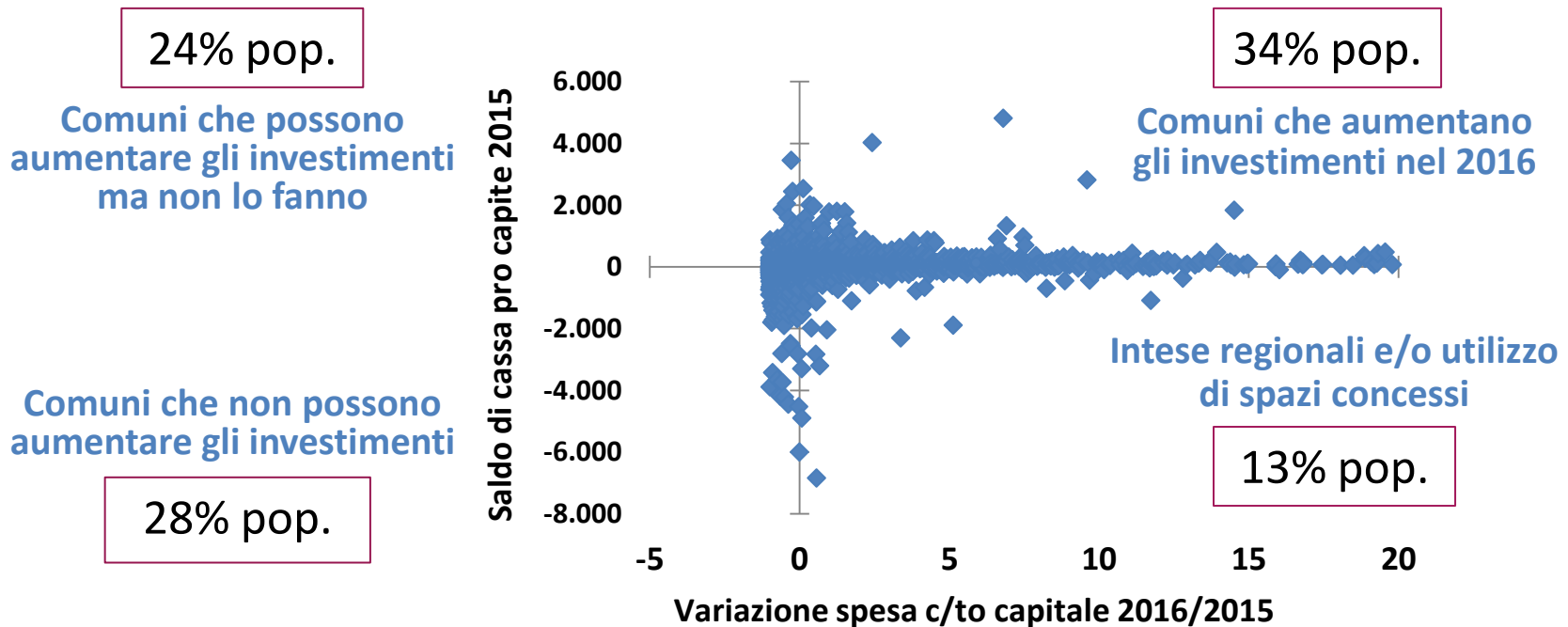
(Valori assoluti in milioni di euro)



Nonostante i vincoli sulla spesa, il saldo realizzato da Regioni, Province, Città metropolitane e Regioni (Corte dei Conti, 2018) supera largamente l'obiettivo richiesto, con un **overshooting** complessivo di **8,5 miliardi di euro**. Tale circostanza, che si ripete ormai da qualche anno, si traduce in una cospicua quantità di spesa potenziale che rimane inutilizzata, a conferma che le **difficoltà incontrate dagli enti nella riattivazione dei propri investimenti vanno probabilmente ricercate anche al di fuori delle regole fiscali**.

# 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 -14%**

# 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.

# Una delle difficoltà degli investimenti nasce dalla riforma dei contratti, perché è importante

Le cause del rallentamento nell'avvio di nuovi lavori che l'introduzione del Codice ha comportato sul sistema, risiedono in parte nel dettato dei singoli articoli, che prevedono aggiustamenti onerosi al comportamento delle stazioni appaltanti, ma soprattutto ha pesato l'**ambiguità** dei mancati regolamenti attuativi



## La riforma dei contratti pubblici



### gli obiettivi:

Semplificazione normativa  
Qualificazione del sistema (imprese e stazioni appaltanti)

### 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;  
le competenze tecniche.**

# Novità del nuovo codice: la progettazione

Obbligo di messa a gara dei lavori sulla base del **progetto esecutivo**.  
Divieto di **affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione**.  
Progetto preliminare sostituito da **progetto di fattibilità tecnica ed economica**  
Legge di bilancio istituisce il **Fondo per la progettazione** .

**SOLA ESECUZIONE VS APPALTO INTEGRATO. AGGIUDICAZIONI DI LAVORI PUBBLICI CONCLUSI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. AVERAGE TREATMENT EFFECT ON TREATED**

ATET	Coef.	Al robust Std. Err.	P>z	[95% Conf. Int.]		N
Incidenza scostamento importo	-6,7*	3,43	0,052	-13,42	0,04	27.264
Scostamento % importo	-1,4	0,98	0,137	-3,40	0,46	27.264
Incidenza ritardi	-6,2***	2,32	0,008	-10,76	-1,64	43.314
Scostamento % tempo	-14,1***	5,39	0,009	-24,69	-3,56	43.314

Significatività: \* $p < 0,10$ , \*\* $p < 0,05$ , \*\*\* $p < 0,01$

Aggiudicazione della sola esecuzione lavori (senza progettazione) risulta aver comportato nel passato un vantaggio in termini di minore incidenza di casi di ritardo e lunghezza dei temi dei ritardi nella conclusione dei lavori.

# Novità del nuovo codice: il criterio di aggiudicazione

Preferenza per il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente vantaggiosa basata sulla qualità rispetto a massimo ribasso.

OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA VS MASSIMO RIBASSO. AGGIUDICAZIONI DI LAVORI PUBBLICI CONCLUSI.  
AVERAGE TREATMENT EFFECT ON TREATED

	Classe di importo								
	40mila-1mln			1mln-2mln			2mln-5,225mln		
Average Treatment Effect on Treated	Coef.	P>z	N	Coef.	P>z	N	Coef.	P>z	N
Incidenza scostamento importo	-4,81***	0,00	26.198	1,00	0,85	689	-2,25	0,74	407
Scostamento % importo	-2,30***	0,00	26.198	-5,17**	0,01	689	-5,32*	0,06	407
Incidenza ritardi	1,13	0,38	41.274	0,95	0,83	1.304	3,65	0,50	764
Scostamento % tempo	5,89**	0,02	41.274	0,82	0,92	1.304	19,04**	0,03	764

Significatività: \*  $p < 0,10$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*\*\*  $p < 0,01$

Superiorità del criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa rispetto alle maggiorazioni di **costo finali**, tanto più nel caso dei lavori di importo inferiore al milione di euro, al contrario sembra comportare una più alta media della **durata dei ritardi**.

# 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)	<b>27%</b>	<b>18%</b>

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.**

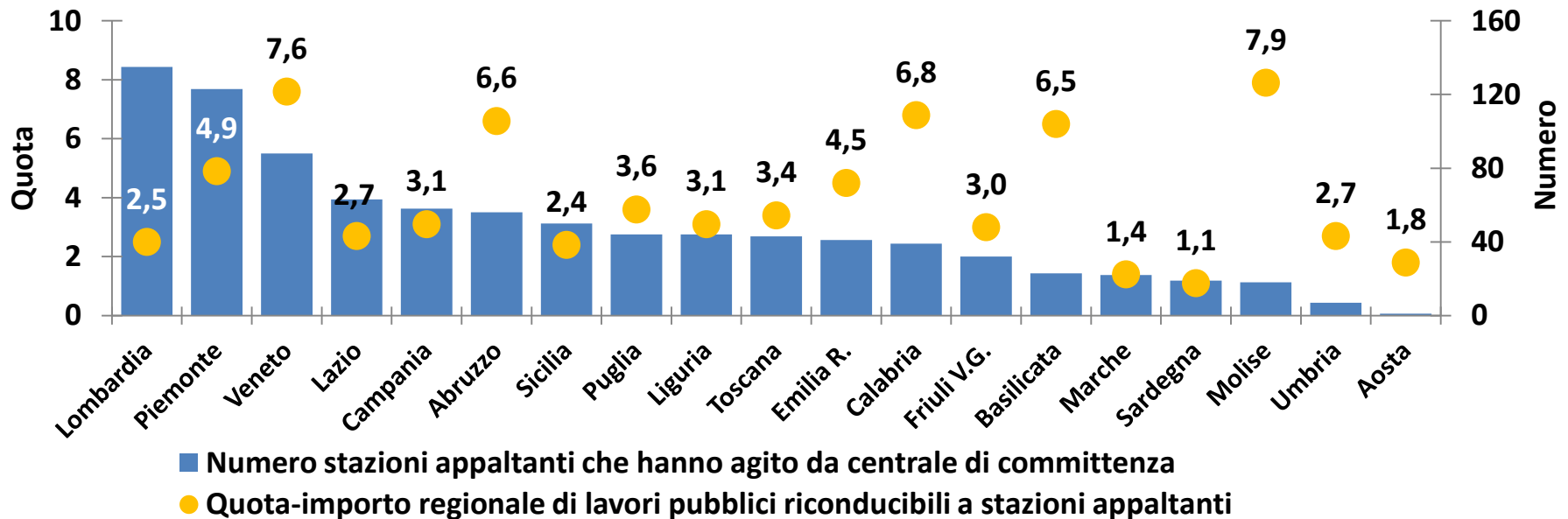
**In sintesi:** le adeguate competenze delle stazioni appaltanti rappresentano un importante fattore di un più elevato livello qualitativo dei lavori pubblici e contribuiscono a investimenti più efficaci.



# 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

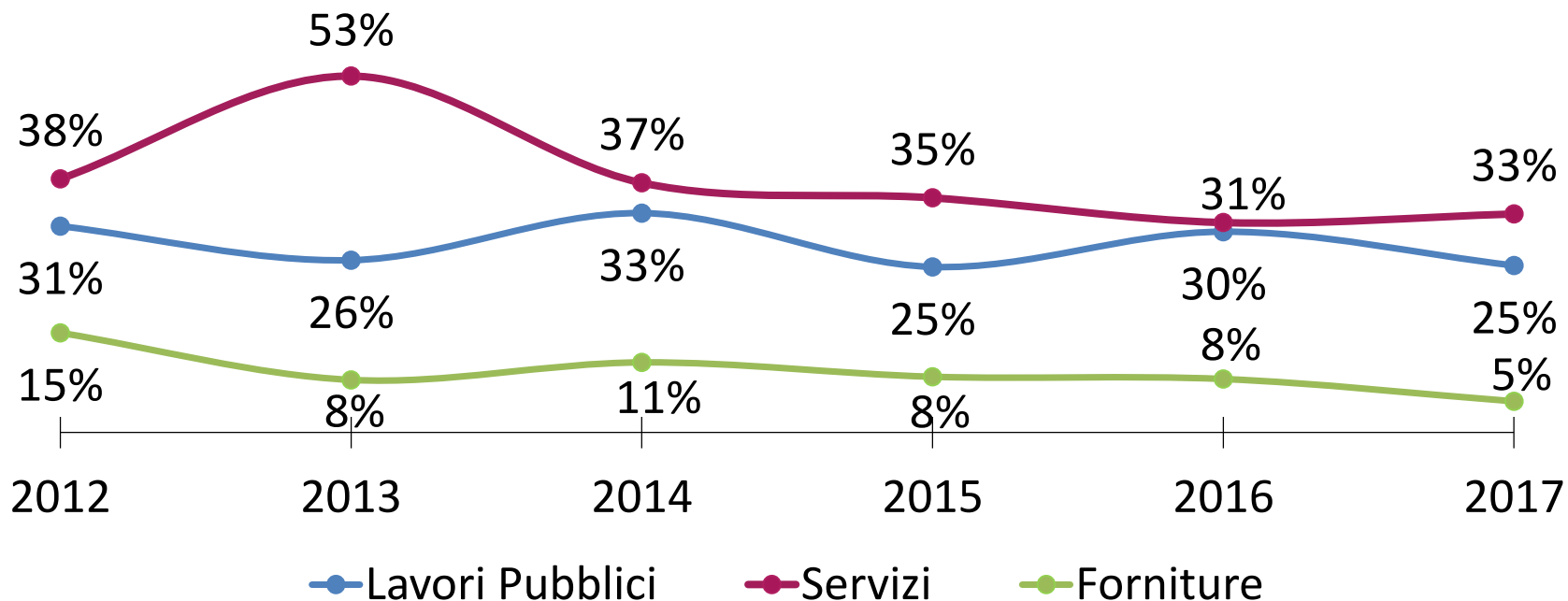


Rispetto al complesso delle procedure di lavori pubblici degli enti locali, le stazioni appaltanti che hanno agito da centrali uniche di committenza (**915**) hanno avviato il **5,1%** dell'importo totale delle procedure. Solo la metà di queste risorse (il 2,5% dell'importo totale) è avviato da centrali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

# I contratti pubblici e la difesa delle imprese del territorio

Il quadro descritto finora non cambia radicalmente se consideriamo le quote di appropriazione a livello provinciale. Presentiamo questo approfondimento per la sola Toscana. In questo caso, infatti, emerge come per servizi e lavori pubblici una quota sostanzialmente costante e piuttosto cospicua (tra il 25% e il 35%) delle risorse relative a procedure localizzate in una determinata provincia, rimane a imprese della stessa provincia. Rimane invece in provincia solo una quota residuale (e decrescente) del valore delle procedure di forniture.

**TOSCANA. QUOTA-IMPORTO DI PROCEDURE AGGIUDICATE DA IMPRESE LOCALIZZATE NELLA STESSA PROVINCIA DELLA STAZIONE APPALTANTE. 2012-2017**



# La difficoltà ad innovare e il capitale umano. L'occupazione nel pubblico impiego

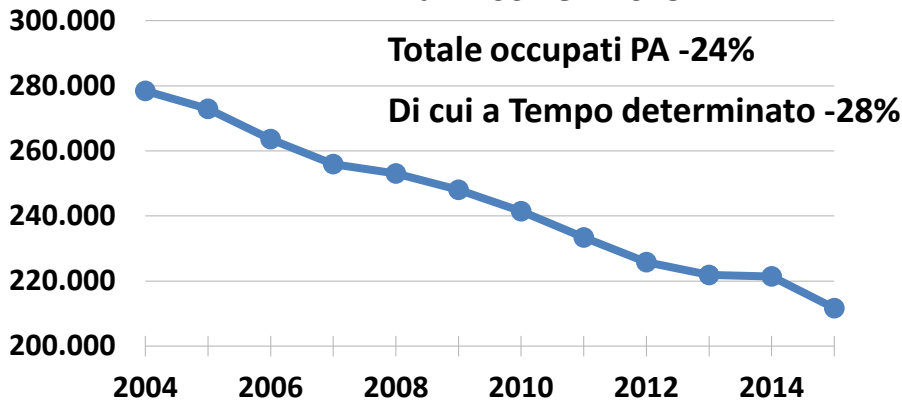
## Comparto Regioni – Enti locali

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

**EFFICIENZA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E SISTEMI DI SELEZIONE**

# 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.*

# La congiuntura della finanza decentrata in Italia

***Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo***

XXXIX Conferenza scientifica annuale AISRe

Bolzano (BZ), 17-19 Settembre 2018

***L'analisi utilizza in alcune parti il sistema informativo dei  
CPT - conti pubblici territoriali***