

La congiuntura della finanza decentrata in Italia

Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo

Convegno

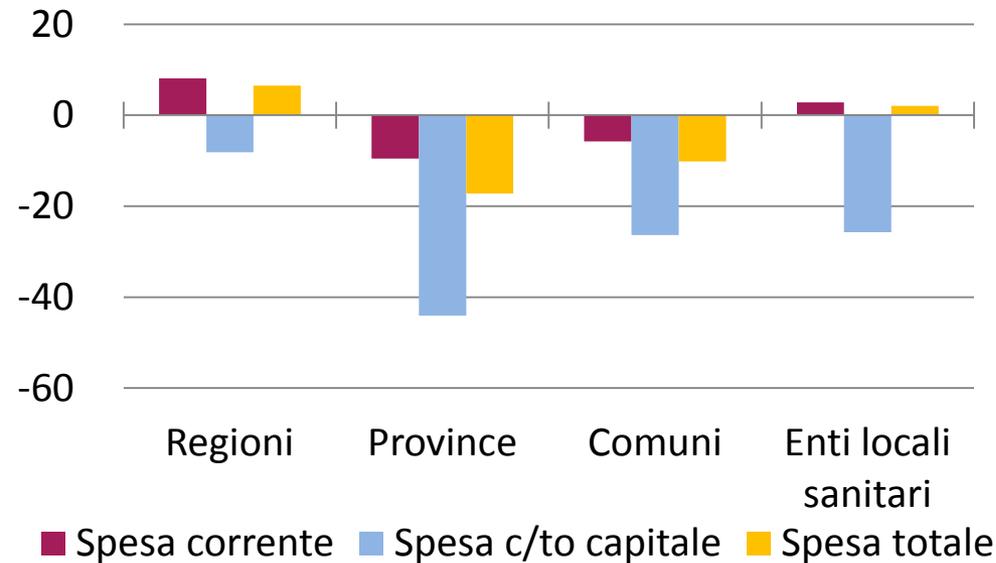
**I comuni italiani dopo la Grande Crisi Finanziaria:
il cantiere meridionale**

Caserta, 5 ottobre 2018

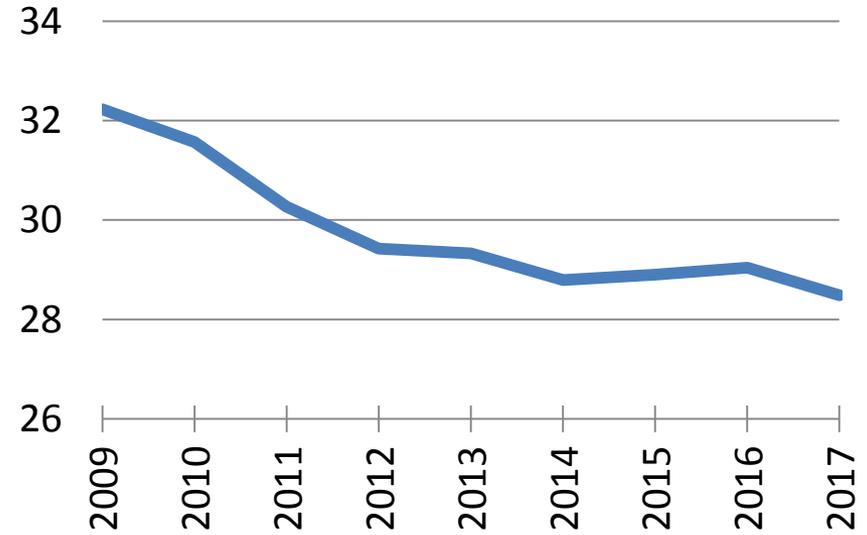
Centro Residenziale Studi della SNA di Caserta

La crisi delle finanze pubbliche si accompagna a un processo di accentramento

SPESA DI REGIONI, PROVINCE, COMUNI E ENTI SANITARI
Variazioni % 2010-2016



AUTONOMIA DI SPESA - QUOTA SPESA LOCALE
SU TOTALE SPESA AAPP
Valori %



Il contributo al risanamento delle finanze pubbliche riguarda tutti i livelli di governo decentrato e soprattutto la spesa per gli investimenti pubblici

Si riduce la spesa degli enti territoriali

Le evidenze ormai consolidate del periodo della crisi

Fonte: Istat

Indice

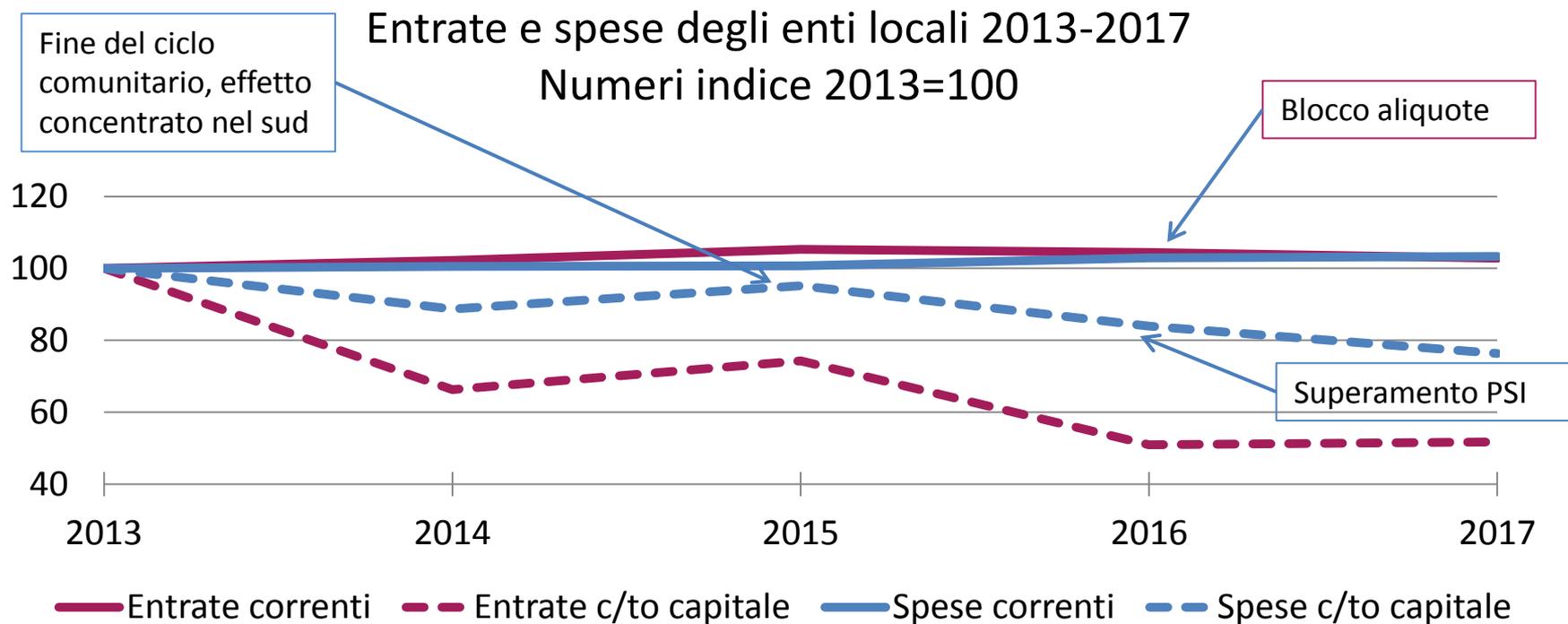
- 1. Il 2016 l'anno di avvio della politica "espansiva" sugli investimenti pubblici**
 - gli investimenti come strategia di uscita dalla crisi e nei comuni la maggiore capacità di attivazione territoriale -> il superamento del PSI;
 - Regioni e province sono oggetto di un ripensamento istituzionale.
- 2. Legge di bilancio 2017 stanziava risorse (spazi finanziari) per investimenti (avanzo, debito, accelerazione fondi comunitari), con quali effetti? La congiuntura 2017**
- 3. La Legge di bilancio 2018: le difficoltà ad investire ... sono state superate? le riforme (riforma dei conti, riforma dei contratti, riforme istituzionali)**

A. Congiuntura

B. Interventi per gli investimenti

C. Riforma dei contratti pubblici

I principali aggregati di bilancio negli ultimi anni



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:

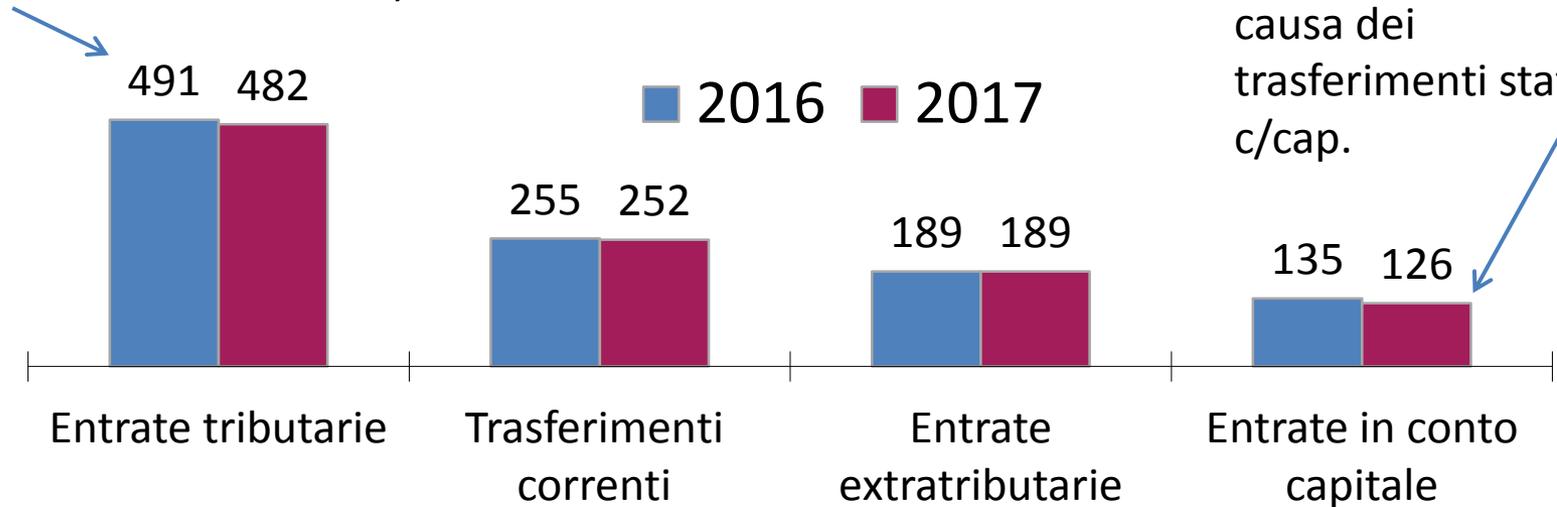
- EELL sono stati chiamati anche a contribuire dal lato della riduzione della pressione fiscale (blocco aliquote dal 2015)
- Spazi di bilancio per il rilancio degli investimenti e superamento PSI

Fonte: Istat

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 ridotte di quasi 10 euro pro capite confermando l'andamento dell'anno precedente.

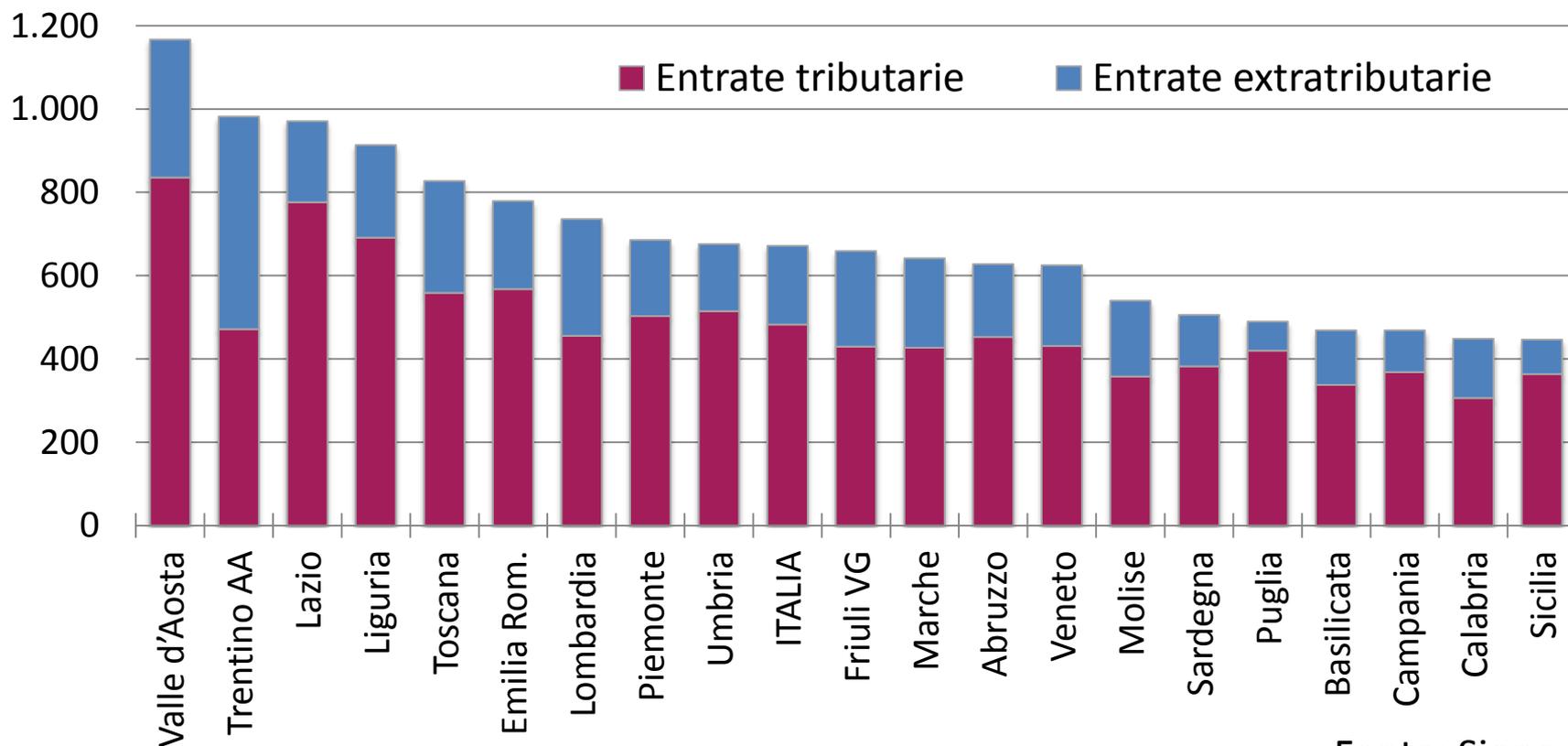
Rimangono, invece, costanti le entrate extra-tributarie

FCDE misura contabile rivolta a "sterilizzare" crediti inesigibili

Fonte: Siope

Entrate proprie dei Comuni. 2017

Riscossioni pro capite in euro, confronto tra regioni

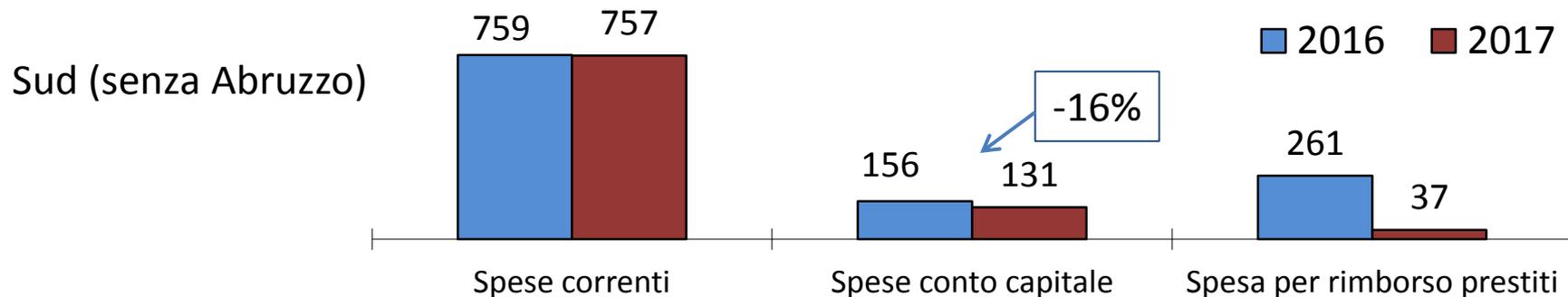
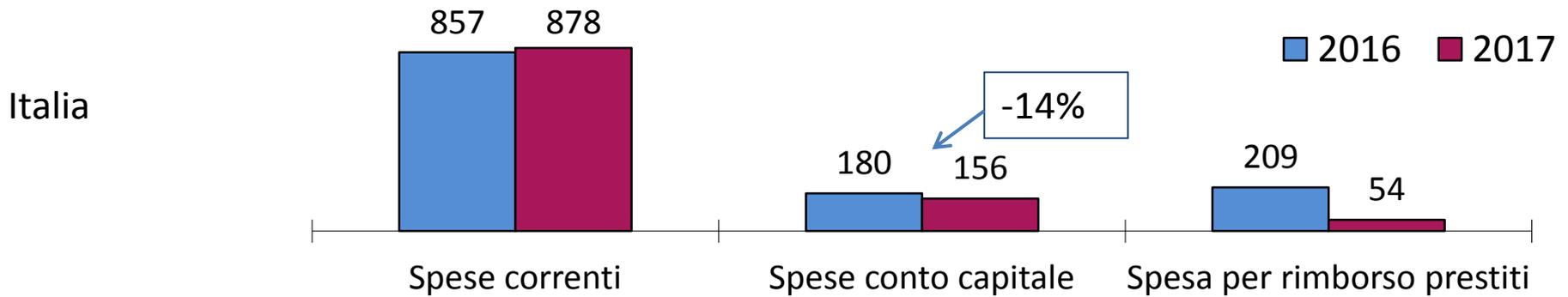


Fonte: Siope

La crisi accentua le differenze territoriali nel livello di pressione fiscale effetto 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

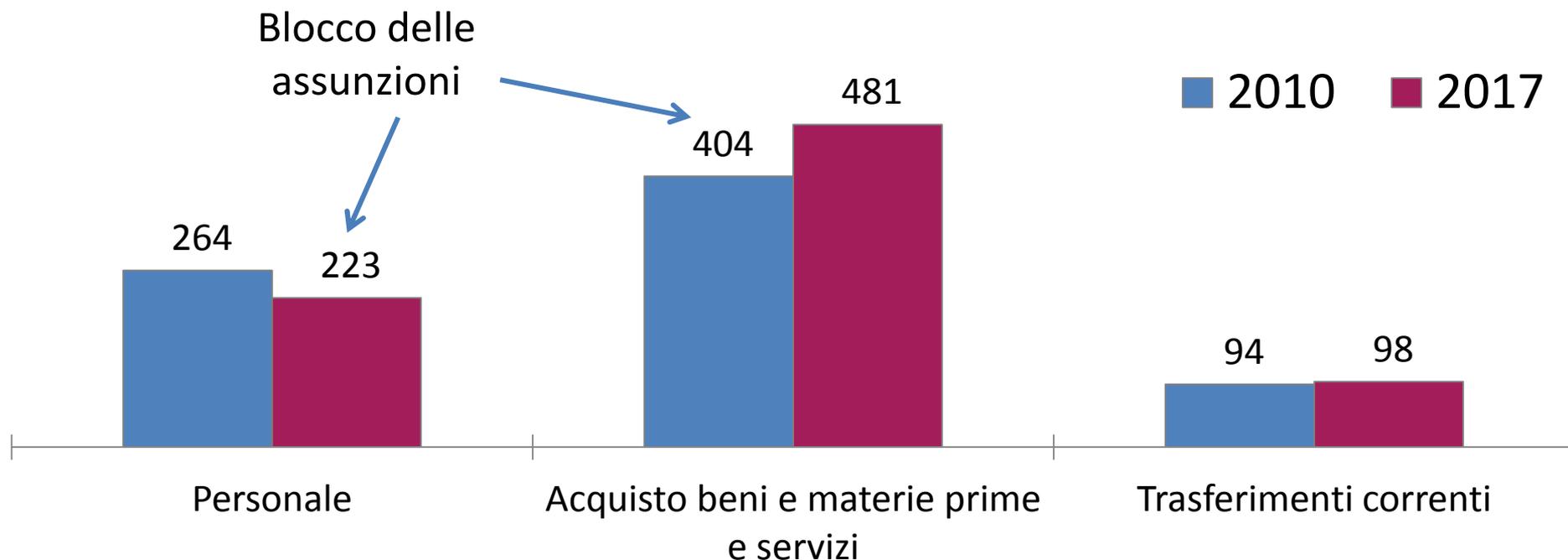


Fonte: Siope

Nel 2017 le azioni normative intraprese dal governo centrale al fine di incrementare gli **investimenti locali** sono risultati inefficaci. A poco sembrano essere serviti gli interventi nel campo dell'edilizia scolastica, del dissesto idrogeologico e le riforme contabili. A differenza di quello che era accaduto nel biennio precedente, la **spesa corrente** incrementa lievemente ma è concentrata in alcune regioni (es. Lazio, +24%).

Spesa corrente dei Comuni per categoria. Pagamenti

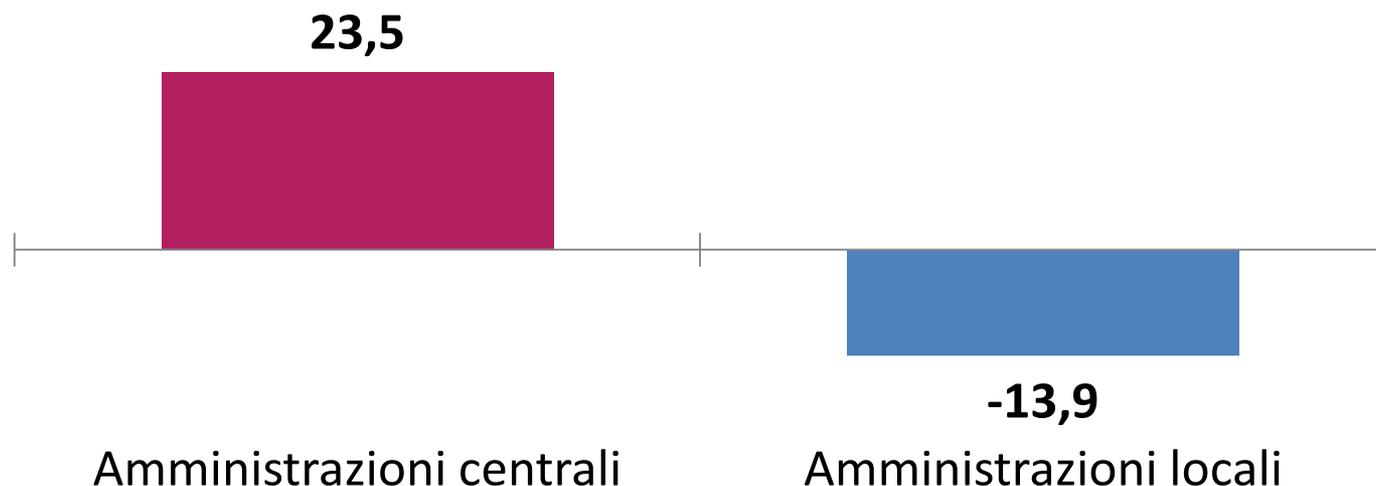
Valori pro capite 2010 e 2017



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 2014 c/cap



Fonte: Istat

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 (avanzo e debito fuori dal saldo; inv dei comuni finanziati con entrate c/cap)
- riguarda i comuni, mentre regioni e province sono oggetto di ripensamento istituzionale.

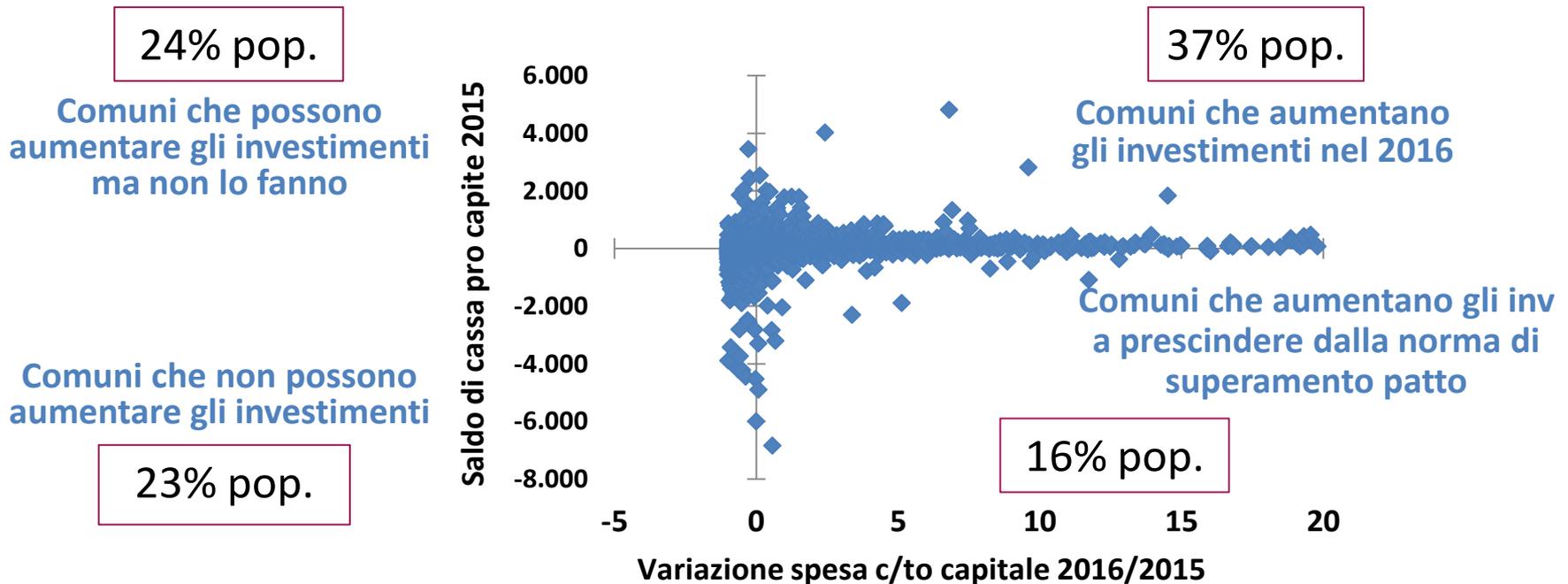
2016 Riforma contabile e Riforma dei contratti

2017 e 2018

- **Legge di bilancio 2017 e 18:** DEROGA a questa nuova norma, per i successivi 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.

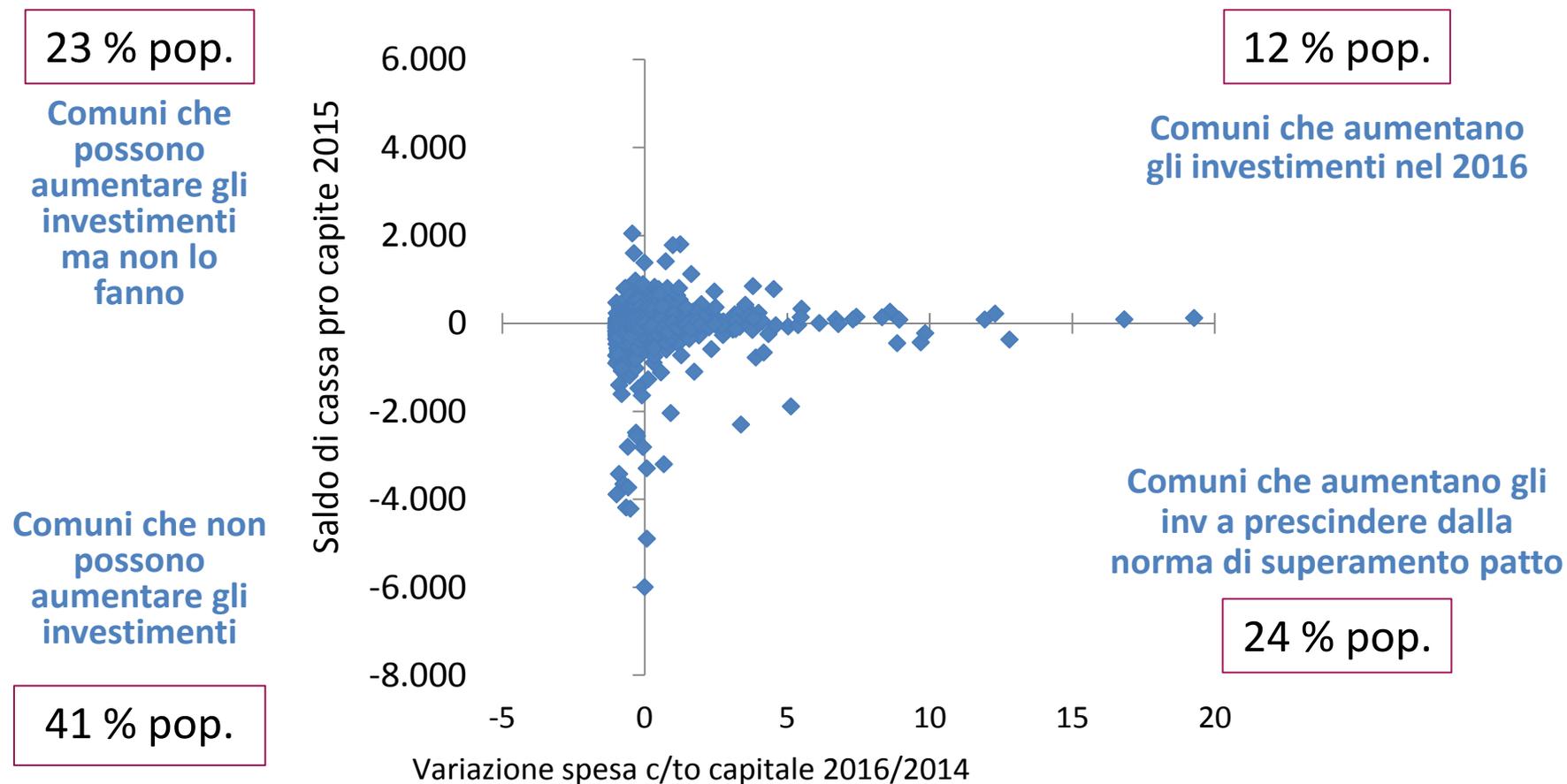
Il 2016 e il superamento del PSI: gli investimenti potenziali dei comuni e gli investimenti effettivi **ITALIA**

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 -12%**

Il 2016 e il superamento del PSI: gli investimenti potenziali dei comuni e gli investimenti effettivi **REGIONI DEL SUD**



Nel 2016 i pagamenti in c/capitale si riducono del **-37% (effetto anche del buon andamento del 2015 per la conclusione del ciclo dei fondi europei)**

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)

Modello di regressione sulla variazione di spesa c/to capitale 2016/15 (Y)

Variabili significative

R-squared = 0.099

Oss 5040

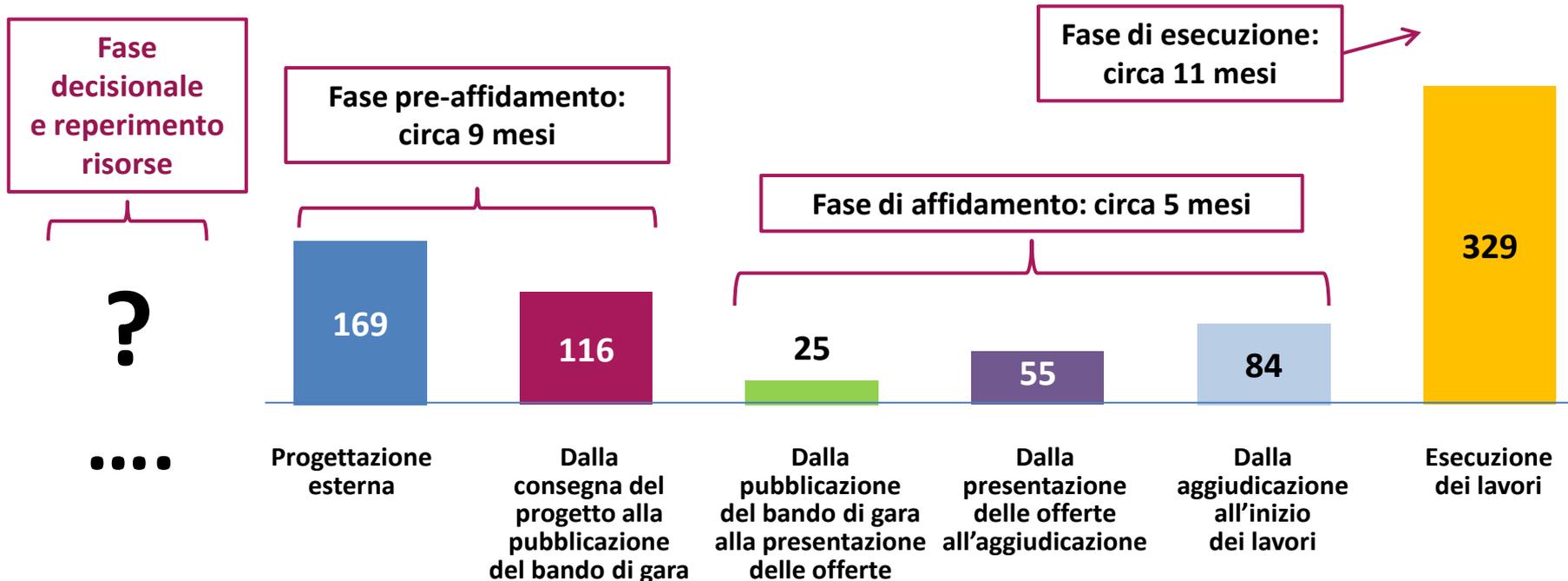
	Coeff		Coeff
Spesa c/to capitale pc	0.0002	Capacità di riscossione	0.5004
Spesa corrente pc	-0.0002	Saldo finale competenza pc	0.0000
Nord (dummy)	0.1137	Avanzo pc	-0.0002
Sud (dummy)	-0.4220	Debiti pc	-0.0001
Personale organico	-0.0006	Rigidità spesa	-0.0087
Distanza dal capoluogo	-0.0016	Spesa per il personale pc	0.0004
Dispersione urbana	0.1033	Costante	-0.1626
% pendolari in entrata	0.5800		

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.

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

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

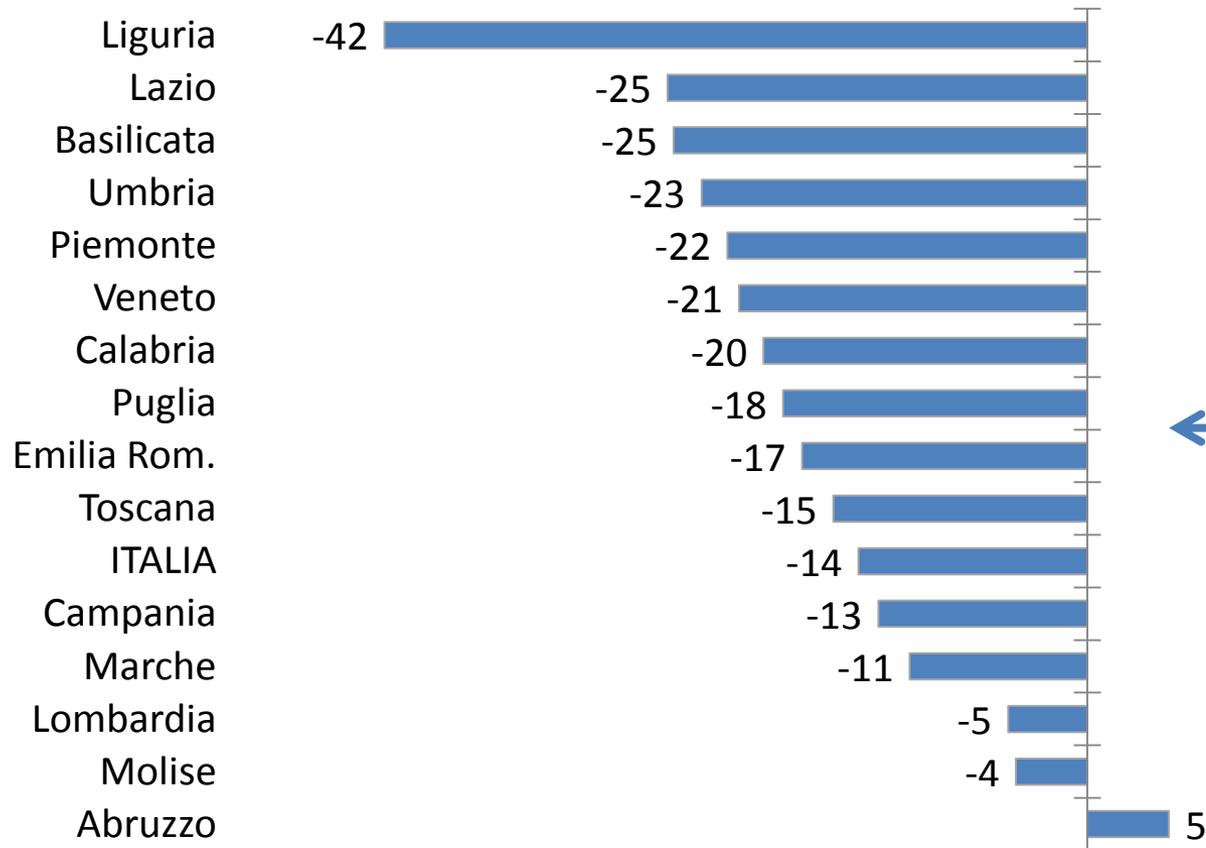
Tra quanto tempo vedremo gli effetti delle risorse della L.bilancio nella spesa in c/capitale?

Tra quanto tempo le politiche espansive manifesteranno i loro effetti sul territorio?

“?” ... i comuni non sono più capaci di fare ciò che hanno sempre fatto in passato? O è intervenuto qualcosa?

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

Legge di bilancio 2017 stanziava risorse (spazi finanziari) per investimenti (consente l'uso dell'avanzo, spazi di nuovo debito, accelerazione nell'uso dei fondi comunitari)



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

“L’eccesso di risparmio” dei comuni. L’Overshooting 2017.

Nonostante i vincoli sulla spesa, il saldo realizzato dai comuni nel 2017 supera largamente l’obiettivo richiesto (saldo non negativo), con un **overshooting** complessivo di **4,3 miliardi di euro** (Corte dei Conti su dati RGS, 2018), (pari a 8,5mld per regioni, province, città metro e comuni).

Overshooting = **saldo effettivo- saldo obiettivo** (negli anni del Patto il saldo obiettivo era definito ogni anno per ogni comune; con la regola del pareggio il saldo obiettivo diventa il pareggio di bilancio).

Saldo di competenza finanziaria dei Comuni per area territoriale

Milioni di euro 2017

	Saldo Finale	%	Pro capite
Nord	1.450,1	33,68	52,2
Centro	1.182,0	27,46	97,8
Sud	1.151,7	26,75	81,4
Isole	521,2	12,11	77,2
TOTALE	4.305	100,00	70,8

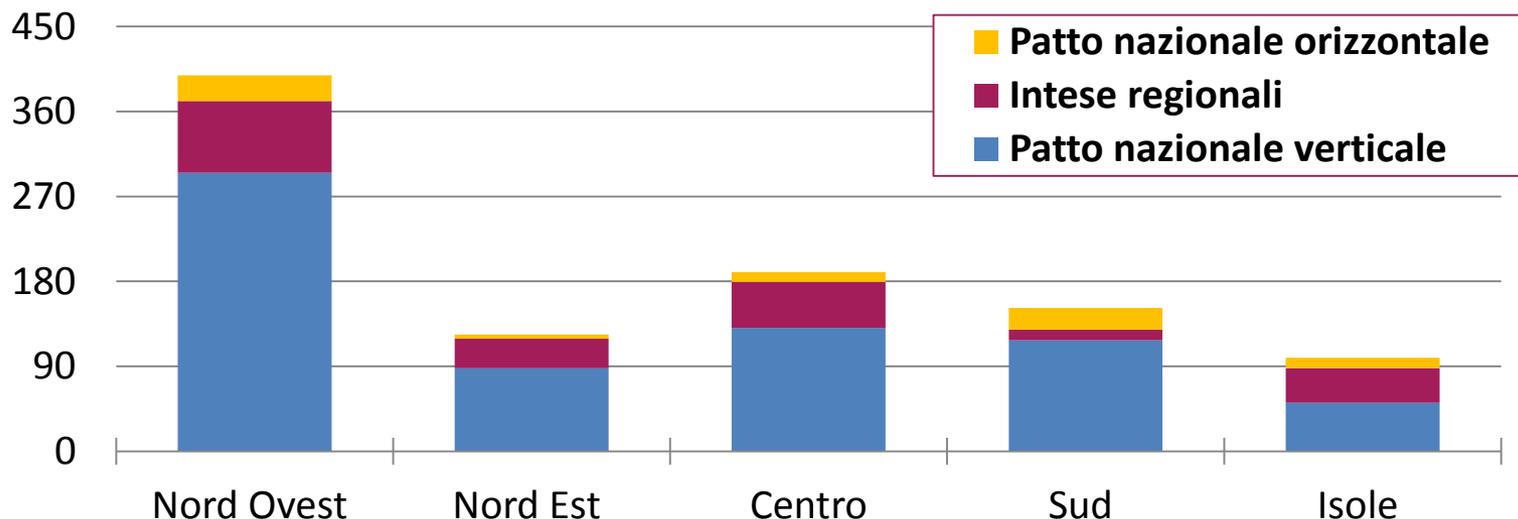
Parte dell’eccesso di risparmio è da attribuire all’**FCDE** (Fondo crediti di dubbia esigibilità) ovvero all’operazione di accantonamento di entrate inesigibili (IFEL), l’overshooting si ridurrebbe così del 70% circa.

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.**

Nonostante lo scarso utilizzo delle risorse, i patti di solidarietà (e le intese regionali) hanno scarso successo. 2017

Spazi finanziari concessi a Comuni, Province e Città metropolitane (scambi di spazi di bilancio tra enti per fare investimenti).

Valori assoluti in milioni di euro



Fonte: Corte dei Conti

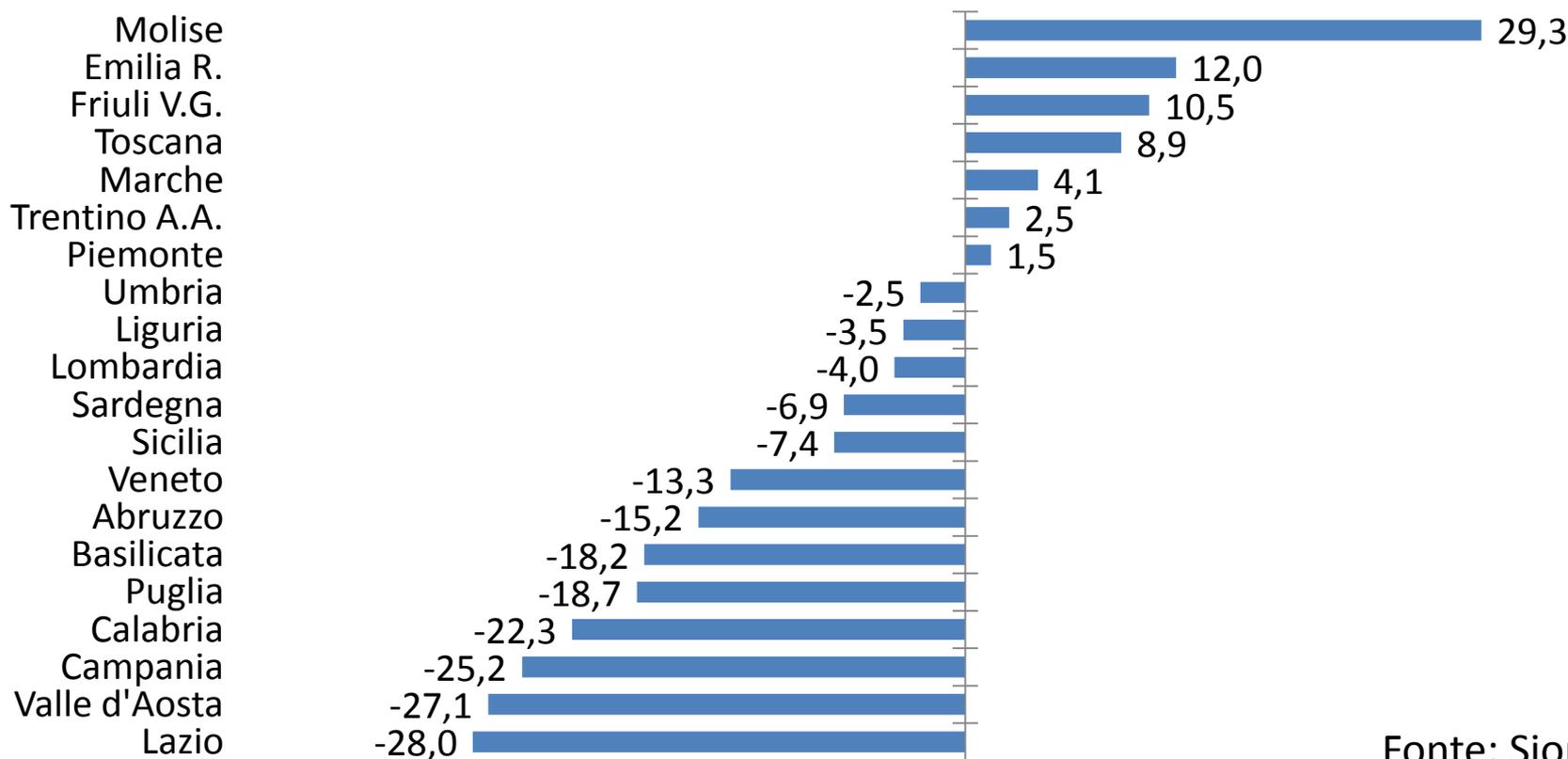
Uno degli strumenti di sostegno agli investimenti è quello dei **Patti nazionali verticali e orizzontali** e delle **intese regionali**. Si tratta di interventi già sperimentati in passato ma che assumono in questo periodo un carattere più strutturale (L. 243/2012 ne rafforza le potenzialità).

Intese regionali riconoscono funzioni di governance regionale nella gestione degli investimenti; il consolidamento a scala regionale delle possibilità di investimento (nel 2017 trainate da Emilia, Lombardia).

2018 primo semestre %. Spesa c/capitale dei Comuni

Variazioni 2018/2017

Legge di bilancio 2018 aumenta gli spazi finanziari per investimenti rispetto al 2017 allargando possibilità anche ai comuni non virtuosi (avanzo, debito, accelerazione fondi comunitari)



Fonte: Siope

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

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):
Lbilancio (+) comuni

Riforme:
1. Conti pubblici
2. Riforma dei contratti (aprile 2016) e il correttivo (aprile 2017)
3. Riforme istituzionali

Ma
Regioni e altri enti sono oggetto di ripensamento (-)
Vincoli al turn over (-) e altri vincoli di spesa

Le riforme sono una fondamentale strategia di rilancio, ma richiedono tempo per essere operative

Per valutare l'efficacia della politica di ripresa degli investimenti è necessario comprendere se e quando **saranno stati recepiti i cambiamenti introdotti da :**
nuova contabilità (A), riforma dei contratti (B) e risorse umane per l'innovazione (C)

Perché è importante la riforma dei contratti

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.	AI 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**.

Numero di gare annue	Ultimi 3 anni	Ultimi 5 anni
	%	%
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**

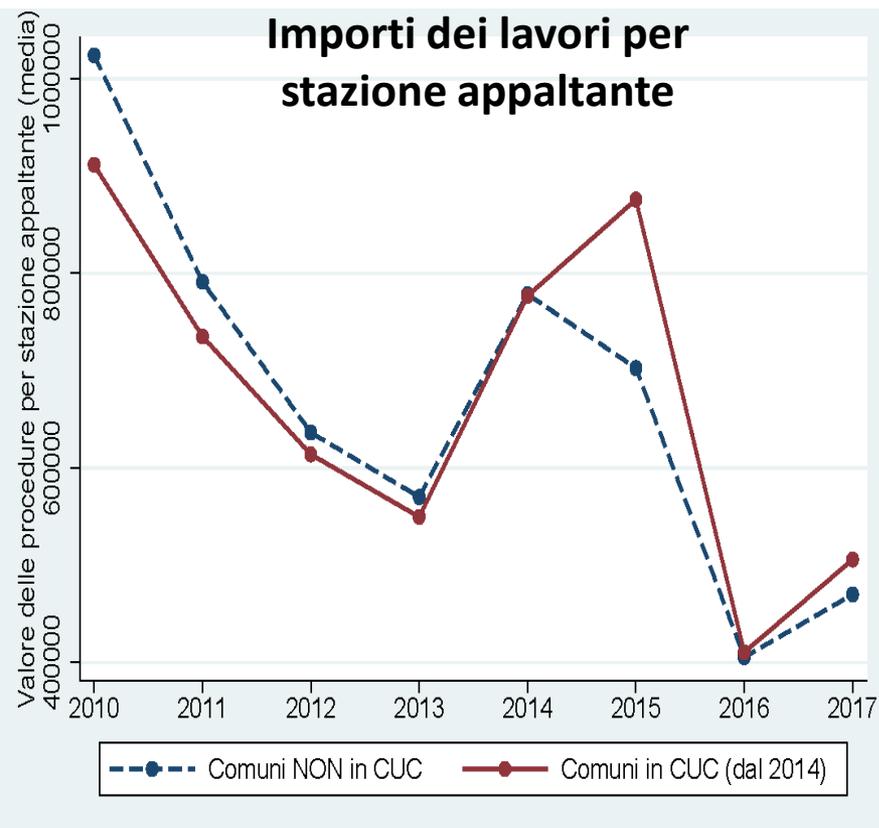
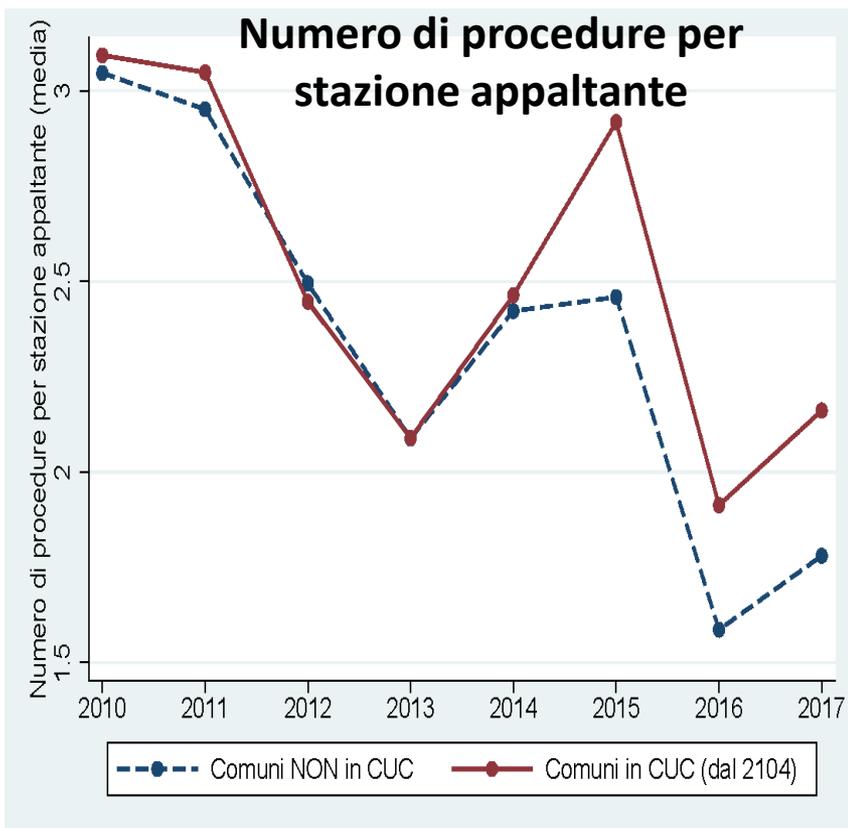
PRINCIPIO La capacità tecnico amministrativa delle stazioni appaltanti non è correlata alla loro **dimensione** => La "**qualificazione**" delle stazioni appaltanti è basata sulle **competenze** presenti negli enti => sull'esperienza, sulle performance e sulle specializzazioni.

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

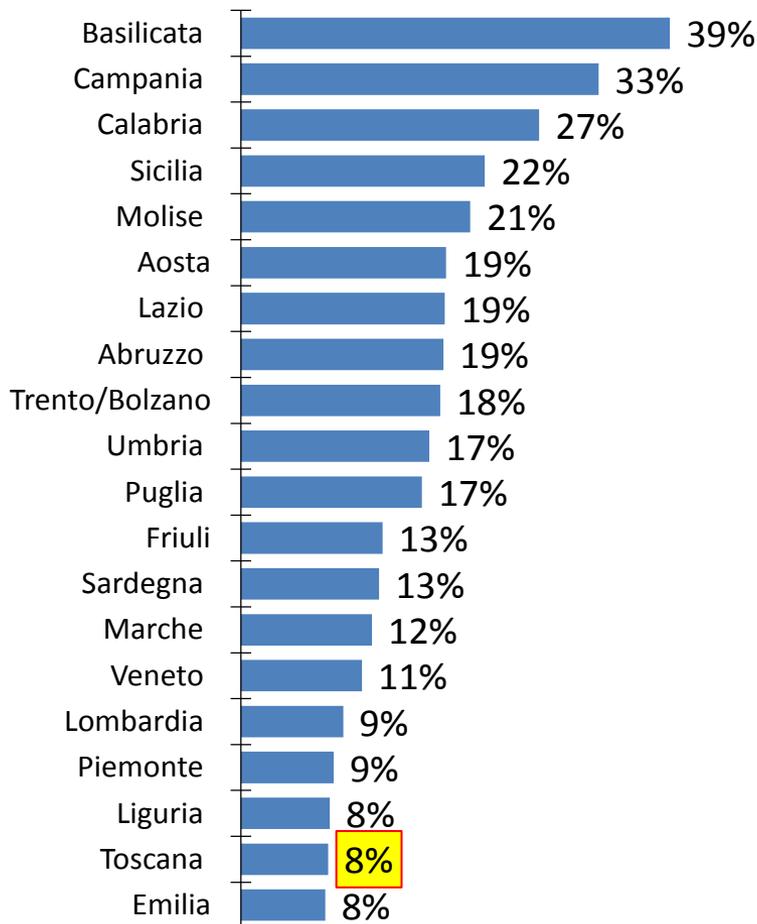
Proprio a seguito della elevata frammentazione dei contratti e dell'impoverimento delle competenze che ha riguardato un po' in tutti i livelli dell'amministrazione, gli enti hanno avviato un processo di aggregazione.



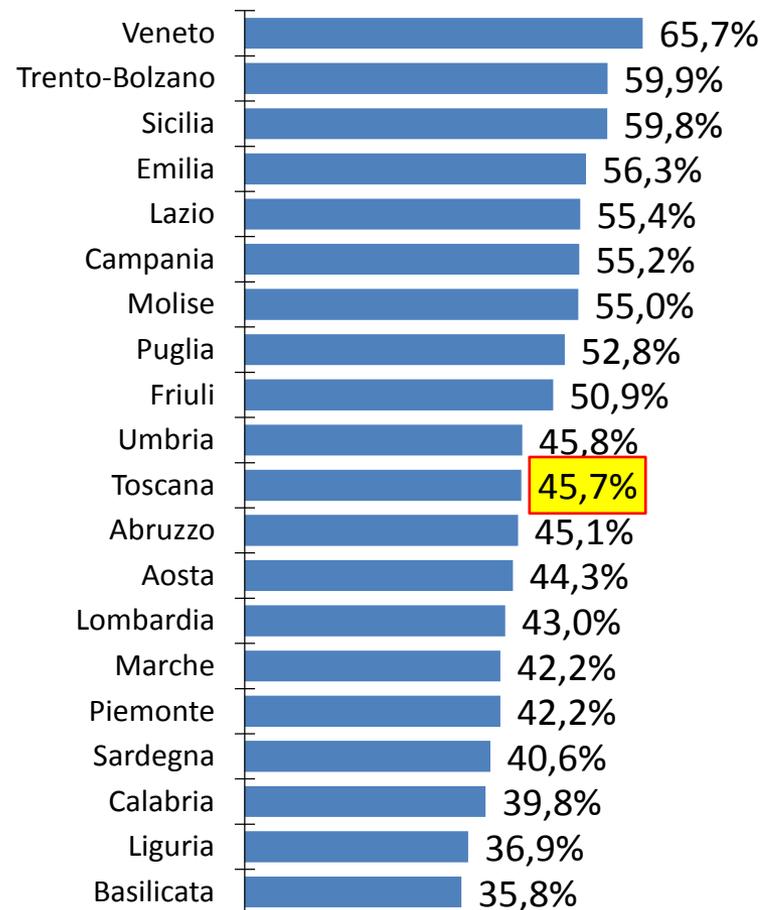
Gli effetti positivi dell'aggregazione su numero e importo dei lavori

I contratti pubblici e la difesa delle imprese del territorio

Imprese iscritte al Casellario



Lavori - Quota di appropriazione regionale. 2012-2017



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

Convegno

**I comuni italiani dopo la Grande Crisi Finanziaria:
il cantiere meridionale**

Caserta, 5 ottobre 2018

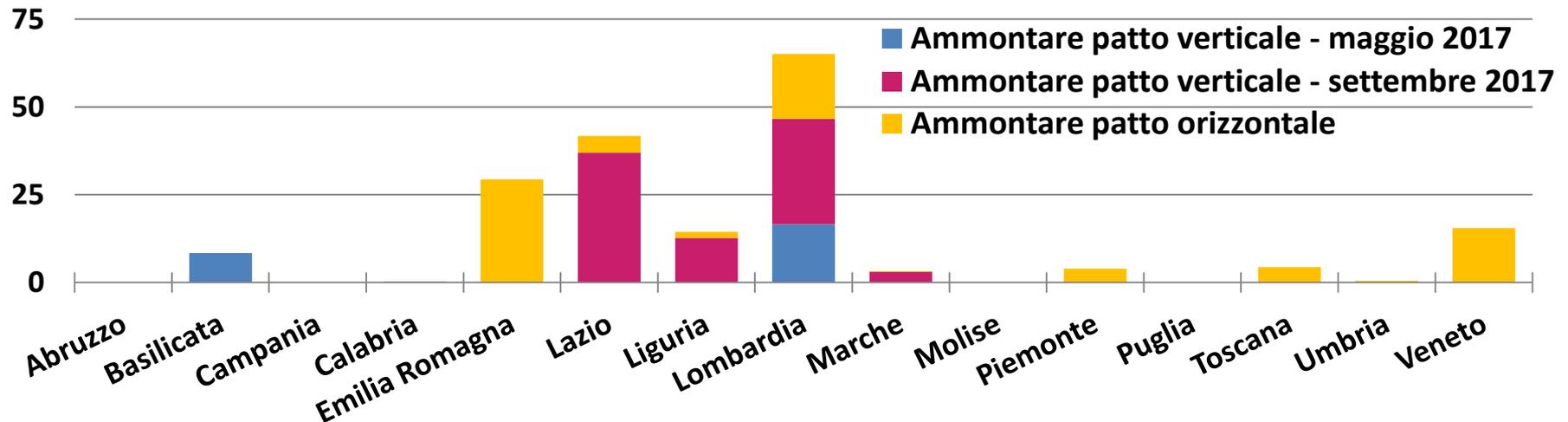
Centro Residenziale Studi della SNA di Caserta

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 intese regionali (187 milioni di euro)



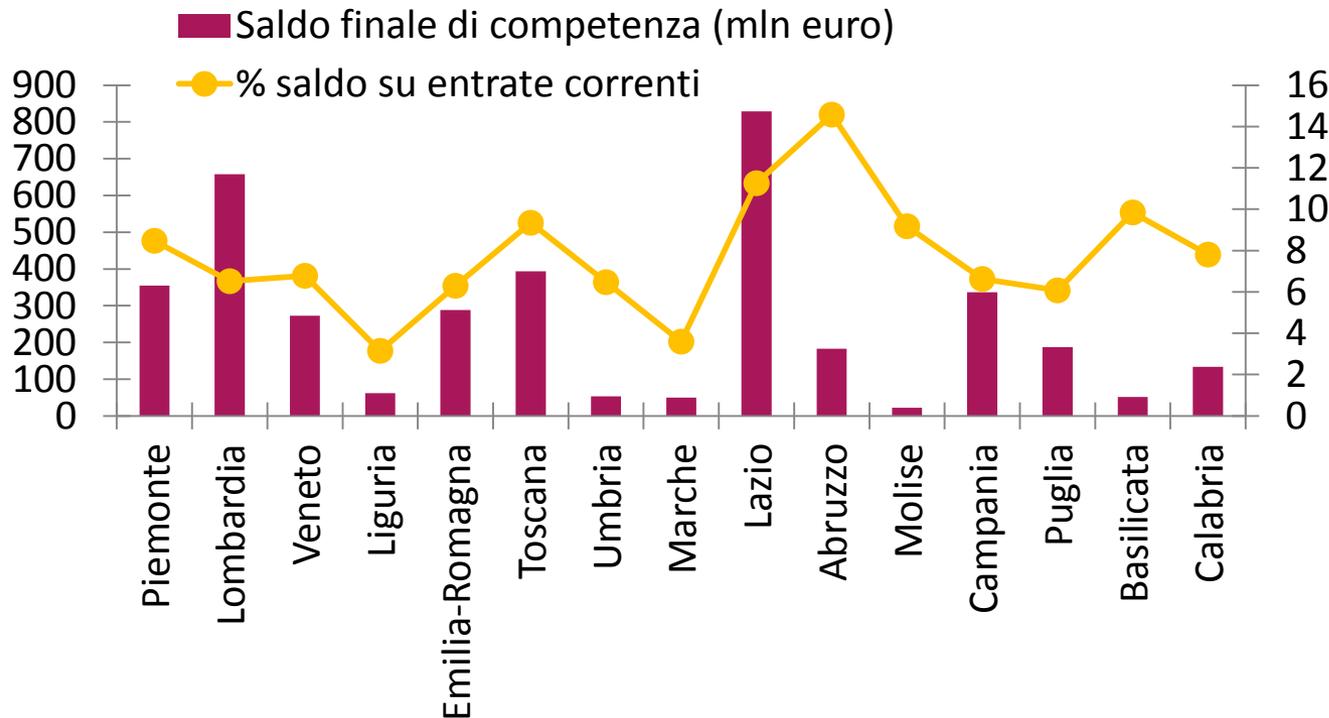
Cfr. Sciancalepore, "Il sole 24 ore"

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

L'Overshooting dei Comuni. 2016

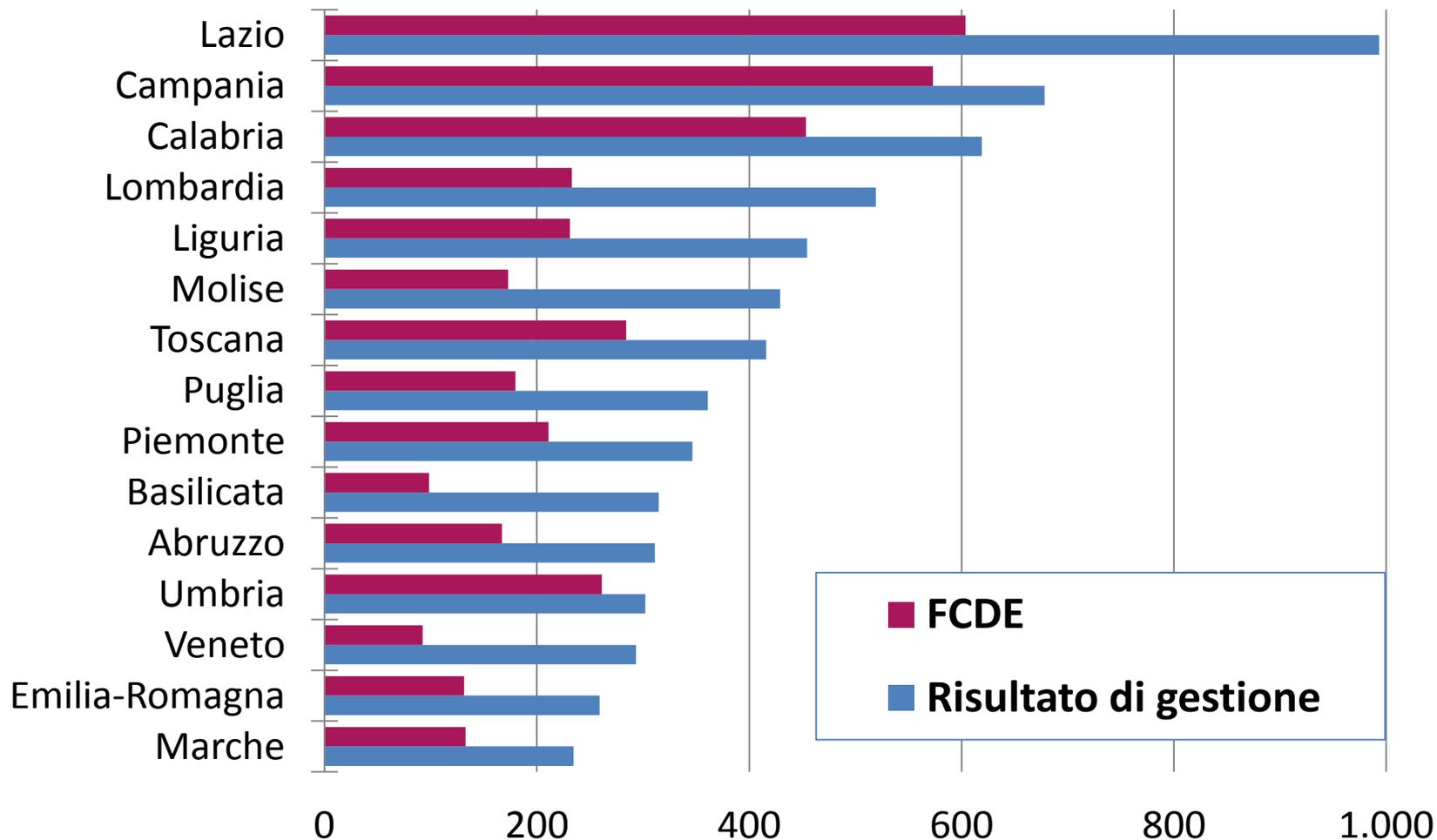


Valori assoluti in mln e %
Per i Comuni RSO
l'**overshooting** è pari a
3,8 miliardi. Se si tolgono
gli accantonamenti FCDE
e il fondo rischi (IFEL) la
cifra si abbassa a circa **un
miliardo**.

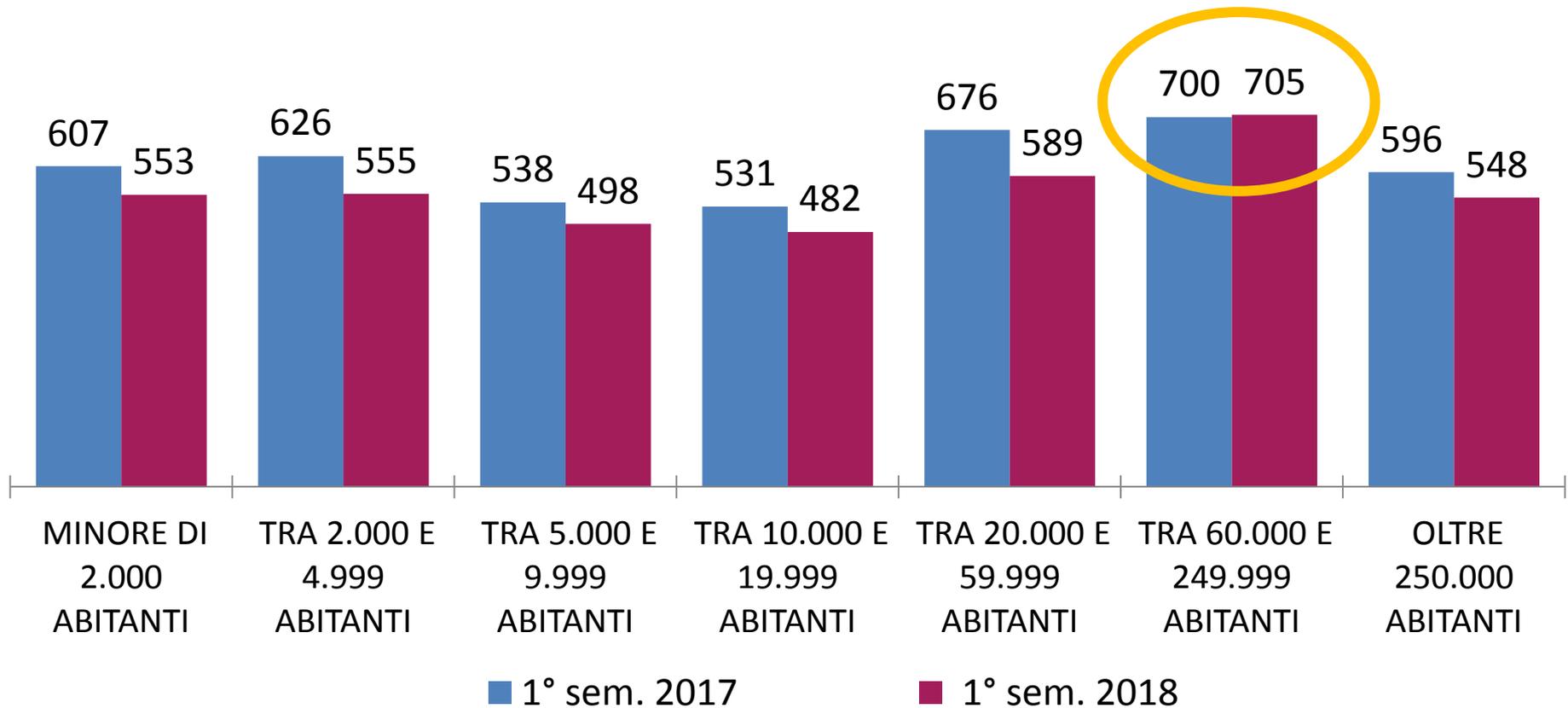
Il saldo realizzato da Regioni, Province, Città metropolitane e Regioni (Corte dei Conti, 2018) supera l'obiettivo richiesto, con un **overshooting** complessivo di **8,5 miliardi di euro**. Tale circostanza, che si ripete ormai da qualche anno, si traduce in una cospicua quantità di spesa potenziale 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**.

Fondo crediti dubbia esigibilità e risultato di gestione

Valori pro capite in euro. 2016



Spesa in c/capitale dei Comuni per classe demografica primo semestre 2018 (valori pro capite)



Fonte: Siope

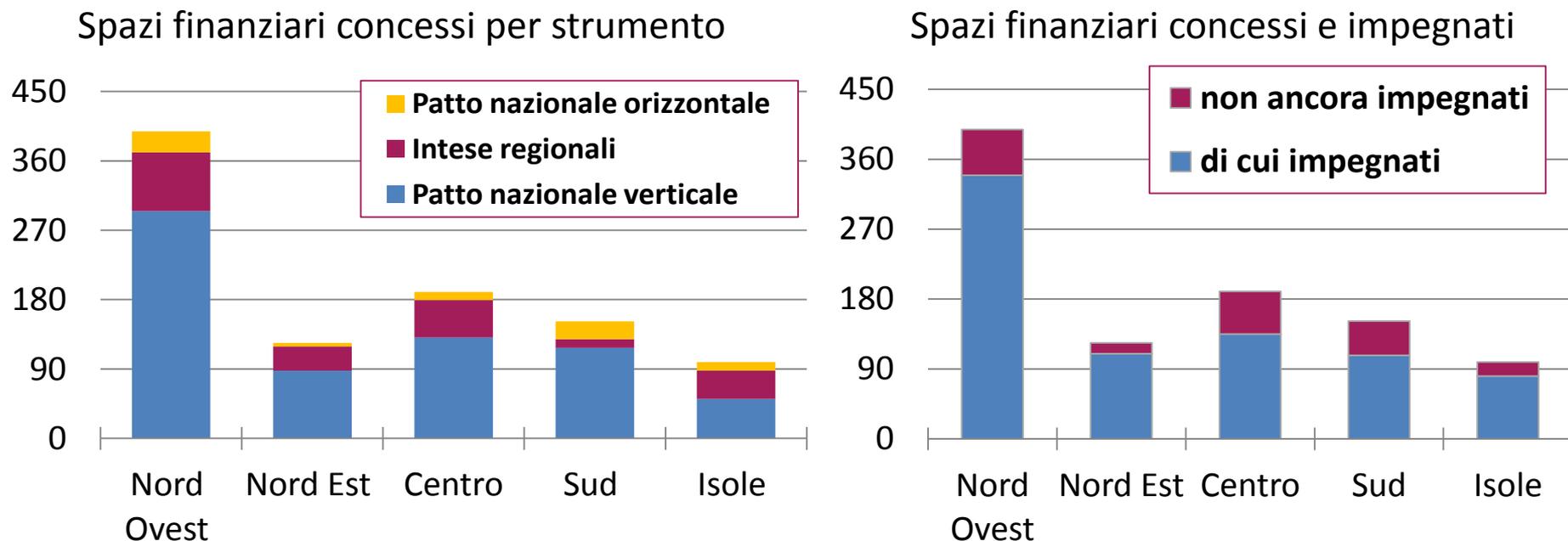
Riduzione della capacità di investimento diffusa per classe dimensionale.

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

Nonostante lo scarso utilizzo delle risorse, i patti di solidarietà (e le intese regionali) hanno scarso successo. 2017

Spazi finanziari concessi a Comuni, Province e Città metropolitane (scambi di spazi di bilancio tra enti per fare investimenti).

Valori assoluti in milioni di euro



Fonte: Corte dei Conti

Uno degli strumenti di sostegno agli investimenti è quello dei **Patti nazionali verticali e orizzontali** e delle **intese regionali**. Si tratta di interventi già sperimentati in passato ma che assumono in questo periodo un carattere più strutturale (L. 243/2012 ne rafforza le potenzialità).

Intese regionali riconoscono funzioni di governance regionale nella gestione degli investimenti; il consolidamento a scala regionale delle possibilità di investimento (nel 2017 trainate da Emilia, Lombardia).