

Gli investimenti pubblici tra impegni europei e contratto di governo

Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo

Rapporto sulla finanza territoriale 2018

Roma, 12 dicembre 2018 – CNEL

Il controllo della spesa pubblica e gli interventi di razionalizzazione

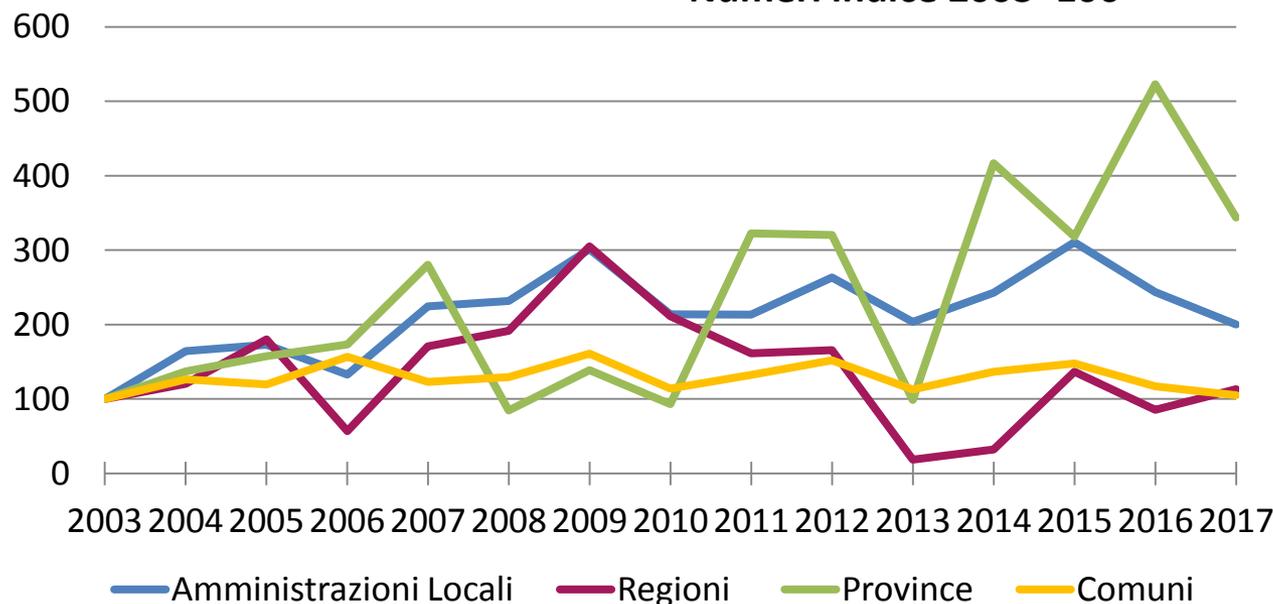
Le misure di controllo della spesa pubblica nascono con l'obiettivo di:

1. contribuire al risanamento dei conti pubblici e controllo del debito;
2. razionalizzazione della spesa e miglioramento dell'efficienza (nonostante dai confronti europei il settore pubblico in Italia non sia sovradimensionato).



Quali sono gli effetti?

Saldi di parte corrente per livello di governo decentrato
Numeri indice 2003=100

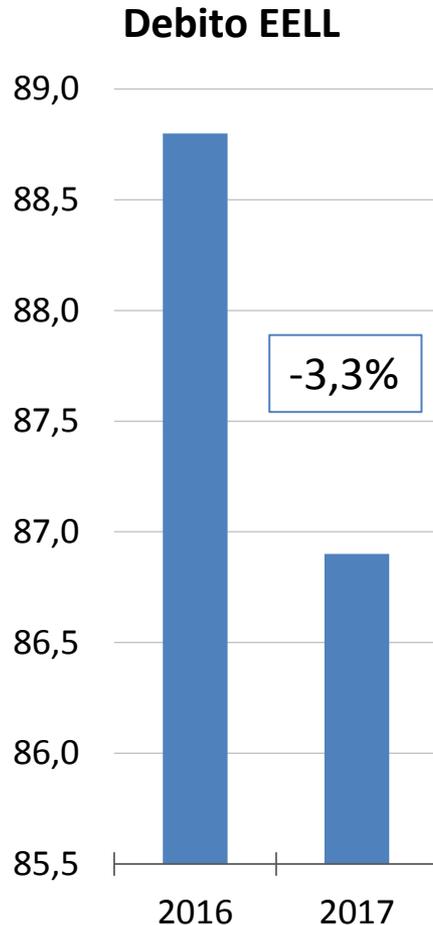


Effetto del Patto di Stabilità, vincoli a specifiche voci di spesa, vincoli al turn over, freno al ricorso al debito

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Saldi primari sempre positivi negli ultimi anni, in aggregato e per ente di governo decentrato

L'indebitamento delle Amministrazioni locali in Italia, pari al 5,4% del Pil, è in calo



- A fine 2017 il debito delle Amministrazioni locali è pari a 86,9 miliardi di euro (con un calo del 3,3% rispetto al valore dell'anno precedente) ed è concentrato per oltre il 30% nelle regioni del Mezzogiorno.
- Rappresenta il 5,4% del PIL nazionale (era il 5,7% nel 2016) con significative differenze in termini territoriali: Nord Est 3%, Nord Ovest 4,8%, Centro 6,9% Mezzogiorno 7,4%.
- A livello regionale il valore più basso è quello del Trentino A.A. dove l'indebitamento delle Amministrazioni locali è pari solo all'1,3% del Pil regionale (seguite da Emilia 2,9 e Lombardia 3,1).
- L'indebitamento delle Amministrazioni locali italiane è legato per oltre il 75% a prestiti con istituti finanziari e con C.D.P. (il 25% sono titoli e altre passività)
- La contrazione di nuovi mutui è diminuita dell'85% negli ultimi 10 anni

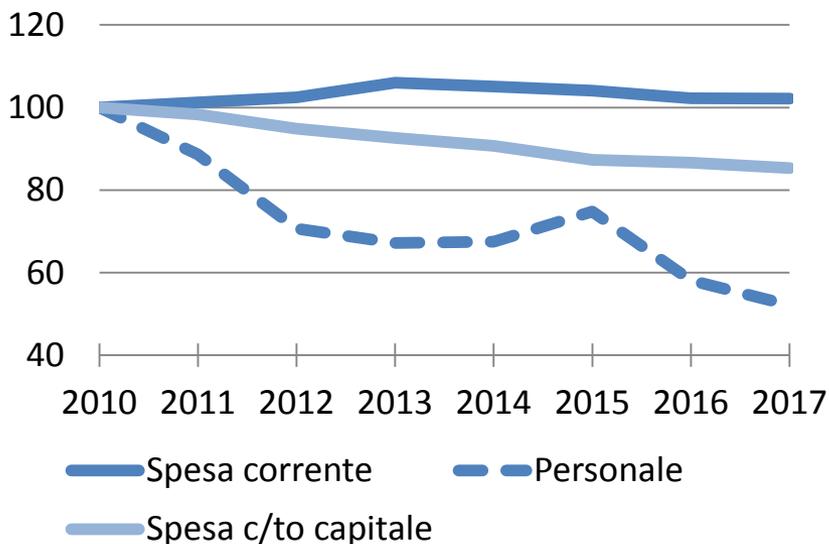
Fonte: SRM su Banca d'Italia, 2018

Razionalizzazione della spesa e maggiore efficienza dei comuni?

Il Patto di stabilità e altri interventi hanno spinto gli enti verso l'efficienza?
La ricomposizione per voce economica e funzione

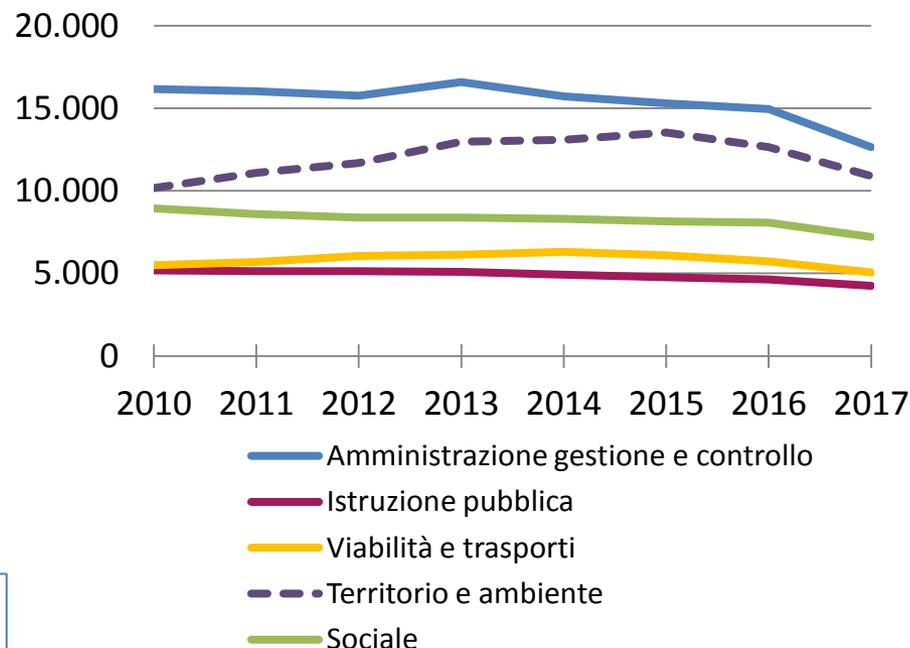
Spesa per classificazione economica

Numeri indice 2010=100



I comuni erogatori di servizi ai cittadini

Val. assoluti milioni euro



- Diminuisce la spesa per investimenti
- La spesa corrente subisce un freno
- Diminuisce la spesa per il personale, ma non si tratta di maggiore efficienza ->

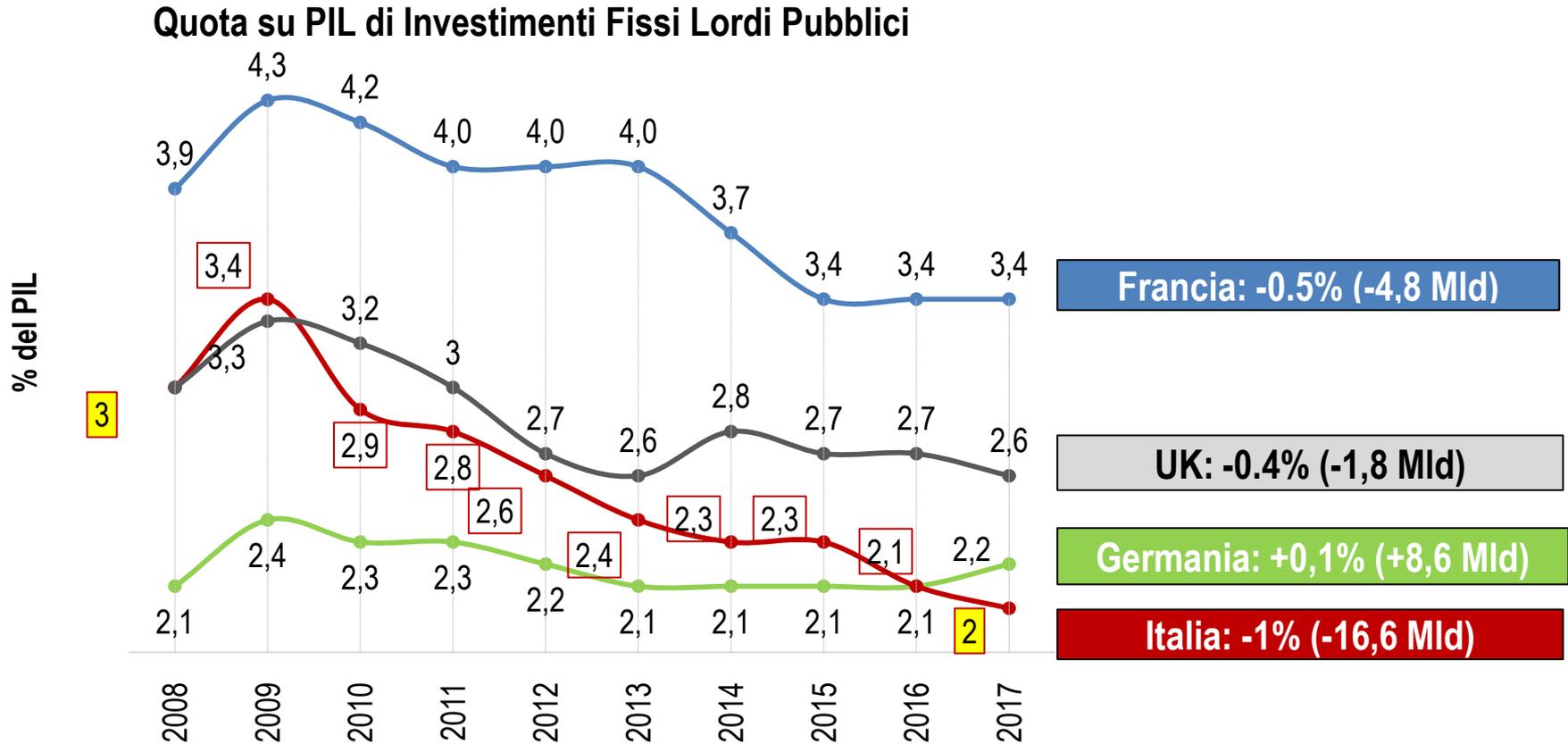
Età media >55 anni_> freno alla
innovazione

Più colpite le funzioni amministrative,
l'istruzione e il sociale

The background features a light blue gradient. On the left side, there is a faint, stylized graphic consisting of a central circular lens-like shape surrounded by a grid of smaller circles, resembling a technical or scientific illustration.

Focus sugli investimenti

La riduzione degli Investimenti fissi lordi in Italia è sempre più critica, anche in confronto ai paesi europei



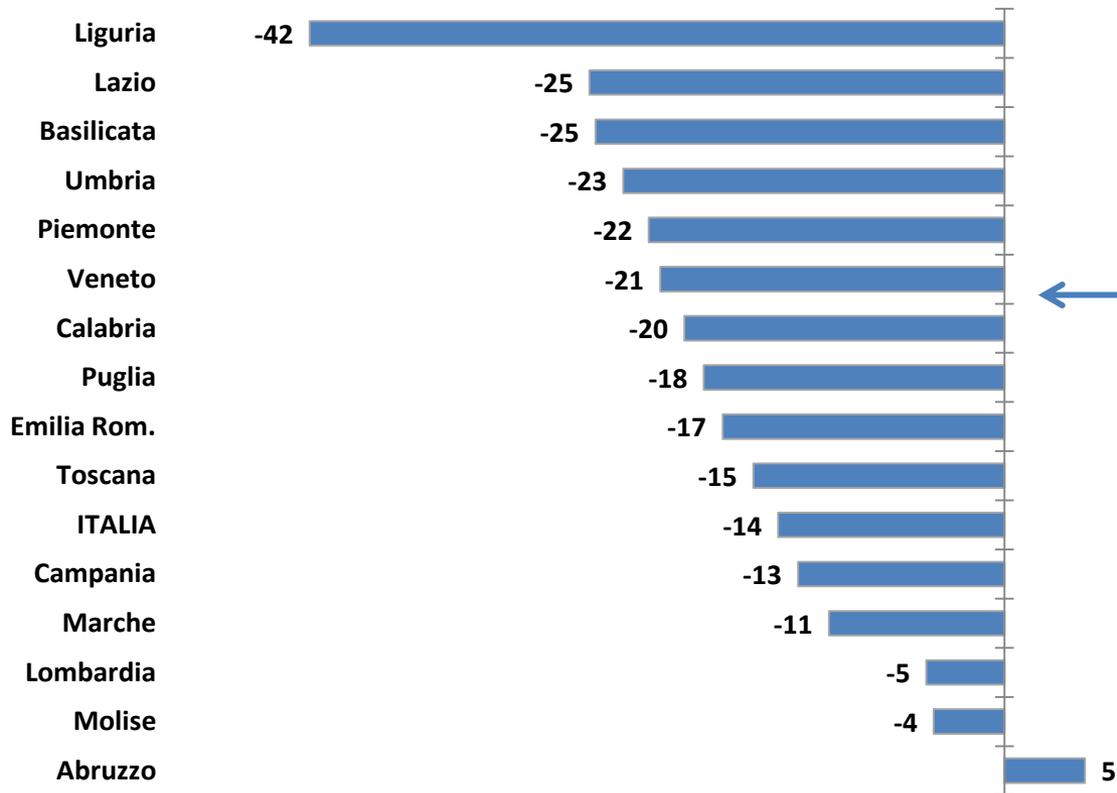
L'Italia registra un calo particolarmente accentuato della componente pubblica degli investimenti: la quota del PIL rappresentata dalla spesa pubblica per investimenti si riduce di 1 punto percentuale tra il 2008 e il 2017 (dal 3% al 2%), per un ammontare di circa 17 miliardi di euro. Nonostante i tentativi di rilancio avviati nel 2016.

La spesa in conto capitale delle amministrazioni comunali nel 2017

Il 2016 era stato un anno critico, di transizione, a seguito del cambio di regole in corso d'anno che riguardavano proprio la finanza locale: l'introduzione di riforme importanti come il Principio del saldo di bilancio non negativo e il Codice dei Contratti ...

Spesa in conto capitale dei Comuni. Pagamenti (Variazioni % 2017/2016)

Enti delle Regioni a statuto ordinario



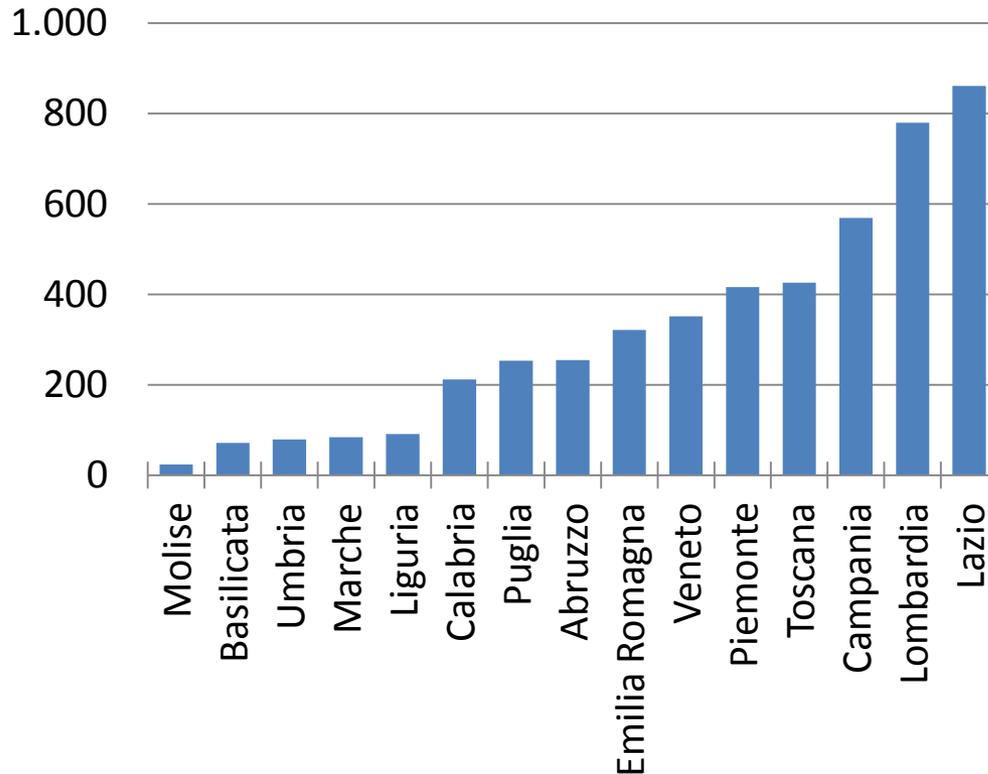
La perdita dell'ultimo anno di spesa in c/cap è addirittura superiore a quella del 2016 ed equivale ad oltre **1,5 miliardi di euro (-14%)**.

...La variazione negativa riguarda tutte le aree del paese.

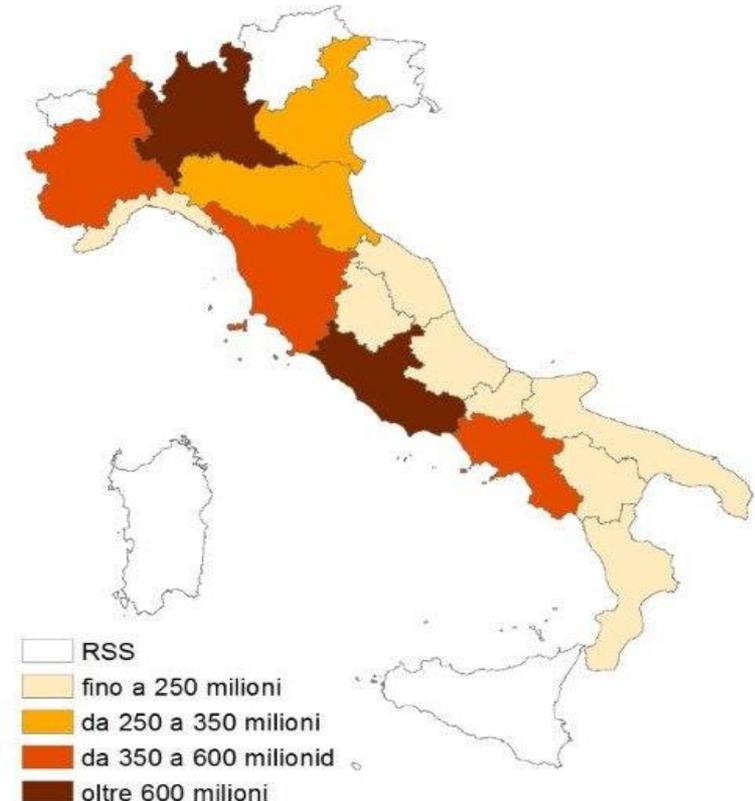
Le disponibilità non utilizzate dalle amministrazioni comunali

Overshooting 2017

Saldo finale di competenza.
Valori assoluti in milioni di euro



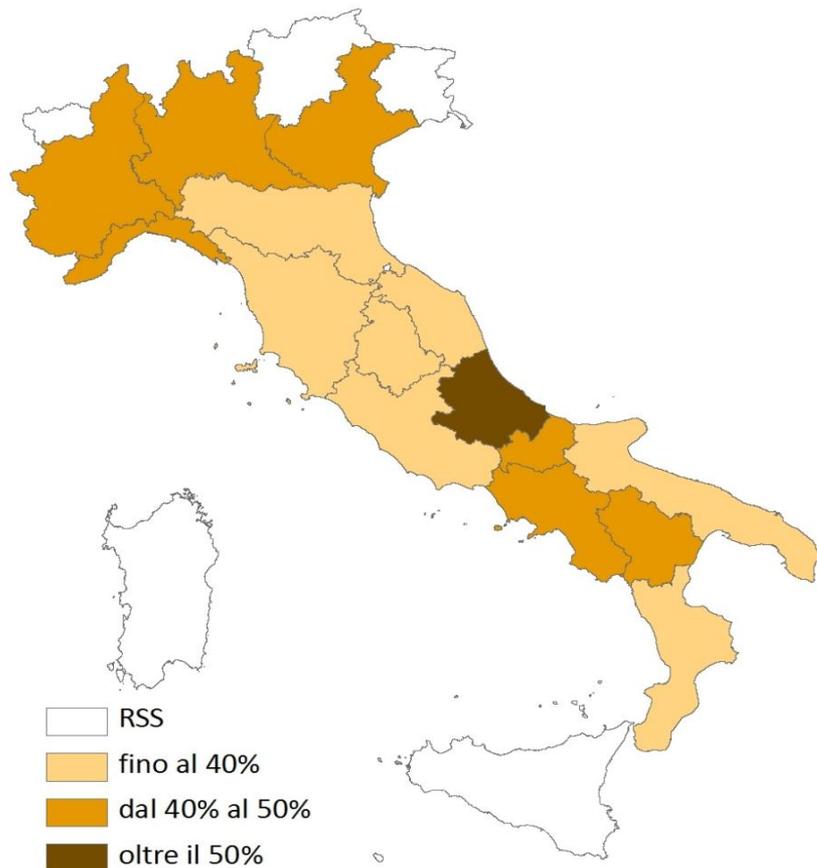
Saldo finale di competenza .
Valori assoluti



Il totale dei comuni delle RSO ha realizzato un overshooting di circa 4,7 miliardi di euro
Risorse che andranno “perse” dal comune, per andare nell’avanzo (secondo regole 2018).
Quali cause?

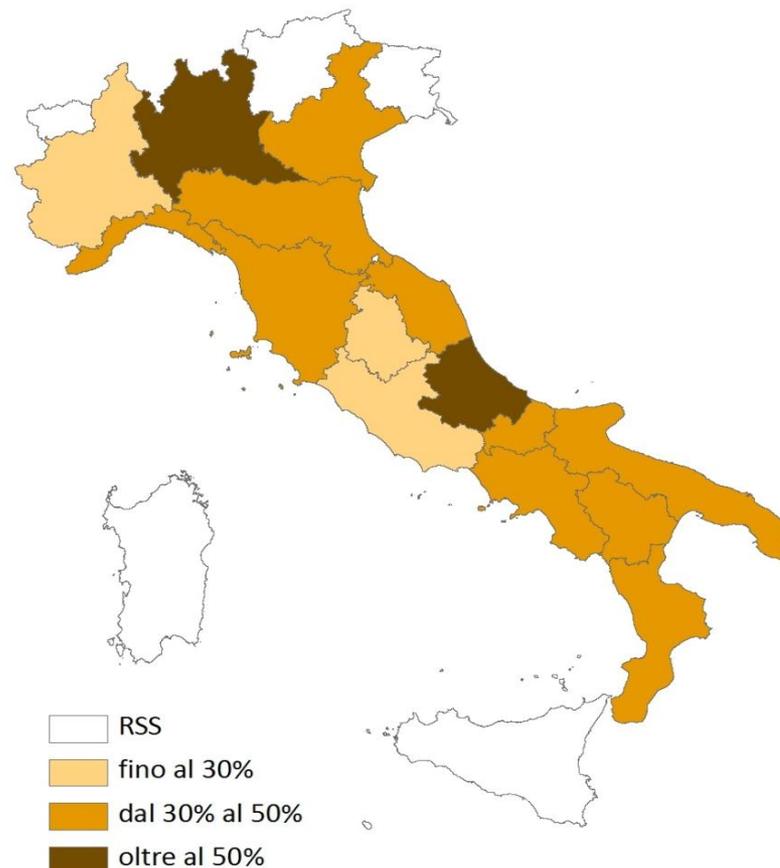
Comuni che nel 2017 aumentano la spesa in c/to capitale (42% del totale)

% comuni che aumentano la spesa in c/capitale per regione



Nelle aree del nord e nelle aree con disastri naturali meno del 50% degli enti aumenta la spesa in c/cap (spesso di dimensioni sotto i 20mila ab.)

% saldo utilizzato da parte di chi ha investito rispetto al disponibile



Comunque anche chi investe non utilizza tutte le proprie risorse. Al massimo se ne utilizza il 50% (per regione)

Le caratteristiche dei comuni che aumentano/non aumentano gli investimenti

Le caratteristiche che accomunano i comuni per comportamento di spesa c/cap

Risultati dell'analisi cluster

	Variazione % spesa 2017/2016	Numero comuni	Saldo finale Competenza pro capite	Entrambi saldi positivi	% Comuni del Sud	% Comuni del Nord	Organico Pro capite
1. Non potevano e non l'hanno fatto	-35	667	42	0	41	59	5,5
2. Molti potevano e prevalentemente non l'hanno fatto	-13	4.104	93	1.993	19	78	5,4
3. Potevano e l'hanno fatto	5	1.418	67	1.204	27	73	5,8
Totale	-17	6.189	74	3.312	23	77	5,5

1. Pochi comuni (10%), che riducono molto gli investimenti (-35%), almeno un saldo negativo (cassa o competenza), soprattutto comuni del sud
2. Gruppo residuale, più numeroso (65%), alti saldi di competenza, scarsità di organico
3. Raccoglie il 25% dei comuni, hanno entrambi i saldi positivi, aumentano gli investimenti ma solo del 5%, hanno un elevato numero di dipendenti

Escluso comuni Abruzzo

Le nuove regole hanno modificato le scelte di investire?

Obiettivo: Effetto del cambiamento normativo/istituzionale sulle scelte

Variabile risultato: Elasticità del comportamento 2017 e 2016 Variazione Gc/cap 2017/16

Determinanti (le 4 cause dei mancati investimenti)

- effetto dell'abbandono del patto e disponibilità di risorse (proxy saldo t-1)
- competenze e capitale umano (proxy personale e laureati)
- riforma contratti
- riforma contabile

} Cause che non dipendono dal comune, ma uguali per tutti

Variabili di controllo

- capacità/propensione investire (spesa c/cap negli anni precedenti)
- caratteristiche socio eco del comune (n. abitanti, tasso di occupazione...)
- bilancio (entrate per categoria, fondi comunitari...)
- capacità amministrativa (indice di deficiarietà, velocità di spesa,..)
- qualità istituzionale (variabili politiche..)
- capitale sociale (livello di istruzione dei residenti, volontariato...)

Risultati della regressione

Elasticità del comportamento 2017 e 2016 Variazione Gc/cap 2017/16

Variazione % spesa				
Number of obs = 6,189				
F(9, 6179) = 5.72			SU TUTTI I COMUNI, senza Abruzzo	
Prob > F = 0.0000				
R-squared = 0.0083				
Adj R-squared = 0.0068				
	Coef.	Std. Err.	t	P> t
Popolazione (log)	-44,5538	19,09058	-2,33	0,02
Organico pro capite	7,105757	3,933098	1,81	0,071
Entrate correnti pc	0,219362	0,086168	-2,55	0,011
Trasferimenti pro capite	0,206359	0,110579	-1,87	0,062
Entrate c/to capitale	0,139492	0,083035	1,68	0,093
Spesa corrente pro capite	0,243849	0,08764	2,78	0,005
Spesa capitale pro capite t-1	-0,26965	0,075274	-3,58	0
Saldo di competenza	0,204375	0,069393	2,95	0,003
% laureati	-1045,11	886,7558	-1,18	0,039
Costante	445,538	143,3005	3,11	0,002

Organici e spesa corrente incidono sulla capacità di investire (anche se meglio i titoli di studio medio-bassi)

Disponibilità di saldo ovvero l'uscita dal PSI ha inciso sulle scelte di investire

La spesa c/cap (t-n) ha relazione negativa -> non investe di più chi aveva alta propensione ad investire, non c'è effetto "apprendimento", "esperienza" o "propensione ad investire".

Le nuove regole hanno modificato le scelte di investire?

La capacità esplicativa complessiva è bassa

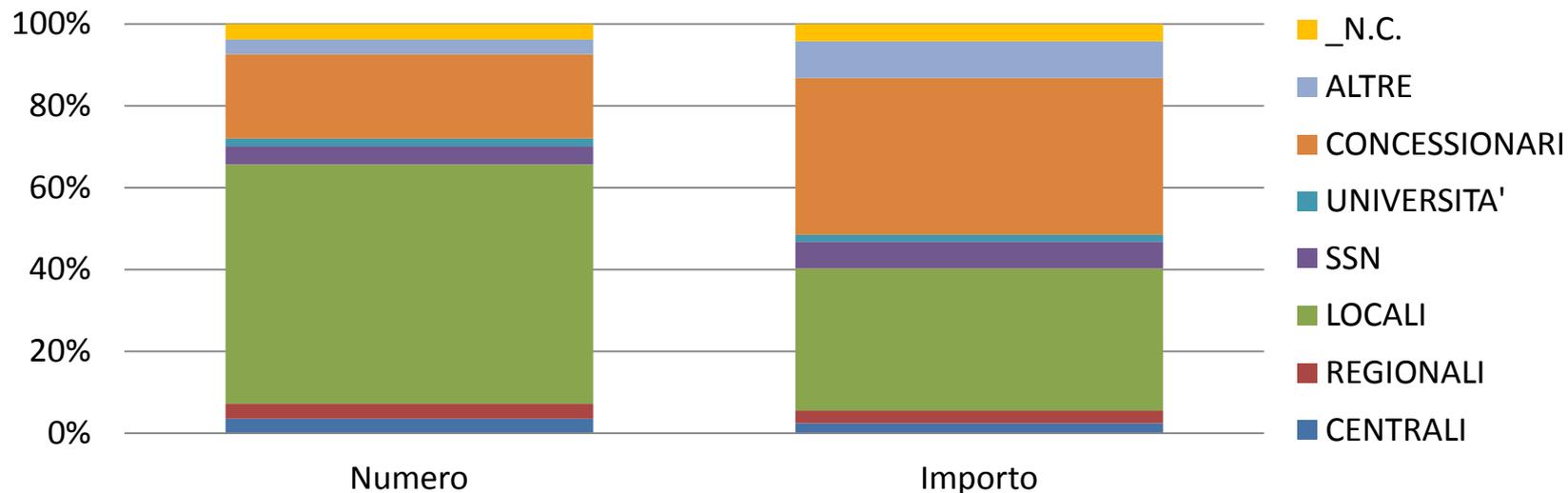


Residuo non spiegato = Incapacità del **modello** di cogliere i comportamenti:

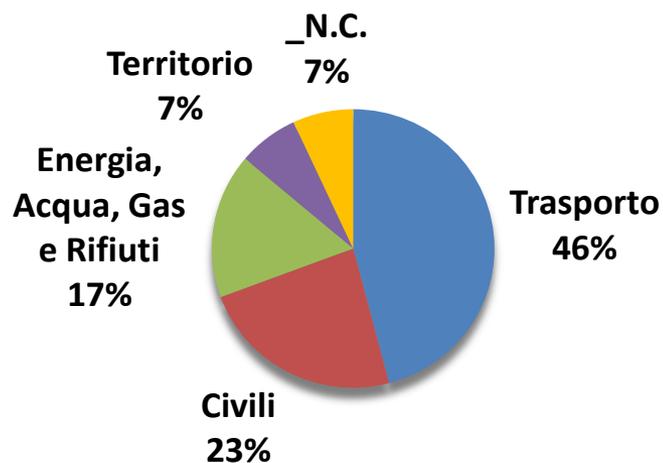
- **TEMPO** tempi tecnici di riavvio e mancanza progetti pronti
- **INCERTEZZA** in particolare riforma dei contratti priva di regolamenti attuativi
- **RISCHIO** in particolare vincoli contabili che aumentano il rischio di errore e di perdere le risorse una volta impegnate

Le opere pubbliche in avvio nel 2017

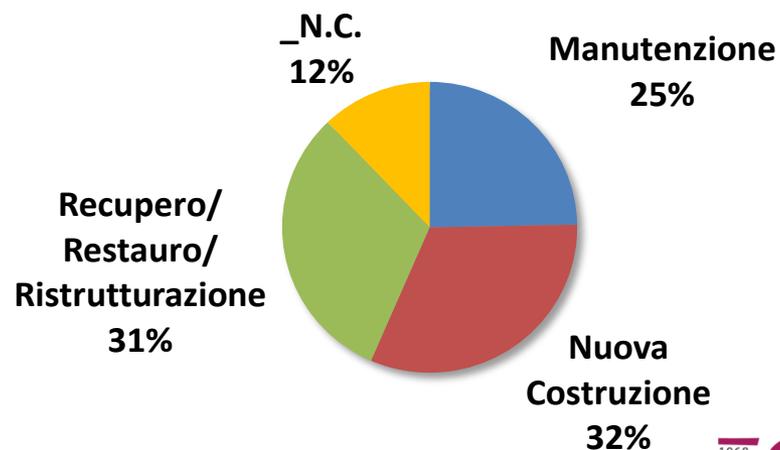
Lavori in avvio per ente (CIG) anno 2017



Importi per settore (tutte OOPP)



Importi per tipologia di opere (tutte OOPP)

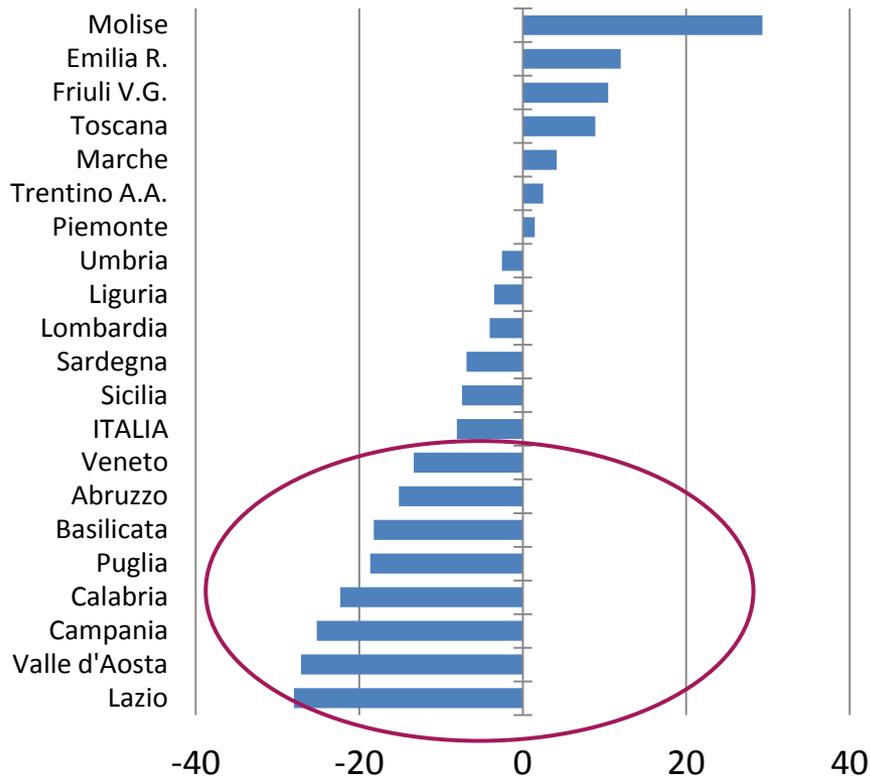


IL FATTORE TEMPO: l'adattamento alle riforme è avviato nel 2018?

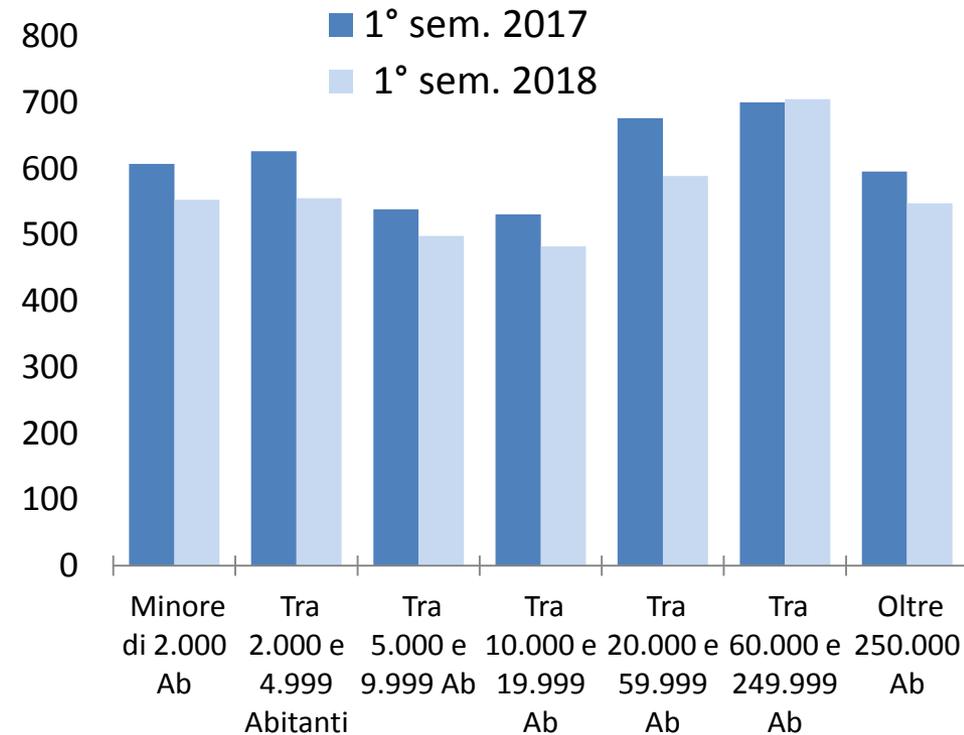
Congiuntura 2018

Spesa in conto capitale. Variazione % 2018/2017 (1° semestre)

Per regione

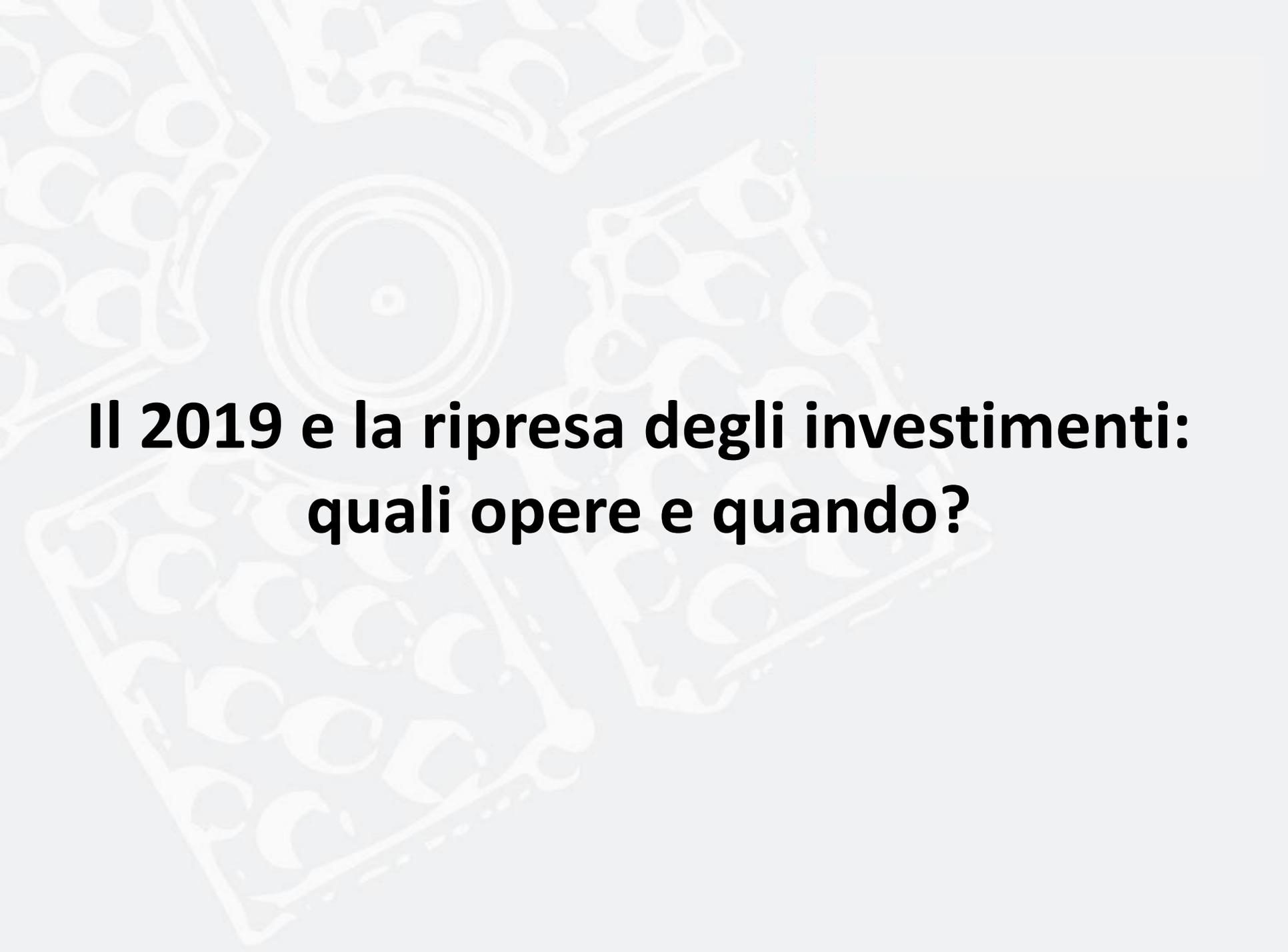


Per classe demografica



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

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.



**Il 2019 e la ripresa degli investimenti:
quali opere e quando?**

Le risorse e gli interventi per gli investimenti dal 2019

Il nuovo governo interviene su **Incerteza e Rischio attraverso SEMPLIFICAZIONE**

2016-17

Gli enti locali:

Superamento parziale del Patto di stabilità
Uso avanzo max 900 ml
Qualche spazio di ricorso al debito
Cooperazione interistituzionale (patti per il sud e bandi periferie)

RIMANE CONTROLLO DEI CONTI

Opere pubbliche:

Riforma contratti

Fondo per gli investimenti strategici

2019

Gli enti locali:

Superamento vincoli contabili (anche sul debito)
(di cui 4,7 mld saldo)
Disponibilità dell'avanzo
(10mld spesa pluriennale inv stime IFEL)
Le entrate, superamento blocco aliquote
(2mld stime MEF)

Opere pubbliche:

Ripensamento Riforma dei contratti

Fondo investimenti territoriali

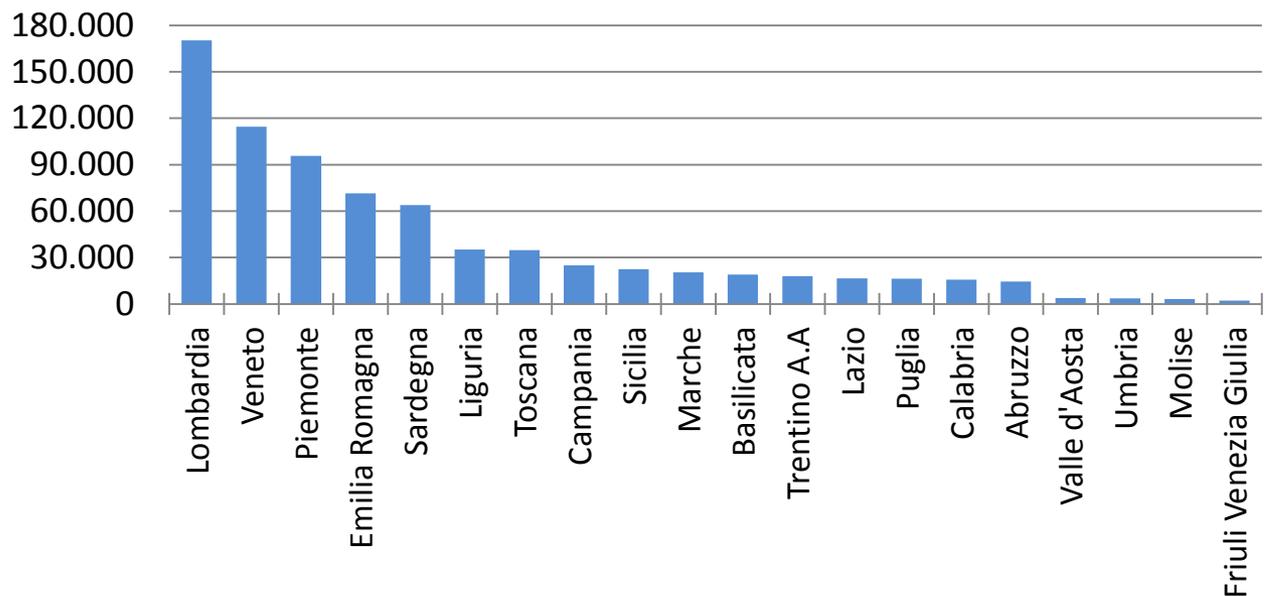
Riprogrammazione dei grandi progetti (opere in corso di project review, **minori risorse spendibili in un arco pluriennale**)

Il dibattito di questi giorni

L'uso dell'avanzo nel 2018 (limitato a 900 milioni). Quali e quanti enti?

Patto nazionale verticale per il 2018: spazi acquisiti dai Comuni.

Migliaia di euro



Dei 900 milioni di euro messi a disposizione, i Comuni hanno acquisito spazi finanziari per **767 milioni di euro**, l'85,2% del plafond. Hanno beneficiato di spazi finanziari **1.807 Comuni (il 22% del totale)**, di cui il 92% sono piccoli comuni sotto 15.000 ab.

Perché le risorse non sono state esaurite?

- A. comportava processo di autorizzazione;
- B. non liberava dai vincoli amministrativi nella programmazione che potevano determinare una perdita delle risorse non spese



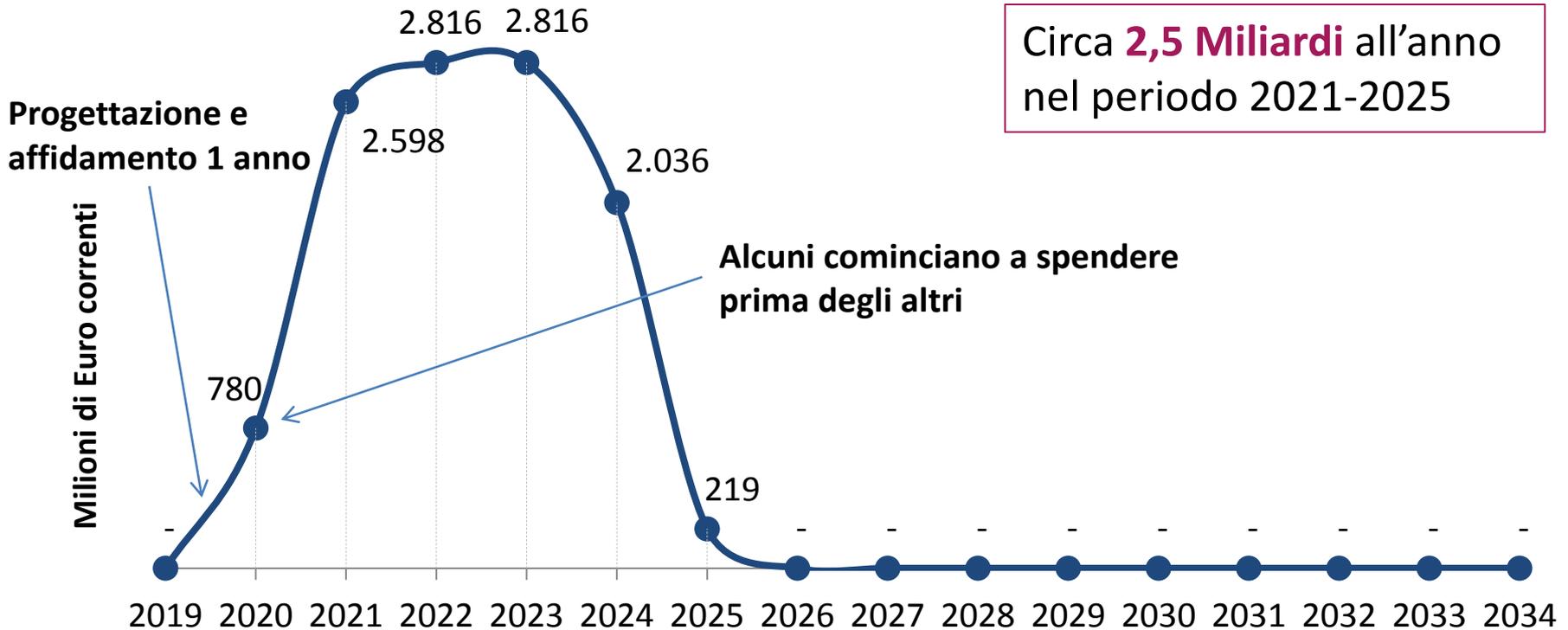
Perché dovremmo riuscire a spendere gli avanzi liberati?

SEMPLIFICAZIONE POTRÀ AGEVOLARE ?

OPPURE MANCANO PROGETTI E CAPACITÀ DI GESTIONE?

Proiezioni dell'investimento dell'avanzo (10mld totali), "la produzione assicurata"

➤ Hp 1 importo dell'avanzo distribuito in 4 anni (2,5mld all'anno) a partire dal 2019

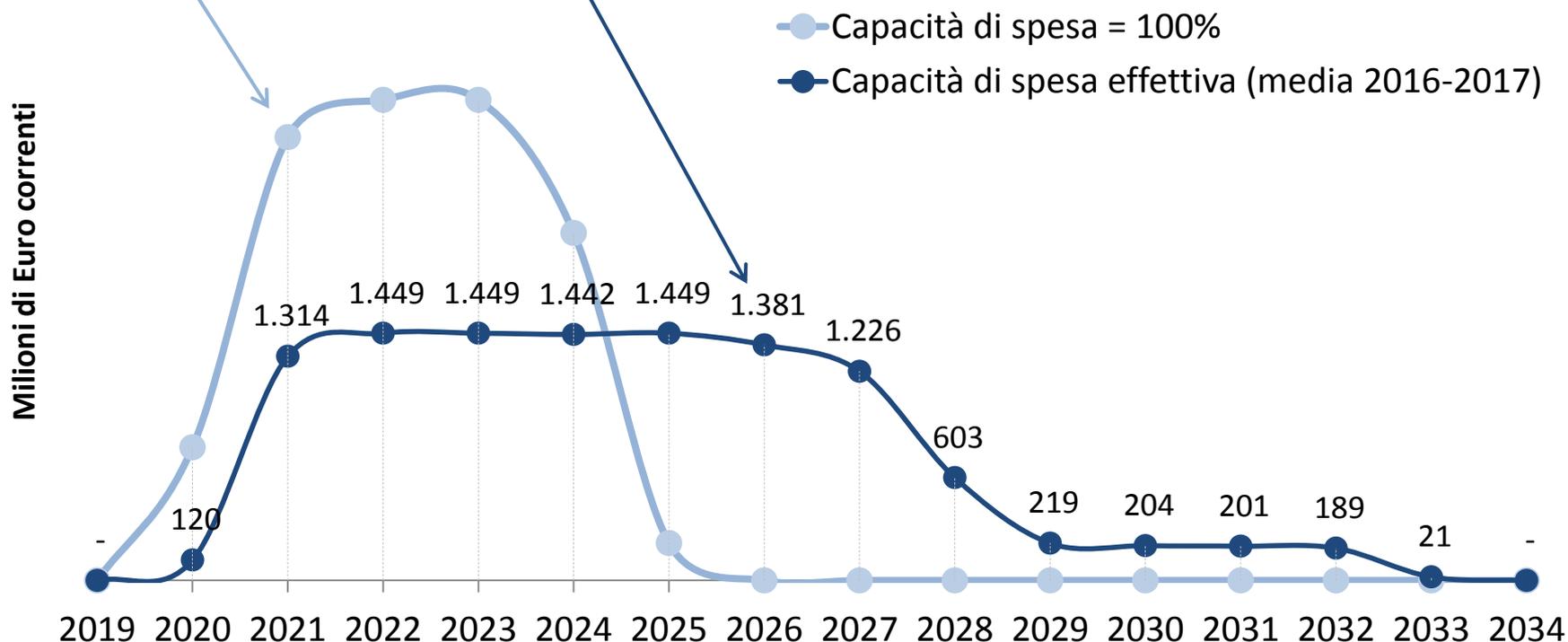


I profili di spesa dipendono dai tempi della progettazione/affidamento/esecuzione EFFETTIVI dei comuni per regione

Tempi medi opera pubblica dei comuni:
fase di progettazione (6mesi), affidamento (6mesi), esecuzione (1anno)

Proiezioni dell'investimento dell'avanzo (10 mld totali), "la produzione assicurata"

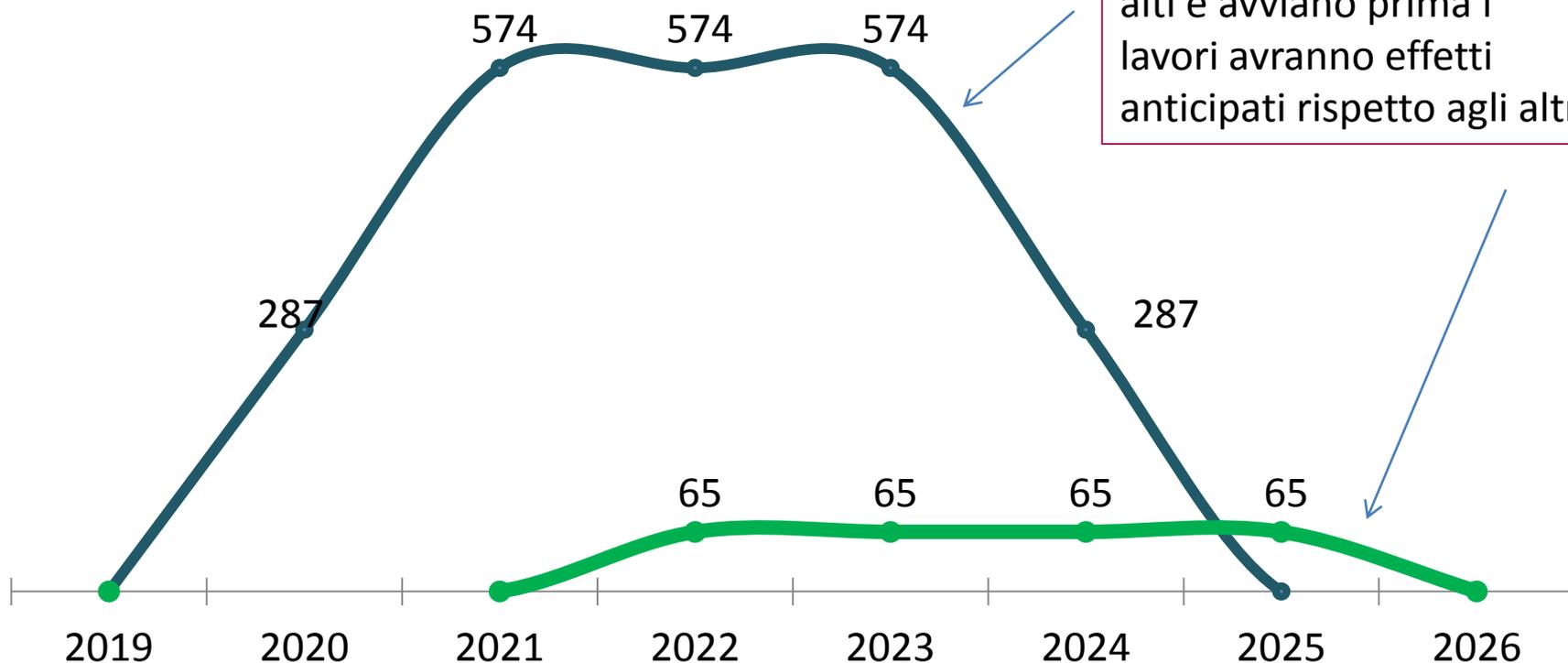
- **Hp 1** importo dell'avanzo distribuito in 4 anni (circa 2,5 mld all'anno) a partire dal 2019
- **Hp 2** importo dell'avanzo viene distribuito sulla base della capacità di spesa degli anni precedenti (quota investita del saldo disponibile)



I profili di spesa dipendono dai tempi della progettazione/affidamento/esecuzione EFFETTIVI dei comuni per regione e dalla capacità di spesa degli enti

Le disparità tra enti con più risorse e più veloci ed enti con meno risorse e più lenti

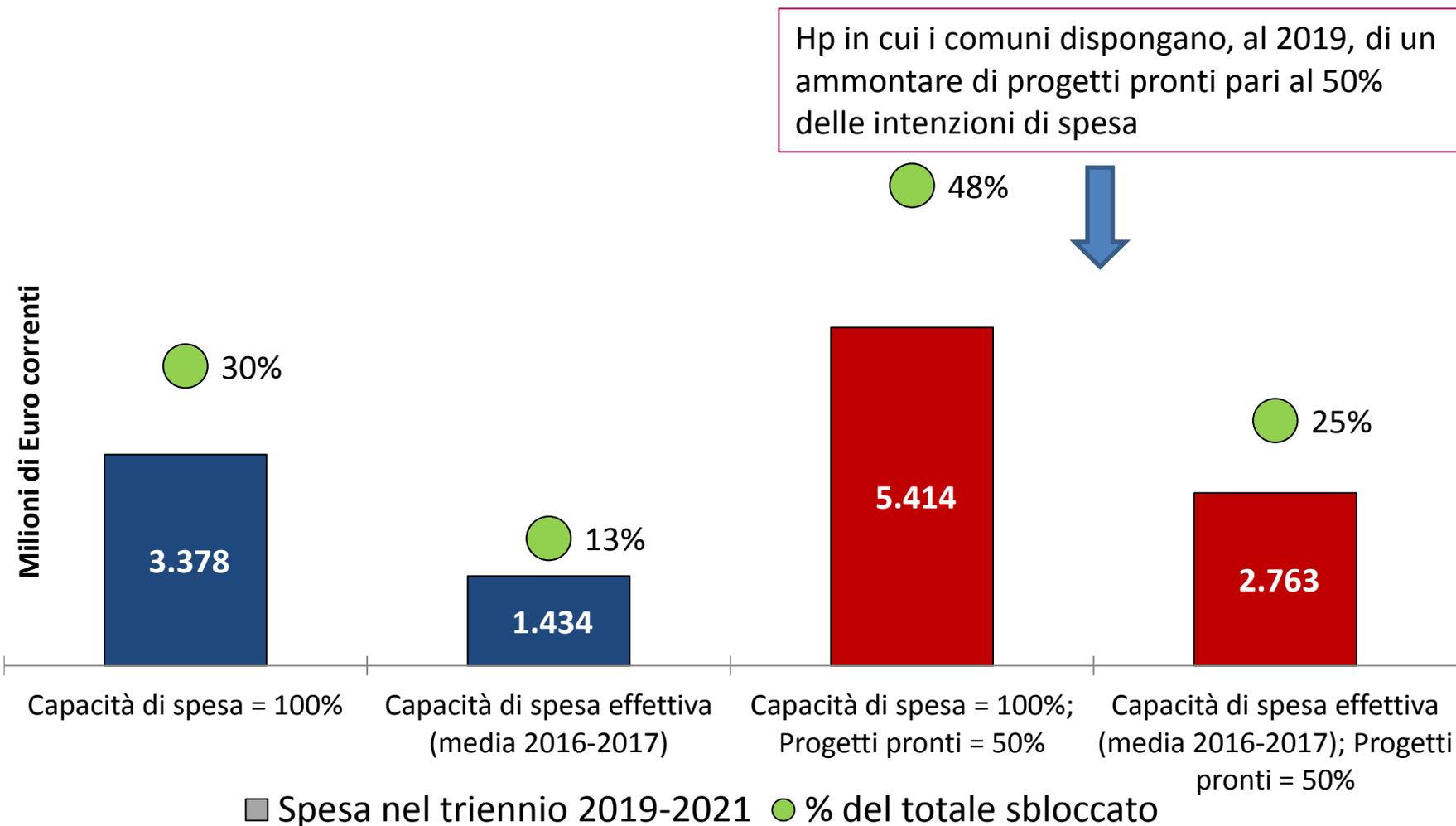
Medie comunali per regioni



Enti che hanno avanzi più alti e avviano prima i lavori avranno effetti anticipati rispetto agli altri

Ipotesi di ripartizione pluriennale (4 tranches) per regioni (due esempi), nell'ipotesi in cui la totalità delle opere sia da progettare e la capacità di spesa sia pari alla totalità delle risorse potenziali.

Spesa totale nel triennio 2019-2021 sotto le diverse ipotesi presentate



Nel triennio 2019-2021, potrebbe essere effettivamente speso solo il 30% dell'importo totale degli avanzi sbloccati. Questa percentuale sale al 48% nel caso in cui i comuni dispongano della progettazione esecutiva del 50% delle opere

Come accelerare l'avvio delle opere. La progettazione

Riforma dei contratti: Divieto di **affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione**. Legge di bilancio istituiva il **Fondo per la progettazione**. Il divieto di appalto integrato rallenta l'avvio dei lavori **MA** potrebbe migliorare l'esecuzione.

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

L'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 tempi dei ritardi nella esecuzione dei lavori.

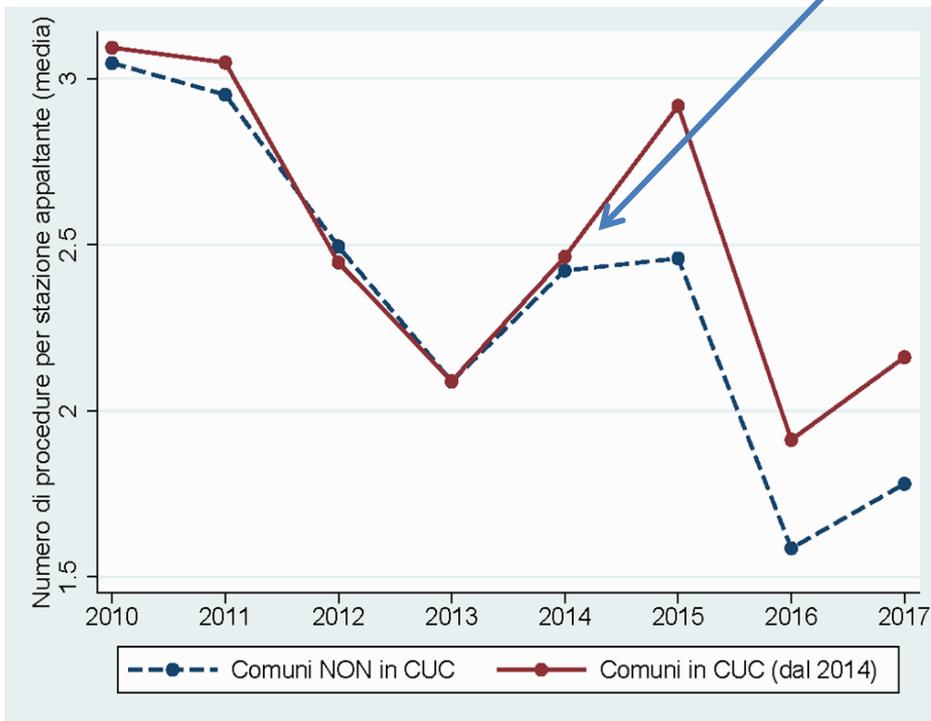
La proposta del nuovo Governo, la **centrale di progettazione**: può essere una soluzione? Dal n. dei lavori avviati ogni anno di diversa dimensione sorge qualche dubbio sull'efficacia dell'accentramento di certe funzioni.

Come accelerare l'avvio dei lavori: la fase dell'affidamento

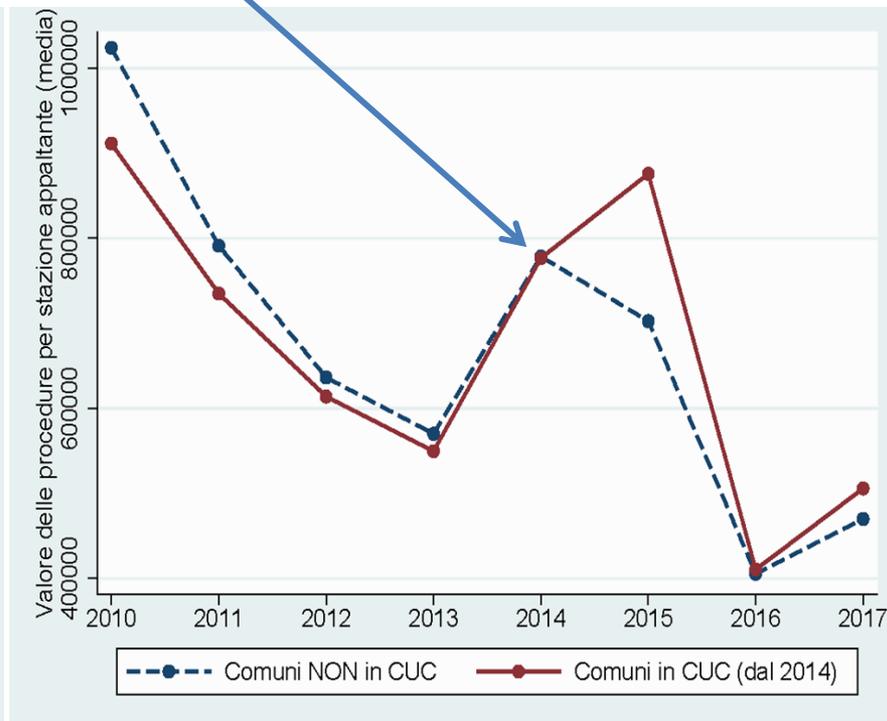
Riforma dei contratti: Il rafforzamento delle competenze attraverso la qualificazione e l'aggregazione delle stazioni appaltanti (centrali uniche di committenza CUC)

Emanazione direttiva europea 2014

Numero



Importo

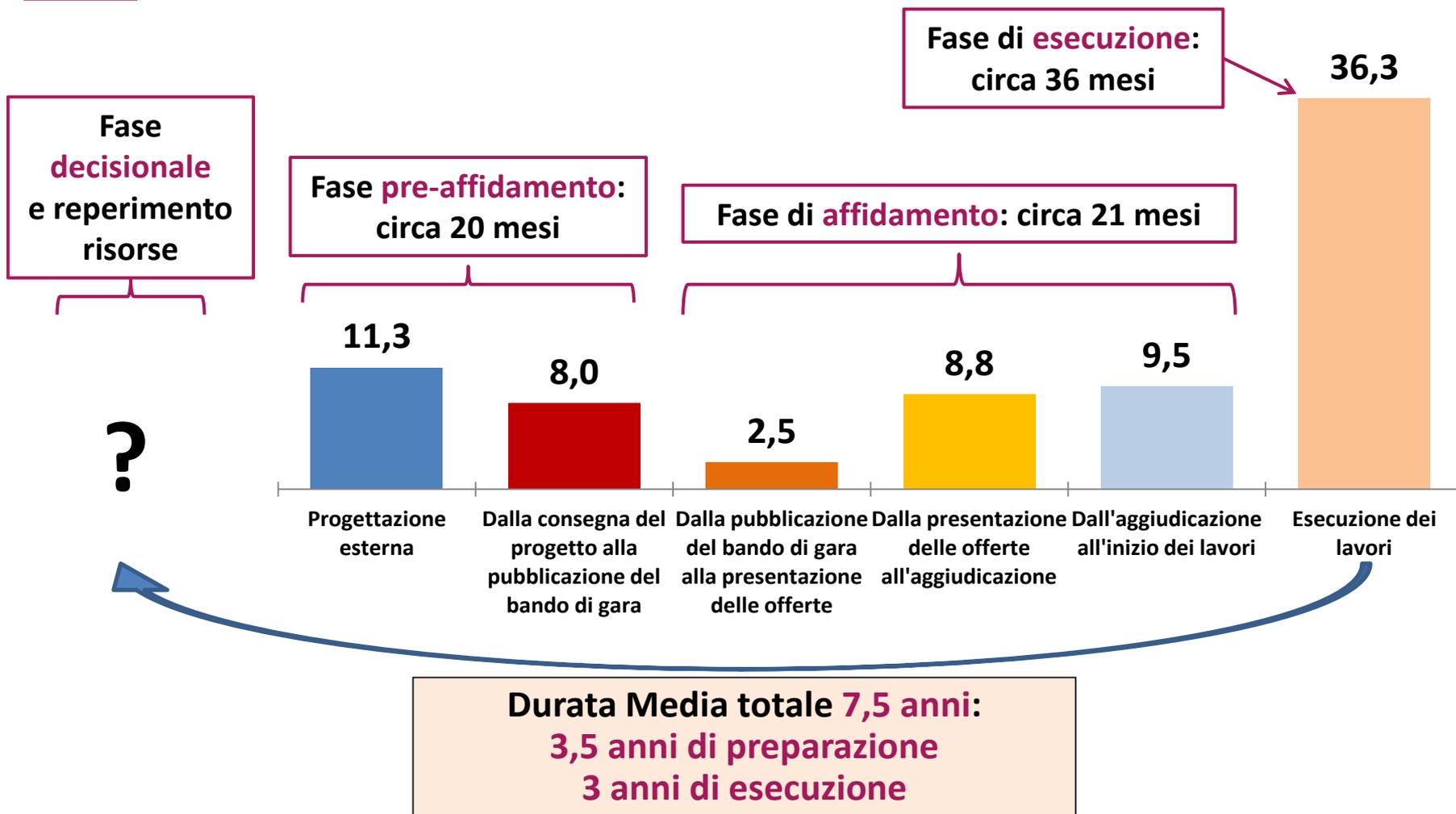


I comuni che agiscono in forma associata attivano un maggiore numero di opere e maggiori importi

Segnali positivi di efficacia pur in assenza TOTALE di regolamentazione

Cosa può voler dire riprogrammare le grandi opere?

Tempi medi per fasi di vita dei progetti (mesi). Lavori pubblici di importo >= 5.225 Milioni di Euro. Anni 2012-2017



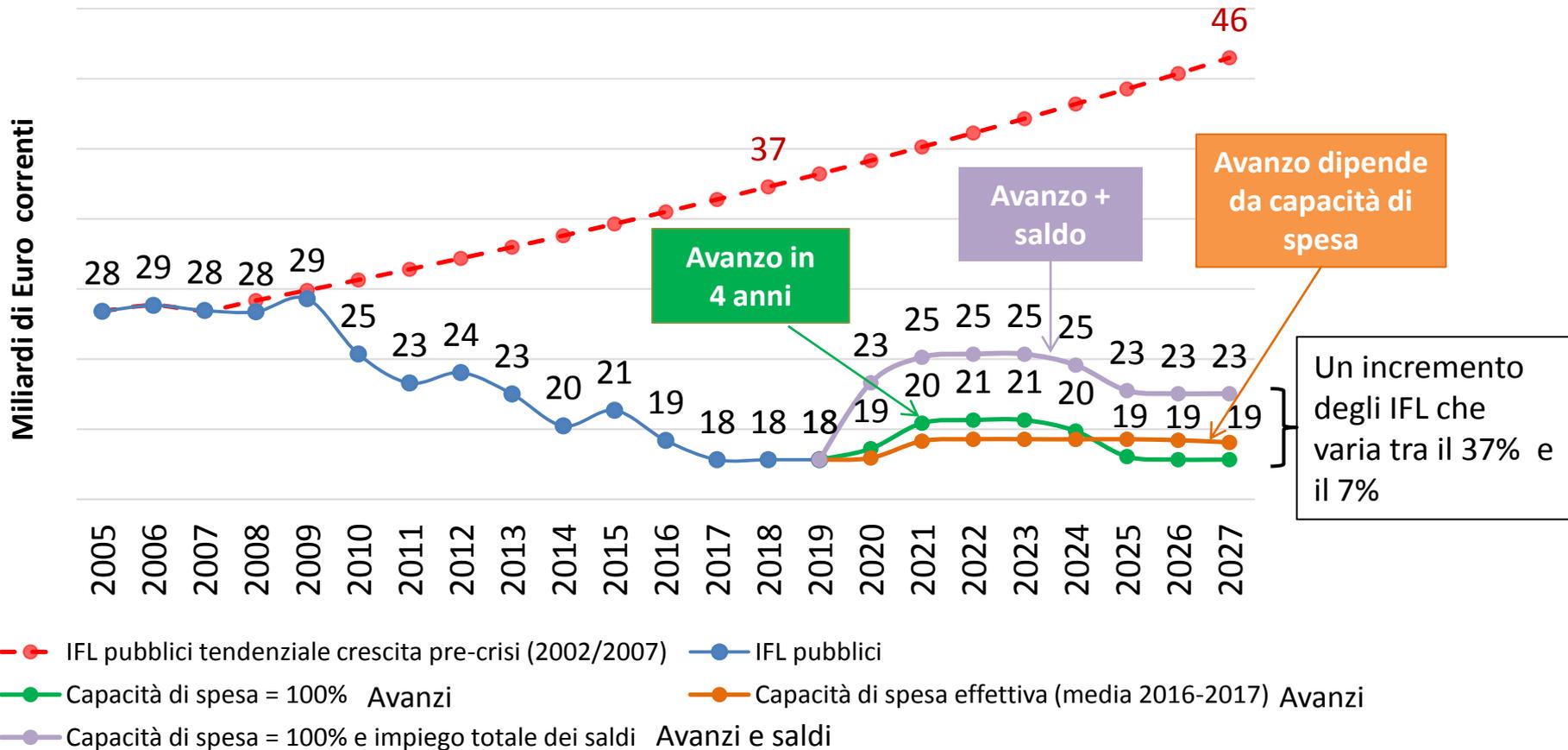
In alcuni casi può voler dire rimandare anche di molti anni (27 miliardi?)

Concludendo: l'andamento degli investimenti fissi lordi

Il tendenziale degli investimenti pubblici locali

La dinamica degli Investimenti Fissi Lordi pubblici (Enti Locali)

Comuni, province e regioni



L'inquadramento degli spazi di investimento degli enti locali all'interno del tendenziale degli IFL

Gli investimenti pubblici tra impegni europei e contratto di governo

Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo

Rapporto sulla finanza territoriale 2018

Roma, 12 dicembre 2018 – CNEL