

Gli investimenti pubblici tra impegni europei e contratto di governo

Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo

Learning CPT

"Programmazione, analisi e valutazione delle politiche pubbliche"

12/13 marzo 2019 - Roma

1. Il contesto/le premesse

La ricerca di una maggiore integrazione in tema di politiche di bilancio dei paesi europei, finalizzata all'avanzamento del processo di integrazione economica, pone come priorità l'affrontare il rischio del debito sovrano.

FISCAL COMPACT (1997, 2012)

Incapacità della politica di dare risposte alle necessità dei cittadini di fronte alla crisi, spinge a indicare la pubblica amministrazione come “settore protetto” e avvia la richiesta di “maggiore efficienza”.

Nonostante il settore pubblico in Italia non sia sovradimensionato in un confronto europeo.

La necessità di credibilità internazionale.

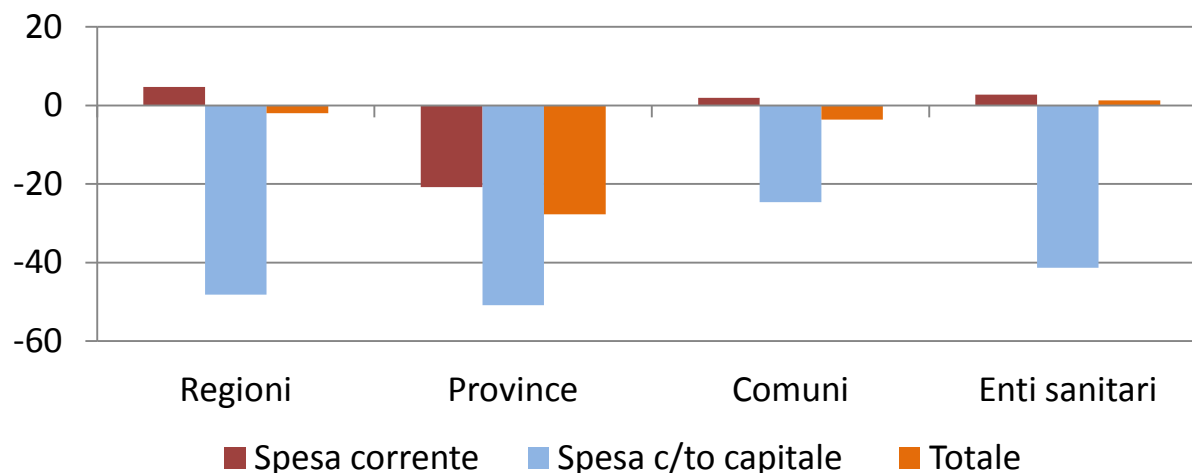
PATTO DI STABILITÀ (1999)

- Recepimento del fiscal compact più pesante di altri paesi europei;
- Patto di Stabilità Interno (PSI) grava in larga parte sugli enti decentrati

Le MISURE di controllo della finanza pubblica:
Patto di stabilità interno (1999), tagli alle risorse, vincoli a specifiche voci di spesa, vincoli al turn over, freno del ricorso al debito (pari al 5,4% del PIL)

SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

Valori % 2010-2017

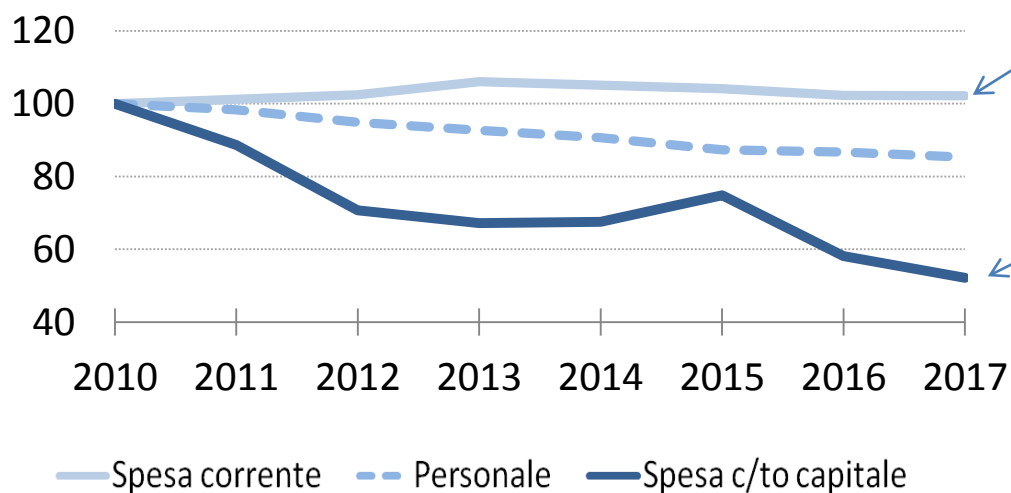


Fonte: Istat

L'andamento **pro-ciclico** della finanza pubblica durante gli anni della crisi. Le difficoltà di rispondere alle crescenti domande di **servizi** dei cittadini, a seguito della crisi - > Si riduce la spesa per tutte le funzioni tranne la protezione sociale
Il processo di **accentramento** della finanza pubblica

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



Priorità di mantenere il livello dei servizi per i cittadini

Componente più flessibile della spesa (ma anche quella più penalizzata dalla formulazione del Patto di Stabilità)

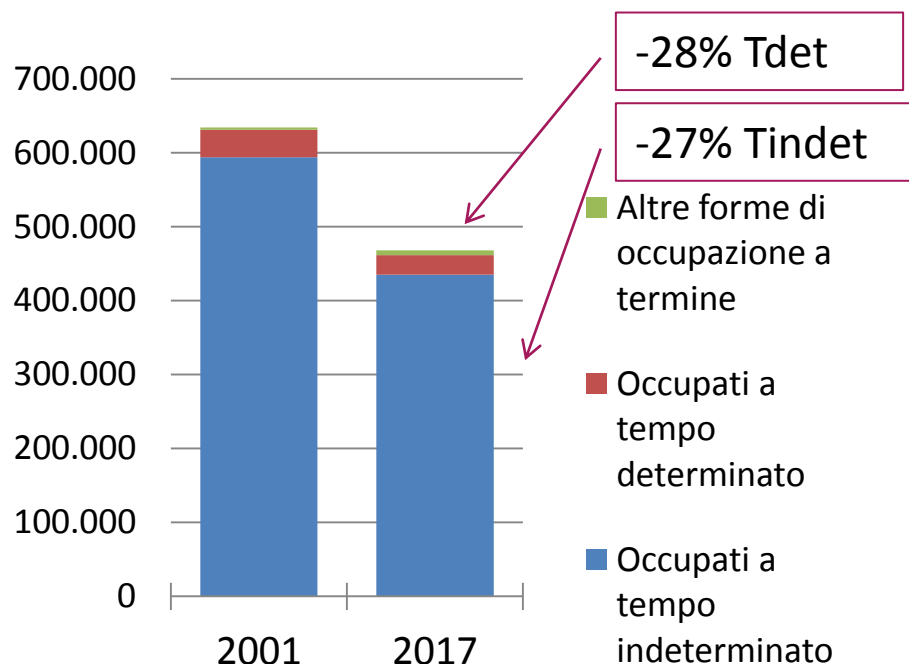
Fonte: Certificati c/cons.

- La spesa corrente subisce un contenimento
- Diminuisce la spesa per il personale, ma non si tratta di maggiore efficienza -> **Età media >55 anni_> freno alla innovazione**
- Diminuisce la spesa per investimenti

L'occupazione nel pubblico impiego. L'impovertimento di competenze e capitale umano.

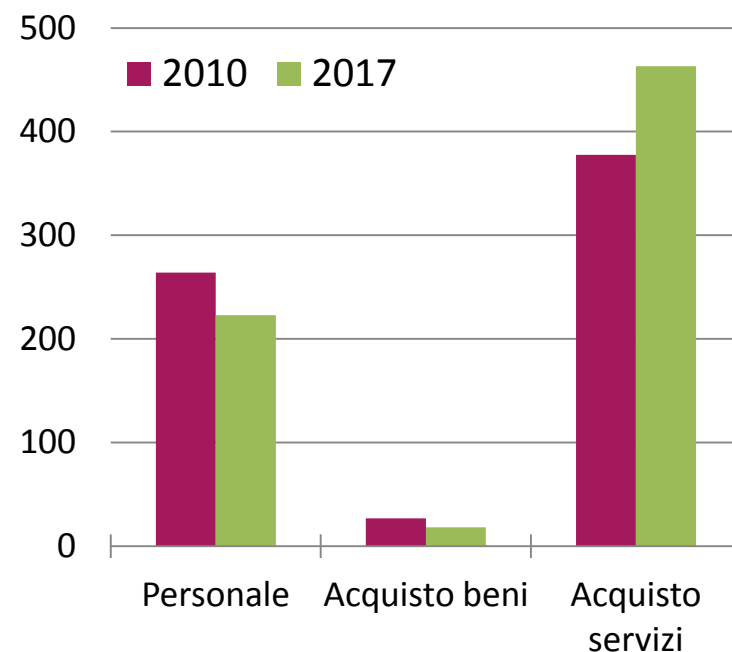
Comparto Regioni – Enti locali

Tutte le modalità contrattuali



Spesa voce economica Comuni

Euro procapite



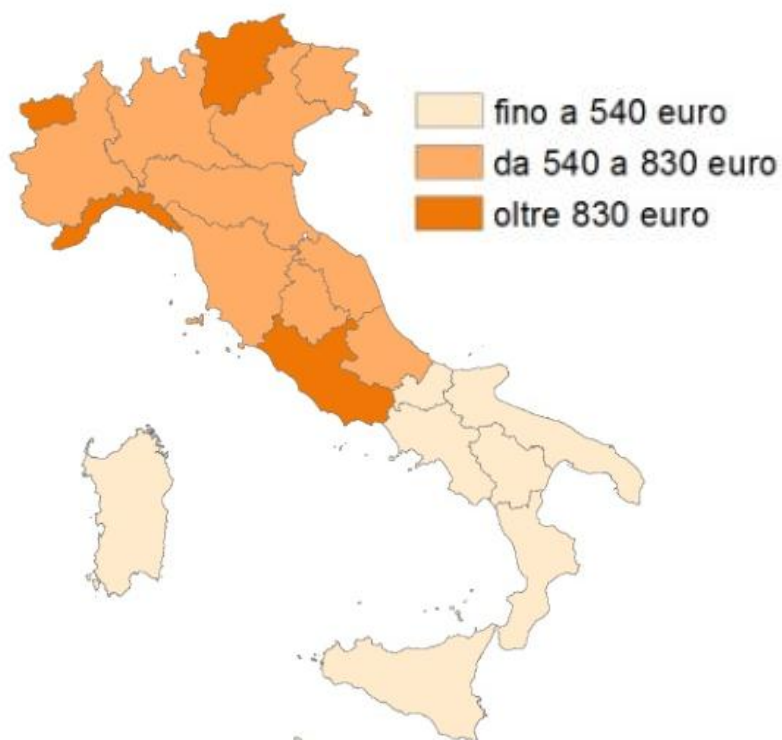
- Confronto internazionale la posizione dell'Italia al di sotto della media dei paesi OCSE per consistenza e retribuzioni già nel 2001 (occupati PA < 20% del totale occupati)
- Riduzione degli addetti nella PA diffusa a livello internazionale, ma i provvedimenti italiani sono tra i più restrittivi in Europa

Processo di esternalizzazione di funzioni e di attivazione del sistema produttivo non privo di conseguenze sull'impovertimento delle competenze e del capitale umano della PA.

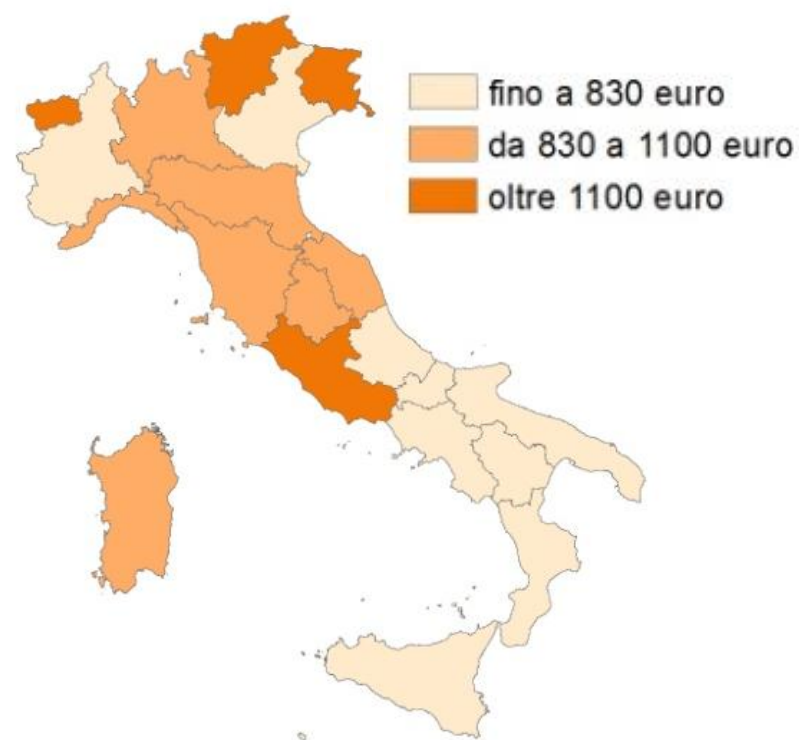
Entrate proprie e spese correnti procapite delle amministrazioni comunali 2017

Valori in euro

Entrate proprie



Spesa corrente



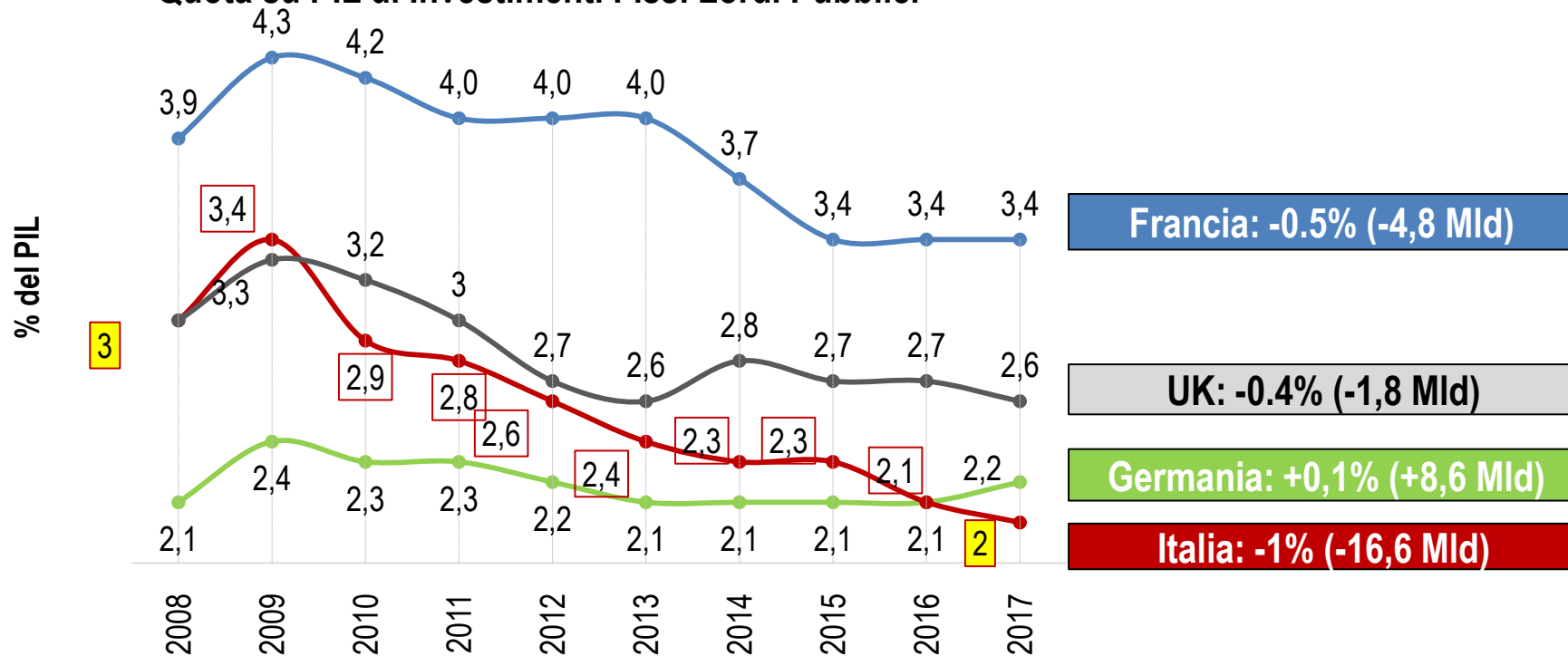
In definitiva, la riduzione della spesa a scala locale ha rappresentato uno dei temi più significativi della finanza locale, se si considera che a questi enti viene richiesto un intervento crescente in risposta ai bisogni di una popolazione via via più anziana e largamente colpita dalla crisi economica (Corte dei Conti, 2018) e su di essi ricade in larga parte la manutenzione del territorio e l'arricchimento infrastrutturale del Paese. Il confronto tra regioni restituisce, come noto, una realtà profondamente diversa tra aree del paese, in termini di risorse e di servizi pubblici offerti al cittadino.

2. Focus investimenti

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

I tentativi di ripresa degli investimenti avviati nel 2016: parziale superamento patto di stabilità verso regole più flessibili (dal Patto di Stabilità al Pareggio di bilancio) finalizzate agli investimenti non danno i risultati sperati

Quota su PIL di Investimenti Fissi Lordi Pubblici

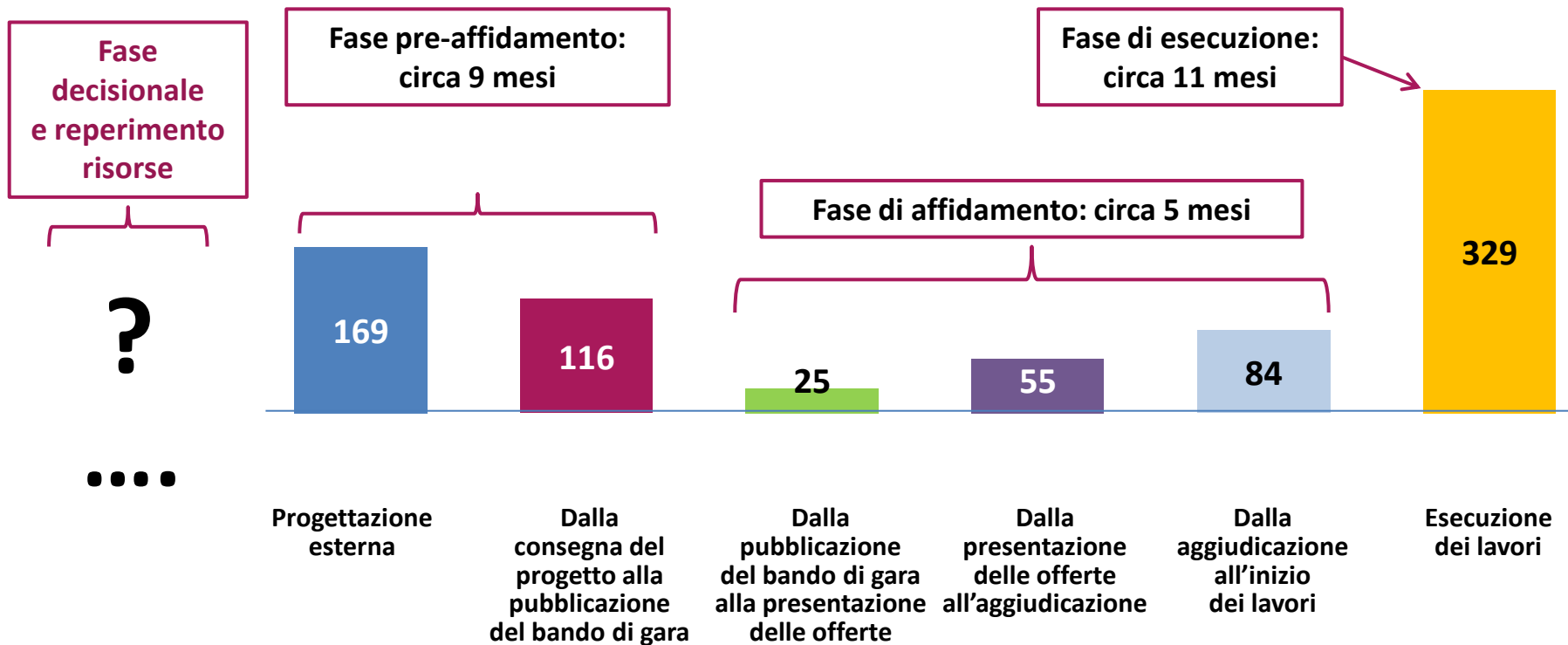


L'Italia registra un calo particolarmente accentuato della componente pubblica degli investimenti: la quota del PIL rappresentata dalla spesa pubblica per investimenti si riduce di 1 punto percentuale tra il 2008 e il 2017 (dal 3% al 2%), per un ammontare di circa 17 miliardi di euro.

Fattori di criticità: 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?

Percorsi di carriera dei tempi determinati nel pubblico impiego toscano: l'analisi **degli esiti occupazionali nel 2015** dei lavoratori assunti a tempo determinato nel comparto pubblico nel 2009 evidenzia che il **32%** ha dato luogo ad una assunzione a tempo indeterminato, ma il **20%** è ancora appartenente alla categorie dei tempi indeterminati.

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%
---------	-----

**Percorsi professionali all'interno della PA lunghi e incerti
Assenza di strategie sul capitale umano e
sull'accumulazione di competenze all'interno della PA**

Interventi di riordino della PA che hanno caratterizzato gli ultimi anni

Risorse (spazi) (dal 2016) l'incerto allentamento dei vincoli alla spesa:

1. L. bilancio finalizzate agli investimenti +
2. Vincoli al turn over (-) e altri vincoli di spesa
3. Risorse comuni +, regioni -

Riforme:

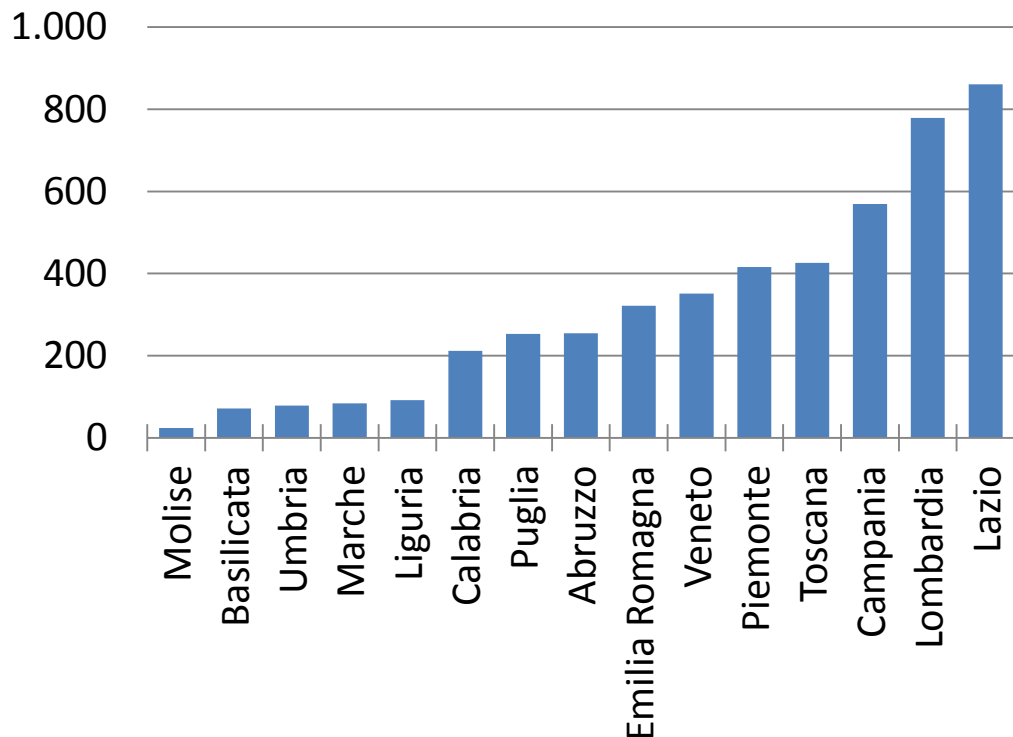
1. Riforma dei conti pubblici
2. Riforme fiscali (Imu/Tasi; Irap; poi blocco aliquote - Iri Ires)
3. Riforme istituzionali (città metro, province, regionalismo differenziato)
4. Riforma dei contratti (aprile 2016) e il correttivo (aprile 2017)

Riforma Regole fiscali (parziale superamento del patto di stabilità a favore del pareggio di bilancio) 2016

Gli effetti delle misure intraprese dipendono anche dalla **rapida e efficace entrata a regime** delle riforme strutturali avviate. Si tratta di riforme importanti che **stentano a diventare operative**: instabilità del quadro politico generale, la carenza di specifiche competenze (capitale umano e capacità di innovazione), continui ripensamenti, l'assenza di un quadro di riferimento organico. Al contrario siamo in una fase in cui la priorità è la ripresa.

Non è un problema solo di risorse: Le disponibilità non utilizzate dalle amministrazioni comunali. Overshooting 2017

Saldo finale di competenza.
Valori assoluti in milioni di euro



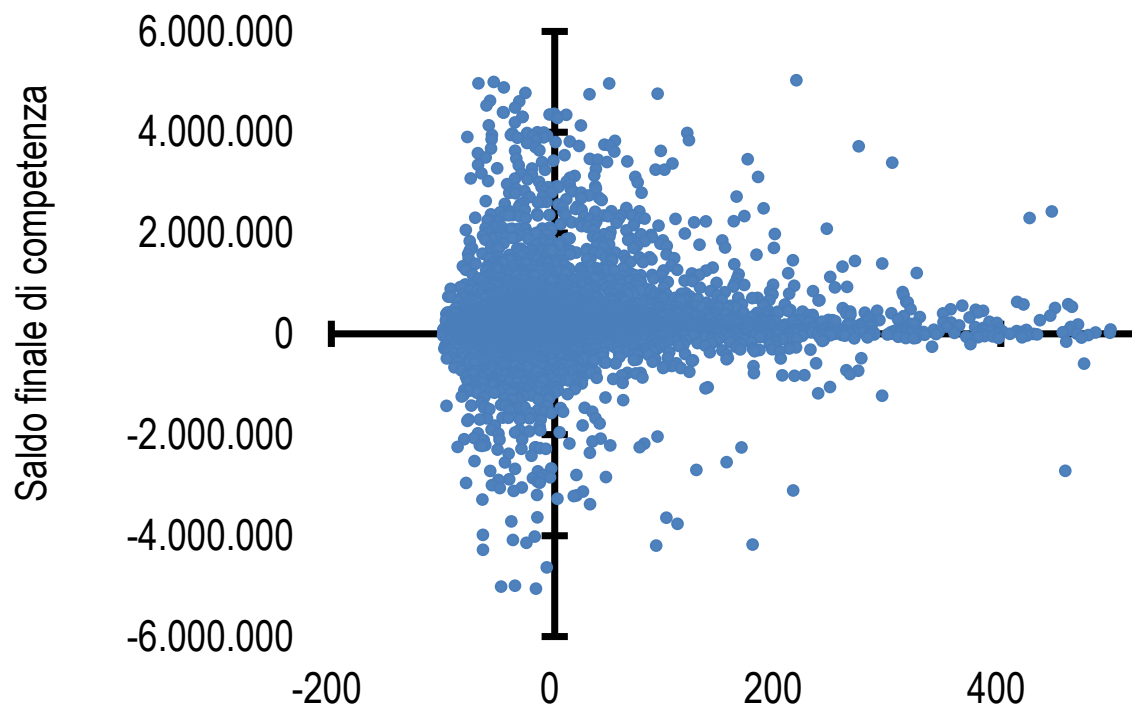
Saldo finale di competenza
Valori assoluti



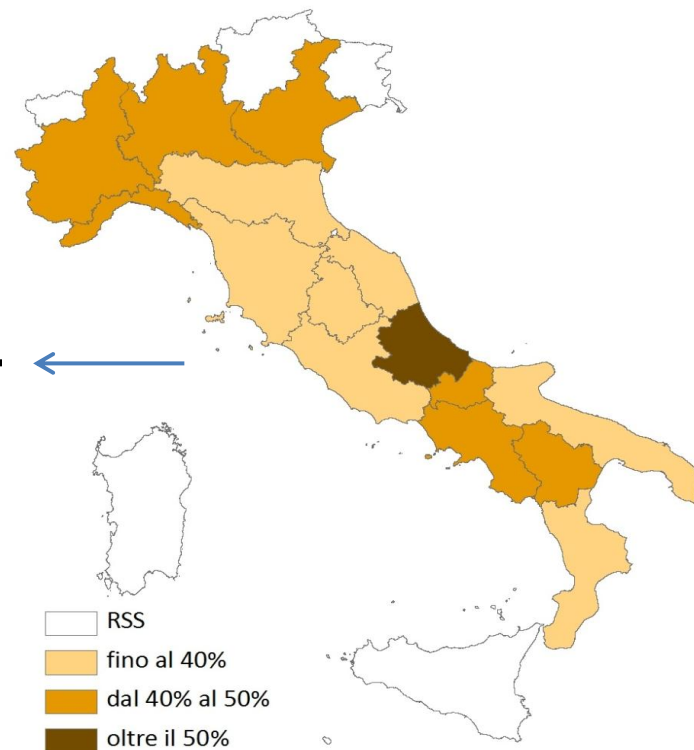
Il totale dei comuni delle RSO ha realizzato un overshooting di circa **4,7 miliardi di euro** Risorse che andranno “perse” dal comune, per andare nell’avanzo (secondo regole 2018).
Quali cause?

Nel 2017 la spesa in c/cap diminuisce del -13%

Distribuzione dei Comuni per variazione della spesa c/to capitale e saldo finale di competenza (t-1)



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



Var. % spesa c/to capitale

I Comuni che potevano aumentare la spesa in c/to capitale si collocano nella parte superiore del grafico ma solo quelli nel quadrante in alto a destra lo hanno fatto.

Nelle aree del nord e nelle aree con disastri naturali meno del 50% degli enti aumenta la spesa in c/cap. Ma comunque per importi inferiori a quanto possibile.

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...)

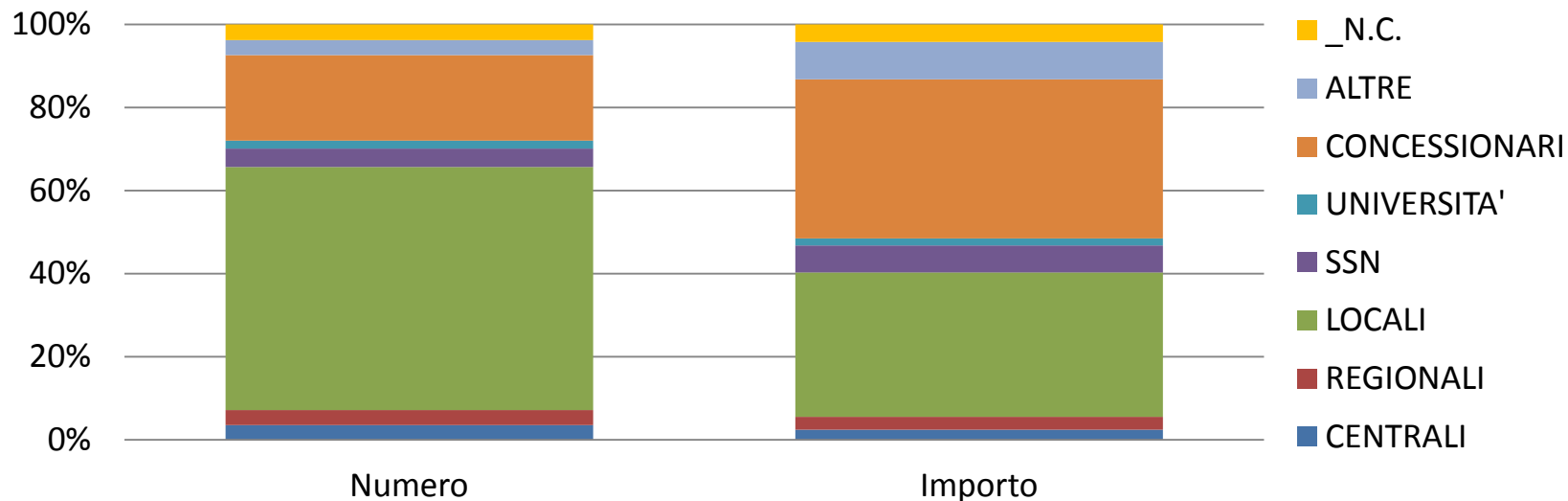
La ricerca di caratteristiche ricorrenti nelle scelte degli enti non ha dato risultati



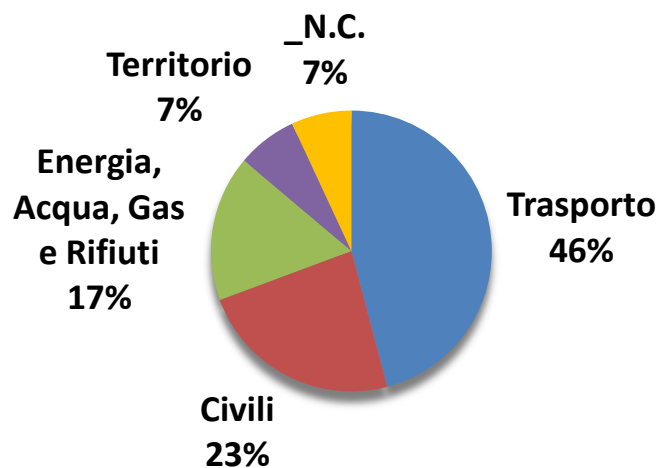
Sulle scelte di intervento incidono variabili “comportamentali”

- **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 nelle procedure e di perdere le risorse una volta impegnate (errore individuale percepito più pesantemente di quello collettivo di perdere le risorse)

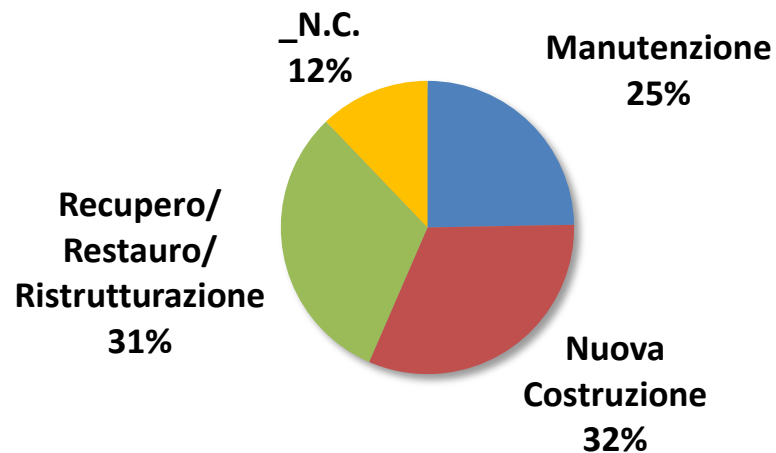
Lavori in avvio per ente (CIG) anno 2017



Importi per settore (tutte OOPP)

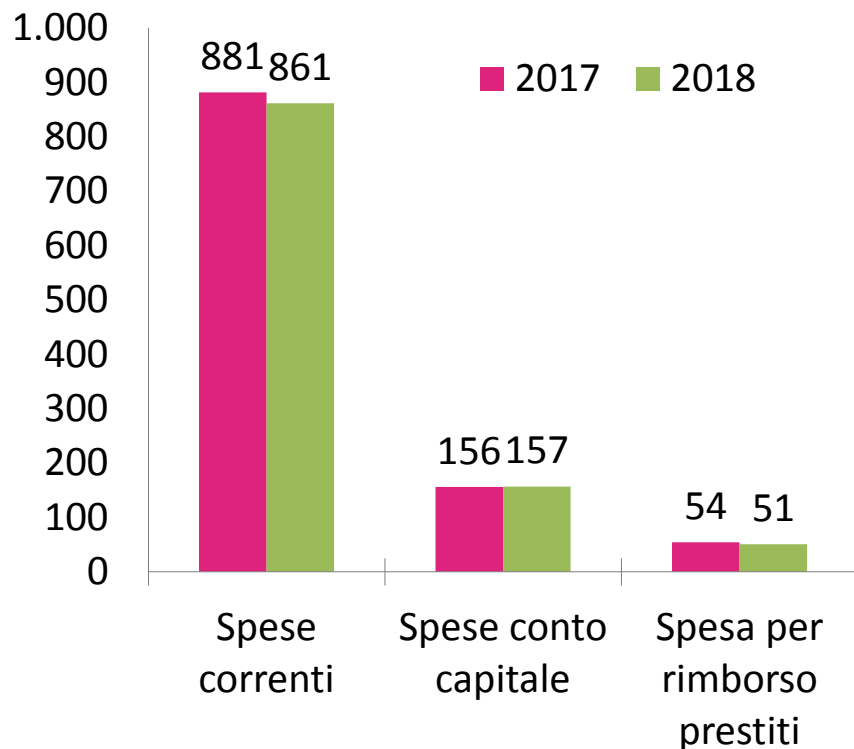


Importi per tipologia di opere (tutte OOPP)



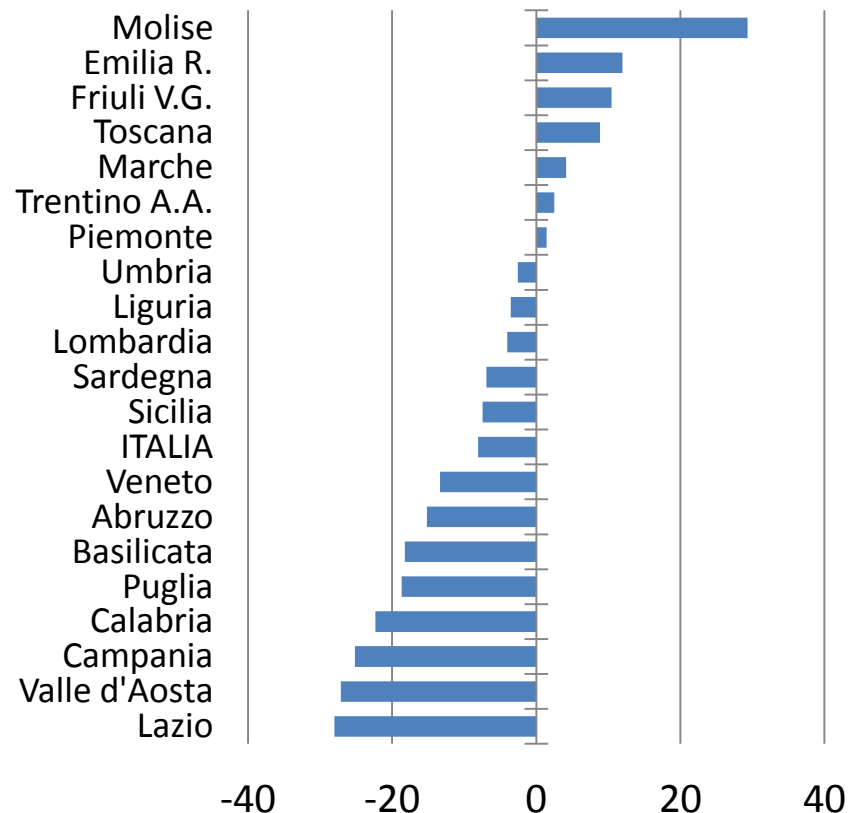
SPESE DEI COMUNI 2017 E 2018

Pagamenti pro capite in euro



SPESA IN CONTO CAPITALE

Variazione % 2018/2017 (1° semestre)



Solo nel 2018, gli investimenti sembrano interrompere la lunga flessione. La stabilità di questa importante voce di spesa a livello nazionale risulta essere garantita esclusivamente dagli enti settentrionali (questo dato si riferisce al primo semestre), mentre nella altre aree del paese, e in particolare in quelle del sud, la dinamica ha segno contrario.

3. Prospettive

2016-17

Superamento solo parziale del PSI, finalizzato agli investimenti, qualche margine di indebitamento e pochi spazi sulla spesa corrente

2019

Le risorse:

- Superamento regole dei saldi di finanza pubblica (possibilità anche sul debito) (di cui 4,7 mld disponibilità di saldo)
- Le entrate, superamento blocco aliquote (2mld stime MEF)
- Disponibilità dell'avanzo (Corte Costituzionale) (10mld spesa pluriennale inv. stime IFEL)
- L. bilancio (3,9 miliardi RSO, 400 piccoli comuni)
- Superamento blocco turn over (da novembre)

Opere pubbliche:

Avvio ripensamento Riforma dei contratti:

- * di Semplif. procedure < 150.000;
- * Personale TD per contratti;
- * Spese progettazione incluse tra investimenti.

Riprogrammazione dei grandi progetti

Opere in corso di project review, **minori risorse spendibili in un arco pluriennale**

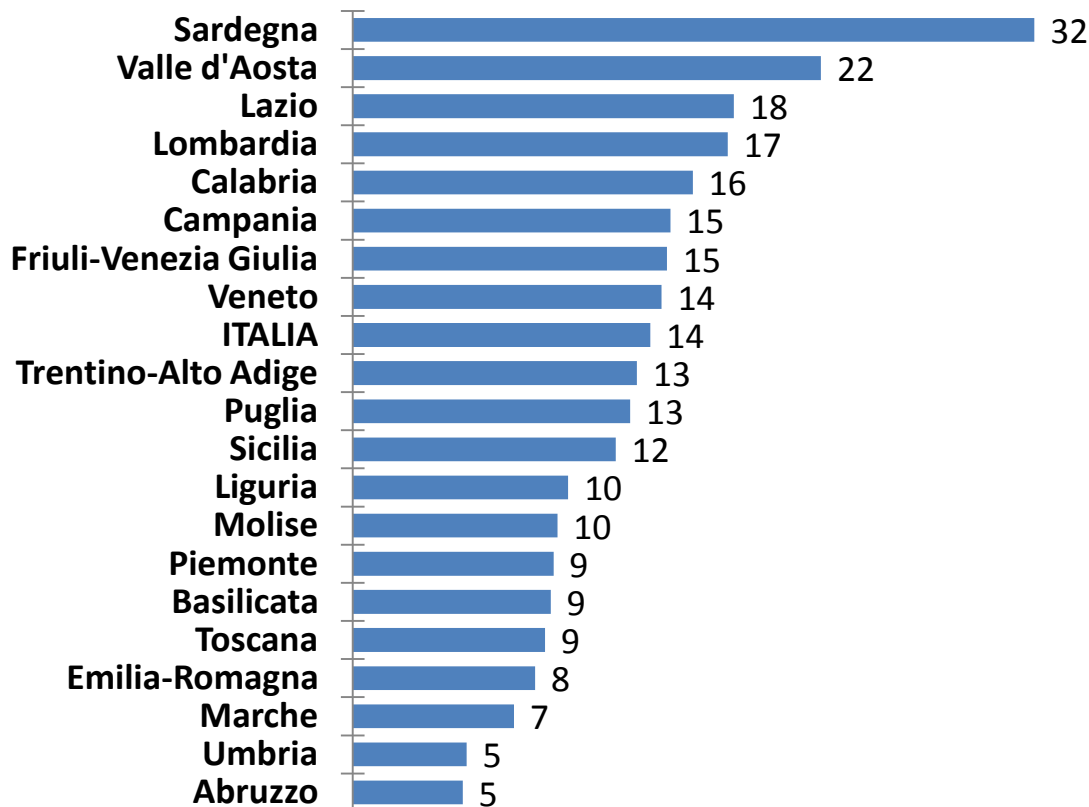
SEMPLIFICAZIONE SOPRATTUTTO VERSO PICCOLI PROGETTI

Gli stanziamenti previsti dalla legge di bilancio 2019 a sostegno degli investimenti (Italia)

Valori in milioni di euro	2019	2020	2021	2022-2034	TOTALE	FINALITÀ
Fondo inv amm centrali (comma 95-98 e 105-106)	740	1.260	1.600	40.000	43.600	In parte destinata allo sviluppo di sistemi di trasporto pubblico
Regioni Statuto ordinario (comma 134-138) da destinare almeno per il 70% ai comuni			135	3.060	3.195	Messa in sicurezza del territorio
Piccoli Comuni (comma 107-114) sotto 20.000 ab. L'esecuzione dei lavori deve iniziare entro il 15 maggio 2019	400				400	Messa in sicurezza di scuole, strade e edifici pubblici.
Comuni (comma 139-148)			250	4.650	4.900	Messa in sicurezza degli edifici e del territorio
Istituzione fondo per Enti territoriali (comma 122, 123 e 126)	2.780	3.180	1.255	27.880	36.595	
di cui copertura oneri relativi all'utilizzo dell'avanzo e all'equilibrio di bilancio (comma 826)		404	711	19.412	20.527	
di cui riduzione contributo alla finanza pubblica delle RSO (comma 832)		750		0	750	
di cui fondo investimenti RSO	2.496	1.762		0	4.258	Messa in sicurezza territorio, trasporto, edilizia sanitaria
di cui contributo alle province	250	250	250	3.000	3.750	Manutenzione di strade e di scuole
di cui Edilizia sanitaria (comma 556)			100	3.900	4.000	
Riduzione dotazione Fondo investimenti e sviluppo infrastrutture	-30				-30	Rete idrica
TOTALE	3.890	4.440	2.990	70.940		

Avanzo potenzialmente utilizzabile dai Comuni

Valori percentuali rispetto alle entrate complessive (riscossioni)

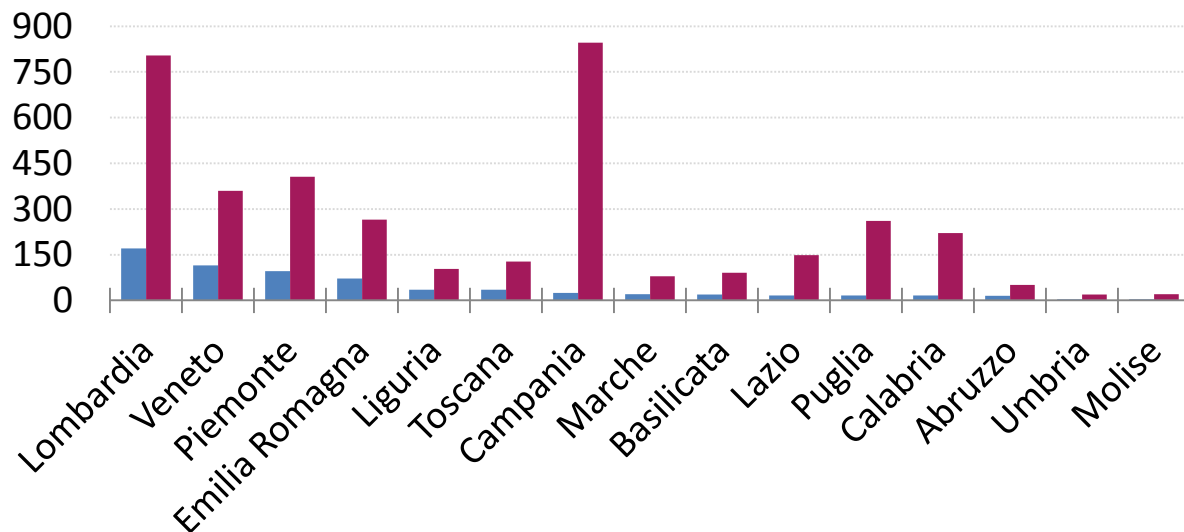


La possibilità di spendere risorse aggiuntive per spesa in conto capitale riguarda il **91% dei Comuni**

Viene sancito l'abbandono delle regole fiscali sul saldo finale di competenza, lo sblocco dell'avanzo e la piena disponibilità del fondo pluriennale vincolato. In particolare, per quanto riguarda l'utilizzo dell'avanzo, è possibile stimare che per i prossimi anni i Comuni potranno contare su un ammontare di risorse aggiuntive potenzialmente destinabili ad investimenti pari a **10 miliardi di euro** (Ifel, 2018).

Quali e quanti enti?

Patto nazionale verticale per il 2018: spazi acquisiti dai Comuni e avanzi disponibili *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.

■ Spazi concessi (migliaia di euro)

■ Avanzo disponibile (solo per enti con avanzo >0) (migliaia euro)

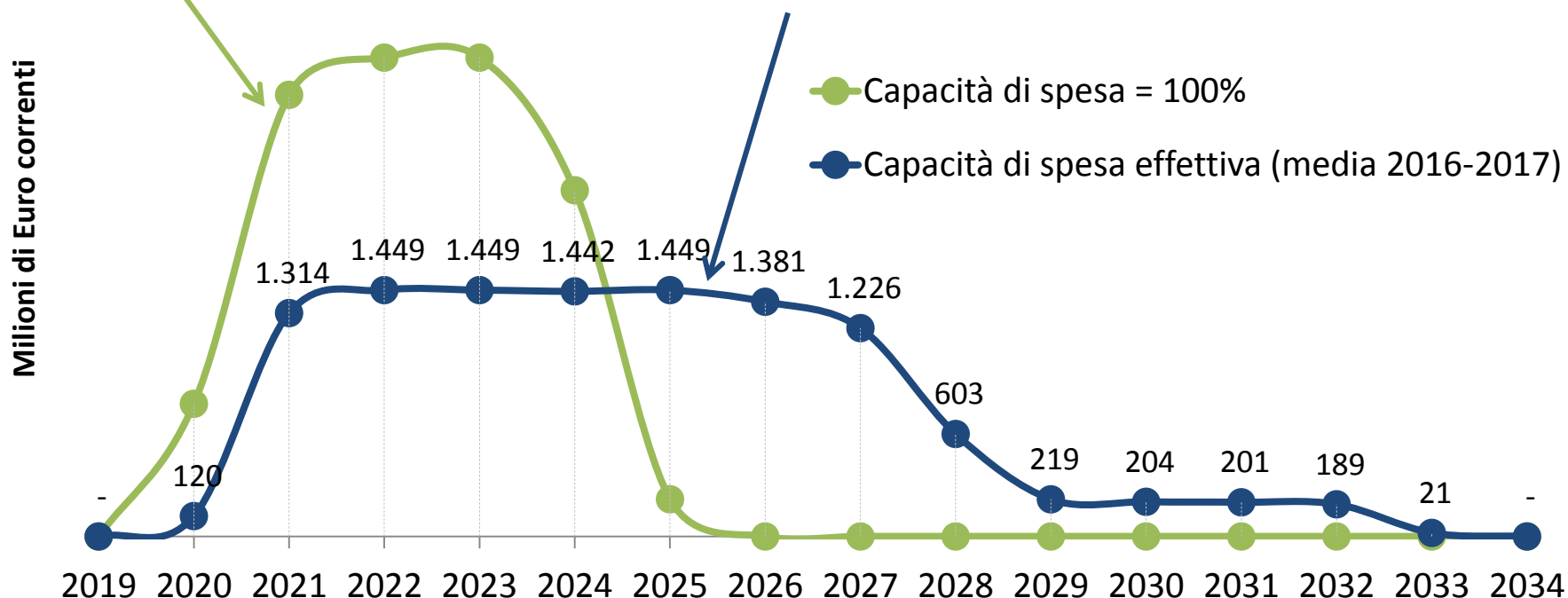
Perché le risorse non sono state esaurite nel 2018?

Sull'evoluzione della spesa, peseranno, quindi, la disponibilità di progetti rapidamente attivabili, la capacità nelle procedure di affidamento e nell'avvio dei lavori.

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)

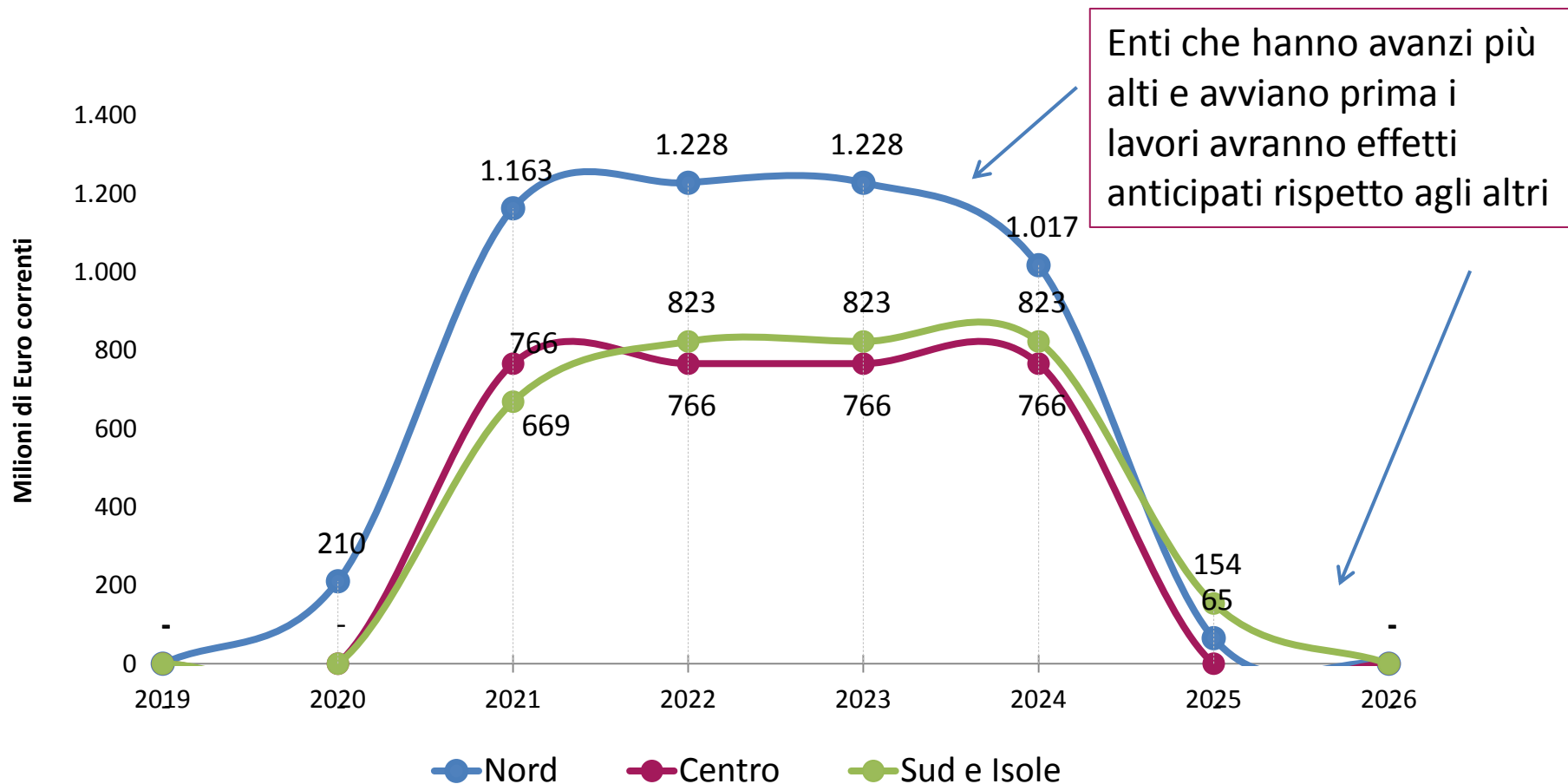


I profili di spesa dipendono dai tempi della progettazione/affidamento/esecuzione EFFETTIVI dei comuni per regione (Hp1) e dalla capacità di spesa degli enti (Hp2)

Tempi medi opera pubblica dei comuni:

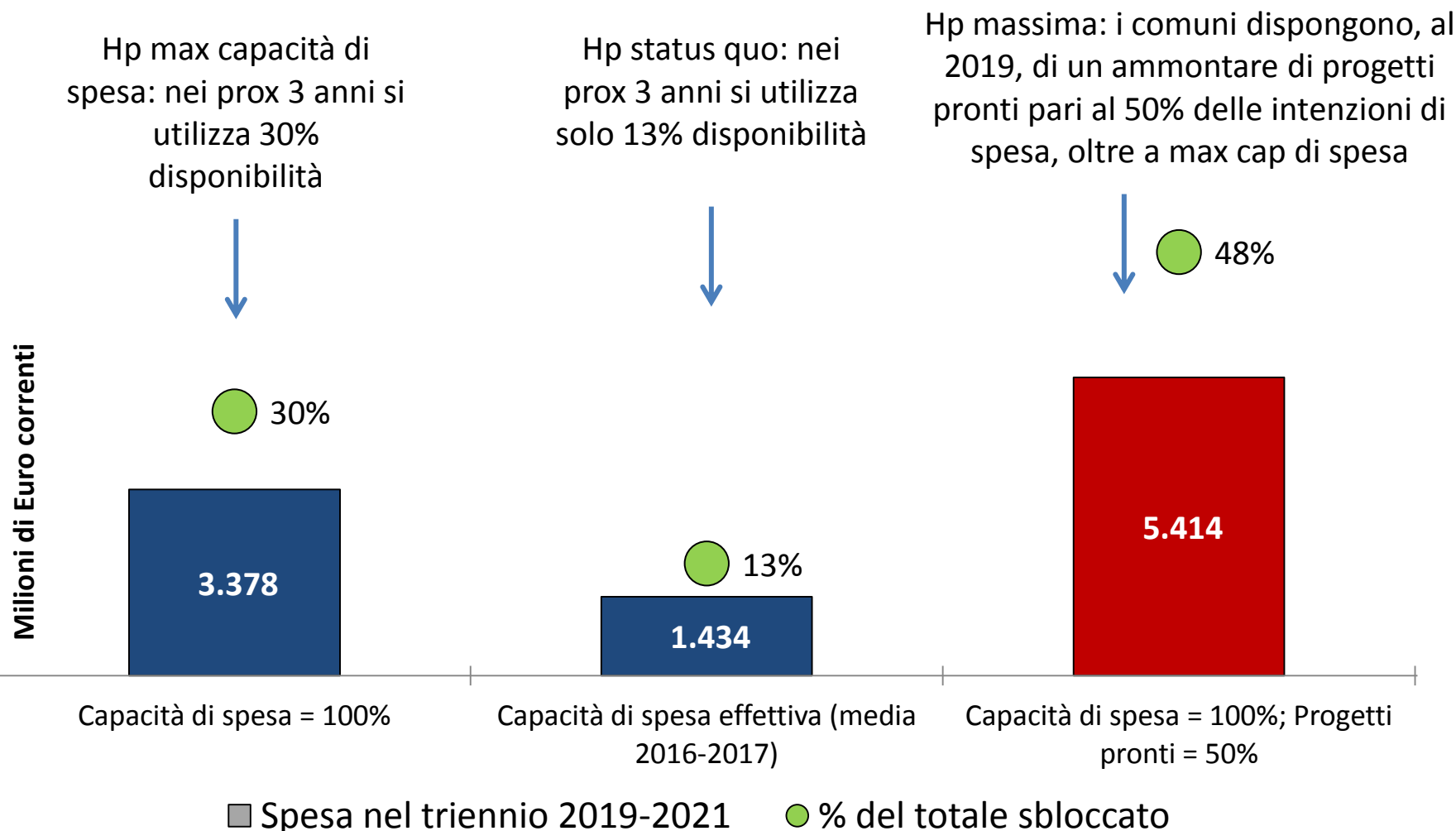
fase di progettazione (6 mesi), affidamento (6 mesi), esecuzione (1 anno)

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



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.

Proiezione della spesa per investimenti nel triennio 2019-2021



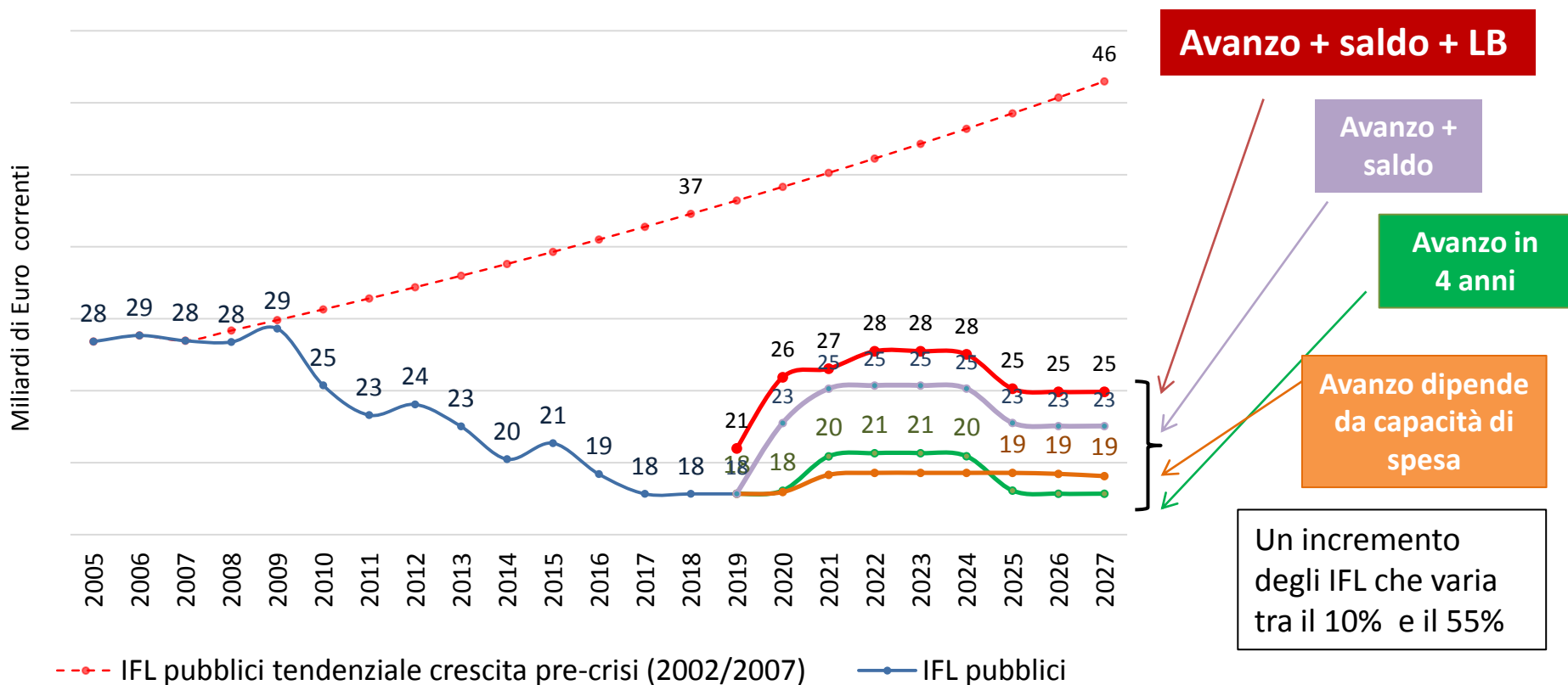
Nel triennio 2019-2021, potrebbe essere effettivamente speso solo il 30% dell'importo totale degli avanzi sbloccati. Questa percentuale sale al 48% nel caso in cui i comuni dispongano della progettazione esecutiva del 50% delle opere

L'andamento degli investimenti fissi lordi

Il tendenziale degli investimenti pubblici territoriali

La dinamica degli Investimenti Fissi Lordi pubblici (Enti Locali Italia)

Comuni, province e regioni

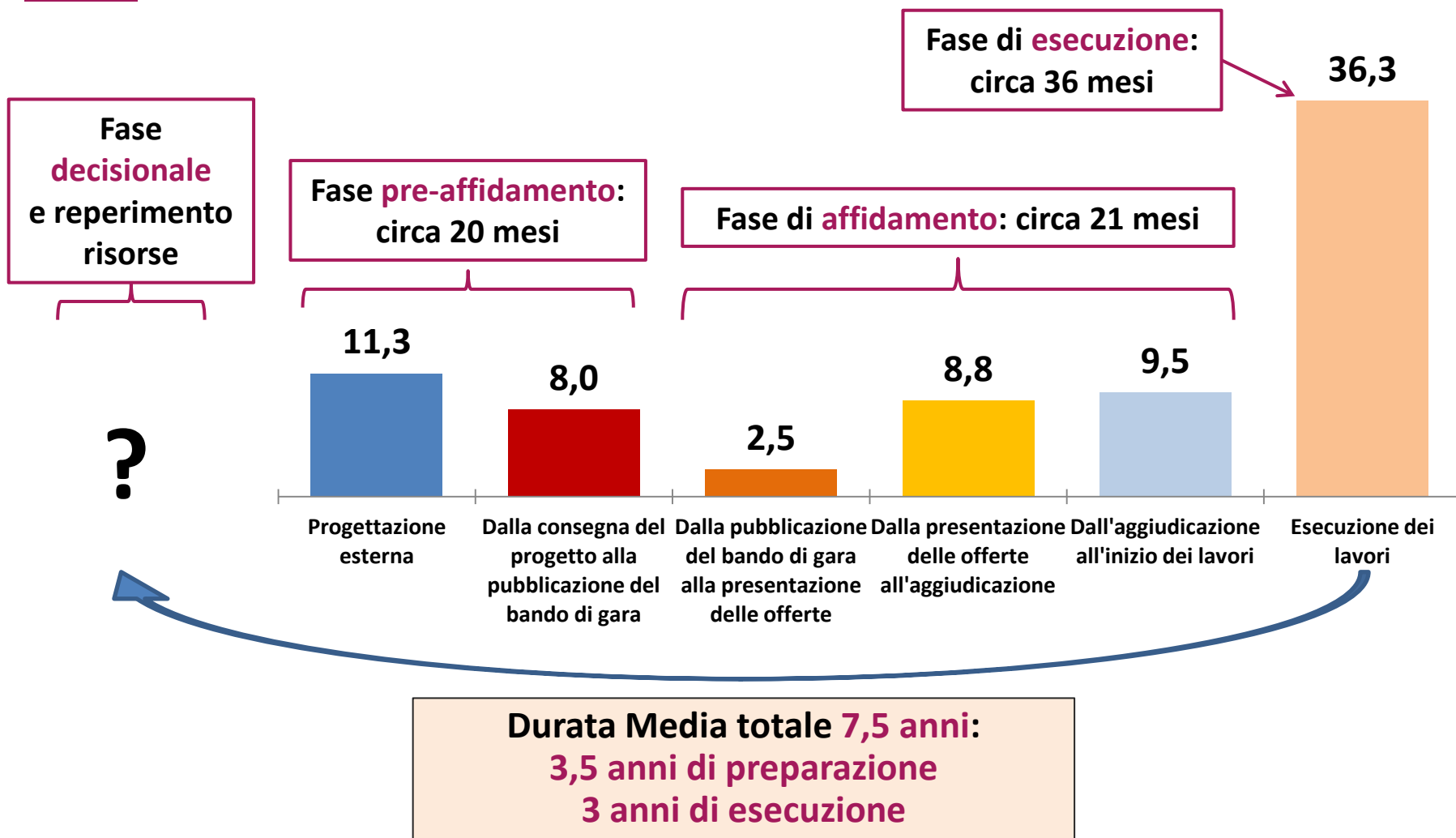


L'inquadrimento degli spazi di investimento degli enti locali all'interno del tendenziale degli IFL.
Le difficoltà del recupero

Cosa può voler dire riprogrammare le grandi opere?

Tempi e fasi dei lavori

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



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

Gli investimenti pubblici tra impegni europei e contratto di governo

Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo

Learning CPT

"Programmazione, analisi e valutazione delle politiche pubbliche"

12/13 marzo 2019 - Roma