



# LA FINANZA TERRITORIALE

Rapporto 2019



RUB3ETTINO



**IRPET**

Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

## Investimenti, segnali di ripresa?

La disponibilità degli avanzi e  
il decreto Sblocca Cantieri  
aiutano la ripresa degli  
investimenti?

*Claudia Ferretti, Giuseppe F. Gori e  
Patrizia Lattarulo*

Istituti regionali di ricerca

**Rapporto sulla finanza territoriale**

10 dicembre 2019 - Agenzia di Coesione Territoriale - Roma



**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

# **Investimenti, segnali di ripresa?**

**La disponibilità degli avanzi e il decreto Sblocca Cantieri  
aiutano la ripresa degli investimenti?**

***Claudia Ferretti, Giuseppe F. Gori e Patrizia Lattarulo***

Istituti regionali di ricerca

**Rapporto sulla finanza territoriale**

10 dicembre 2019 - Agenzia di Coesione Territoriale - Roma

**Anche quest'anno il tema degli investimenti pubblici è stato al centro del dibattito in merito al ritardo economico del nostro Paese**

## **Obiettivi della presentazione:**

- Affrontare il tema investimenti pubblici con una attenzione alla analisi congiunturale e alle prospettive prossime
- Distinguere i diversi interventi messi in atto nel corso degli anni più recenti e analizzare i loro effetti presenti e prossimi



Al fine di comprendere se si tratta di un cambiamento strutturale o momentaneo

# Indice della presentazione

---

- Andamento congiunturale con particolare attenzione alle prospettive
- Il 2018, inversione del ciclo negativo?
- Primi mesi del 2019, l'inversione del ciclo si conferma?
- Da metà 2019, gli interventi in atto

## Sistemi informativi:

- Lavori pubblici
- Bilanci degli enti (in particolare bilanci dei comuni)



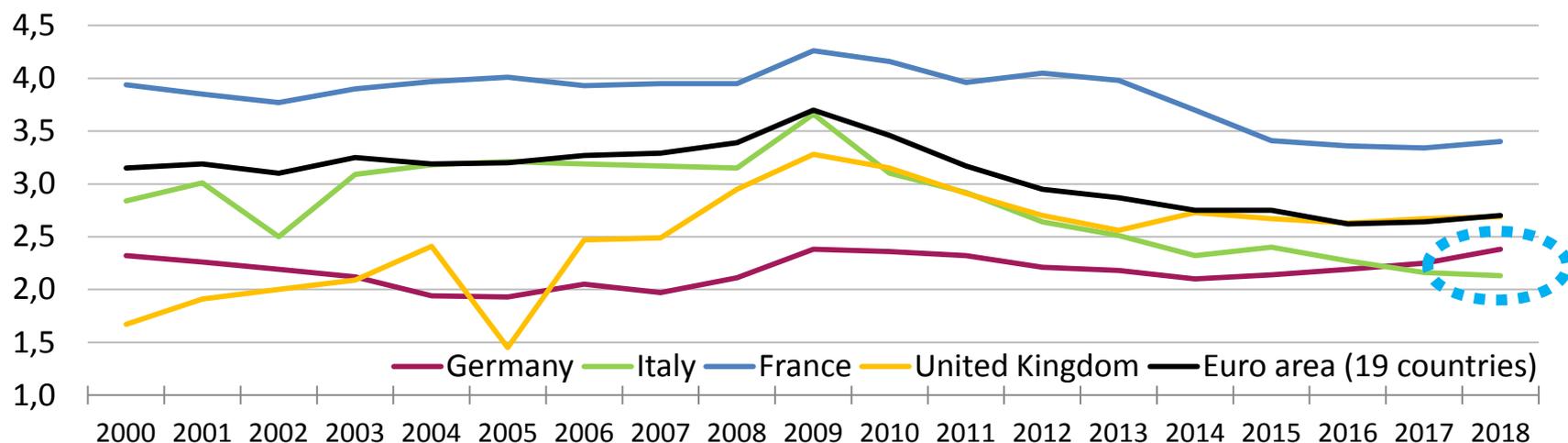
**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

# Lavori pubblici e investimenti

## Segnali di ripresa

# Nel 2018 la contrazione degli IFL in Italia rallenta

## Quota sul PIL degli investimenti fissi lordi del settore pubblico, confronto paesi EU



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Italy	2,84	3,01	2,5	3,09	3,18	3,21	3,19	3,17	3,15	3,66	3,1	2,92	2,64	2,51	2,32	2,4	2,27	2,16	2,13

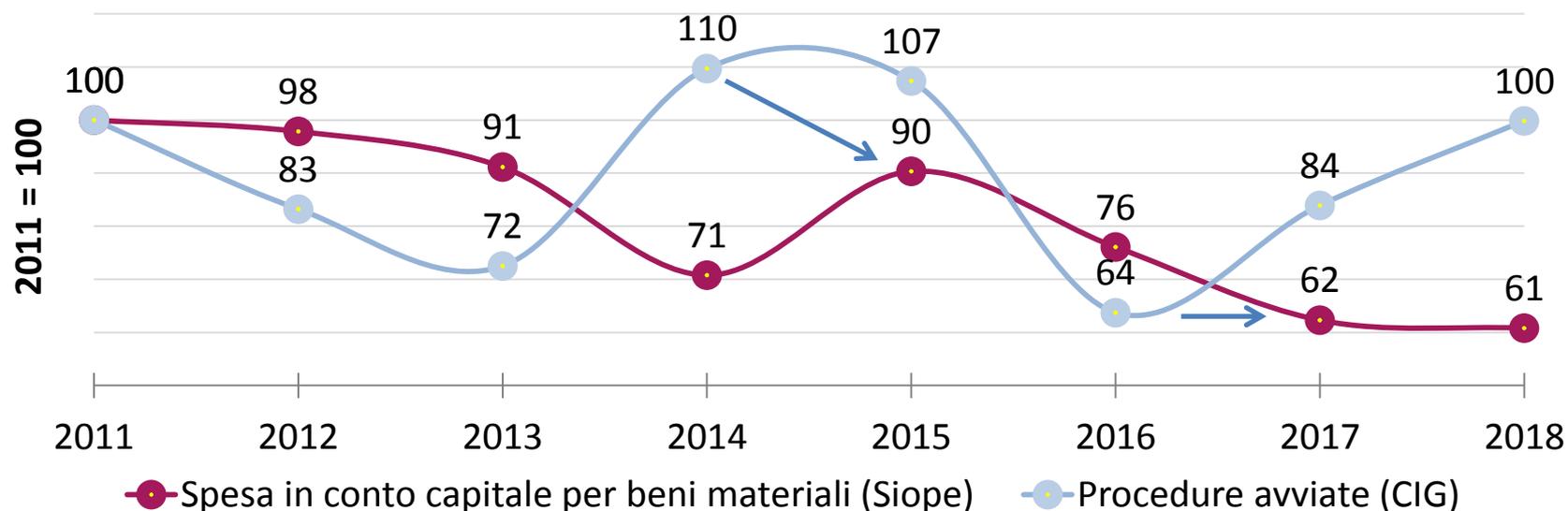
La quota del PIL rappresentata dalla spesa pubblica per investimenti si riduce di 1 punto percentuale tra il 2008 e il 2017 (dal 3,1% al 2,1%), per un ammontare di circa 17 miliardi di euro.

- Il 2018 rappresenta una inversione del ciclo negativo?
- Stanno andando a regime le riforme avviate negli anni precedenti?

# L'avvio dei lavori pubblici è il primo segnale della ripresa della attività amministrativa, che si esprimerà in una spesa negli anni successivi

## I lavori pubblici avviati e gli investimenti degli enti locali

SPESA IN CONTO CAPITALE PER BENI MATERIALI E VALORE DELLE PROCEDURE AVVIATE DI LAVORI PUBBLICI. NUMERI INDICE (BASE=2011). Comuni

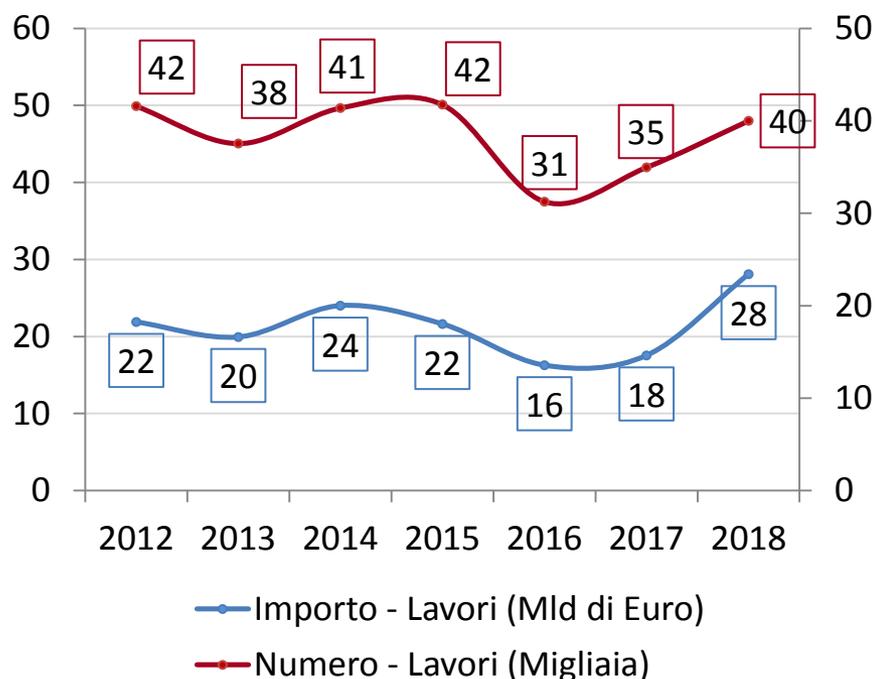


Il confronto tra la spesa in conto capitale per beni materiali (sottoinsieme degli investimenti fissi lordi) e l'avvio di opere da parte degli enti comunali evidenzia una certa correlazione tra le due grandezze che risultano sfasate di almeno un anno. L'avvio di procedure nel 2014 sembra tradursi in spesa effettiva nel 2015 e così via.

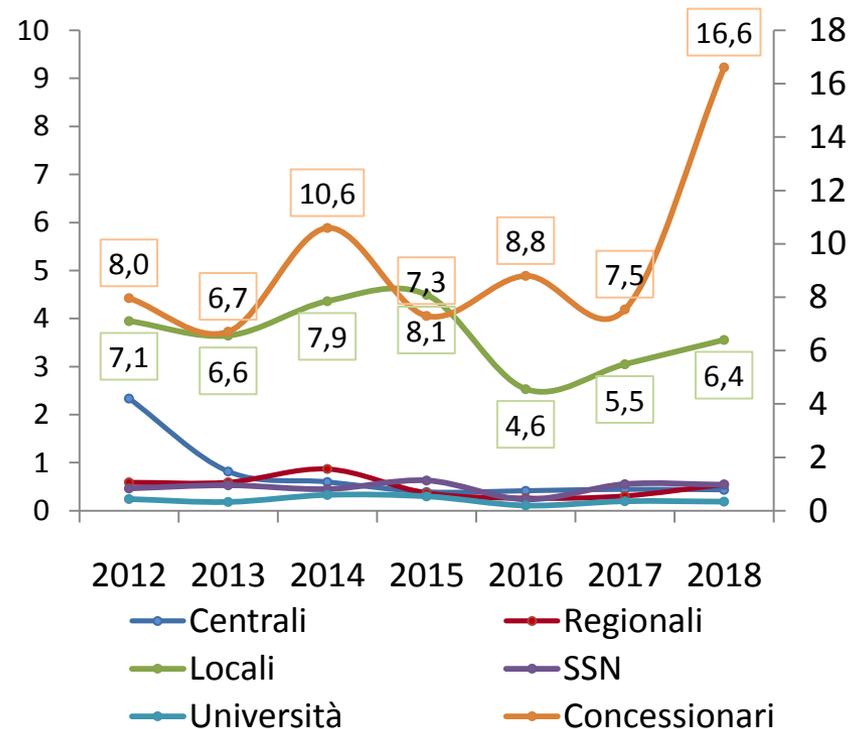
**Questo è dovuto al ciclo di vita di ciascun progetto a partire dall'avvio delle procedure.**

# L'andamento dei lavori pubblici che si esprimerà in una spesa negli anni successivi

ITALIA. IMPORTO (SX) E VARIAZIONE PERCENTUALE ANNUA (DX) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG). LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. ANNI 2012-2018. Tutte le stazioni appaltanti



ITALIA. NUMERO E IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER NATURA GIURIDICA DELLA STAZIONE APPALTANTE -

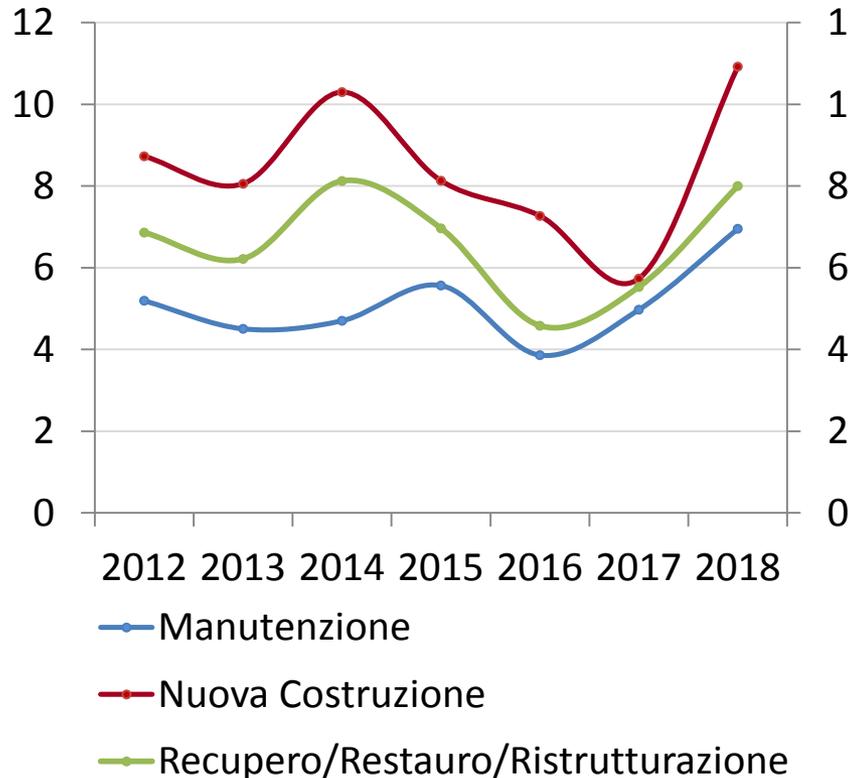


Primi segnali positivi dall'avvio dei lavori pubblici del 2018

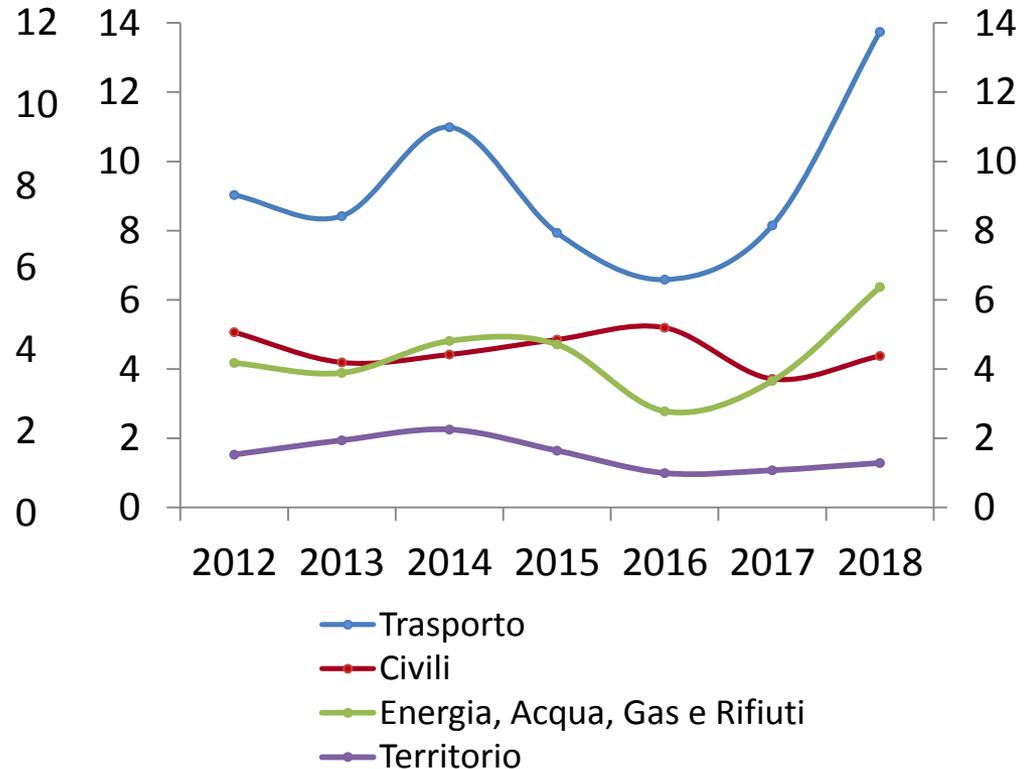
Lavori pubblici e investimenti.  
Segnali di ripresa?

# Primi segnali positivi dall'avvio dei lavori pubblici del 2018, riguardano soprattutto i grandi lavori nel settore dei trasporti

ITALIA. IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER TIPOLOGIA DI LAVORO



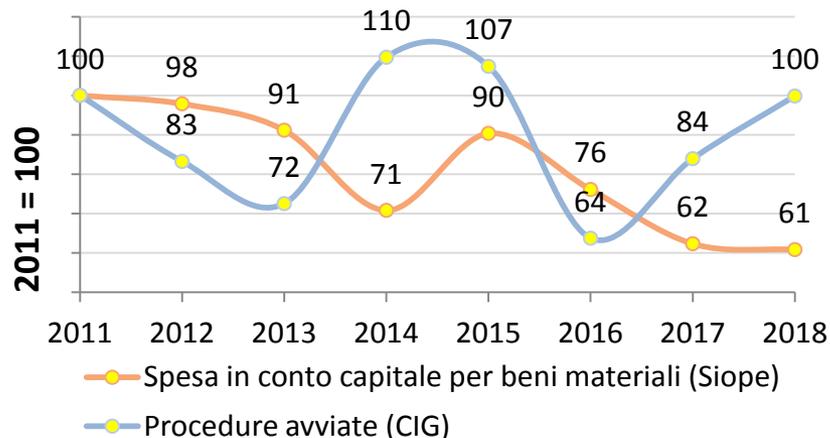
ITALIA. IMPORTO (MLN DI EURO CORRENTI) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG) PER SETTORE DELL'OPERA



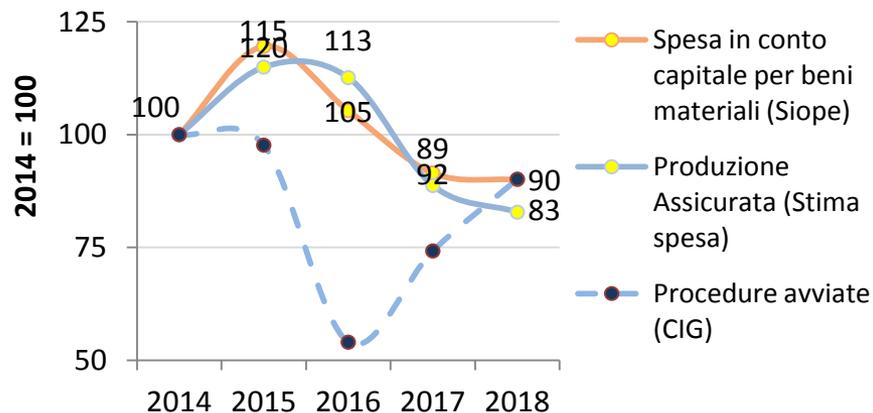
Lavori pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro. 2012-2018 Importo (Mld di euro)

# La proiezione dei lavori pubblici avviati sugli investimenti degli enti (Comuni) - Lavori pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro. Comuni italiani

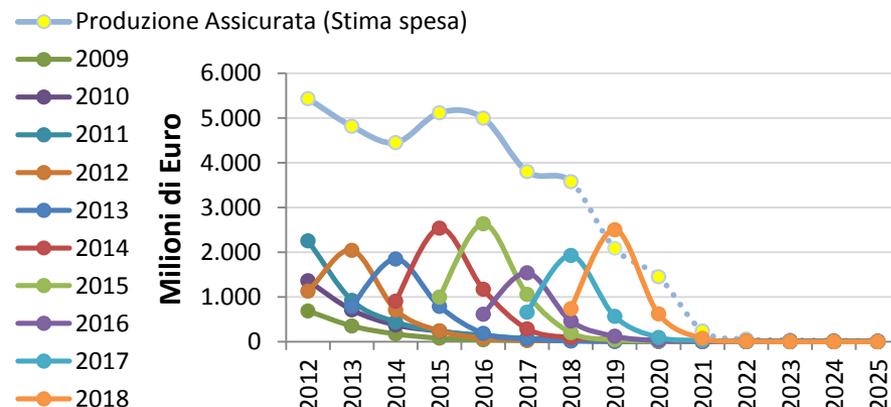
SPESA IN CONTO CAPITALE PER BENI MATERIALI E VALORE DELLE PROCEDURE AVVIATE DI LAVORI PUBBLICI. NUMERI INDICE (BASE=2011)



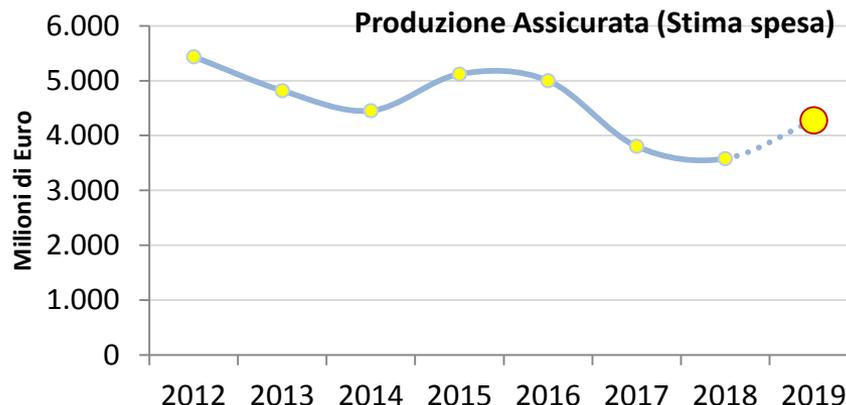
SERIE TEMPORALE DEI NUMERI INDICE RELATIVI ALLE GRANDEZZE DI INTERESSE. ANNI 2014-2018. ANNO 2014=100.



RICOSTRUZIONE DELLA SERIE DEI PAGAMENTI RELATIVI ALLE OPERE PUBBLICHE (MLN DI EURO CORRENTI) SULLA BASE DELLA RIPARTIZIONE PLURIENNALE DELL'IMPORTO AGGIUDICATO DELLE PROCEDURE.



PREVISIONE 2019 DEI PAGAMENTI RELATIVI ALLE OPERE PUBBLICHE (MLN DI EURO CORRENTI) E DEL VALORE DELLE PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI AVVIATE.



Lavori pubblici e investimenti.  
Segnali di ripresa?

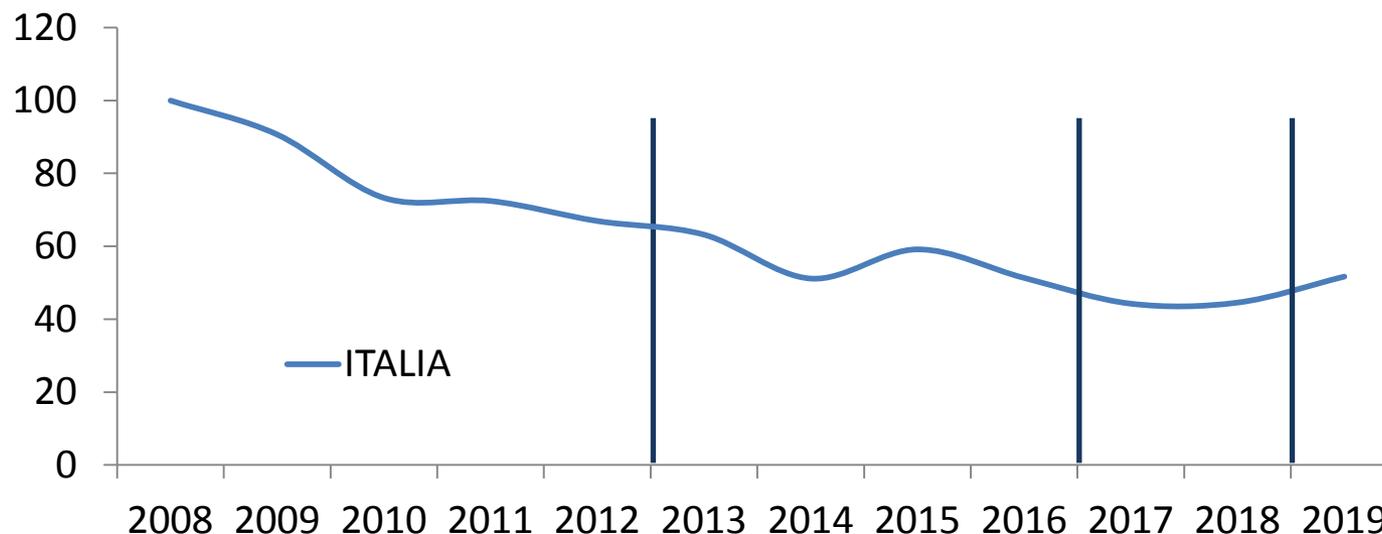


**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

# **Il 2018, l'inversione del ciclo negativo?**

# Gli interventi messi in atto negli ultimi anni

La spesa c/to capitale dei comuni in Italia. 2008-2018  
Milioni di euro



Gli effetti  
delle  
riforme?

## 2012

- Inasprimento Fiscal Compact

## 2016

- Pareggio di bilancio
- Armonizzazione
- Riforma codice dei contratti
- Abolizione province

## 2018

- IV trim Disponibilità dell'avanzo (sentenza della Corte costituzionale)

## 2019 LBilancio

- Superamento pareggio di bilancio (avanzo e debito)
- Manovrabilità delle aliquote

## 2019 L55/2019

- Giugno
- Sblocca Cantieri

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Investimenti:  
inversione del ciclo negativo?

# Chi aumenta gli investimenti nel 2018

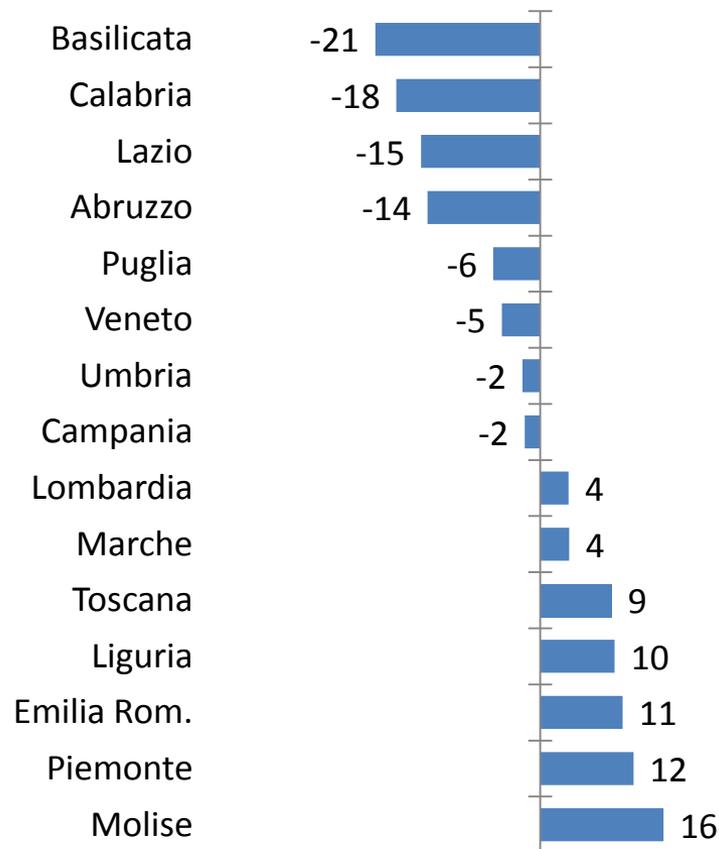
## Comuni che aumentano/non aumentano la spesa c/to capitale. 2018/2017

	Non aumentano	Aumentano
Comuni > 100.000 ab. (x 1.000 enti)	4.4	<b>7.2</b>
Spesa c/to capitale pc	165	<b>111</b>
Comuni del Sud (%)	28	<b>21</b>
Organico pc (x 1.000 ab.)	5.3	<b>5.7</b>
Saldo di cassa pc (salute finanziaria)	8.4	<b>41.1</b>

I Comuni delle RSO che investono nel 2018:

- sono prevalentemente del **Centro-Nord** (79%);
- sono mediamente più **grandi** di quelli che non aumentano la spesa;
- mostrano una **spesa** per investimenti pro capite più **bassa** degli altri;
- hanno **più personale** di quelli che non aumentano la spesa;
- hanno un **saldo di cassa** molto più **elevato** di quelli che non investono

## Variazione % 2018/2017

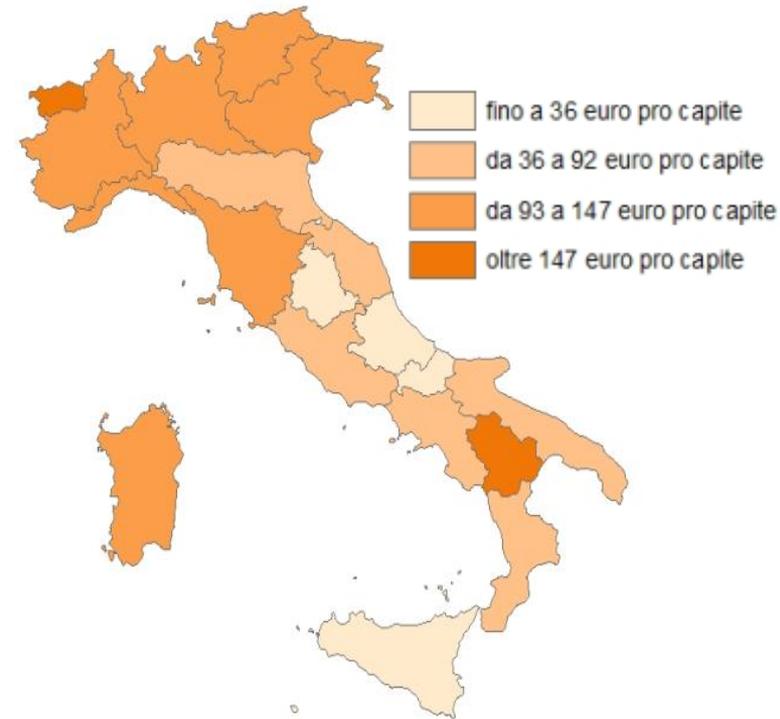


# Gli investimenti mancati. Le disponibilità non utilizzate dalle amministrazioni comunali

Il 77% dei Comuni delle RSO ha un saldo di competenza positivo. Inoltre:

- il **27%** degli enti ha un **saldo pro capite superiore** alla media RSO;
- sono prevalentemente del **Centro-Nord (82%)**;
- sono mediamente più **grandi**. Il **95% dei comuni grandi**, con popolazione > 50.000 abitanti, ha saldo positivo;
- partono da una **spesa** per investimenti pro capite più **bassa** degli altri (143 euro pro capite contro 283 euro);
- hanno un **organico** (espresso in termini pro capite sulla popolazione) mediamente più **basso**;
- il 50% (il 48% in termini di popolazione) nel 2018 **non** ha aumentato la spesa rispetto all'anno precedente.

## Saldo finale di cassa. 2018 Valori pro capite



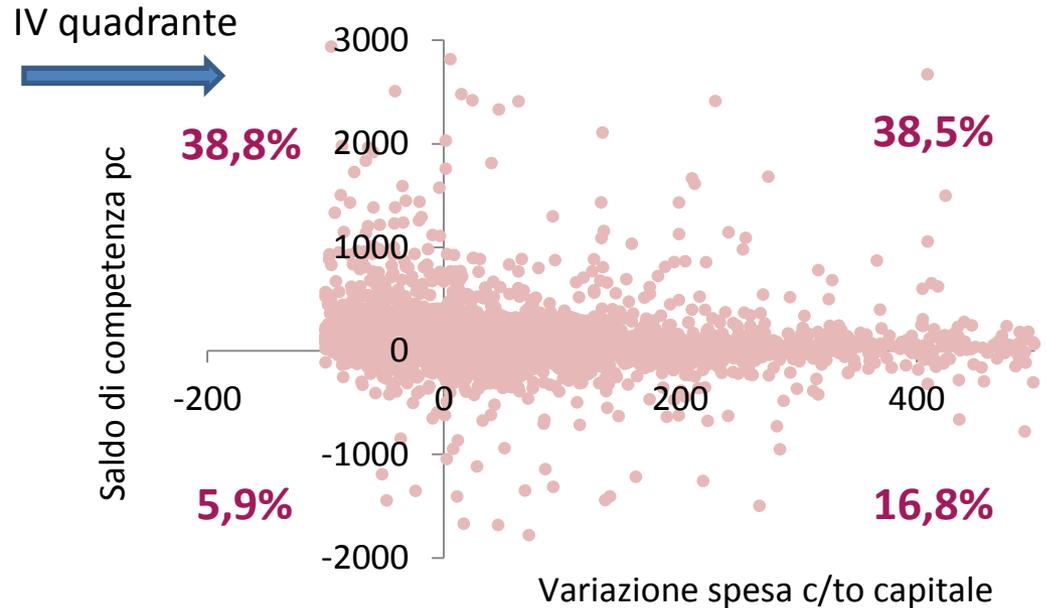
**Il totale dei comuni delle RSO ha realizzato un saldo finale di competenza (overshooting) di circa 5,8 mld di euro e un saldo di cassa di 5 mld.**

Risorse che andranno “perse” per andare nell’avanzo (secondo regole 2018). Quali cause?

# Gli investimenti mancati. Chi poteva investire e non l'ha fatto

Gli enti delle RSO che nel 2018 **non** hanno aumentato la spesa in conto capitale **nonostante il saldo >0 (IV quadrante)** sono mediamente più **piccoli e con una minore capacità di spesa** (la loro spesa c/to capitale media è infatti inferiore a quella dei Comuni che hanno aumentato la spesa). Tra questi anche comuni importanti.

Comuni per variazione della spesa 2018/2017 e saldo finale di competenza pro capite



“Gli investimenti mancati” possono essere interpretati come la manifestazione della difficoltà di investire dei comuni, se si assume l’ipotesi che la domanda (cioè necessità di intervento) sia sostanzialmente illimitata (cioè, tutti gli enti abbiano una strada, una scuola, un monumento su cui intervenire)



**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

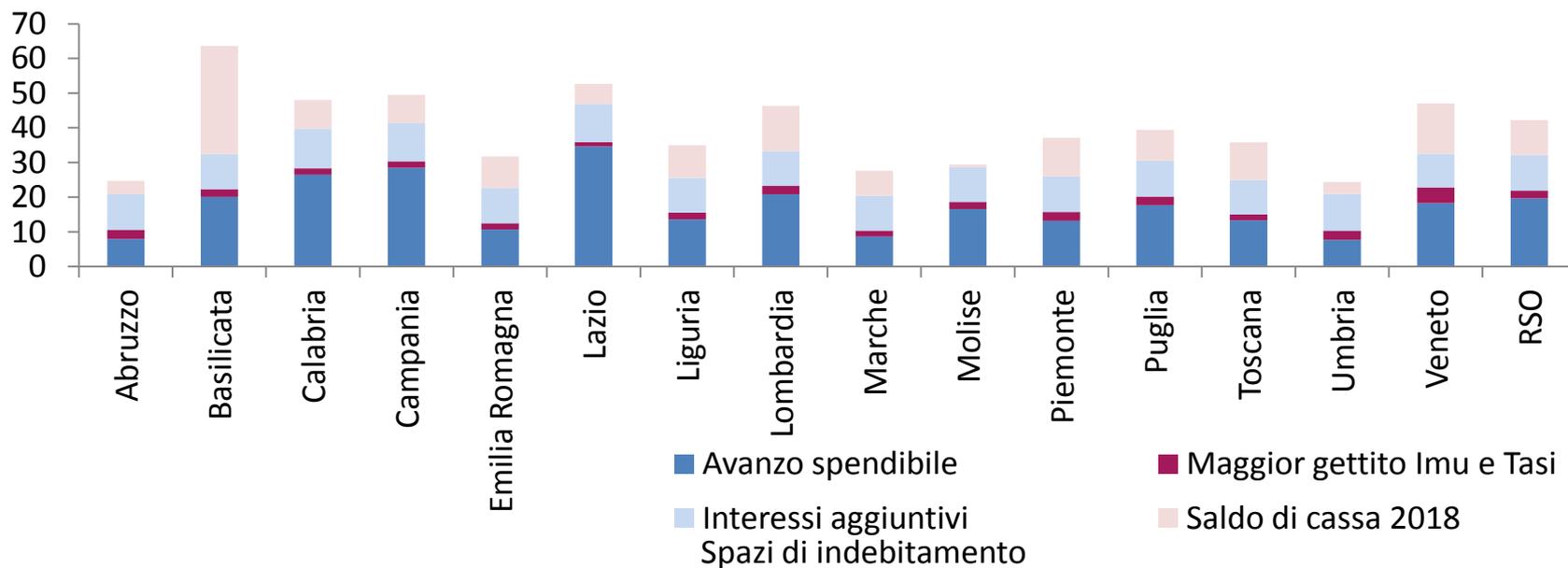
**Primi mesi del 2019,  
l'inversione del ciclo si conferma?**

# La L. Bilancio 2019, il superamento dei vincoli degli anni del PSI. Gli spazi di manovra dei comuni

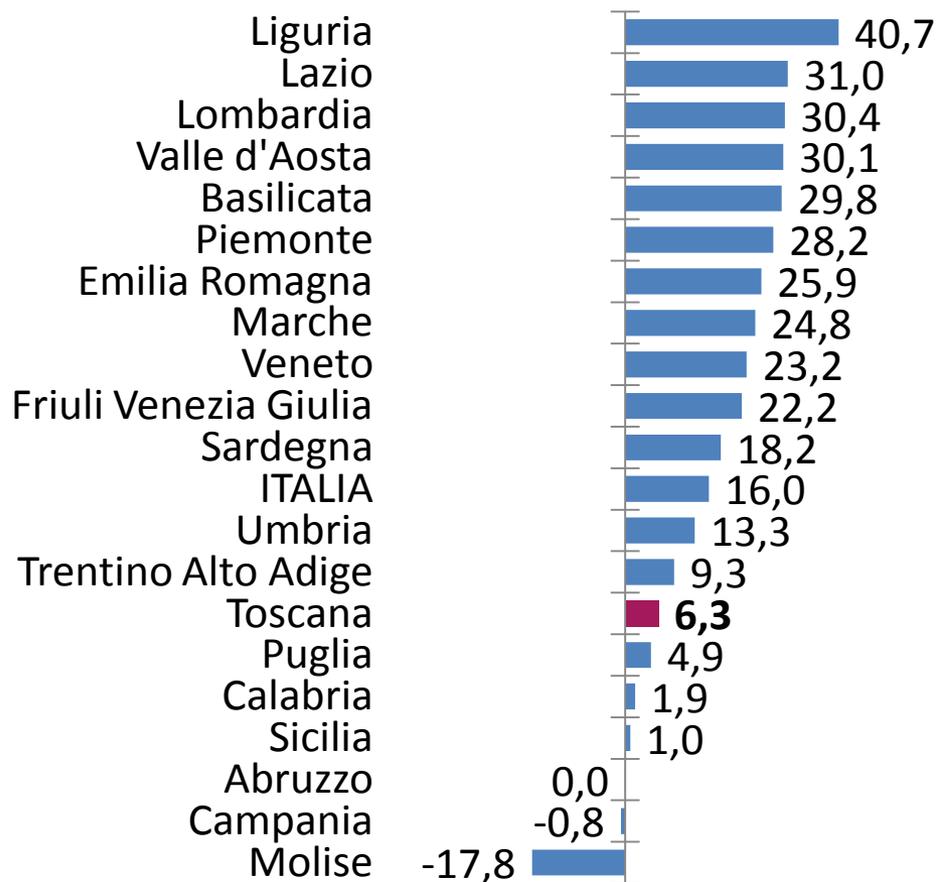
## Risorse delle RSO dal 2019 (mld)

Spazi di manovra aliquote	1,5	fonte MEF
<b>Disponibilità dell'avanzo</b>	<b>9,8</b>	<b>vincolato alle disponibilità di cassa</b>
Spazi di indebitamento	5,1	(attualmente interessi = 1,4 mld)
Risorse Lbilancio 2019	0,7	
Spazi saldi non sfruttati 2018 (overshooting)	5,0	

## Disponibilità per regione. % su entrate correnti



# E nel 2019? Il progressivo recupero delle attività è diffuso tra gli enti



## Variazione % primi 9 mesi 2019/2018

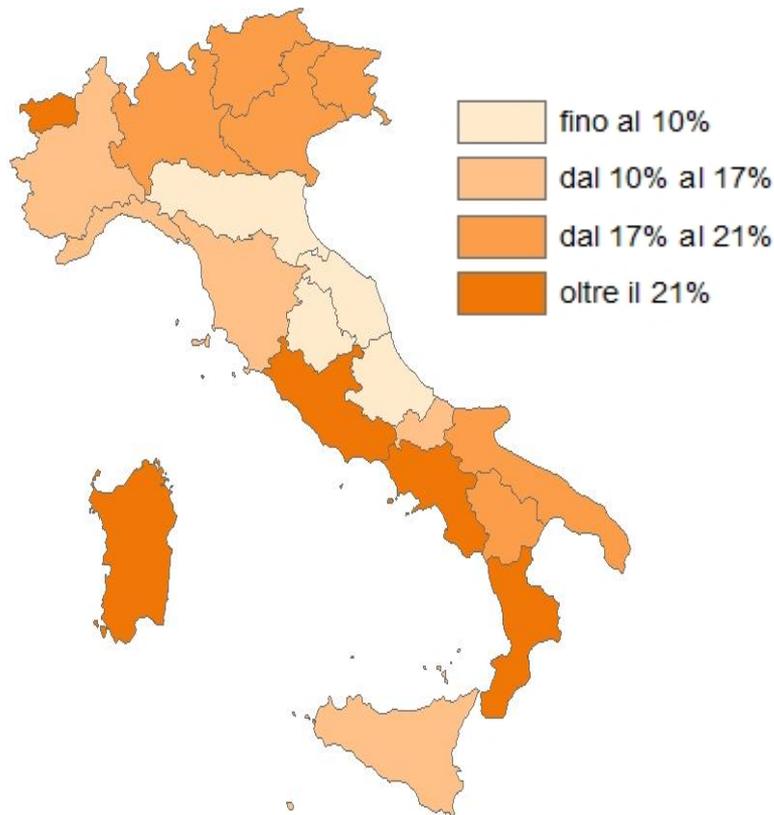
La spesa in conto capitale aumenta del **16% rispetto al 2018** e riguarda quasi il **60%** dei Comuni, di piccole medie e grandi dimensioni.

La crescita è trainata dalle regioni del **Nord**, dove può superare il **30%**, ma migliora la situazione in tutto il paese ad eccezione della Campania e del Molise.

**Il diffuso aumento degli investimenti è effetto del progressivo recupero delle attività. A questo si aggiunge la disponibilità dell'avanzo (dal IV trimestre 2018)?**

# La disponibilità degli avanzi, una misura simbolica che rimette nelle mani degli enti la pluriennalità della spesa

## Rapporto tra avanzo e entrate correnti



## Avanzo delle amministrazioni comunali Valori pro capite in euro e %

	% Comuni con avanzo disponibile
Lazio	87.7
Lombardia	96.3
Campania	74.2
Veneto	97.8
Sardegna	99.6
Piemonte	95.5
Toscana	97.4
Puglia	91.5
Emilia-Romagna	96.7
Calabria	71.6
Friuli-Venezia Giulia	100.0
Liguria	83.1
Trentino-Alto Adige	99.0
Marche	92.1
Sicilia	83.5
Abruzzo	75.5
Basilicata	91.8
Valle d'Aosta	97.2
Umbria	92.7
Molise	74.4
<b>ITALIA</b>	<b>91.3</b>

Il 91,3% dei Comuni dispone di un avanzo positivo che rappresenta, in media, il 21% delle entrate correnti. La capacità di spesa è vincolata alla disponibilità di cassa.

# Il 2019 e l'uso dell'avanzo

I dati sono parziali (riguardando solo il 1° semestre ) e quindi ci servono solo per indagare la presenza di un effetto “avanzo”

**Modello di regressione: la Y è data dalla variazione % della spesa per i comuni delle RSO nel 1° semestre del 2019**

	Coef.	P> t
Spesa in conto capitale 2018 pro capite		
<b>Avanzo pro capite</b>	<b>0.0008</b>	<b>0.033</b>
<b>Saldo di cassa 2018 pro capite</b>	<b>0.0004</b>	<b>0.000</b>
Entrate c/to capitale pro capite		
% spesa per il personale		
Popolazione (log)		

Nel 2019 l'avanzo potenzialmente disponibile per maggiore spesa risulta **significativo e positivamente correlato**, controllando per una serie di variabili di comune e di bilancio.

Una variazione di **100 euro pro capite** dell'avanzo determina una variazione **dell'8% della spesa c/to capitale**. Influisce anche il **saldo di cassa**.

NON SOLO RISORSE DA INVESTIRE, MA DISCREZIONALITÀ NELLA GESTIONE PLURIENNALE DELLA SPESA



**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

**Da metà 2019, le prospettive**

# Il decreto sblocca cantieri (L. 55/2019 giugno)

## Riforma del codice dei contratti e correttivo (aprile 2016)

Principi Soft law (a cui non hanno fatto seguito i regolamenti attuativi)

Finalità di qualificazione del mercato delle OOPP anche a costo di irrigidimento delle procedure

- Procedure Minimo prezzo e Offerta economicamente vantaggiosa
- Progettazione (no incentivi) e divieto appalto integrato
- Subappalto soglia 30%
- Qualificazione imprese NO



Cambiamento profondo rispetto all'assetto preesistente

## Sblocca cantieri convertito in L. 55/2019 (giugno)

Regolata da **normativa di settore** (introduce molte norme transitorie, valide per il 2020)

Finalità di semplificazione anche a costo di rinunciare ad alcuni aspetti importanti della precedente riforma

- Procedure Minimo prezzo e Offerta economicamente vantaggiosa
- Progettazione (no incentivi) e possibilità appalto integrato
- Subappalto innalzamento soglie 40%
- Qualificazione imprese NO



Presenta il rischio di interrompere il processo avviato - Introduce norme transitorie

La richiesta di regole stabili

# La disciplina del sottosoglia e criterio di aggiudicazione

## 1. Pre Riforma

L'80% dei lavori erano affidati con il criterio del massimo ribasso

2. La riforma del Codice (2016) esprimeva una chiara preferenza per il criterio dell'Offerta economicamente vantaggiosa, con l'obiettivo di migliorare la qualità dei lavori pubblici. Imponeva un radicale cambiamento agli enti (ridimensionato dal correttivo)

3. Sblocca cantieri lascia libere le stazioni appaltanti di applicare il criterio ritenuto preferibile

NUMERO DI GARE DI LAVORI PUBBLICI PER CLASSE DI IMPORTO E CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE.  
ANNI 2016-2018. (ESCLUSE ADESIONI A ACCORDI QUADRO/CONVENZIONI)

Fonte: elaborazione IRPET su dati SIMOG (ANAC)

	Massimo Ribasso	OEPV		Totale
40mila-200mila	57,3%	4,3%		61,6%
200mila-1mln	27,9%	4,5%	11,8%	32,4%
1mln-5.548mln	2,1%	3,0%		5,2%
>5.548mln	0,2%	0,6%		0,8%
<b>Totale</b>	<b>87,5%</b>	<b>12,5%</b>		<b>100,0%</b>

Il ricorso al **massimo ribasso** è rimasta comunque la modalità di gran lunga preferita anche a seguito della riforma del codice nel 2016. La novità introdotta dallo "Sblocca cantieri" avrà una incidenza marginale.

# Progettazione e divieto di appalto integrato

Pre 2016

- Incentivi alla progettazione per dipendenti degli enti.
- Diffuso ricorso all'appalto integrato (affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori).

2016

Soppressione incentivi alla progettazione (intento di non premiare le competenze della stazione appaltante).

2019

Fondo progettazione destinato ai piccoli comuni: 200ml di richieste su 30 ml di disponibilità (per affidamenti di progetti).

2019

Conferma la soppressione incentivi (effetto di ridurre le competenze della stazione appaltante).

2020

Conferma il Fondo progettazione

Misure rivolte a favorire l'esternalizzazione della progettazione rispetto alle competenze interne

# Progettazione e divieto di appalto integrato

## Riforma del codice

**Divieto** dell'appalto integrato rispondeva alla logica di diminuire l'asimmetria informativa tra stazione appaltante e impresa.

- Questo è vero solo **a condizione** che la progettazione rimanga interna all'ente
- Il divieto duplica le procedure di affidamento

## Sblocca cantieri

**Reintroduce, in via sperimentale fino a Dicembre 2020**, il ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori (c.d. appalto integrato). L'appalto integrato ha il **vantaggio** di porre le responsabilità di tutte le fasi in capo all'impresa, limitando possibili controversie e ricontrattazioni.

**PERFORMANCES DI EFFICIENZA IN FASE DI ESECUZIONE. STIMA DEL DIFFERENZIALE TRA PRESTAZIONI A BASE DI GARA (APPALTO INTEGRATO VS SOLA ESECUZIONE). PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI. ANNI 2012-2016.**

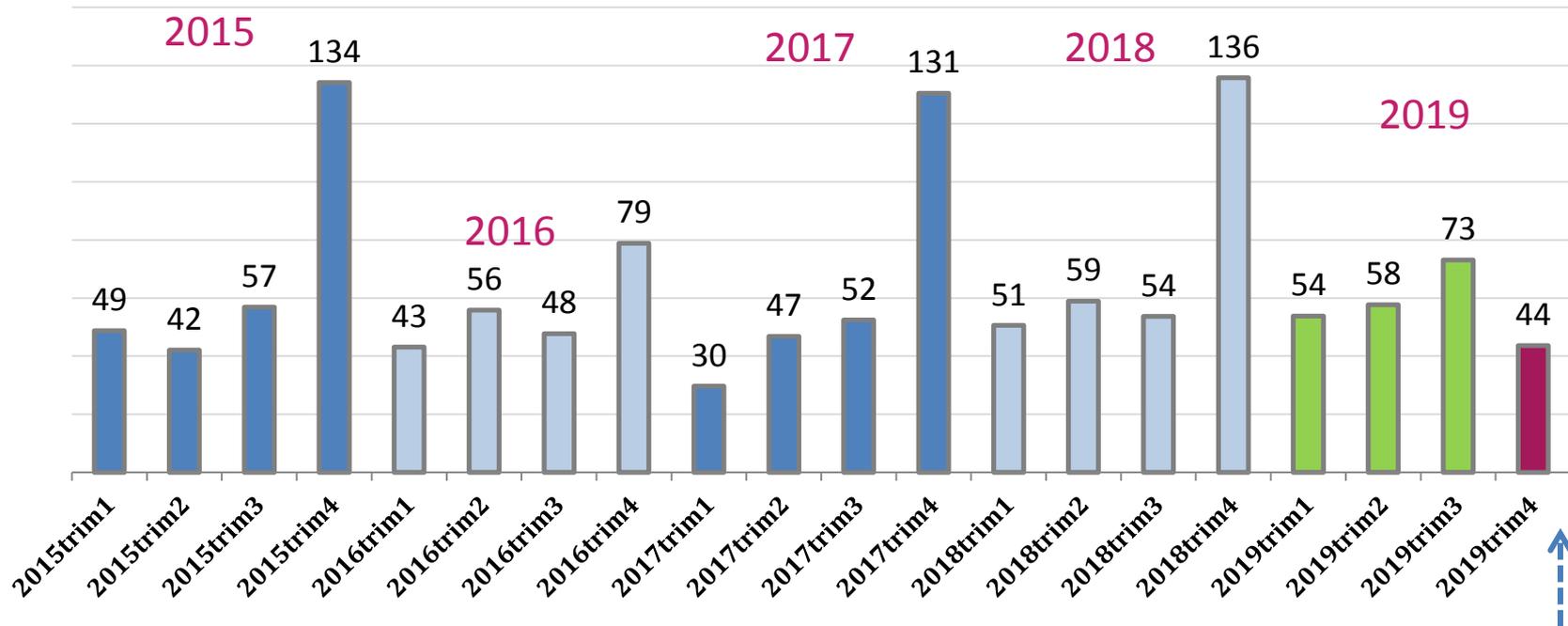


L'adattamento dell'impresa esecutrice a un progetto esecutivo redatto esternamente (e non dall'ente appaltante) può ragionevolmente - se non incrementare il costo finale dell'opera incidendo dunque sulla probabilità di varianti - almeno ritardarne la conclusione.

# Sblocca cantieri e ripresa dei lavori pubblici, le procedure avviate nel III trimestre in Toscana

**TOSCANA.** NUMERO E IMPORTO (SX) E VARIAZIONE PERCENTUALE ANNUA (DX) DI PROCEDURE AVVIATE (CIG). **LAVORI PUBBLICI** DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. ANNI 2012-2019.

**COMUNI - Valore totale CIG per trimestre (Milioni di Euro)**



“Sblocca cantieri” ha un effetto di semplificazione sulle procedure, nonostante la discontinuità e provvisorietà delle norme, da molti lamentata

Dato  
incompleto  
(nov. 2019)

# La Legge di Bilancio 2020 è in continuità con il precedente governo

## Gli stanziamenti previsti dalla legge di stabilità 2020 (bozza novembre 2019). Milioni di euro

	2020	2021	2022	NOTE
Comuni (art. 8, comma 1)	500	500	500	Attribuiti sulla base della popolazione per efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile. <b>Il comune beneficiario è tenuto a iniziare i lavori entro il 15 settembre</b>
Comuni (art.8, commi 10, 11 e 16)	85	578	920	Messa in sicurezza del territorio e rigenerazione urbana
Comuni (art. 8, comma 24)		100	100	Ristrutturazione <b>asili nido</b> .
Province e città metropolitane (art. 8, comma 26)	350	400	550	Manutenzione rete viaria di Province e città metropolitane.
Province e città metropolitane (art. 8, comma 27)	100	100	250	Messa in sicurezza di strade e efficientamento energetico scuole di Province e Città metropolitane
RSO (art.8, comma 29)		135	135	Messa in sicurezza di edifici e del territorio delle Regioni a statuto ordinario. Secondo la tabella 1 allegata, alla Toscana andrà il 7.82% delle risorse
RSO				Anticipo al 2020 dell'uso dell'avanzo
<b>TOTALE sulla base della bozza di legge</b>	<b>1.035</b>	<b>1.813</b>	<b>2.455</b>	

# Conclusioni: si confermano i segnali di inversione del ciclo negativo, ma persistono alcune criticità

---

- **Risorse finanziarie e umane:** dopo il periodo del PSI le disponibilità finanziarie sono cresciute, senza necessariamente tramutarsi in spesa c/capitale. La capacità di spesa dipende da capitale umano
- **Armonizzazione contabile e contabilità potenziata non** si coniuga con la natura della spesa per investimenti (varianti, ribassi, ricontrattazione, fallimenti). Prevale la centralità degli uffici di bilancio e amministrativi ai fini del controllo della spesa.
- **Sblocca cantieri** introduce **semplificazioni**; comporta miglioramenti a **margin**e ma a costo di **discontinuità normative** e l'introduzione di **norme provvisorie**; ciononostante non sembra interferire con la ripresa avviata nel settore, anche se il timore è che la discontinuità normativa possa rallentarla.  
Non affronta alcune criticità del settore:
  - ✓ Non affronta tema delle competenze tecniche degli enti (*funzioni pubbliche limitate alla programmazione e monitoraggio, si aumenta asimmetria informativa con le imprese*).
  - ✓ Non risolve tema delle capacità progettuali degli enti.
  - ✓ Non affronta il tema della qualificazione delle imprese.

# **Investimenti, segnali di ripresa?**

**La disponibilità degli avanzi e il decreto Sblocca Cantieri  
aiutano la ripresa degli investimenti?**

***Claudia Ferretti, Giuseppe F. Gori e Patrizia Lattarulo***

Istituti regionali di ricerca

**Rapporto sulla finanza territoriale**

10 dicembre 2019 - Agenzia di Coesione Territoriale - Roma