

# Le politiche per gli investimenti pubblici, le regole e gli impatti I limiti e le potenzialità di investimento degli enti

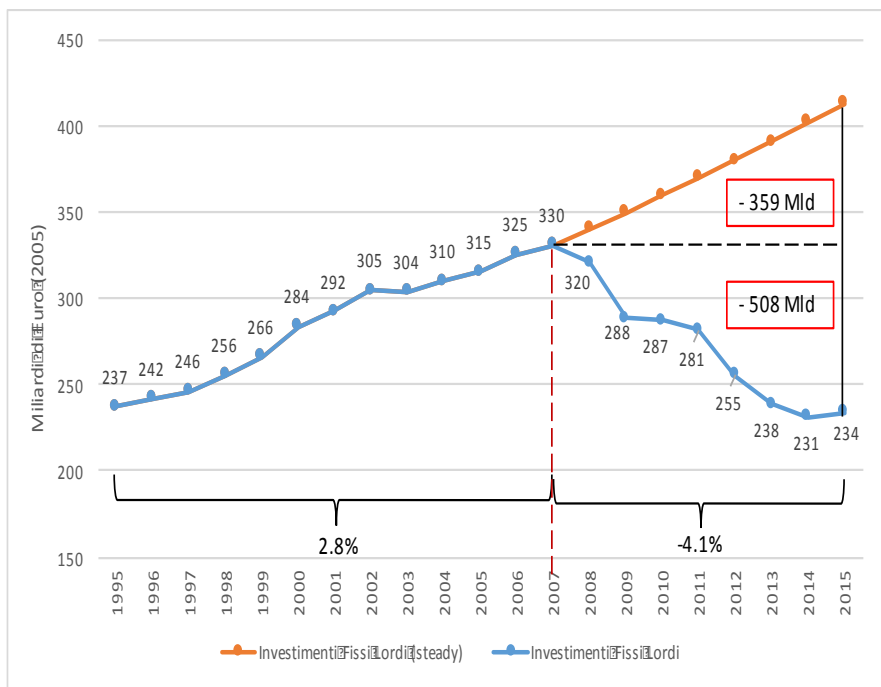
*S. Duranti, C. Ferretti, G. F. Gori e P. Lattarulo*

***Rapporto sulla finanza territoriale 2017***

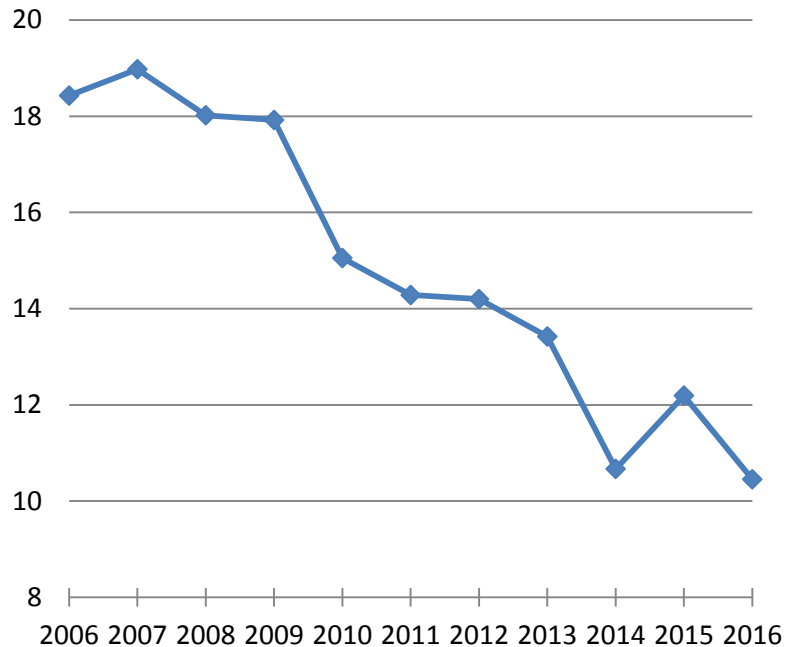
7 febbraio 2018 – Banca d'Italia, Napoli

# La crisi finanziaria e gli investimenti mancati

## Investimenti fissi lordi



## Pagamenti per investimenti diretti Comuni



Fonte: siope

**La crisi finanziaria del 2008 ha dato il via a una lunga fase di recessione che ha portato a una riduzione (cumulata) di circa il 5% dei consumi e del 30% negli investimenti. Dei circa 120 miliardi di euro di differenza tra il PIL del 2015 e quello del 2007, 100 sono di investimenti.**

# Indice

---

## 1. Il 2016 l'anno di avvio della politica espansiva sugli investimenti pubblici

- gli investimenti rappresentano la strategia di uscita dalla crisi e nei comuni si individua la maggiore capacità di attivazione territoriale -> **il superamento del Patto Stabilità Interno**;
- mentre le regioni e le province sono oggetto di un ripensamento istituzionale.

## 2. Legge di bilancio 2017 stanziava risorse (spazi finanziari) per investimenti, con quali effetti? La congiuntura 2017

## 3. La Legge di bilancio 2018, le prospettive: le difficoltà ad investire ... sono state superate?

- a) Risorse e riforme, una difficile sinergia (riforma dei conti, riforma dei contratti);
- b) la capacità di innovazione della pubblica amministrazione e il capitale umano.

# 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 2017/8:** derogano 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.

# 2016 La riforma del patto di stabilità: il saldo finale di competenza non negativo

## Patto Stabilità

$$\begin{array}{l} \text{Ecorr(comp)} + \text{Ecap(cassa)} - \\ - \text{Gcorr(comp)} - \text{Gcap(cassa)} \end{array} \geq \mathbf{X} \quad \text{saldo obiettivo maggiore di 0}$$

Riforma della L243/2012: L. 164/2016

**Saldo Finale di competenza NON negativo**

Cioè

**Entrate Finali - Spese Finali  $\geq 0$**  *saldo obiettivo pari o sup a 0*

il concorso al risanamento dei conti pubblici



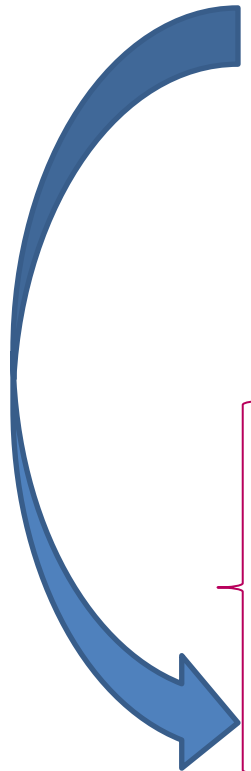
Eliminazione vincolo di cassa, si liberano risorse per il pagamento dei lavori fatti

Eliminazione obiettivo di risparmio, nuova capacità di spesa

Misura espansiva per i comuni

# Ma...non tutte le voci di bilancio rientrano tra le componenti del saldo

<i>Avanzo di amministrazione</i> (i risparmi ereditati dal passato)	
<i>Indebitamento</i> (la fonte principale di risorse per finanziare gli investimenti)	
<b>SALDO FINALE</b>	
Entrate finali Titolo	Spese finali Titolo
Correnti	Correnti
C/cap	C/cap
Riduzione att finanziarie	Aumento att finanziarie
<b>Fondo pluriennale vincolato E</b>	<b>Fondo pluriennale vincolato U</b>



Entrate  
=  
Uscite

Valide ai fini del saldo finale

Vincolo contabile diverso da vincolo di finanza pubblica

Pareggio di bilancio non è misura rivolta a sostenere gli investimenti

# L'efficacia delle politiche di rilancio: invest. Pub. locali -13%; 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.

# Gli investimenti nella Legge di bilancio 2017

➤ LdB istituisce a livello centrale il Fondo per il finanziamento di investimenti

Rende disponibili risorse Nel corso dell'anno individua l'elenco delle opere da finanziare -> **tempi di avvio**

Per gli investimenti dei comuni	LEGGE DI BILANCIO 2017-20		A REGIME
	% comuni	Importo totale	
<b>E c/cap (oneri, cessioni patrimonio, trasf. in c/cap)</b>	<b>100%</b>	<b>10 mld</b>	<b>Confermato</b>
Avanzo di amministrazione, nei limiti concessi dalla L. Bilancio 2017	67%	700 mln (l'avanzo è pari a 2,5 mld)	<b>Spazi finanziari concessi dal Governo ai comuni che hanno risorse</b>
Indebitamento nel limite del saldo > 0	77%	3,3 mld	Principio del pareggio di bilancio spinge gli spazi di indebitamento <b>ad annullarsi</b>
Piano periferie Patti per lo sviluppo	Regioni del sud e Città metro	1,6 mld Fondi FSC	<b>Trasferimenti una tantum</b>

A fronte di investimenti pari a **10 miliardi** di euro nel 2015, dal 2017 al 2020 vengono rese disponibili spazi finanziari importanti per gli investimenti degli eell, attraverso concessioni di spesa da parte del governo su risorse degli enti - che a regime tenderanno ad annullarsi - e trasferimenti una tantum.

Azione di supporto agli enti per velocizzare la spesa.



# Il successo della manovra nel 2017?

## Evoluzione dei pagamenti per investimenti diretti

	Comuni e Unioni di comuni					Province e Città Metropolitane				
	2015	2016	2016/ 2015	2017	2017/ 2016	2015	2016	2016/ 2015	2017	2017/ 2016
Gennaio	633	509	-19,6%	494	<b>-2,9%</b>	62	53	-15,1%	43	<b>-18,7%</b>
Febbraio	1.252	1.334	6,5%	1.304	<b>-2,2%</b>	187	156	-16,9%	110	<b>-29,3%</b>
Marzo	1.944	2.038	4,8%	2.086	<b>2,4%</b>	284	246	-13,6%	194	<b>-21,0%</b>
Aprile	2.630	2.594	-1,4%	2.602	<b>0,3%</b>	374	309	-17,5%	256	<b>-17,1%</b>
Maggio	3.312	3.226	-2,6%	3.241	<b>0,5%</b>	455	389	-14,4%	330	<b>-15,3%</b>
Giugno	4.038	4.006	-0,8%	3.981	<b>-0,6%</b>	540	460	-14,8%	412	<b>-10,5%</b>
Luglio	4.882	4.760	-2,5%	4.696	<b>-1,3%</b>	653	549	-15,8%	490	<b>-10,8%</b>
Agosto	5.652	5.464	-3,3%	5.396	<b>-1,2%</b>	737	636	-13,7%	572	<b>-10,1%</b>
Settembre	6.476	6.169	-4,7%	6.096	<b>-1,2%</b>	829	715	-13,7%	650	<b>-9,1%</b>
Ottobre	7.429	6.948	-6,5%	6.819	<b>-1,9%</b>	942	795	-15,6%	725	<b>-8,9%</b>

Fonte: SIOPE e piano dei conti armonizzato. Dati in milioni di euro

Il segno negativo degli investimenti locali del 2017

# Le nuove risorse e gli spazi finanziari per gli investimenti dei Comuni – Legge di Bilancio 2018

## ➤ LdB riprogramma il Fondo per il finanziamento di investimenti:

DOTAZIONE **1,2** miliardi di euro per il 2017, **2,8** miliardi per il 2018, **3,2** miliardi per il 2019 e **40** miliardi per gli anni dal 2020 al 2032, TOT **46** miliardi (DPCM Proposta di ripartizione del Fondo per settore)

Per gli investimenti dei comuni	LEGGE DI BILANCIO 2018 e 2019	A REGIME
	Importo totale	
Avanzo di amministrazione	900 ml (200 in più del 2017) di cui 400 edilizia scolastica, 100 impianti sportivi	Spazi finanziari concessi dal Governo agli enti (Comuni, Province e Città metropolitane) che hanno risorse
Avanzo di amministrazione <=0	150ml (300 nel 2019 e 400 nel 2020) per la messa in sicurezza di edifici e territorio	Risorse aggiuntive
Piccoli comuni pop. < 5.000 ab. e fusioni	100 mln (importo max per ente 500mila euro) per interventi di tutela ambientale, rischio idrogeologico, riqualificazione urbana infrastrutture	Fondo ad hoc
Fondo di riequilibrio Imu/Tasi	300 ml	Integrazione del fondo
Fondo per la progettazione	500 ml	Integrazione del fondo

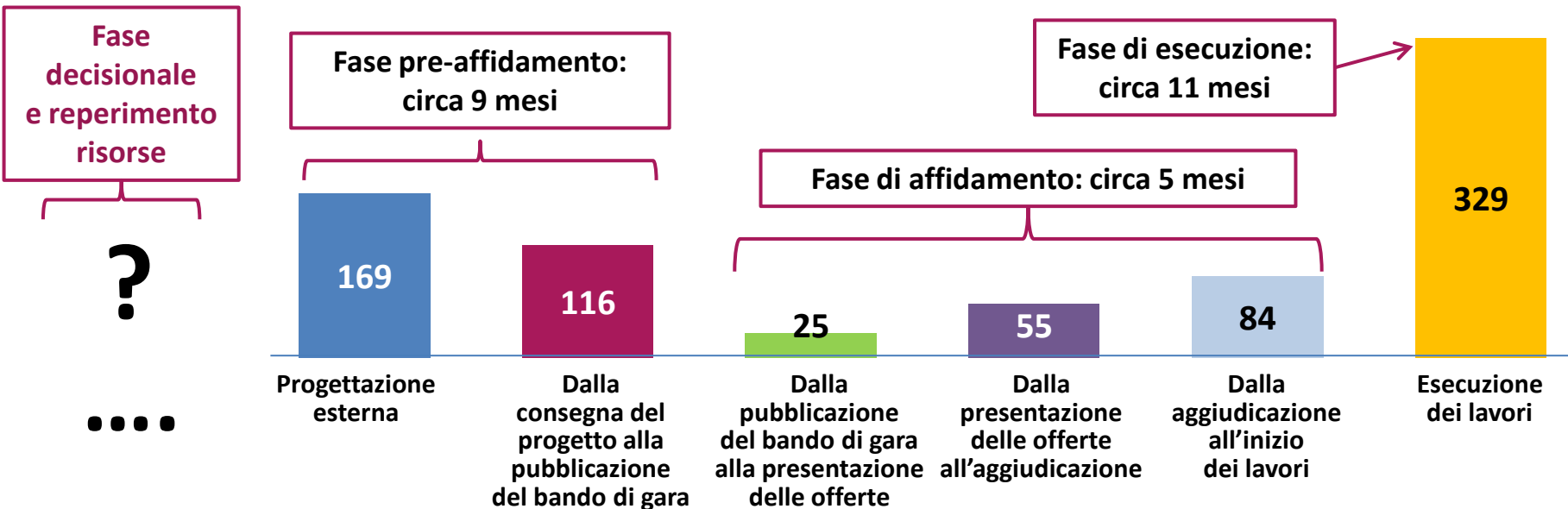
**L'incremento degli investimenti pubblici rappresenta ancora l'asse principale della manovra dedicata agli enti locali.**

# Dalle politiche espansive all'impatto sul territorio: i tempi e le fasi dei lavori dei comuni (1)

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 >= 40 mila euro. Anni 2011-2017



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

**COSA IMPEDISCE AGLI ENTI DI TORNARE AI LIVELLI DI INVESTIMENTO DI QUALCHE ANNO PRIMA?**

1. la fase decisionale particolarmente lunga (mancanza di progetti);
2. intervengo altre cause che incidono sulla congiuntura

# 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):

1. Lbilancio (+)
2. Vincoli al turn over (-) e altri vincoli di spesa

Riforme:

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

Tra le due misure è necessaria una forte integrazione negli obiettivi, nelle modalità e nei tempi. Gli effetti delle misure intraprese dipendono anche dalla **rapida e efficace entrata a regime** delle riforme strutturali avviate. Al contrario siamo in una fase di **transizione** che cade in un periodo molto **critico** per il rilancio del Paese.

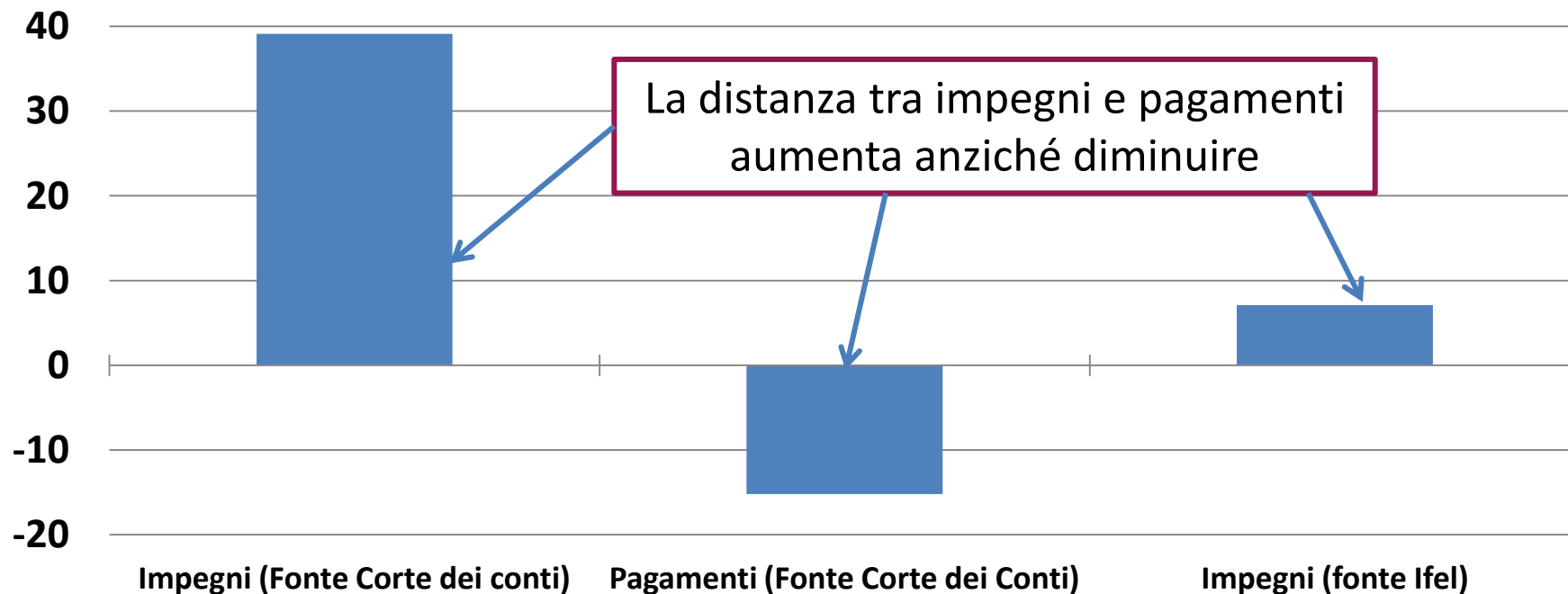
Rischio di sovra-normazione e mancanza di competenze adeguate a gestire l'innovazione



Per valutare l'efficacia della politica di ripresa degli investimenti è necessario comprendere se **sono rimossi i possibili vincoli:**  
**nuova contabilità (A), riforma dei contratti (B) e risorse umane per l'innovazione (C)**

# A. Le debolezze dell'armonizzazione contabile

Andamento spesa in c/capitale dei comuni Italia  
Variazioni % 2016/2015



*Dati provvisori Fonti diverse*

**L'incoerenza dei dati sulla spesa in conto capitale dei comuni evidenzia la difficoltà dell'entrata a regime delle nuove norme sul pareggio di bilancio.**

## B. Perché è importante la riforma dei contratti

La ripresa degli investimenti non è solo un problema di risorse ma di capacità di spesa, di progettualità, di qualità ed efficienza dei lavori



La **riforma dei contratti pubblici**,  
gli obiettivi:  
Semplificazione normativa  
Qualificazione del sistema (imprese e  
stazioni appaltanti)



La **riforma dei contratti pubblici**,  
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; la  
progettazione; le competenze tecniche.**

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

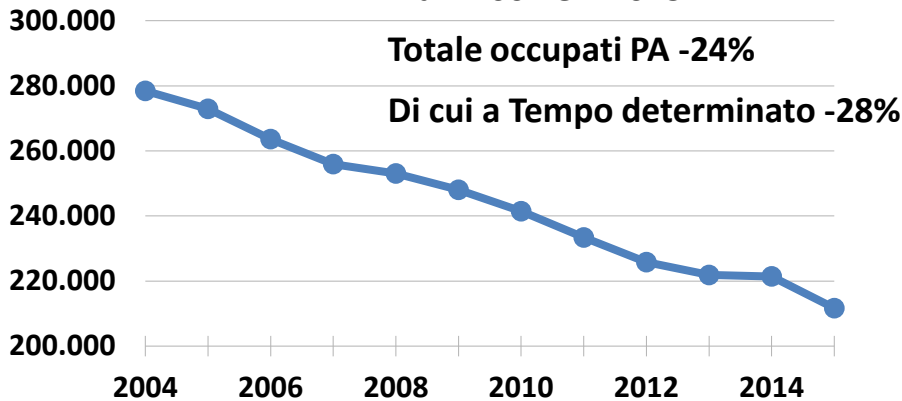
## Comparto Regioni – Enti locali

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 è al di sotto della media dei paesi OCSE per consistenza e retribuzioni (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

Blocco del turn over comporta aumento dell'età media e diminuzione nell'aggiornamento delle competenze

# Allocazioni alternative dei finanziamenti destinati al comparto pubblico, possibili scenari

---

- La LdB 2018 stanziava **Fondo per contrattazione collettiva** dell'amministrazione statale (**1,65 mld** dal 2018). Nuove assunzioni **484 milioni**.
- Rende possibile agli **enti locali regioni e sanità** di assumere con risorse proprie (che ricostruiamo pari a **2 miliardi totali**)

A seconda delle fonti di bilancio a cui gli enti potranno attingere per l'applicazione di questa norma **si accentueranno le disparità** tra enti in buona salute finanziaria e di risorse umane e enti in difficoltà sul piano delle risorse finanziarie e umane.