

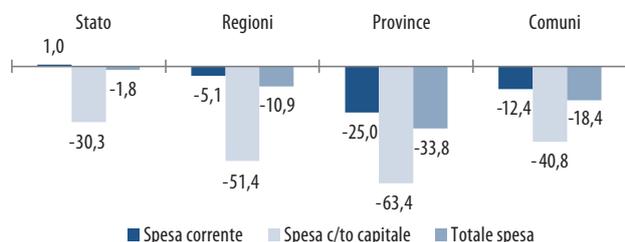
Pubblica amministrazione e investimenti

Nel trascorso decennio, l'azione della Pubblica amministrazione si è contraddistinta, da un lato, per la necessità di rispondere ai crescenti bisogni di cittadini e imprese colpiti dalla lunga crisi economica e, dall'altro, dalla contemporanea introduzione di nuove regole fiscali che hanno finito con il ridurre e irrigidire le possibilità di intervento degli enti.

La lunga fase di crisi economica si è accompagnata, inevitabilmente, ad un impoverimento delle risorse disponibili (sia umane che finanziarie) da parte di tutti i livelli di governo, a fronte di una pressione fiscale pressoché invariata e superiore ad altri paesi europei. Le riforme contabili, degli assetti istituzionali e della spesa pubblica che pure sono state avviate, hanno avuto per lo più natura episodica e sono risultate alla fine complessivamente incoerenti se non addirittura conflittuali. Certamente l'impoverimento del capitale umano delle amministrazioni, nel numero e nell'invecchiamento dei dipendenti pubblici, non ne ha agevolato l'inserimento e l'entrata a regime.

Come noto, la voce della spesa pubblica più penalizzata è stata quella in conto capitale, perché meno rigida e meno visibile ai cittadini rispetto all'offerta di servizi. La riduzione dal 2010 delle risorse destinate all'ammodernamento e alla manutenzione del capitale pubblico è del 40%, e cioè di oltre 27 miliardi di euro (Grafico 1), e ha rappresentato, sia per l'entità che per il coinvolgimento di tutti i livelli di governo, un fattore di freno alla ripresa del Paese.

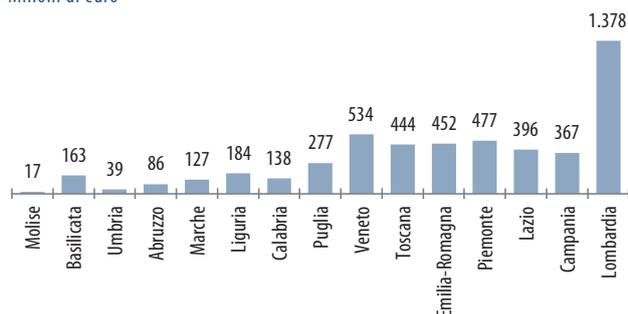
Grafico 1
SPESA PUBBLICA PER VOCE ECONOMICA E PER LIVELLO DI GOVERNO
Variazione 2010-2018



Fonte: elaborazioni su dati Istat, dati di competenza

D'altra parte che le difficoltà delle amministrazioni locali non siano state determinate solo da restrizioni di natura finanziaria ma anche dalla molteplicità di vincoli e tagli che hanno limitato la capacità di spendere risorse già disponibili, emerge dal fenomeno dell'*overshooting*, ovvero dall'"eccesso di risparmio" rispetto ai vincoli fiscali, misurato dal saldo finale tra entrate e spese. Si consideri che si tratta, complessivamente, di circa 5 miliardi di euro che già nel 2018 avrebbero potuto essere destinati ad investimenti per il Paese (Grafico 2).

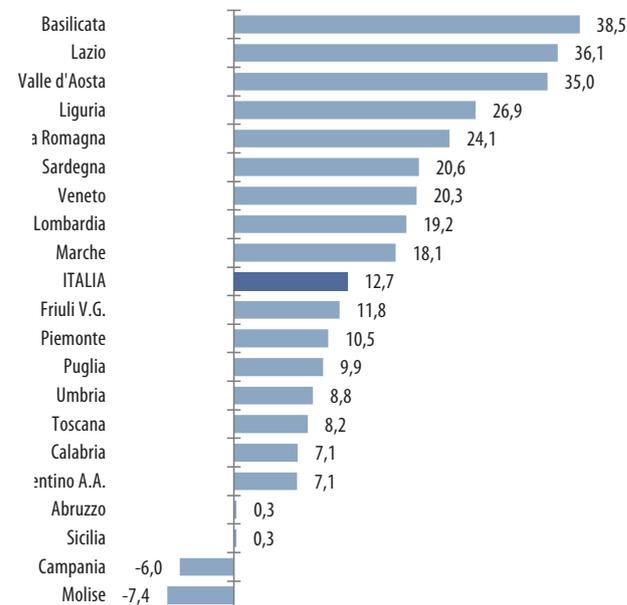
Grafico 2
SALDO FINALE DEI COMUNI CON SALDO POSITIVO. 2018
Milioni di euro



Fonte: Certificati di conto consuntivo, dati di cassa

Dopo un decennio di crescenti difficoltà, dunque, è solo nell'ultimo periodo che sembrava essersi avviata una fase di lenta ripresa degli investimenti pubblici. Con sempre maggiore decisione, infatti, il Governo stava procedendo verso l'abbandono dei vincoli di natura fiscale, da un lato, e verso la semplificazione delle procedure in ambito di lavori pubblici, dall'altro. Nel 2019, in particolare, si intravedevano i segnali di una progressiva ripresa degli investimenti che riguardava più diffusamente le diverse aree del paese. Le variazioni della spesa in conto capitale rispetto al 2018, infatti, riportavano un segno positivo in tutte le regioni del centro-nord e nella maggioranza delle regioni meridionali (Grafico 3).

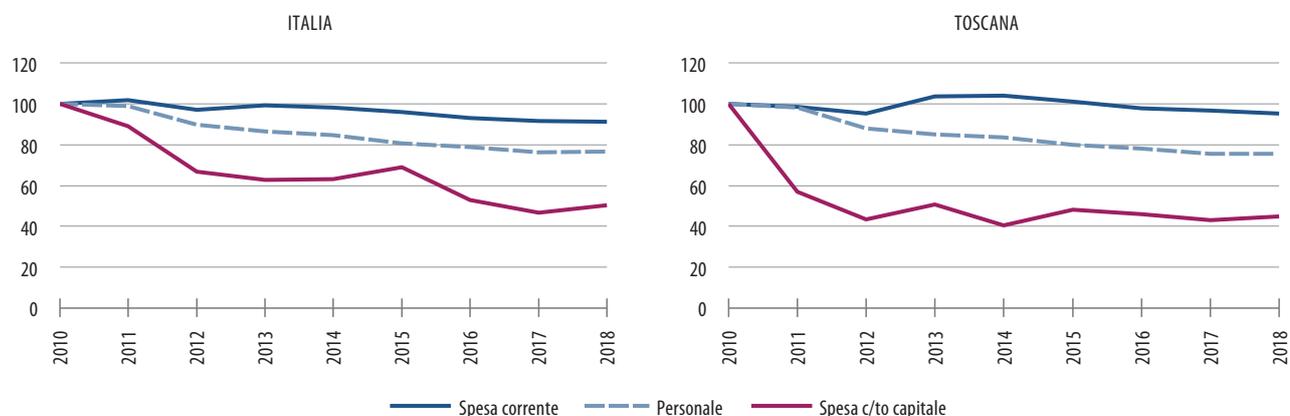
Grafico 3
SPESA IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI PER REGIONE
Variazione 2018/19



Fonte: elaborazioni su dati Siope, dati di cassa

I segnali di ripresa sono molto importanti in questa fase, perché fanno seguito ad un periodo di aspettative costantemente disilluse. Il 2016, infatti, avrebbe dovuto segnare l'anno dell'allentamento delle politiche di rigore più rigide, e si è tramutato invece nell'anno più critico di tutto il periodo trascorso. Sotto la pressione di una crisi economica sempre più pesante, in quest'anno, infatti, vengono avviate importanti riforme: l'uscita dal Patto di Stabilità Interno a favore delle regole del pareggio di bilancio, l'armonizzazione contabile e la riforma del codice dei contratti. Sono tutte riforme che interferiscono in vario modo con gli investimenti pubblici, senza che vi sia stata da parte del legislatore una adeguata consapevolezza delle possibili relazioni tra queste. L'insieme degli interventi ha creato una paralisi soprattutto negli uffici contabili e tecnici degli enti locali, proprio nel momento in cui l'attenzione alla ripresa della loro spesa per investimenti era più alta (Grafico 4). Come noto, infatti, il particolare interesse per il rilancio dei lavori pubblici da parte degli enti locali, e in particolare dei Comuni, è da individuare nella loro più rapida capacità di attivazione e nella diffusione territoriale dei possibili effetti. Di fronte a tutto ciò le amministrazioni comunali della Toscana, così come quelle delle altre regioni, si caratterizzano per una consistente riduzione sia della spesa in conto capitale (-55%) che della spesa corrente destinata al personale (-25%).

Grafico 4
SPESA DEI COMUNI PER VOCE ECONOMICA
Numeri indice 2010=100



Fonte: certificati di conto consuntivo

Le prospettive (pre-covid) per il 2020 erano ancora più positive. Solo qualche mese fa, infatti, l'ultima legge di bilancio aveva ribadito e rafforzato molte delle misure che erano state avviate nel periodo più recente. Aveva, infatti, confermato l'uso dell'avanzo e il ricorso al debito fino ai limiti previsti dalla norma; aveva ribadito l'utilizzo dei margini di manovra sulle aliquote fiscali per quanti ne avessero avuta ancora la disponibilità; aveva agevolato la riscossione ovvero le attività di contrasto all'evasione e di recupero fiscale; aveva infine semplificato le procedure per l'avvio degli investimenti. Molti di questi interventi erano mirati in generale a riattivare la piena funzionalità degli enti dopo anni molto difficili. Ciononostante avevano soprattutto lo specifico intento di sostenere il rilancio degli investimenti, nella convinzione – ormai largamente diffusa tra studiosi e amministratori- che questa fosse una fondamentale leva di ripresa economica.

Tabella 5
RISORSE POTENZIALMENTE DISPONIBILI PER I COMUNI TOSCANI E APPARTENENTI ALLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO A SEGUITO DELLE MISURE INTRODOTTE CON L.B. 2019 E L.B. 2020
Valori in milioni di euro

	RSO	Toscana
Spazi di manovra aliquote fiscali	1.500	105
Disponibilità dell'avanzo	3.727	198
Spazi di indebitamento	5.143	419
Spazi saldi non sfruttati (overshooting)	5.080	444

Fonte: elaborazioni su dati di certificato di conto consuntivo, dati di competenza

Il sopraggiungere dell'emergenza sanitaria ha sottoposto a nuova pressione i bilanci pubblici, tanto di parte corrente quanto in conto capitale, creando nuove difficoltà strutturali per le amministrazioni, allo stato attuale solo in parte compensate dal sostegno agli enti da parte dell'amministrazione centrale e dal ricorso a nuovo debito da parte di quest'ultima.

L'uscita proprio in questi giorni del Decreto semplificazioni rappresenta uno sforzo importante di sostegno agli investimenti pubblici, pur, ancora una volta, di natura transitoria e sperimentale. Nonostante la natura prevalentemente emergenziale sembra però contenere misure che possono avere grande impatto di breve e medio periodo su molti aspetti del mercato degli appalti. Ma al di là dell'emergenza, un efficace utilizzo delle risorse che oggi l'Europa rende disponibili rappresenta una grande opportunità di ripresa degli investimenti e di ammodernamento del Paese, a condizione che venga accompagnato da una quanto mai capace programmazione da parte del Governo e degli Enti.