

Gli investimenti pubblici tra impegni europei e contratto di governo

Il contributo dei comuni toscani alla ripresa dei territori

Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo

XIX Meeting sulla finanziaria: La Legge di Bilancio 2019

Firenze, 25 gennaio 2019

Organizzato da ANCI TOSCANA

Il controllo della spesa pubblica e gli interventi di razionalizzazione

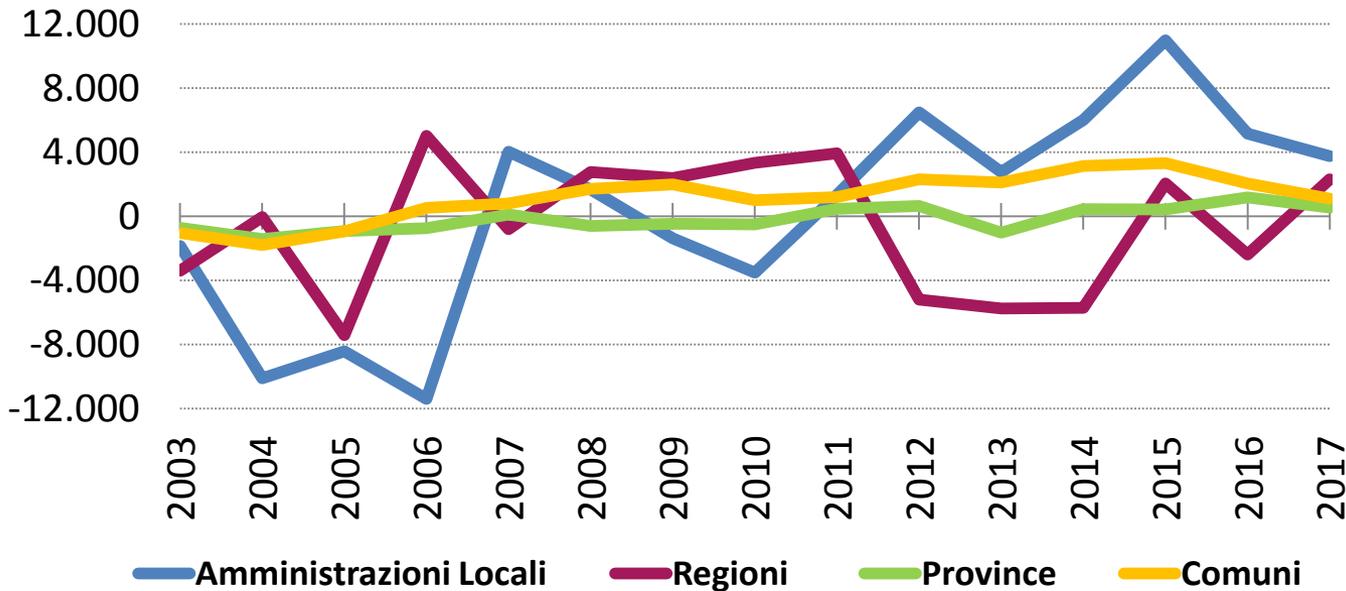
Le misure di controllo della spesa pubblica nascono con l'obiettivo di:

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?

Saldo primario per livello di governo decentrato. Valori assoluti

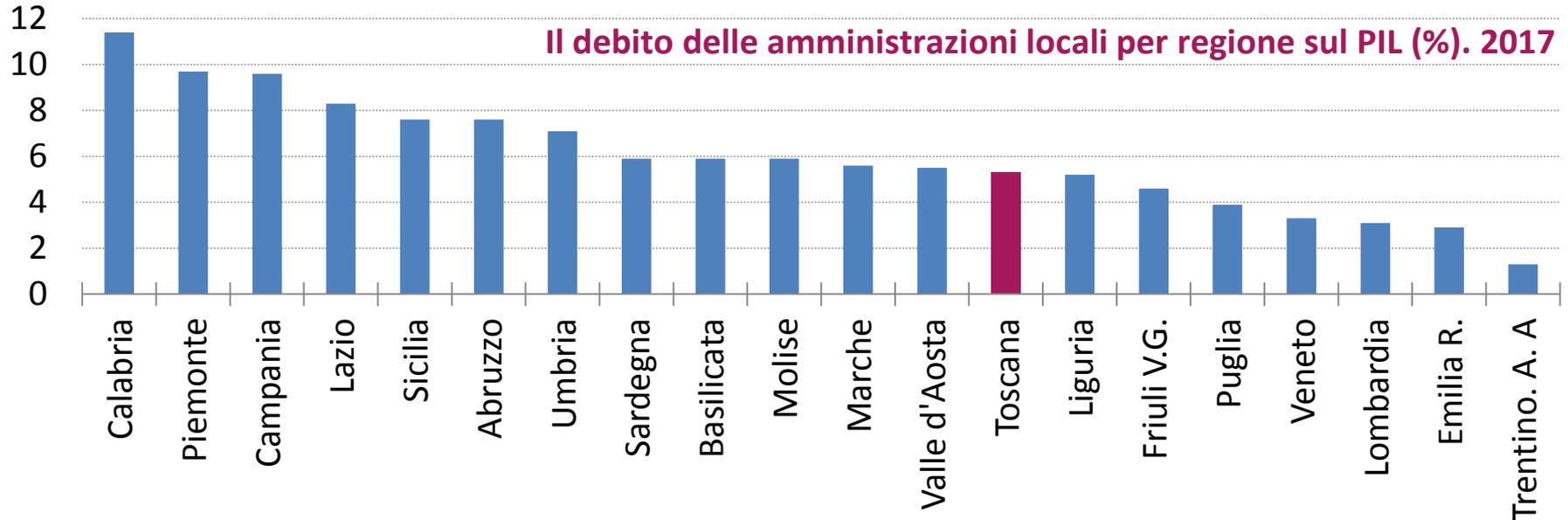


Effetto del Patto di Stabilità, vincoli a specifiche voci di spesa, vincoli al turn over, freno al ricorso al debito

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Saldi primari positivi enti territoriali dal 2011. Saldo primario amministrazioni locali positivo dal 2005

L'indebitamento delle Amministrazioni locali



Fonte: SRM su Banca d'Italia, 2018

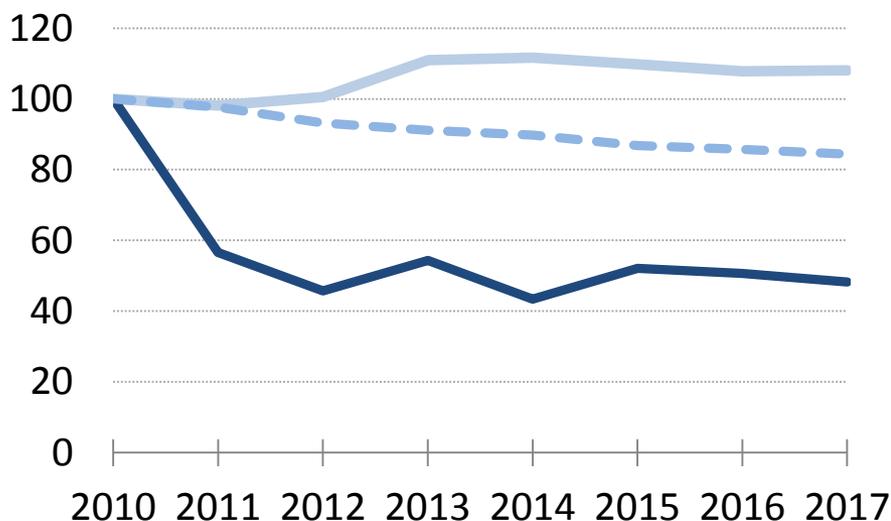
- A fine 2017 il debito delle Amministrazioni locali è pari a 86,9 miliardi di euro e registra un calo del 3,3% rispetto al valore dell'anno precedente. E' concentrato per oltre il 30% nelle regioni del Mezzogiorno.
- Rappresenta il 5,4% del PIL nazionale (era il 5,7% nel 2016) con significative differenze in termini territoriali. Il debito pubblico totale in Italia è oltre il 130%.
- In Toscana è pari al 5,3% del PIL
- La contrazione di nuovi mutui è diminuita dell'85% negli ultimi 10 anni

Razionalizzazione della spesa e maggiore efficienza dei comuni?

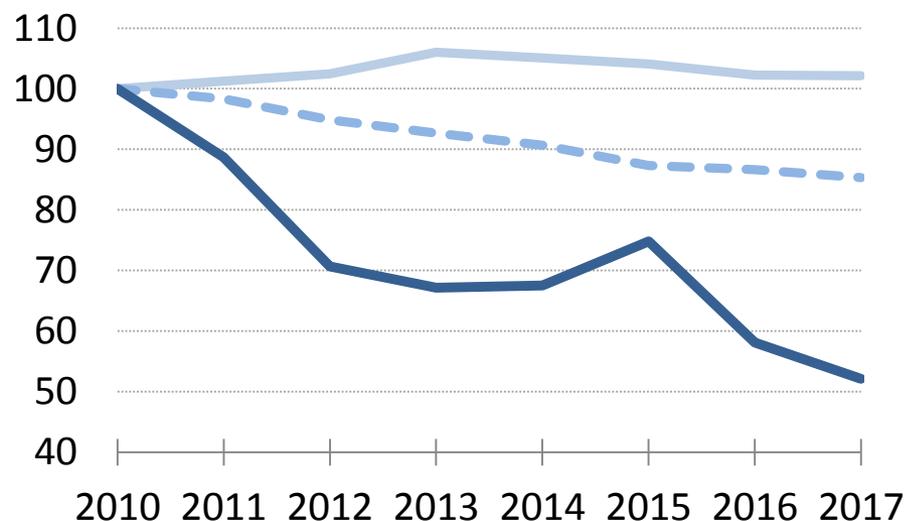
Il Patto di stabilità e altri interventi hanno spinto gli enti verso l'efficienza?
La ricomposizione per voce economica e funzione

Spesa per classificazione economica. Numeri indice 2010 = 100

Toscana



Italia



— Spesa corrente - - - Personale — Spesa c/to capitale

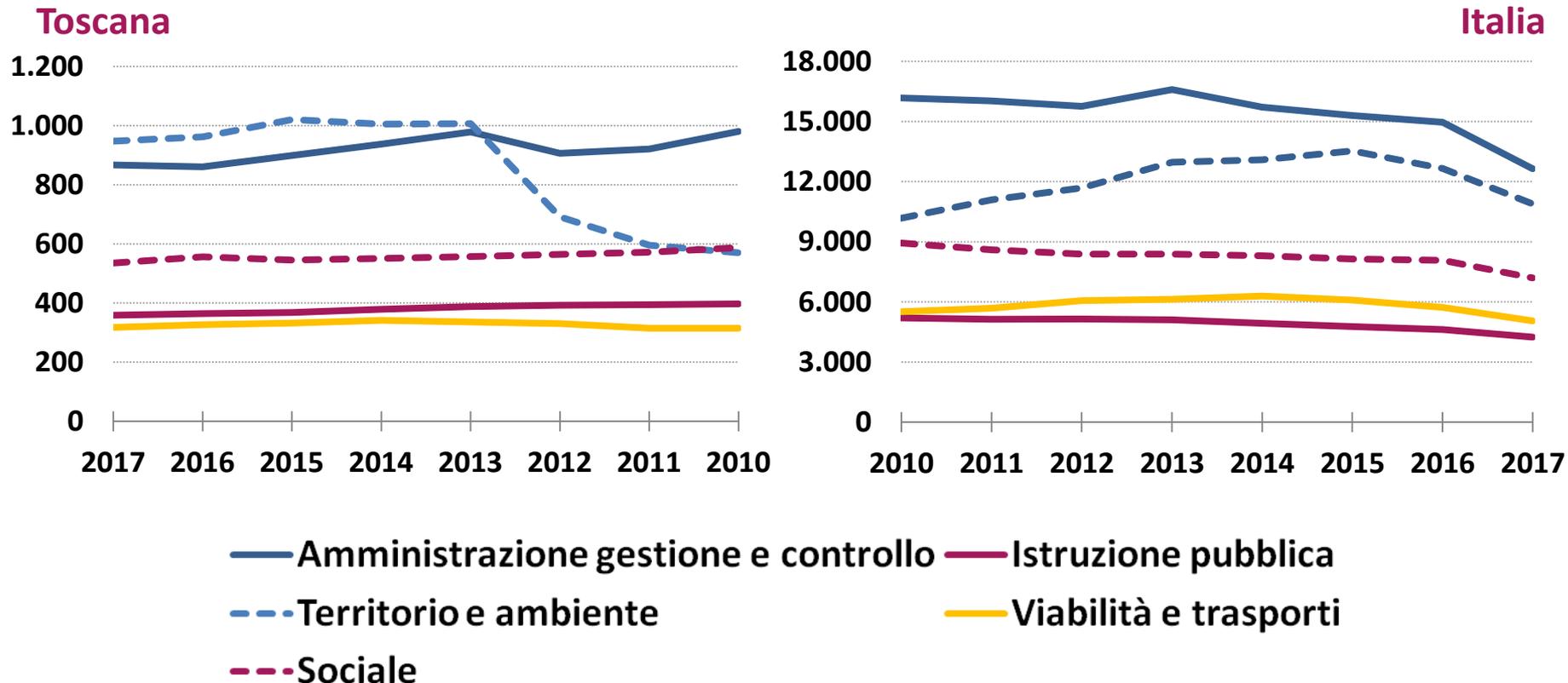
- Diminuisce la spesa per investimenti
- La spesa corrente subisce un freno
- Diminuisce la spesa per il personale, ma non si tratta di maggiore efficienza ->

Età media > 55 anni > freno alla innovazione

Razionalizzazione della spesa e maggiore efficienza dei comuni?

L'offerta di servizi ai cittadini

I comuni erogatori di servizi ai cittadini – Spesa corrente Val. assoluti milioni euro

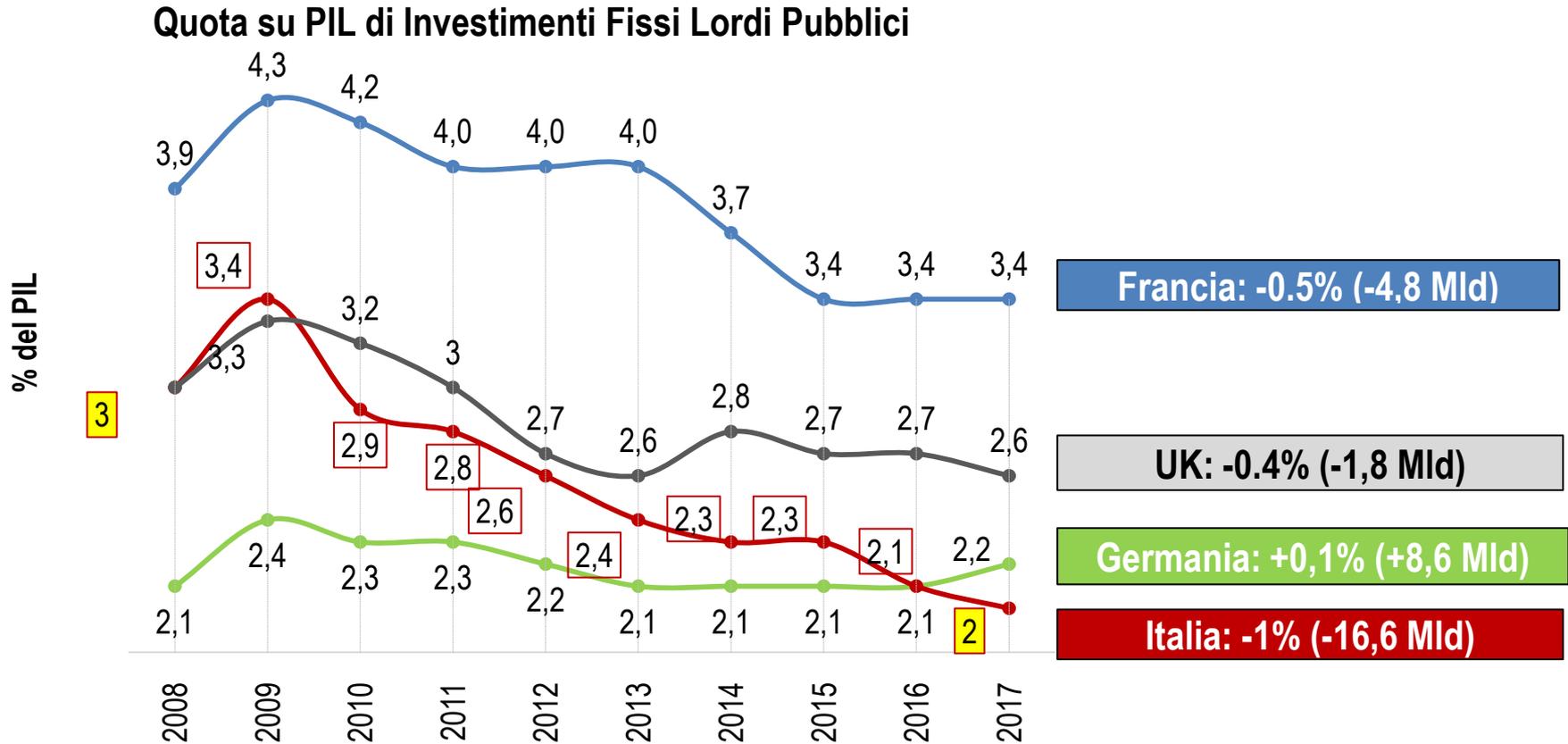


In Toscana si investe di più nel **settore sociale e nell'istruzione**, a scapito della manutenzione del **territorio e dell'ambiente**

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

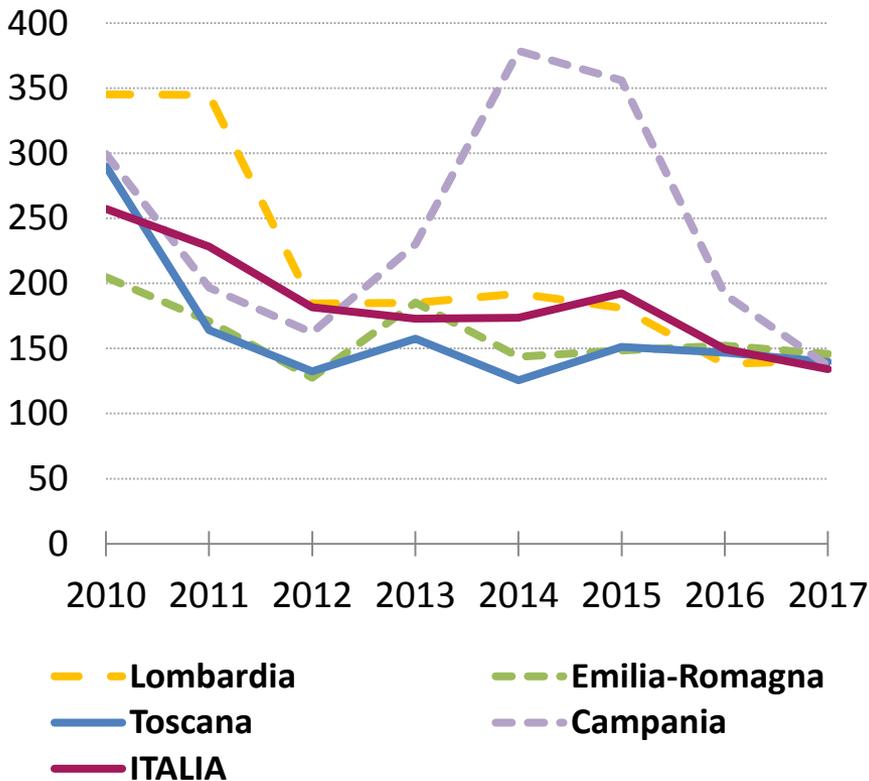
La riduzione degli Investimenti fissi lordi in Italia è sempre più critica, anche in confronto ai paesi europei



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 riduzione della spesa in conto capitale riguarda tutte le regioni. Perché ci interessa la congiuntura degli investimenti?

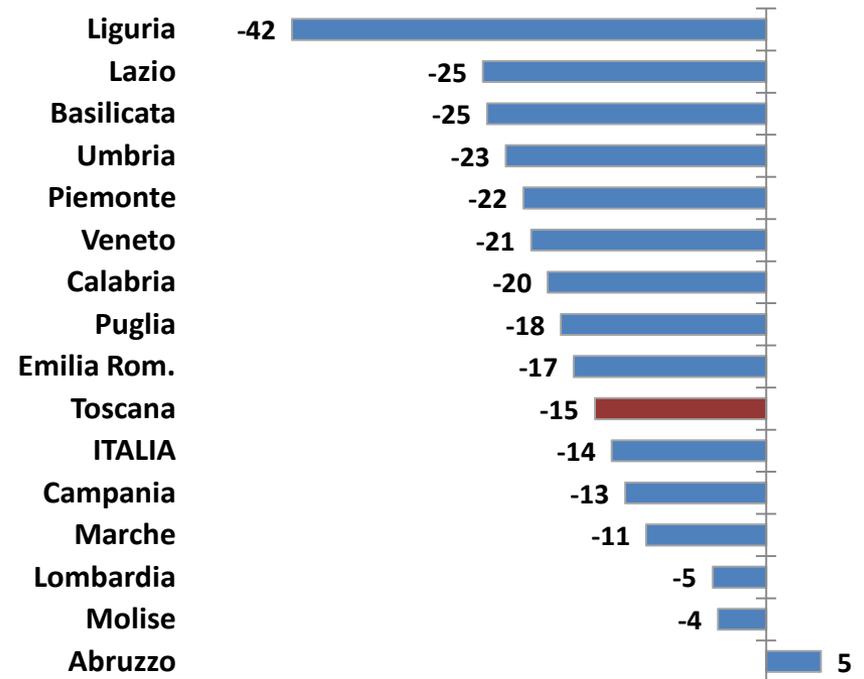
Spesa in c/capitale dei Comuni.
Valori procapite, euro



La diminuzione degli investimenti negli ultimi anni è concentrata prevalentemente in alcune regioni, ma la **mancata ripresa le riguarda tutte**

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

Enti delle Regioni a statuto ordinario

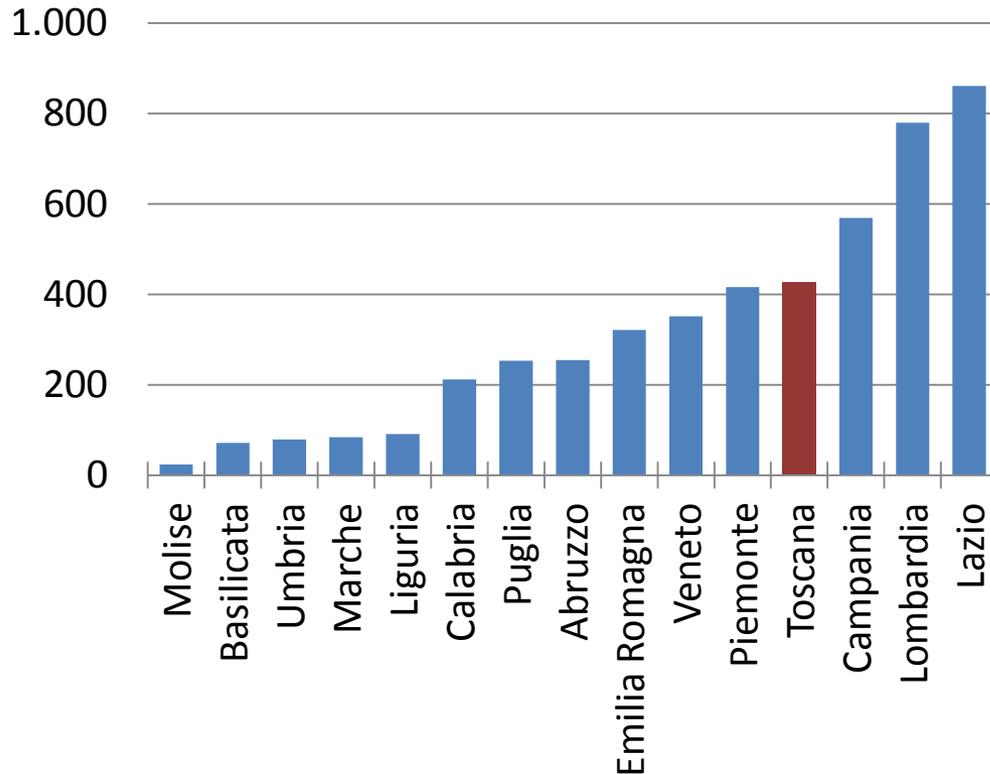


La variazione negativa riguarda tutte le aree del paese

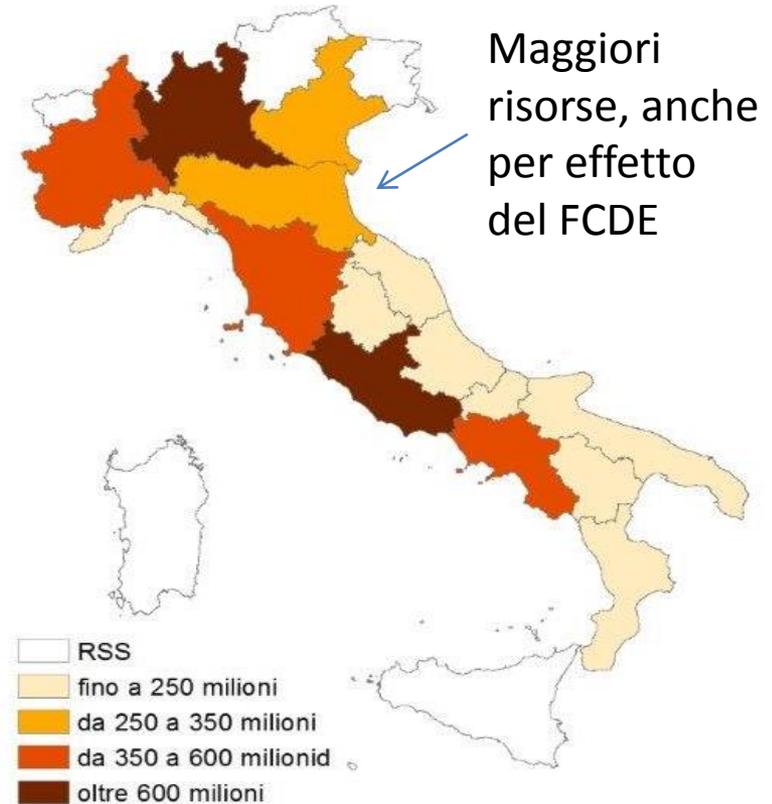
Le disponibilità non utilizzate dalle amministrazioni comunali

Overshooting 2017

Saldo finale di competenza.
Valori assoluti in milioni di euro



Saldo finale di competenza .
Valori assoluti

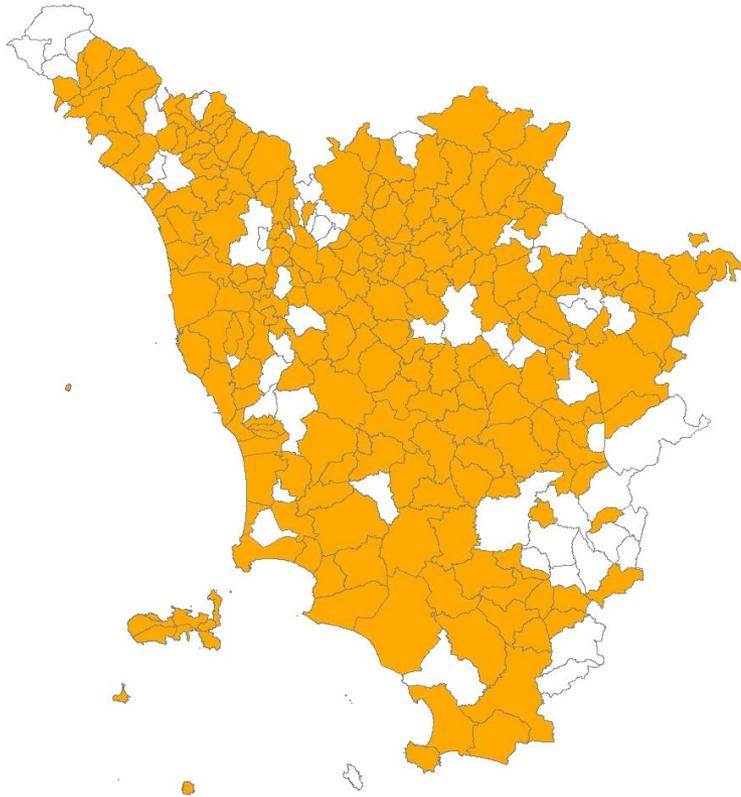


Il totale dei comuni delle RSO ha realizzato un overshooting di circa 4,7 miliardi di euro. In Toscana sono circa 400 milioni di euro

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

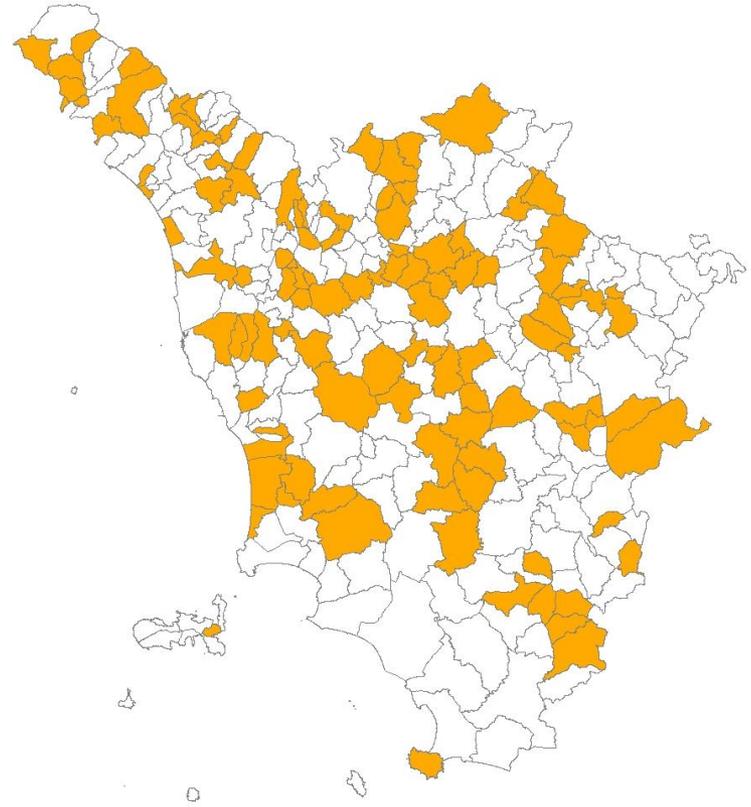
Comuni che nel 2017 aumentano la spesa in c/to capitale

Comuni che potevano aumentare la spesa in c/capitale



-  Non poteva aumentare la spesa c/to capitale
-  Poteva aumentare la spesa c/to capitale

Comuni che aumentano la spesa in c/capitale

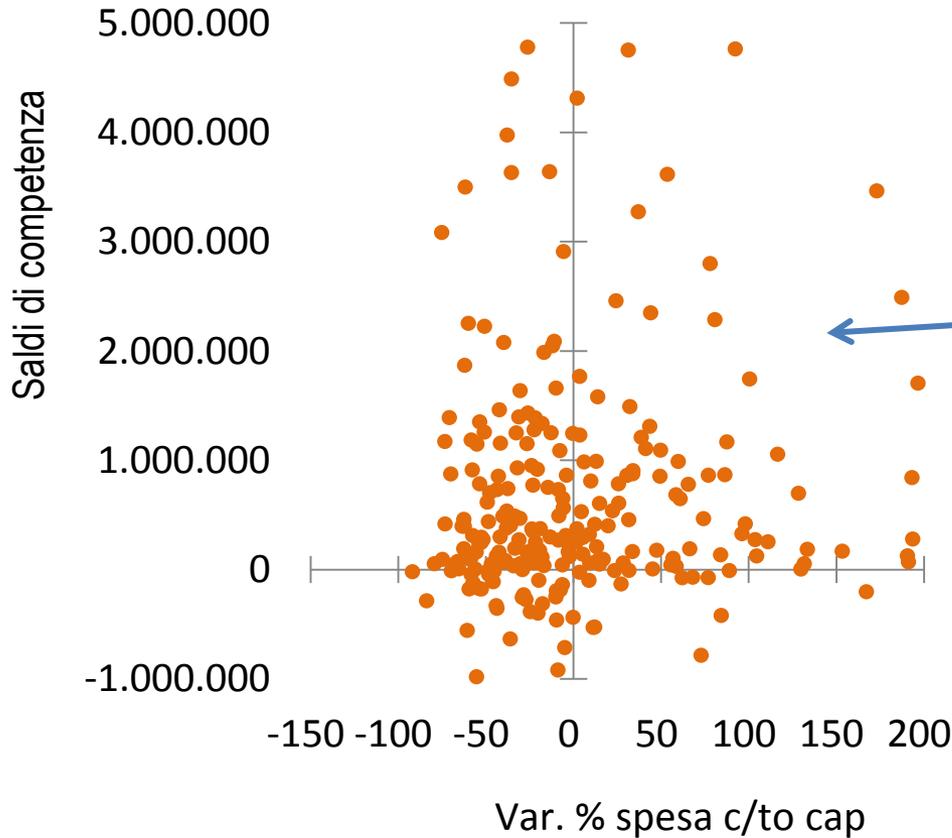


-  Non ha aumentato la spesa c/to capitale
-  Ha aumentato la spesa c/to capitale

I comuni che disponevano di un **saldo di competenza >0** sono **215** (80% del totale) ma solo **105** (39%) hanno **aumentato la spesa in c/to capitale**

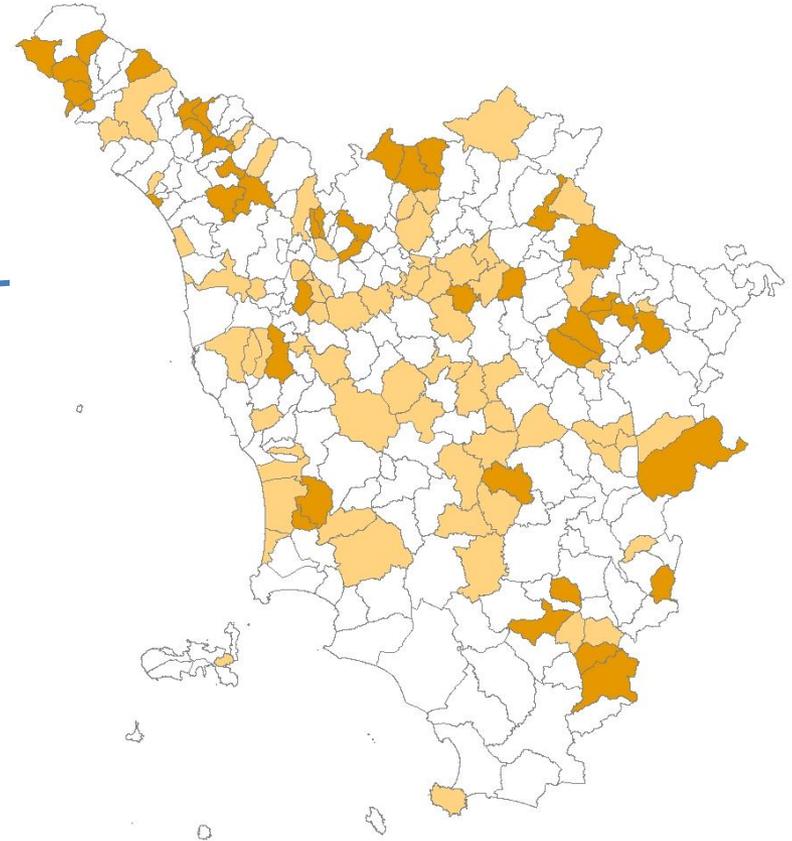
Solo alcuni hanno utilizzato tutte le disponibilità

Distribuzione dei comuni Toscani per variazione spesa capitale e saldo di competenza



Comuni che hanno aumentato la spesa rispetto al saldo di competenza

- Non ha aumentato la spesa c/to capitale
- Ha aumentato la spesa c/to capitale meno del proprio saldo
- Ha aumentato la spesa c/to capitale più del proprio saldo



Infatti sono 64 i comuni (su 105) che hanno investito meno del loro saldo

Le nuove regole hanno modificato le scelte di investire?

Quali determinanti delle scelte di investire? Alla prova statistica non emergono chiare evidenze



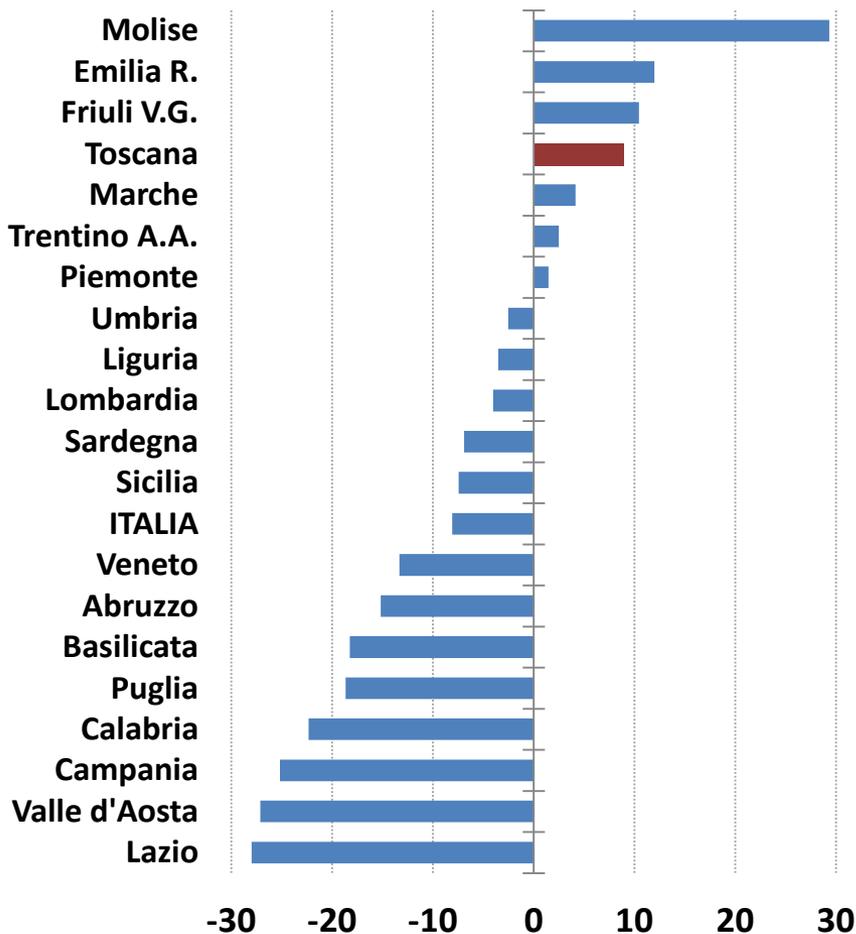
Residuo non spiegato = Incapacità del **modello** statistico di cogliere i comportamenti:

- **TEMPO** tempi tecnici di avvio lavori (progettazioni e fasi amministrative) 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

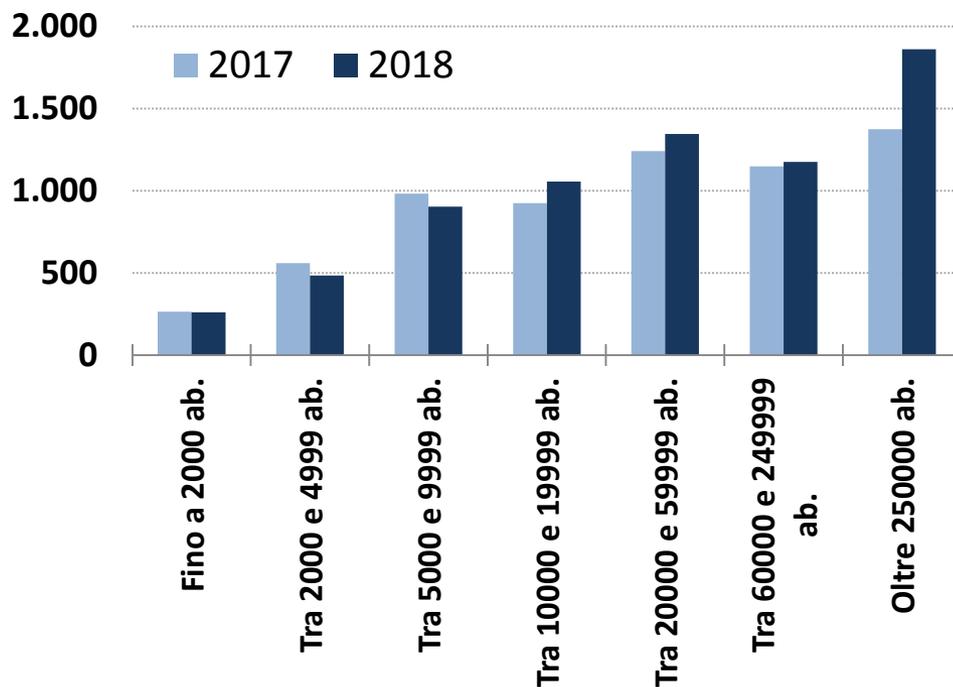
L'adattamento alle riforme è avviato nel 2018? Congiuntura 2018

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

Per regione



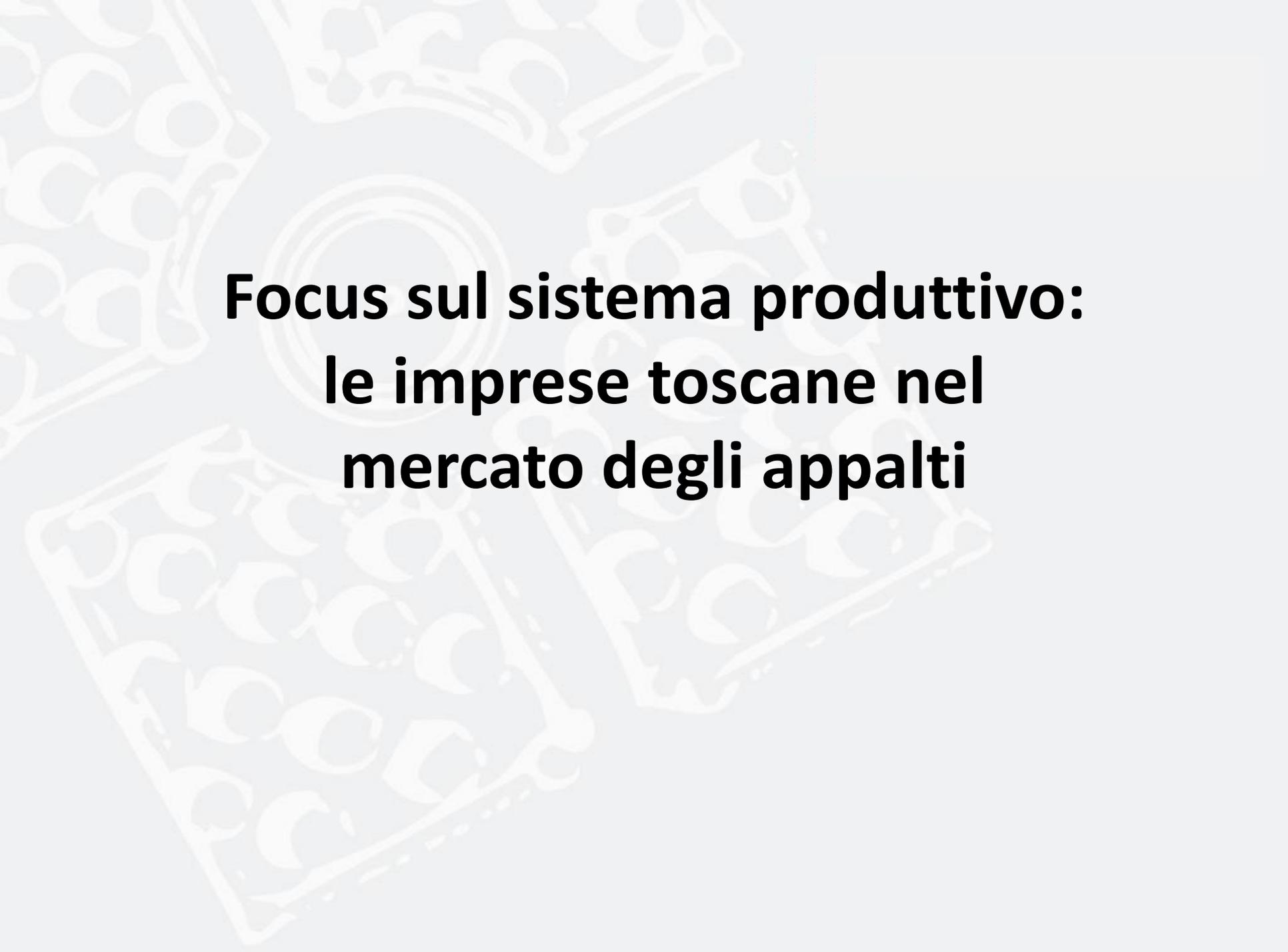
Per classe demografica dei comuni toscani (euro pc)



L'analisi per classe demografica **dei comuni Toscani** fa emergere le migliori performance delle città grandi e medio grandi rispetto ai piccoli centri.

VARIAZIONE -8%. Alcuni primi segnali di ripresa in regioni del nord. Anche **in Toscana** la var. % è **del +9%**

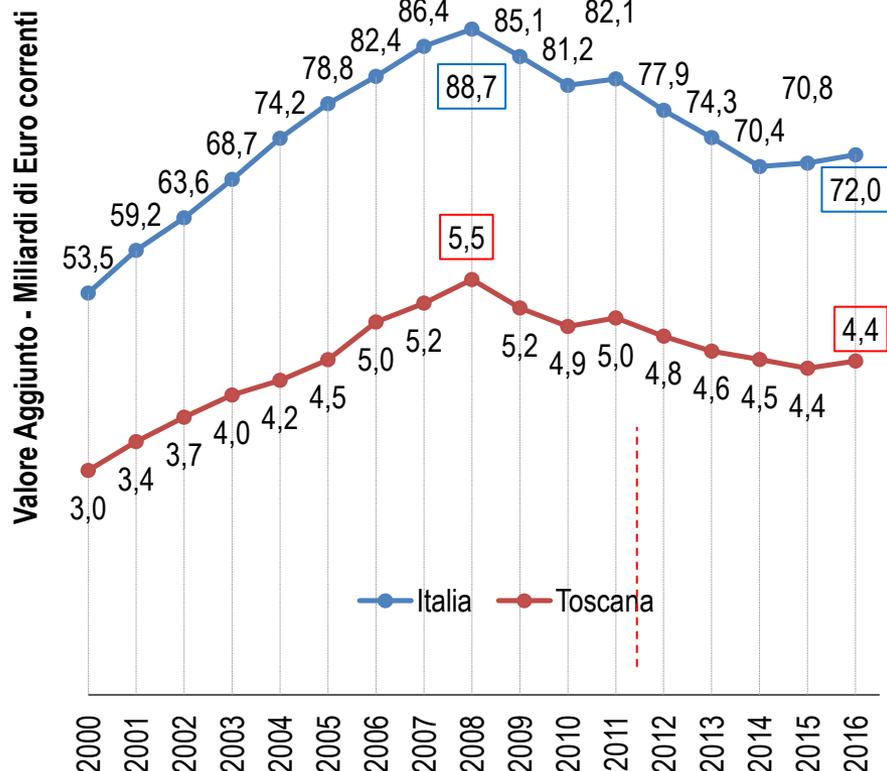
Fonte: Siope



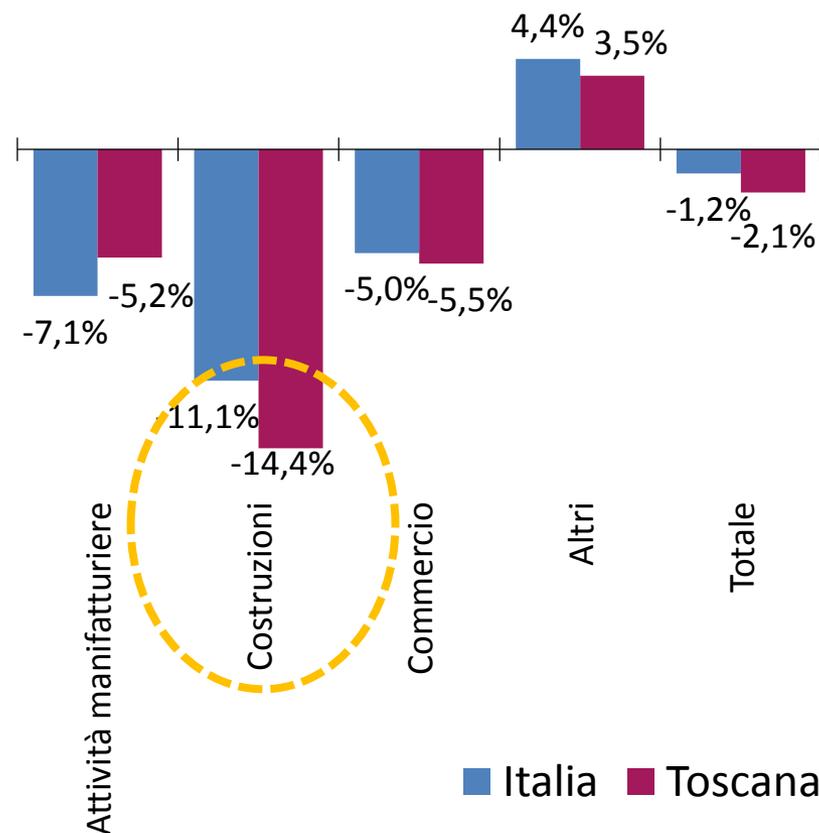
**Focus sul sistema produttivo:
le imprese toscane nel
mercato degli appalti**

Il settore costruzioni è caratterizzato da una condizione di stagnazione decennale che ha mostrato solo negli ultimi due anni timidi segnali di ripresa. Tra il 2008 al 2018, **la produzione del settore**, in Italia, è calata del 45%. In termini di **valore aggiunto**, la contrazione è stata del 20% sia a livello nazionale, passando da circa 90 Miliardi di Euro a circa 70, che in Toscana, dove è sceso di 1 Miliardo di Euro. Tra il 2008 e il 2016 l'occupazione nel settore registra un calo di **circa 450.000 unità in Italia** e di più di **20.000 unità in Toscana**.

Valore aggiunto a prezzi correnti



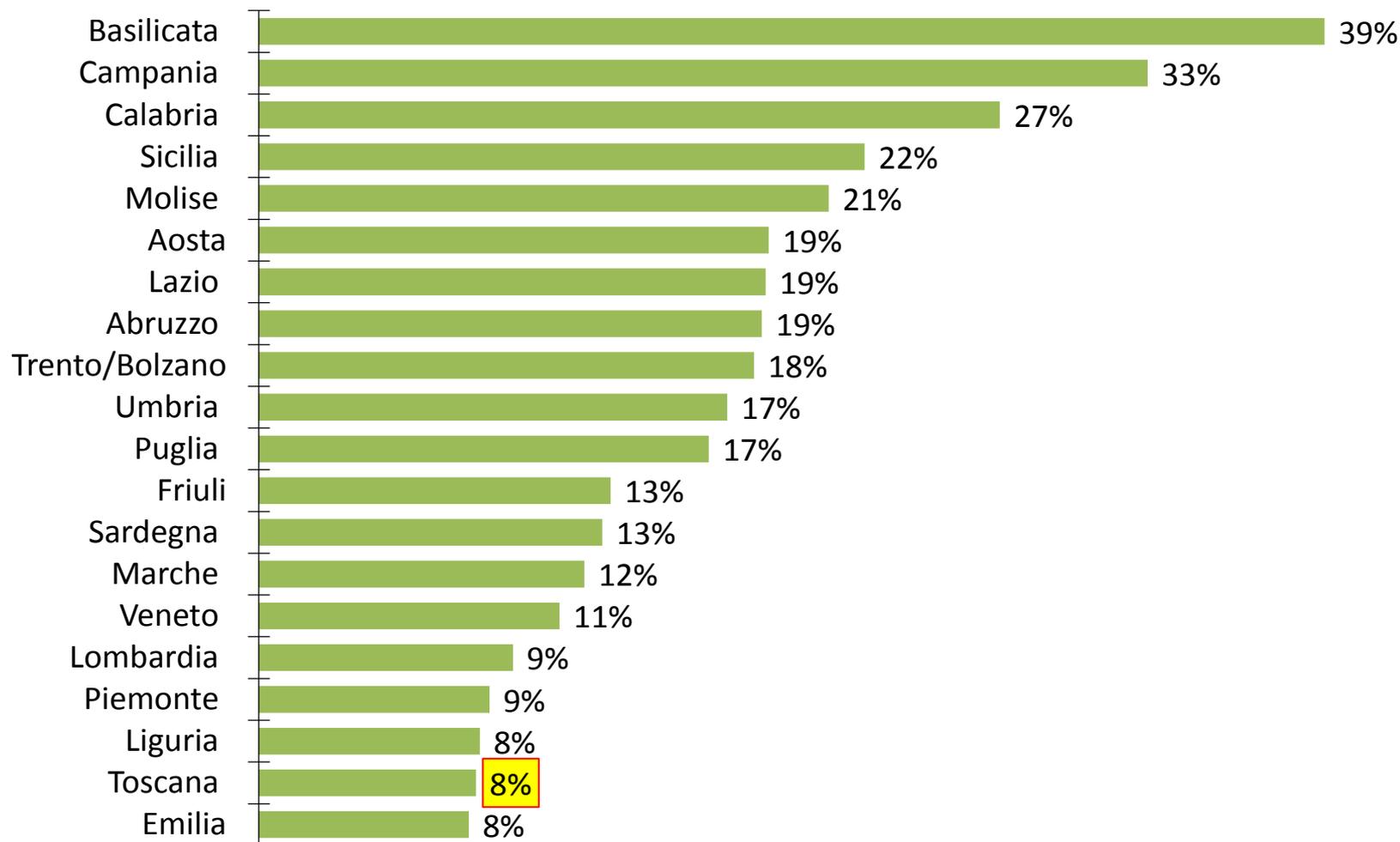
Variazione del numero di imprese attive 2012-2016



Quanto incide sulle criticità delle imprese il mercato delle opere pubbliche? Non è tutta colpa delle OOPP

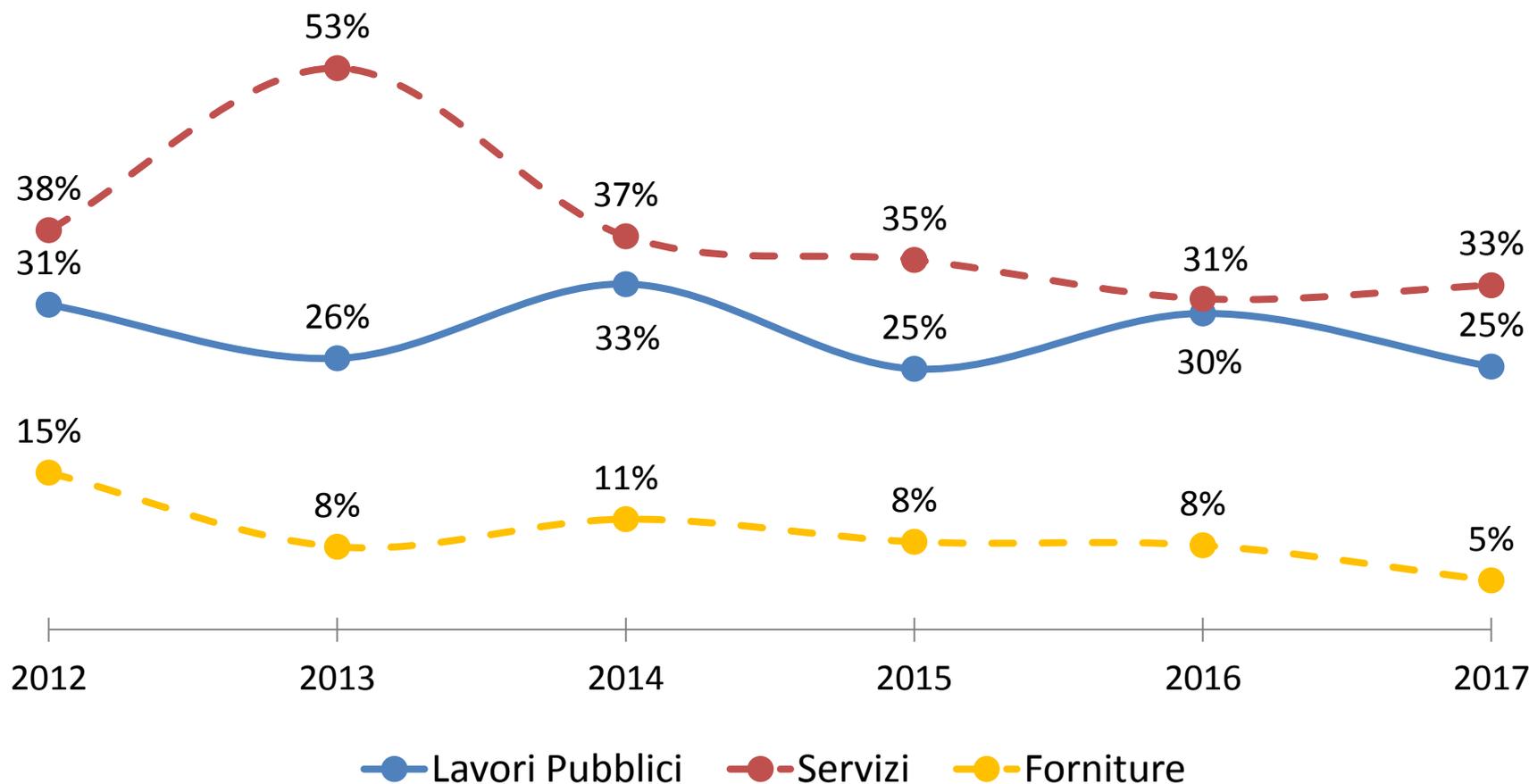
E' scarsa partecipazione delle imprese toscane del settore costruzioni al mercato dei lavori pubblici, (circa 3.000 su 37.000) , che e tra le più basse a livello nazionale ma in linea con quella delle altre regioni più ricche del Paese.

Imprese in possesso di qualificazione ANAC (iscritte al Casellario ANAC). % su totale Costruzioni



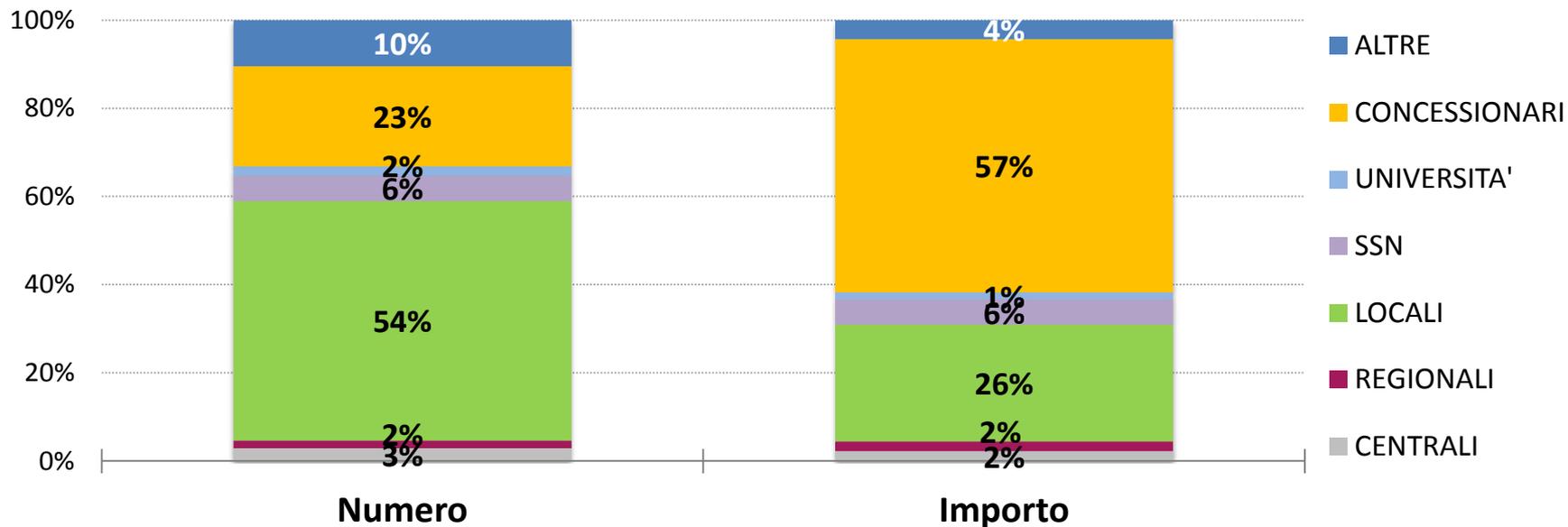
Per servizi e lavori pubblici una quota sostanzialmente costante e piuttosto cospicua delle risorse rimane a imprese della stessa provincia. Il 45% dei lavori pubblici appaltati da stazioni toscane viene aggiudicato ad imprese toscane. Un terzo dei lavori rimane alle imprese della provincia della stazione appaltante.

Toscana. Tassi di co-localizzazione provinciale stazione appaltante-impresa

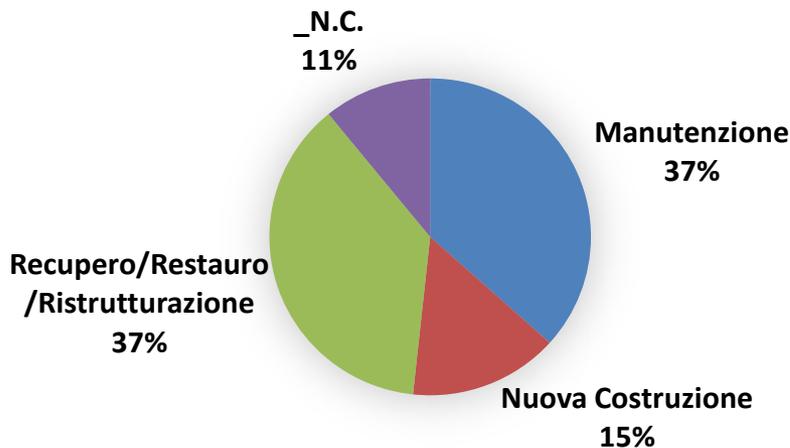


Le opere pubbliche avviate in Toscana nel 2018

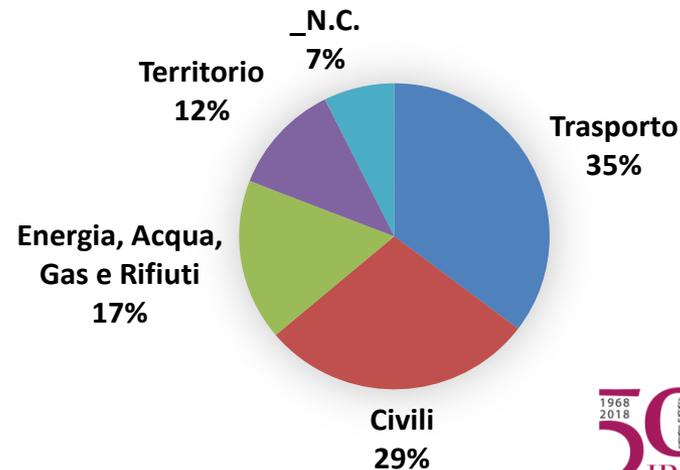
Lavori avviati per tipologia di stazione appaltante - Toscana 2018

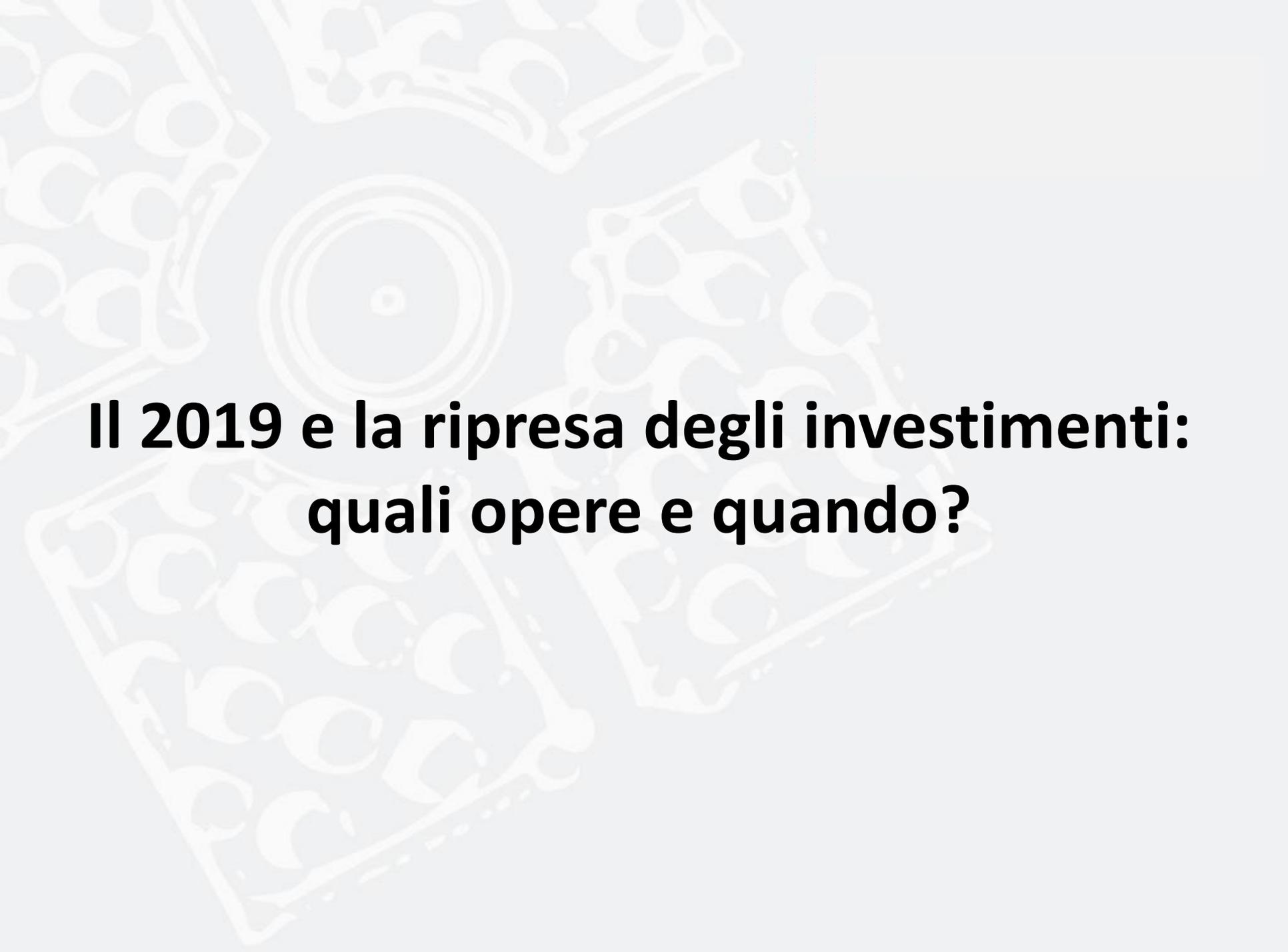


Numero di lavori avviati per tipologia



Numero di lavori avviati per settore



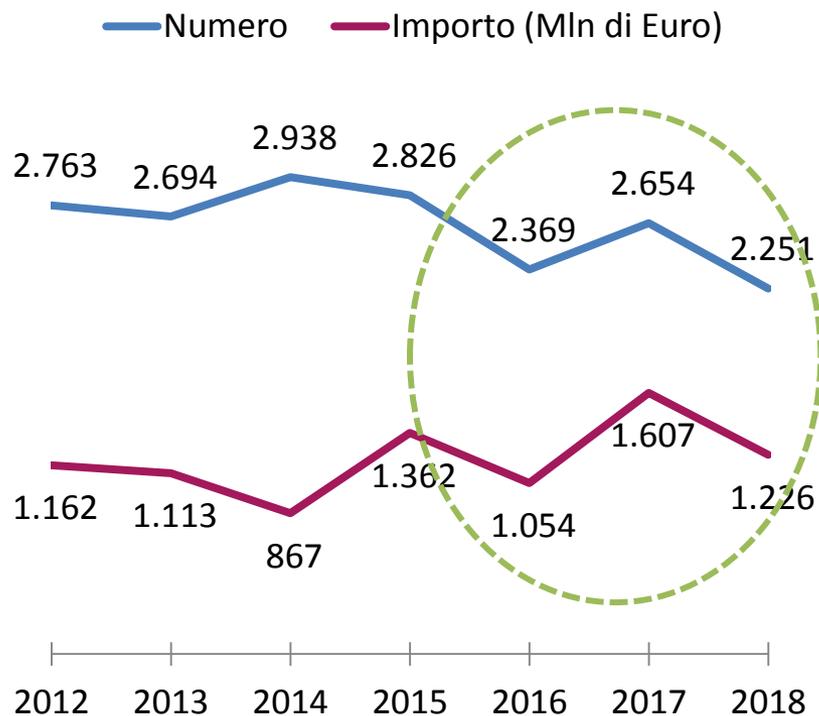


**Il 2019 e la ripresa degli investimenti:
quali opere e quando?**

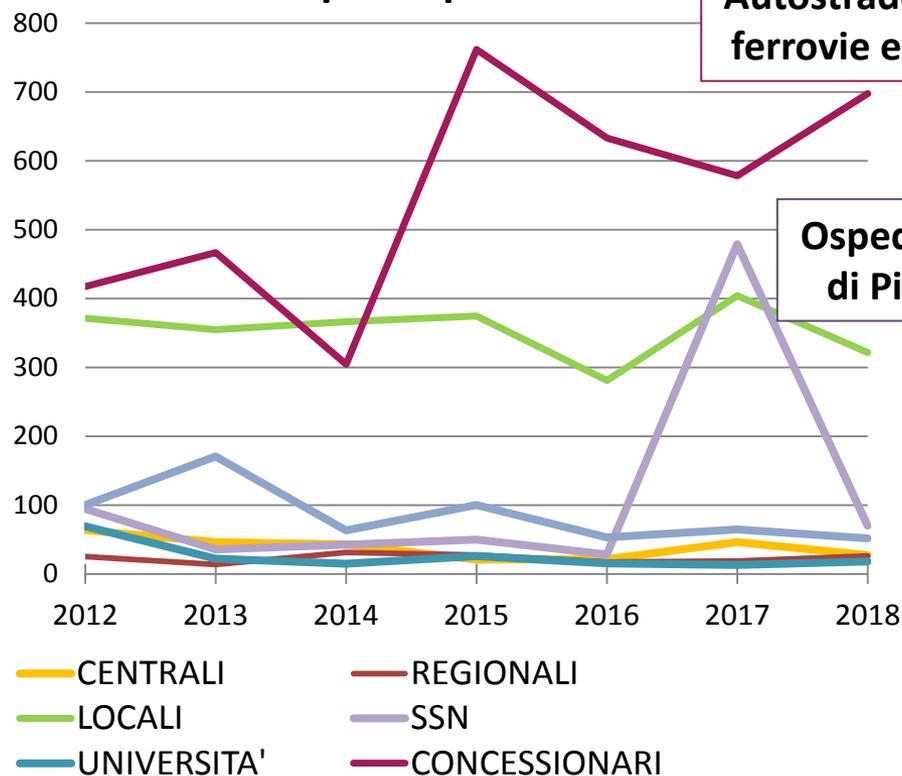
Quali attese per il futuro?

I segnali anticipatori dell'avvio di nuovi lavori

CIG – Toscana Tutti i livelli di governo



Importo per ente



I dati sull'avvio di nuovi lavori segnalano che nel 2017 e 18 qualche procedura è stata avviata dai comuni, ma rimane un quadro generale non positivo.

Cresce il ruolo dei concessionari, ma non cambia il quadro generale di mancata ripresa.

Il quadro di riforme ante-2019 non sembra essere sufficiente alla ripresa degli investimenti.

Le risorse e gli interventi per gli investimenti dal 2019

Il nuovo governo interviene su **Incertezza e Rischio attraverso SEMPLIFICAZIONE**
(piuttosto che risorse o accelerazione della spesa)

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 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 (non attiene al governo)
(10mld spesa pluriennale inv stime IFEL)

L. bilancio (3,9 miliardi RSO, 400 piccoli comuni)

Opere pubbliche:

Avvio ripensamento Riforma dei contratti (semplif. procedure <150.000; personale TD)

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

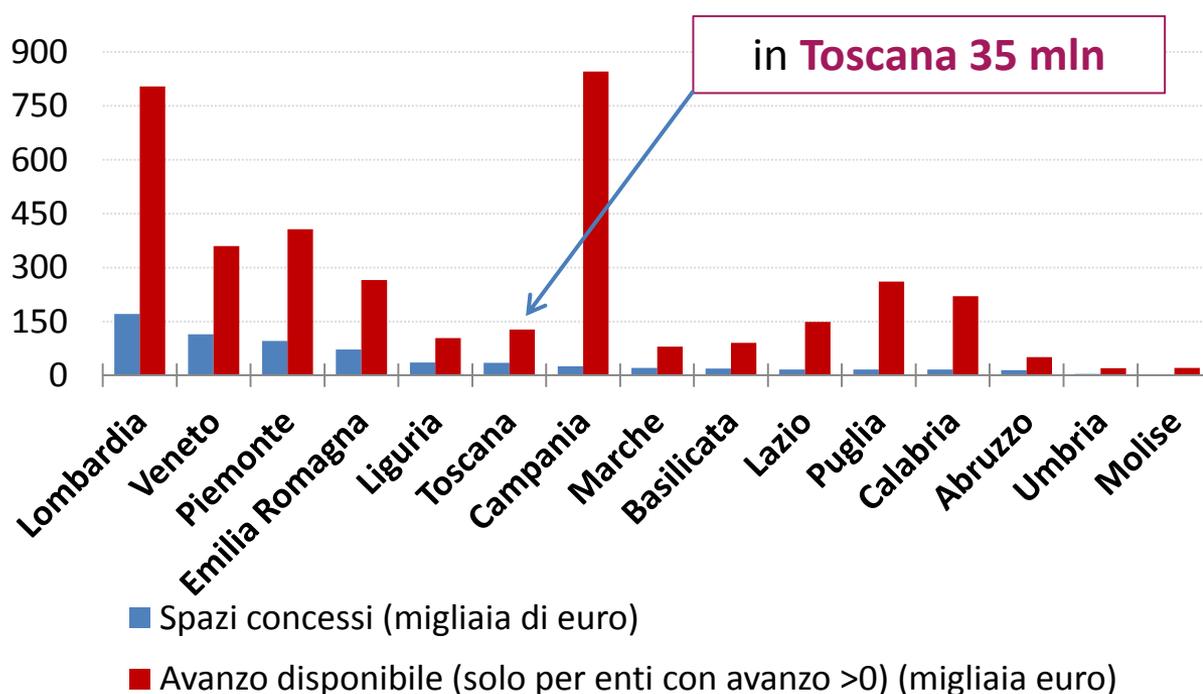
Gli stanziamenti previsti dalla legge di stabilità 2019 a sostegno degli investimenti (Italia)

Valori in milioni di euro	2019	2020	2021	2022-2034	TOTALE	Quota per la Toscana	FINALITÀ		
Stato (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	7,82%	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			0	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	7,82%	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				
TOTALE	3.890	4.440	2.990	70.940					

Fonte: Irpet su Legge di Bilancio

L'uso dell'avanzo nel 2018 (limitato a 900 milioni). 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.**

Perché le risorse non sono state esaurite?

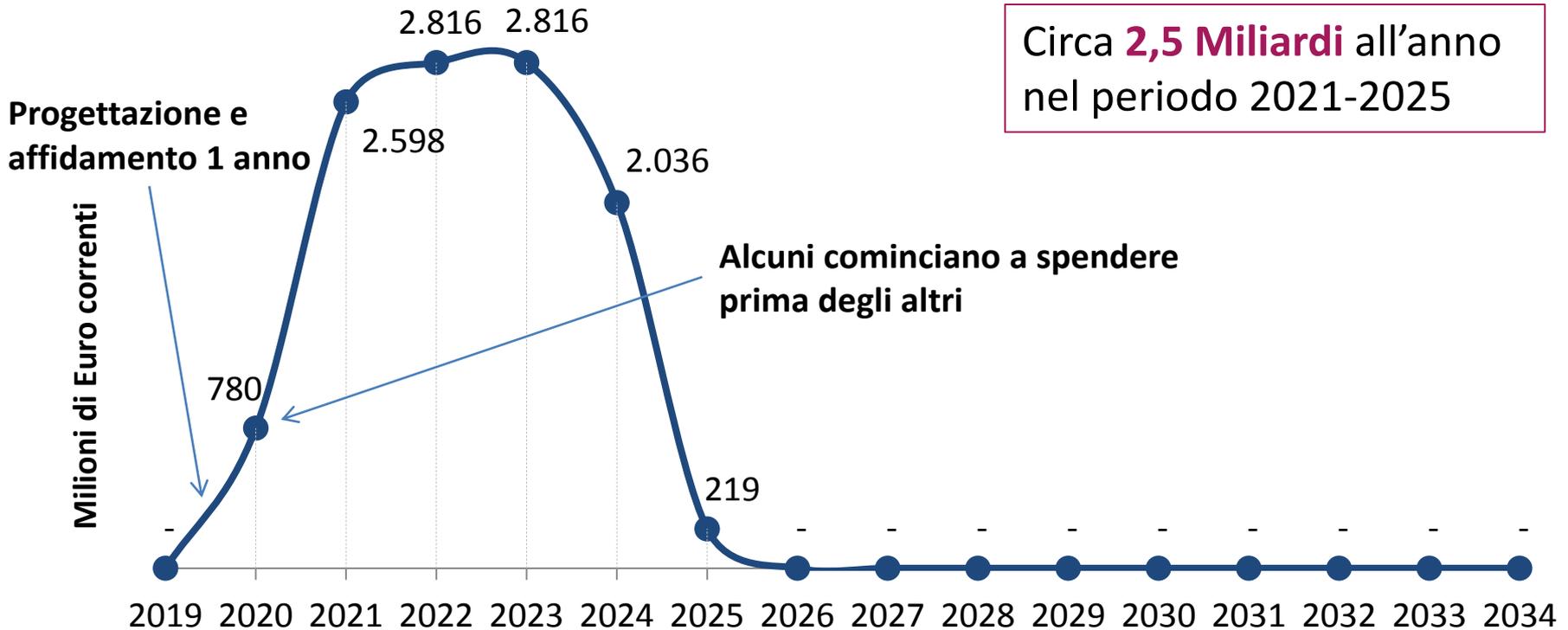
- A. comportava processo di autorizzazione;
- B. non liberava dai vincoli amministrativi nella programmazione che potevano determinare una perdita delle risorse non spese



Perché dovremmo riuscire a spendere gli avanzi liberati?

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, partono subito le procedure in 4 scaglioni



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

Tempi medi opera pubblica dei comuni:

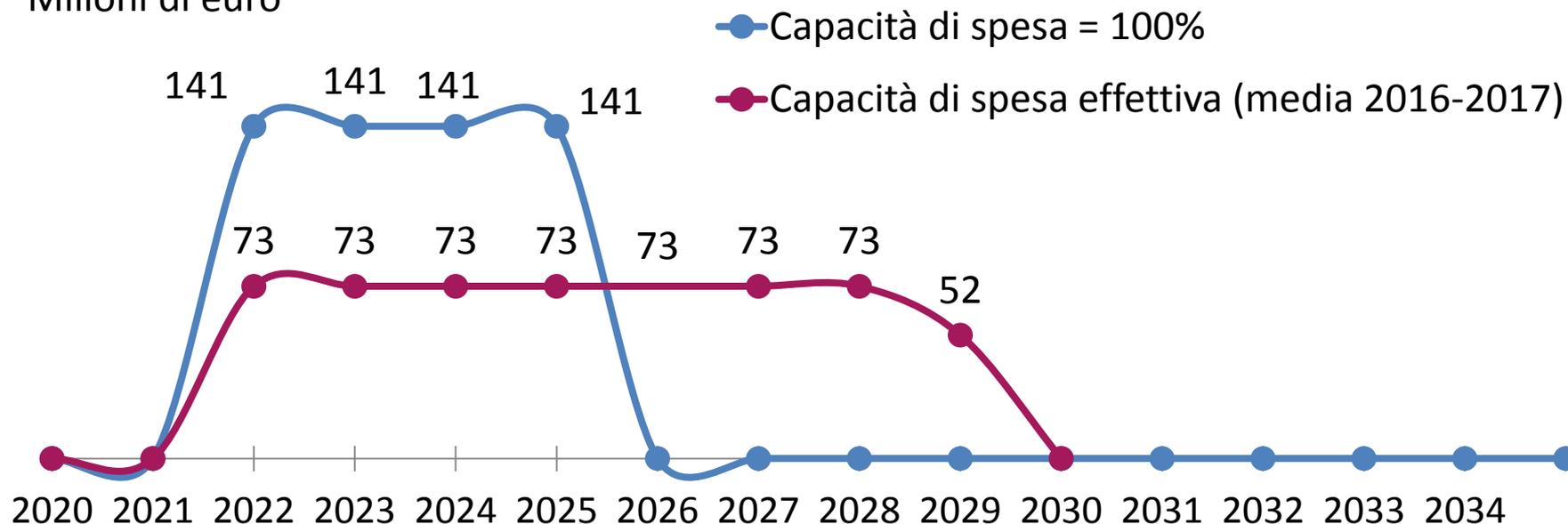
fase di progettazione (6 mesi), affidamento (6 mesi), esecuzione (1 anno)

Proiezione di uso degli avanzi in Toscana: capacità 100%, capacità storica

TOSCANA

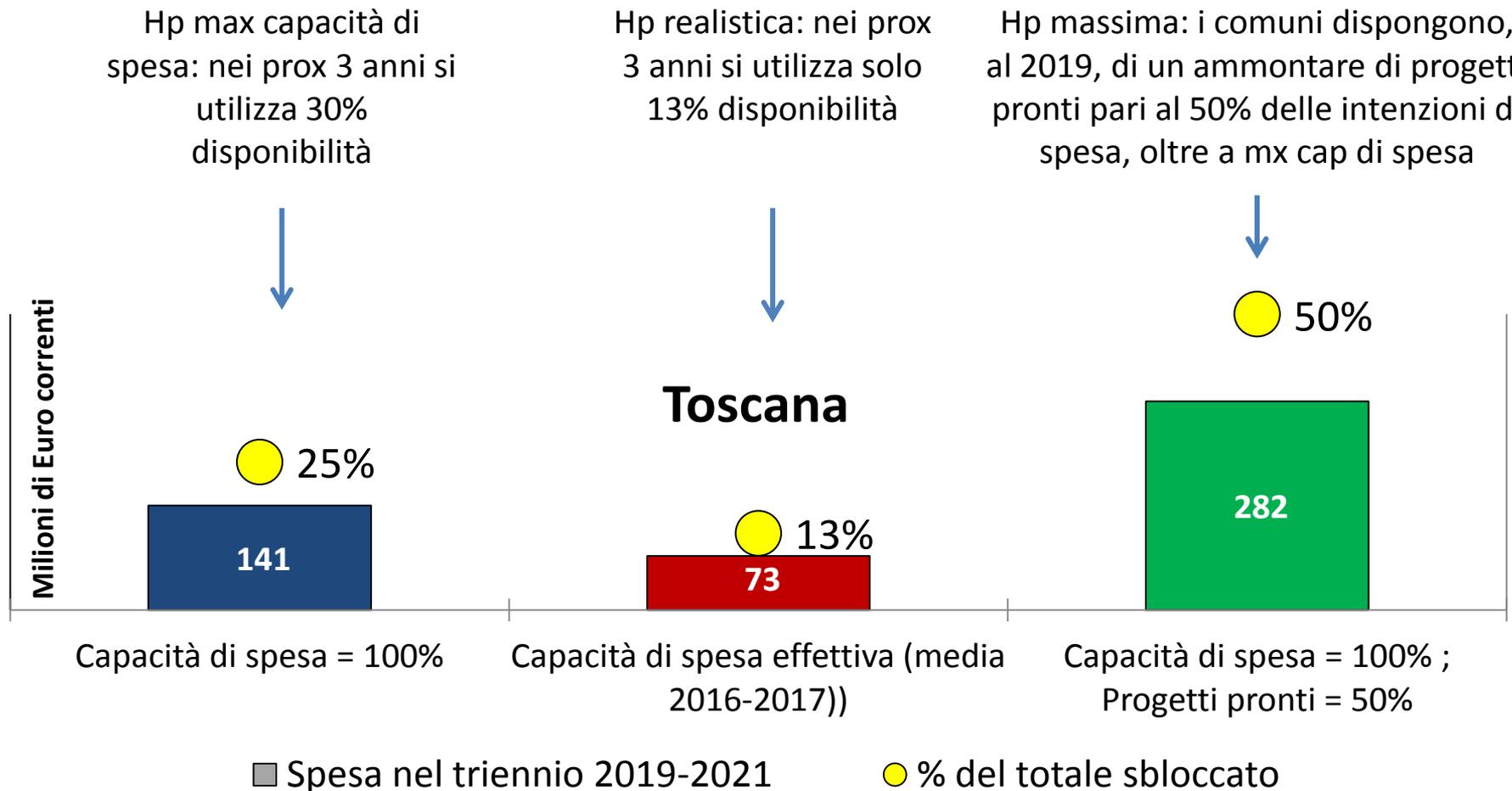
Ripartizione degli avanzi sulla base dei tempi di affidamento e esecuzione medi (media delle stazioni appaltanti comunali) e tenendo conto della capacità di spesa teorica **vs** effettiva

Milioni di euro



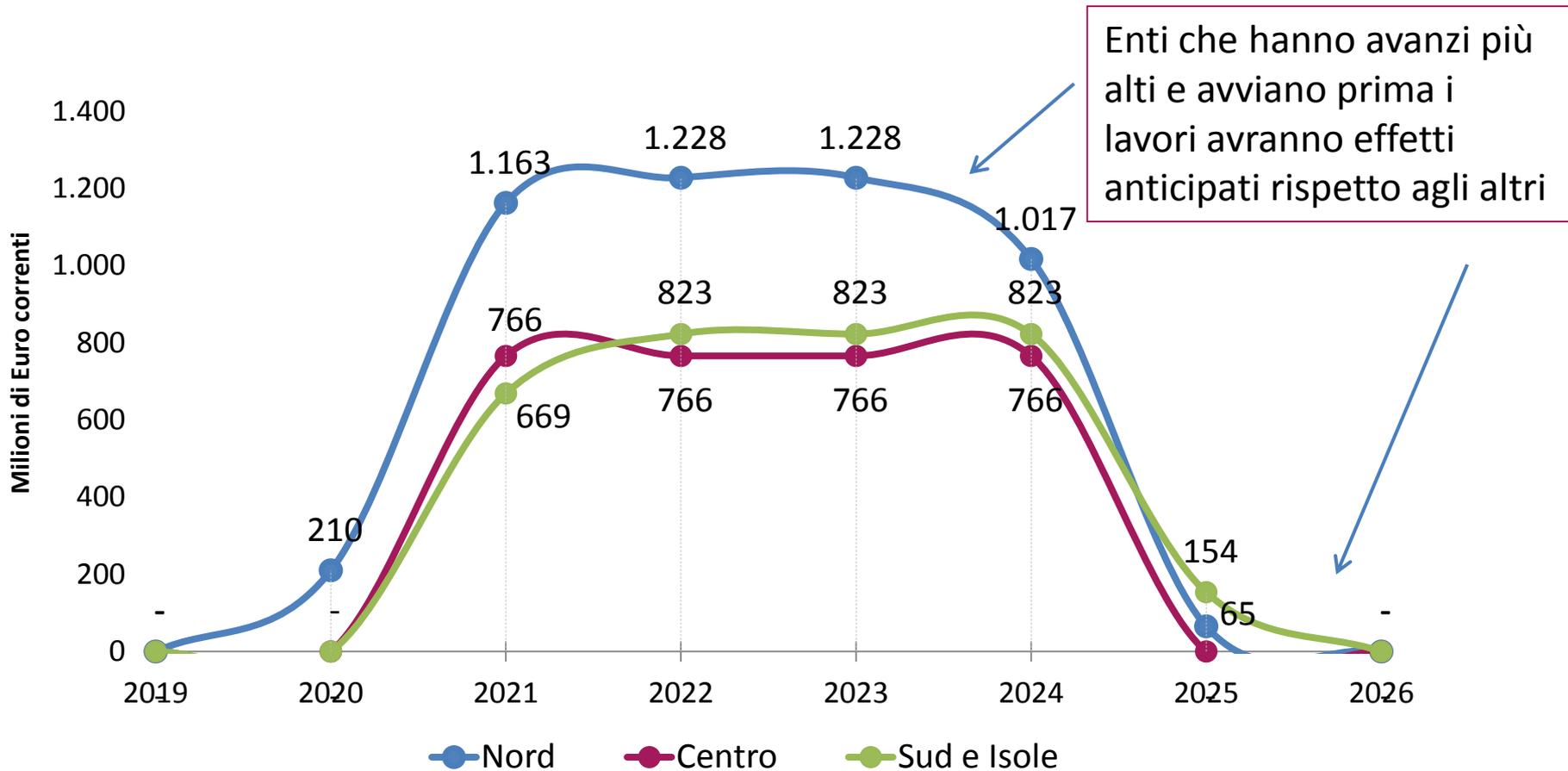
Ipotesi di ripartizione pluriennale (4 tranches) per regioni (due esempi), nell'ipotesi in cui la totalità delle opere sia da progettare e la capacità di spesa sia pari alla totalità delle risorse potenziali.

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



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

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



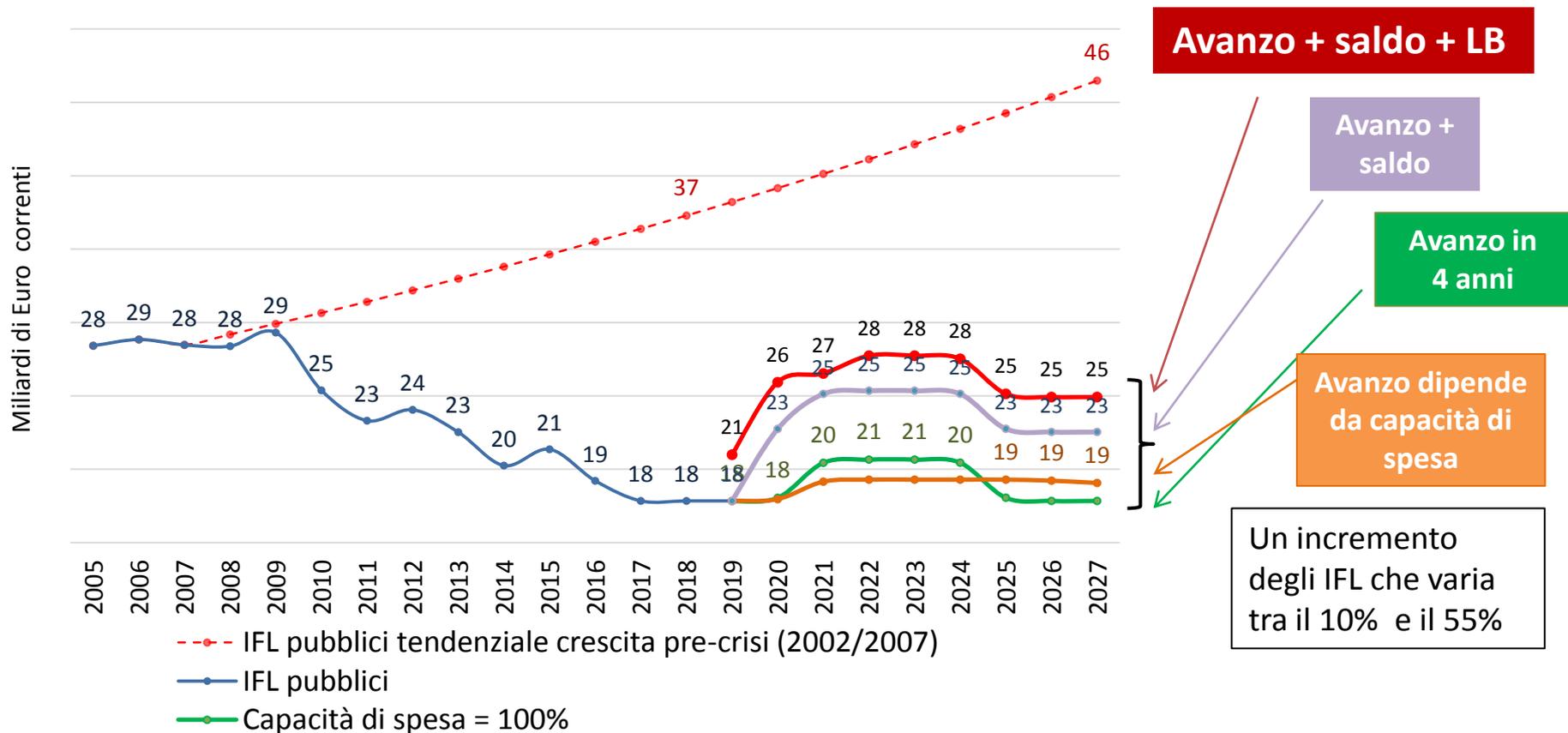
Ipotesi di ripartizione pluriennale (4 tranches) per regioni (due esempi), nell'ipotesi in cui la totalità delle opere sia da progettare e la capacità di spesa sia pari alla totalità delle risorse potenziali.

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

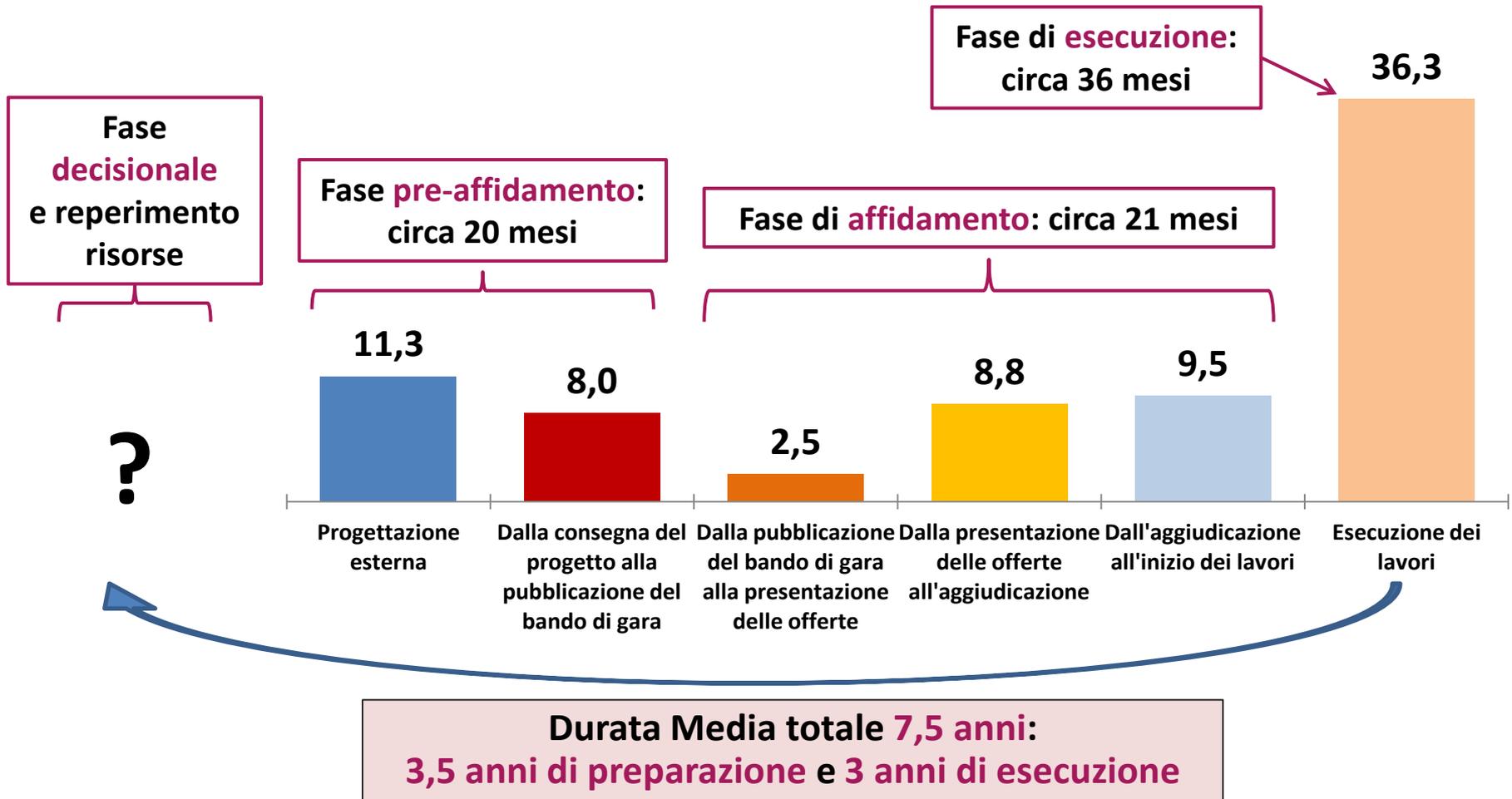
I grandi progetti in Toscana

Intervento	Tipo	Costo totale	% realizzato a luglio 2018	di cui risorse RT	Fase	Importo oggetto di revisione
Terza corsia A1	Stradale	2.192	58,4% -		Attivo	309
Alta Velocità FI	Ferroviario	1.612	49,9% -		Project Review	806
Tirrenica	Stradale	1.500	14,0% -		Project Review	1.290
Variante di valico A1	Stradale	1.291	94,8%		Terminato	
Grosseto - Fano	Stradale	1.259	34,2%		Attivo	
Terza corsia A11	Stradale	840	0,0%		Progettazione	
Darsena Europa (Porto Livorno)	Portuale	667	0,0%	200	Progettazione	
Raddoppio PT-LU	Ferroviario	431,5	14,9%	216,5	Progettazione	
Tramvia linee 2 e 3.1	Mobilità sostenibile	390	71,0%	50	Terminato	
Masterplan Peretola	Aeroportuale	334	0,0% -		Progettazione	334
Estensione del sistema tramviario	Mobilità sostenibile	327	0,0%	87,5	Progettazione	
Assi di Lucca	Stradale	270	0,0%	17	Progettazione	
Masterplan Galilei	Aeroportuale	193	18,3%		Attivo	
Raddoppio Empoli Granaiole ed elettrificazione	Ferroviario	177	0,0%		Progettazione	
TOTALE		11.484	38%			2.739
di cui da realizzare		7.155			in revisione/ da realizzare	38%

Fonte: nostre elaborazioni su Monitoraggio RT

Cosa può voler dire riprogrammare le grandi opere?

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 (3 miliardi In Toscana) effetti non solo di impatto economico a breve ma anche di crescita

Gli investimenti pubblici tra impegni europei e contratto di governo

Il contributo dei comuni toscani alla ripresa dei territori

Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo

XIX Meeting sulla finanziaria: La Legge di Bilancio 2019

Firenze, 25 gennaio 2019

Organizzato da ANCI TOSCANA