

# Le politiche per gli investimenti pubblici, le regole e gli impatti

*Patrizia Lattarulo*

*Università degli Studi di Firenze*

21 Maggio 2018

# L'incerta ripresa dell'economia e le misure per la crescita

---

Il tasso di crescita dell'economia nel 2017 è più in linea, seppure inferiore, con quello degli altri partner europei.

Le previsioni per il prossimo triennio sono positive e legate alla crescita degli scambi internazionali => **valori superiori all'1%.**

## RISCHI

Rischi del contesto internazionale dovuti al pericolo di aumento dei dazi commerciali  
Un contesto globale che non ha ancora risolto alcuni dei suoi problemi strutturali.

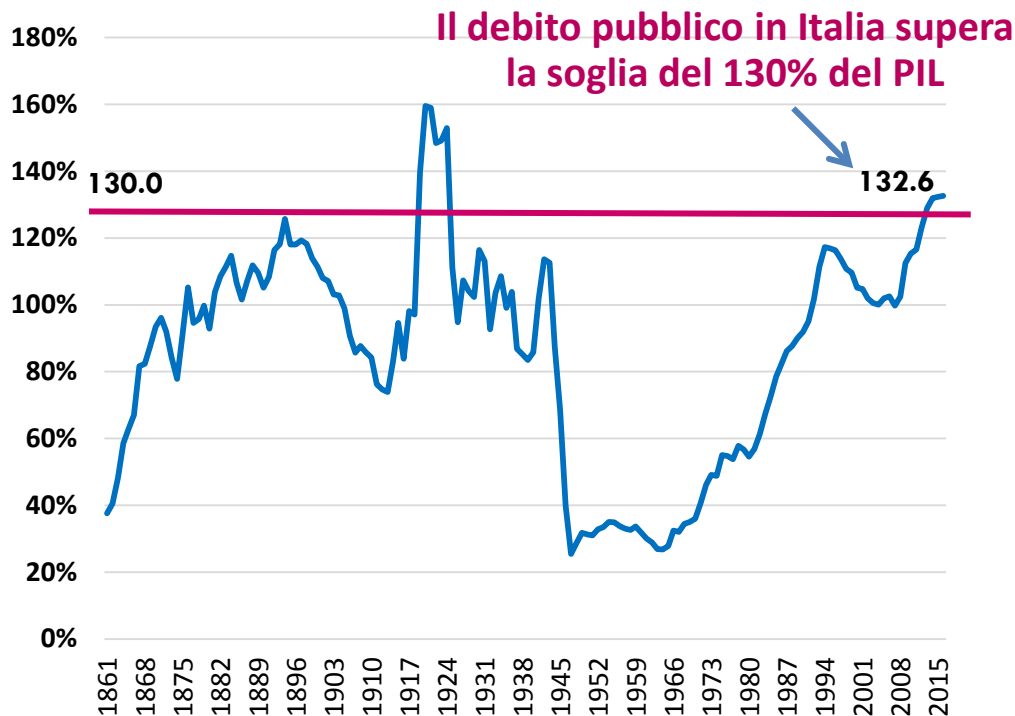
**PREVISIONI** di ritmo di crescita in diminuzione nei prossimi 24-36 mesi

**UNO DEGLI ELEMENTI DI DEBOLEZZA STRUTTURALE DEL PAESE È LA DIFFICILE RIPRESA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI**

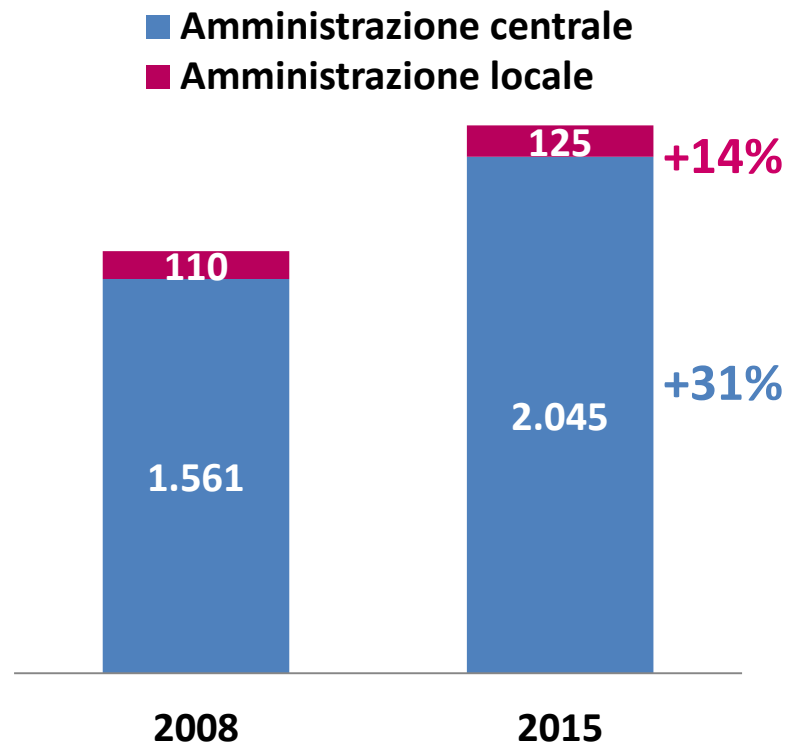
I segnali di ripresa economica sono ancora molto incerti, nonostante negli ultimi anni siano state messe in campo una serie di misure di rilancio dell'economia che stentano a manifestare completamente gli attesi effetti positivi. Mentre rimane forte per il nostro paese il vincolo di controllo dei conti pubblici.

# Il debito pubblico in Italia e i vincoli europei

## Rapporto tra debito pubblico e PIL 1861-2016



## Debito delle amministrazioni pubbliche



### Rischio attacchi speculativi con conseguente:

- difficoltà nel ricollocamento titoli
- costo del rifinanziamento

Mentre oggi i tassi di interesse sono bassi

Il debito delle amministrazioni locali è pari al 6% del totale ed è cresciuto poco negli ultimi anni

# Le componenti del debito pubblico: quali strategie per la riduzione del debito?

- Saldo primario= entrate-uscite al netto degli interessi sul debito  $>0$
- Patrimonio pubblico => acquisti/**dismissioni**
- Interessi sul debito => **tasso di crescita dell'economia** $>$ **tasso di interesse sul debito** (lo snowball effect)



L'offerta di servizi diminuisce proprio quando la domanda di tutele aumenta. Effetto anticiclico sulla domanda finale.

Crollo del mercato immobiliare

Tassi bassi, ma superiori alla crescita del Pil che durante la crisi è stato nullo

Interessi e **Snowball effect** = variabile che dipende dalla nostra debolezza sul mercato finanziario = **spread** differenza tra il tasso di rendimento del debito su diversi mercati (dipende dal rating del nostro paese, dalla sua credibilità)

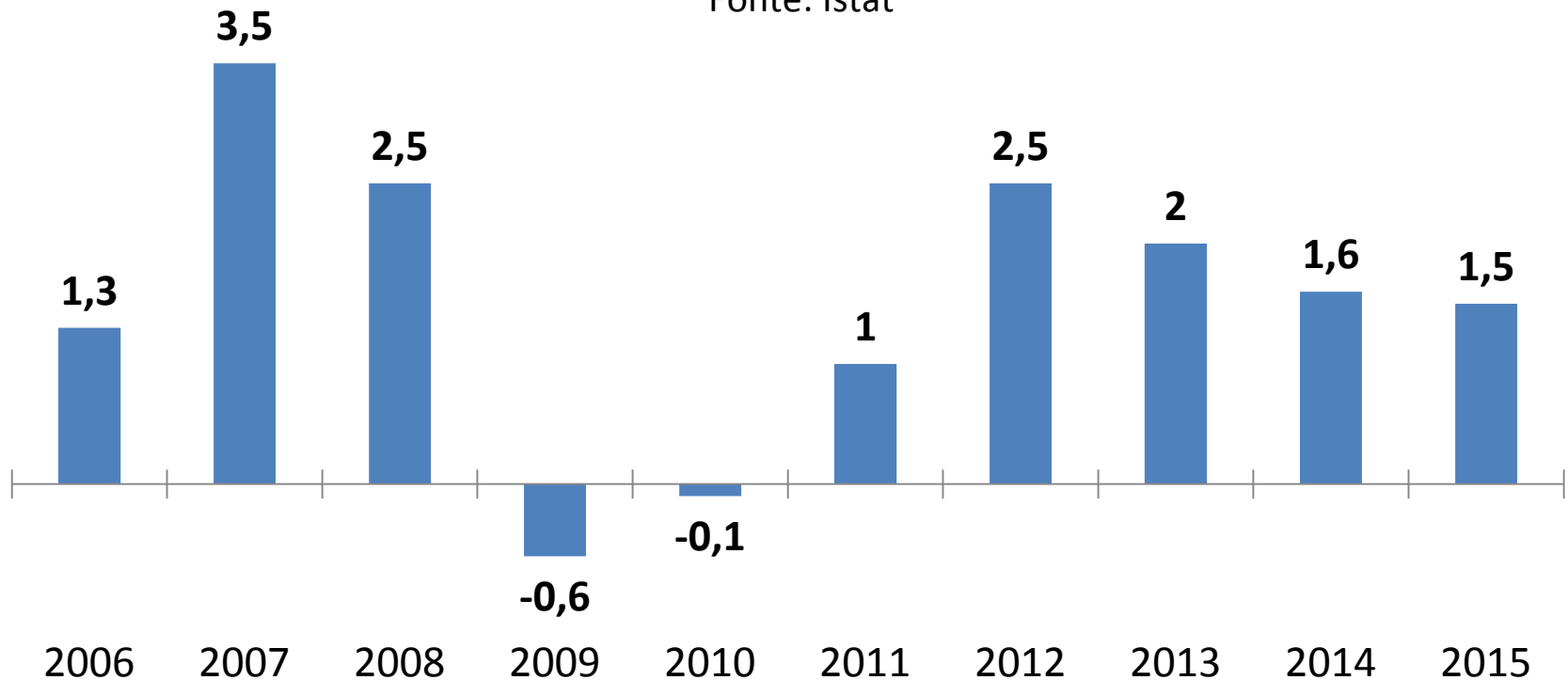
**Maggiore è il debito => maggiore è la difficoltà di ricollocamento + maggiore è il rischio per l'investitore => maggiore è il costo del rifinanziamento =>  $>i$**

# Gli anni della crisi e la politica di riduzione delle spese

## L'andamento del saldo primario

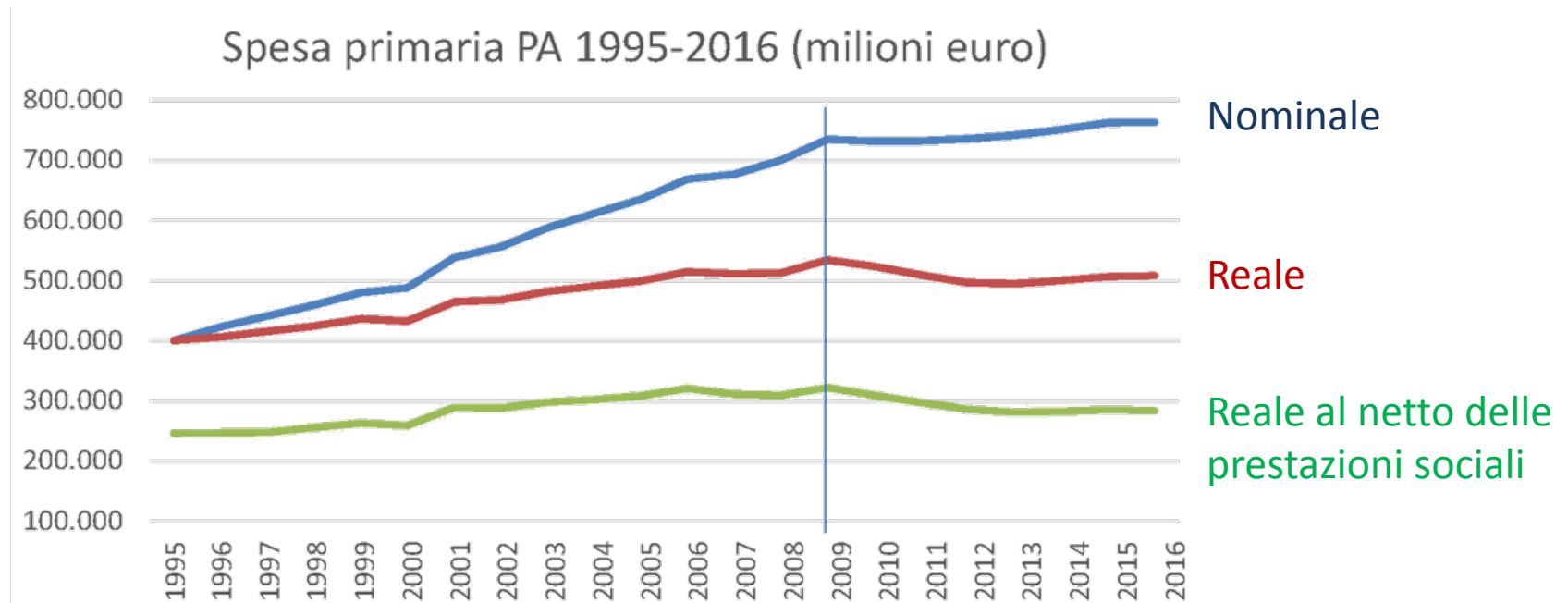
### Saldo primario % del PIL

Fonte: Istat



Entrate > Spese = L'effetto **pro-ciclico** della spesa pubblica durante gli anni della crisi

# Spesa primaria della PA in Italia, trend e composizione



Dal 2009 la spesa primaria subisce un freno in valori nominali  
Il trend diminuisce in valori costanti  
Diminuisce la spesa al netto delle prestazioni sociali  
L'unica componente della spesa che cresce è quella previdenziale

\* Spesa PA al netto degli interessi

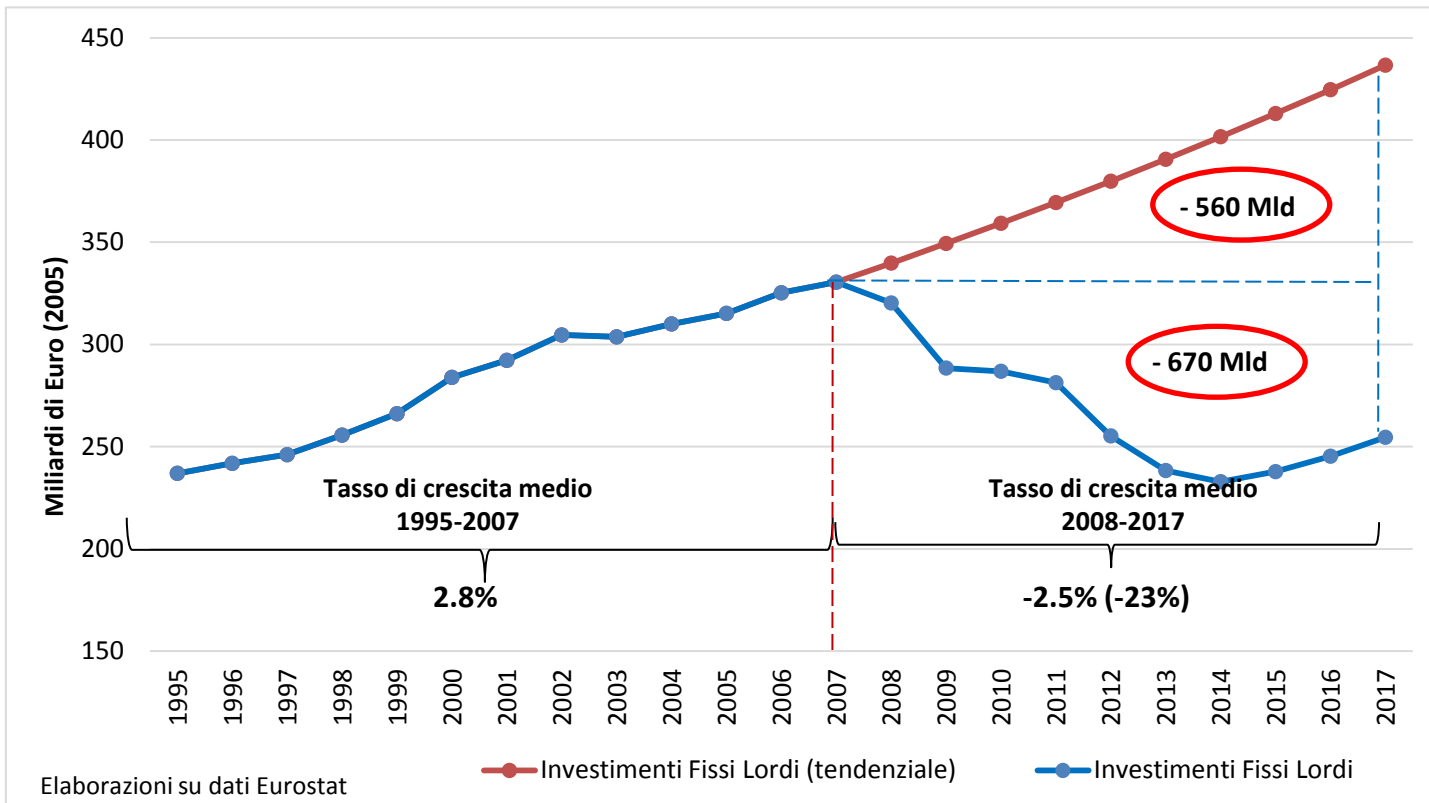
# Composizione della spesa per funzioni

	1999		2015		Differenza quota
	Milioni	Quota %	Milioni	Quota %	
<b>I generali</b>	120.242	21,7	137.769	16,6	-5,0
<i>Di cui: interessi</i>	72.797	13,1	70.596	8,5	<b>-4,6</b>
<i>Altro</i>	47.445	8,5	67.173	8,1	-0,4
<b>Difesa</b>	12.794	2,3	19.711	2,4	0,1
<b>Ordine pubblico e sicurezza</b>	23.510	4,2	30.728	3,7	-0,5
<b>Affari economici</b>	48.244	8,7	66.695	8,1	-0,6
<b>Protezione dell'ambiente</b>	9.225	1,7	15.876	1,9	0,3
<b>Abitazioni e assetto del territorio</b>	9.123	1,6	10.056	1,2	-0,4
<b>Sanità</b>	65.869	11,9	117.012	14,1	<b>2,3</b>
<b>Attività ricreative, culturali e di culto</b>	10.490	1,9	12.170	1,5	-0,4
<b>Istruzione</b>	52.912	9,5	65.193	7,9	<b>-1,7</b>
<b>Protezione sociale</b>	202.693	36,5	352.570	<b>42,6</b>	<b>6,1</b>
<b>Spesa totale</b>	555.102	100,0	827.780	100,0	

Si riducono tutte le voci di spesa mentre cresce la spesa previdenziale

# La crisi finanziaria e gli investimenti mancati

## Investimenti fissi lordi



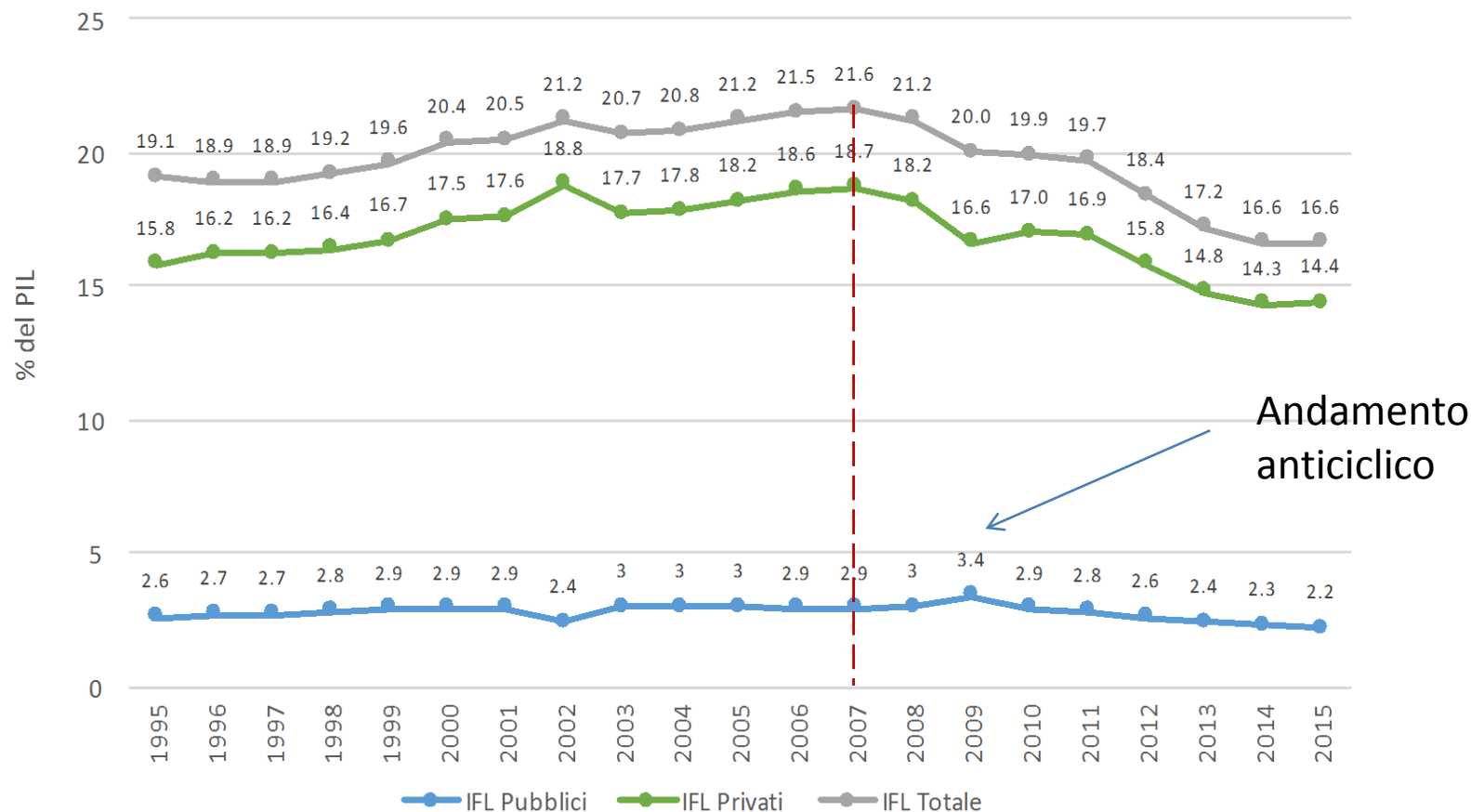
Accumulazione di capitale: circa 1.200 miliardi persi rispetto allo scenario tendenziale

Nel 2014, - 100 miliardi (30%)

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.



# La contrazione degli investimenti privati e pubblici



La flessione degli investimenti ha interessato sia la componente privata che quella pubblica, e per entrambe le componenti si è tradotta anche in una riduzione della rispettiva quota sul PIL. Le flessioni sono state però proporzionali, lasciando di fatto inalterato il rapporto tra le due componenti (14% pubblica, 86% privata).

# Indice investimenti pubblici e PSI

---

- 1. Il PSI e la riduzione degli investimenti pubblici**
- 2. 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;
- 3. Legge di bilancio 2017 e 2018 stanziavano risorse (spazi finanziari) per investimenti, con quali effetti?**

# Il patto di stabilità in Europa

---

**Il Patto di stabilità e crescita - PSC - è un accordo istituito tra i paesi europei nel 1997 mirato a rafforzare il controllo dei conti pubblici dei paesi, verso una maggiore integrazione monetaria**

Accordo recepito nei paesi con varie formulazioni che verranno successivamente riviste nel tempo

Decorrenza 2016 (es. Spagna dal 2020)

Pareggio aggregato EELL, non obbligo e derogabile (es. Germania)

Legge ordinaria (in costituzione solo Italia e Spagna)

**In Italia interpretazione del fiscal compact molto restrittiva: prevale il rigore dei conti pubblici**

# La regola del PSI

---

$$E_{\text{corr}}(\text{comp}) + E_{\text{cap}}(\text{cassa}) - G_{\text{corr}}(\text{comp}) - G_{\text{cap}}(\text{cassa}) \geq X_i$$

*PSI saldo obiettivo maggiore di 0  
Determinato per ogni comune*



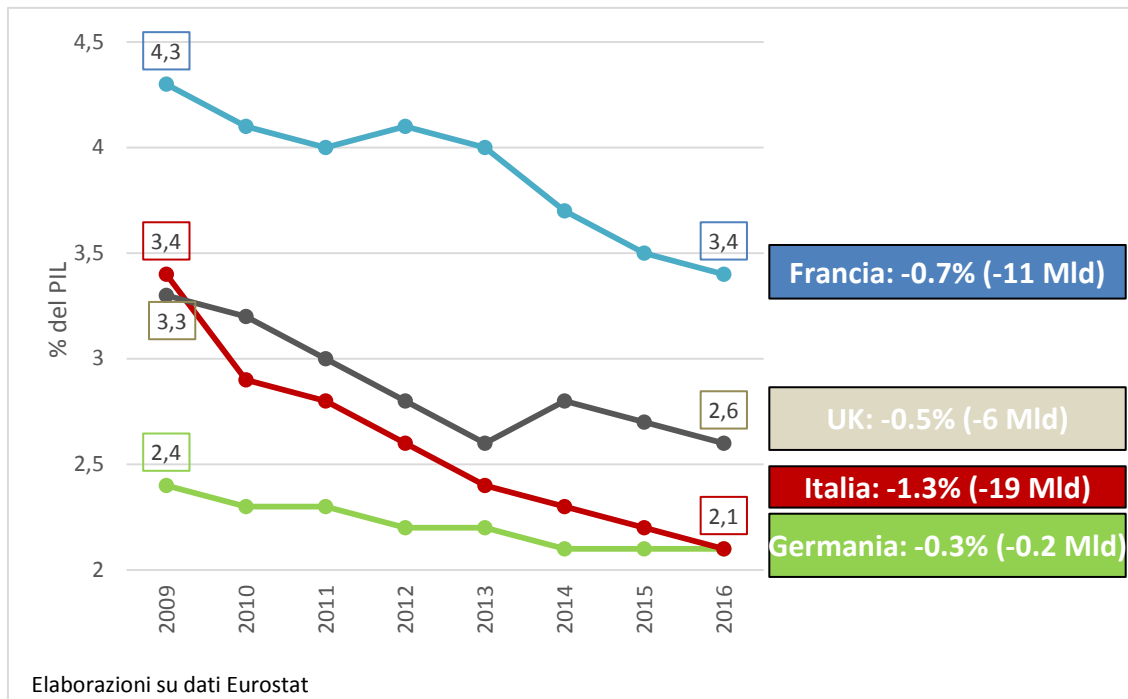
Si tagliano gli investimenti, perché più flessibili rispetto alla spesa corrente

Limiti alla cassa -> Frenano i pagamento alle imprese

Penalità per gli enti inadempienti

# Investimenti pubblici, il confronto europeo

## Investimenti pubblici su PIL, %

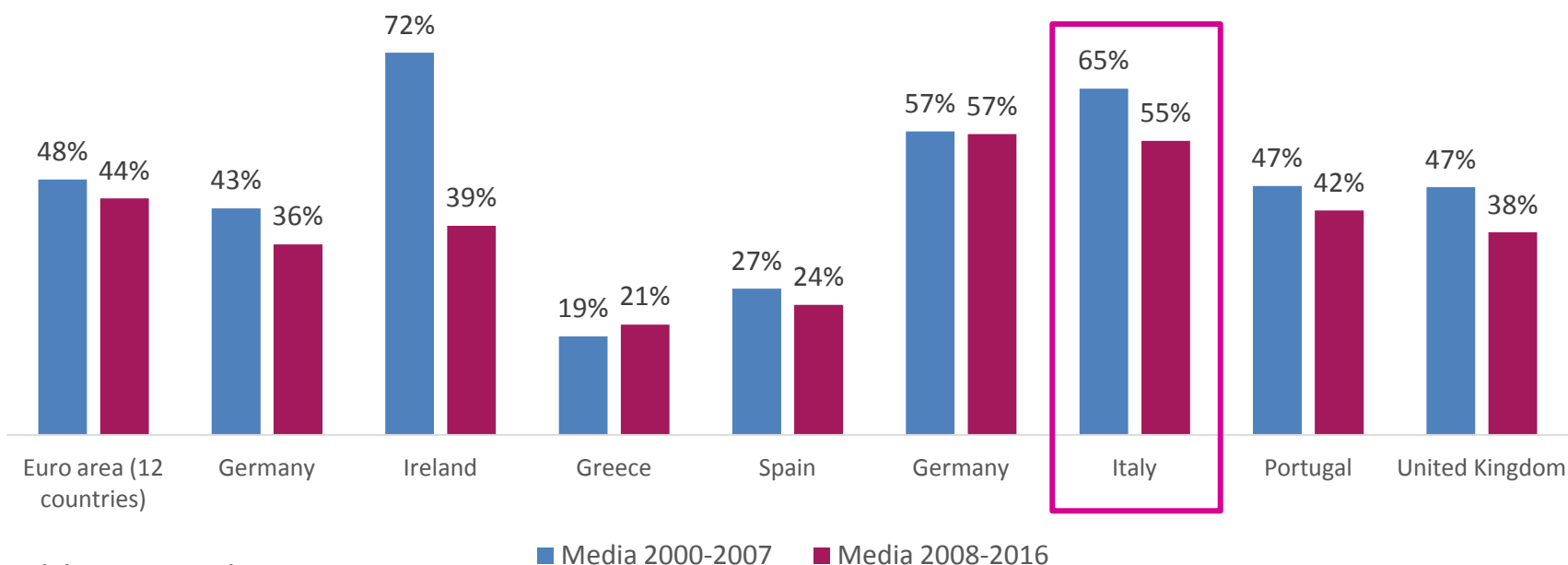


Nel corso della prima fase della crisi (2008-2009) gli investimenti pubblici sono aumentati, svolgendo una funzione parzialmente anticiclica (il loro peso sul totale degli investimenti ha raggiunto il livello massimo del 17% nel 2009), nella fase successiva il loro andamento è stato assolutamente declinante (e quindi pro-ciclico).

La situazione italiana è particolarmente delicata rispetto ad altri stati europei. La spesa pubblica per investimenti cala di circa l'1% tra il 2009 e il 2015 (dal 3,4 al 2,1 del PIL), per un ammontare di 19 miliardi di euro.

# La spesa pubblica per investimenti degli enti decentrati

## Spesa pubblica infrastrutturale Quota amministrazione locale



Il contributo al risanamento riguarda soprattutto gli enti decentrati

Le evidenze ormai consolidate degli ultimi 10 anni

# 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:** deroga 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

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

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 "finale"

<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

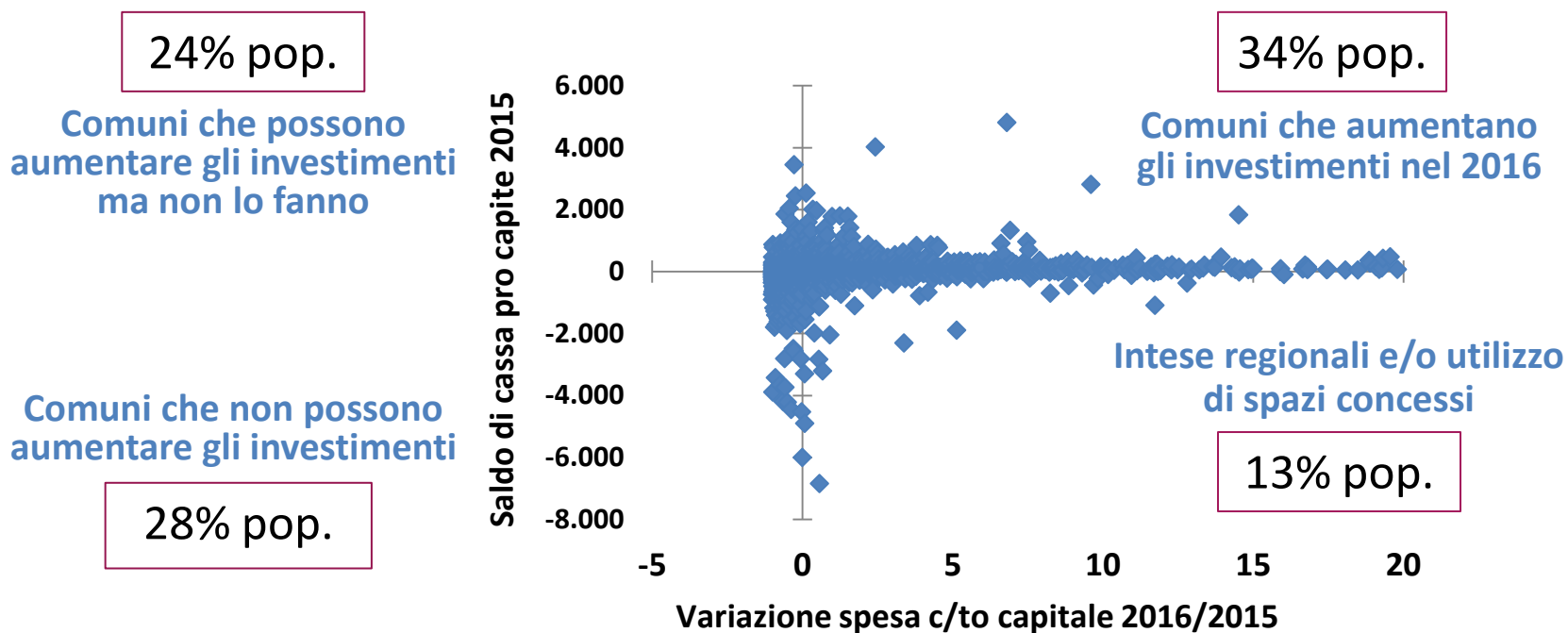
Valide ai  
fini del  
saldo  
finale

Vincolo contabile diverso da vincolo di finanza pubblica

**Pareggio di bilancio mirato al controllo del debito, ma non è misura rivolta a sostenere gli investimenti**

# Il 2016 e il superamento del PSI: gli investimenti potenziali dei comuni e gli investimenti effettivi

Nel 2016 i comuni possono utilizzare le risorse di cui dispongono per investire. Si aprono spazi di investimento per gli enti che hanno **saldi di competenza > 0** e **disponibilità di cassa**: quali gli effetti?



Nel 2016 i pagamenti in c/capitale si riducono **del -13%** (Istat)

# L'efficacia delle politiche di rilancio: 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

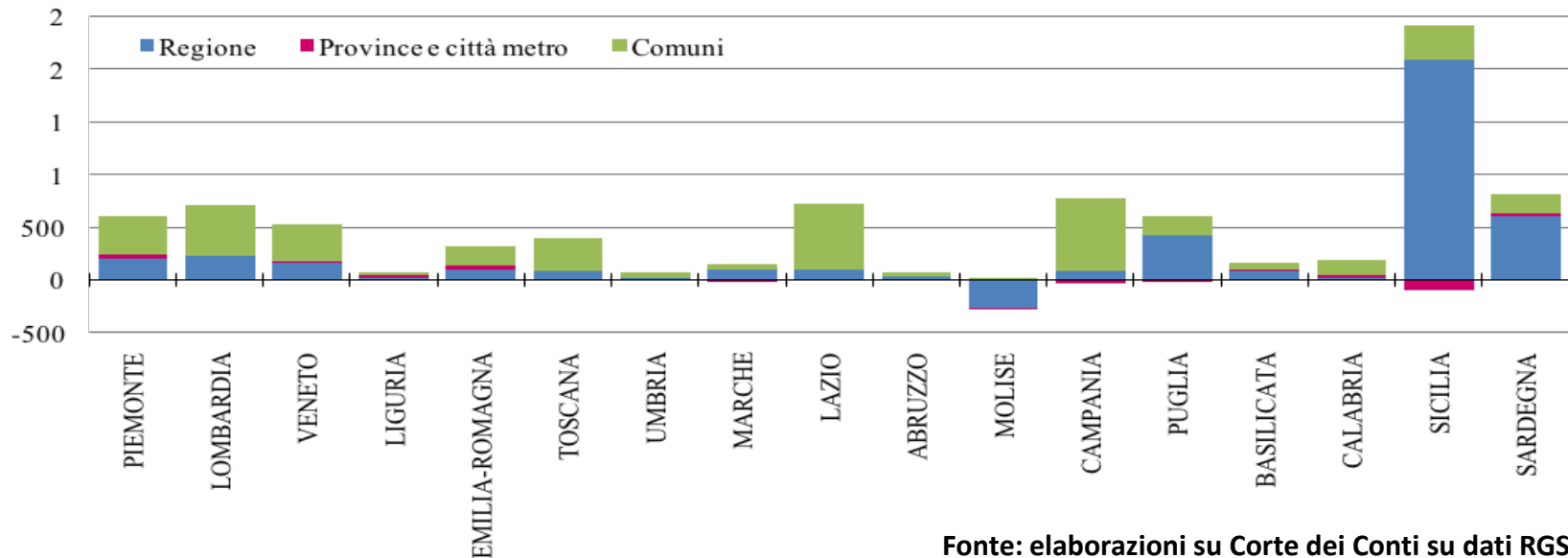
1. Non emergono chiare evidenze dell'effetto diretto e immediato degli interventi di superamento del Patto sulle scelte di investimento.
2. Non emergono chiare evidenze dell'effetto della **disponibilità di risorse** sulle scelte di investimento.

# Le difficoltà di spesa degli enti comportano un eccesso di risparmio (l'overshooting)

Ma se il numero di enti che rientrano all'interno del saldo obiettivo aumenta, ancora elevato è l'eccesso di risparmio accumulato dai Comuni (dai 3 ai 4 miliardi di *overshooting*).

## SALDO REGIONALE CONSOLIDATO

Saldo effettivo - saldo obiettivo per tipologia di ente e per regione (overshooting). Milioni di euro



Fonte: elaborazioni su Corte dei Conti su dati RGS

Non sono solo i comuni a presentare un “eccesso di risparmio” ma analoghe difficoltà di spesa vengono manifestate dalle amministrazioni regionali, nonostante siano soggette a restrizioni finanziarie.

**Incapacità di programmare o altre le cause?**

# 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)	Spazi finanziari <b>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.

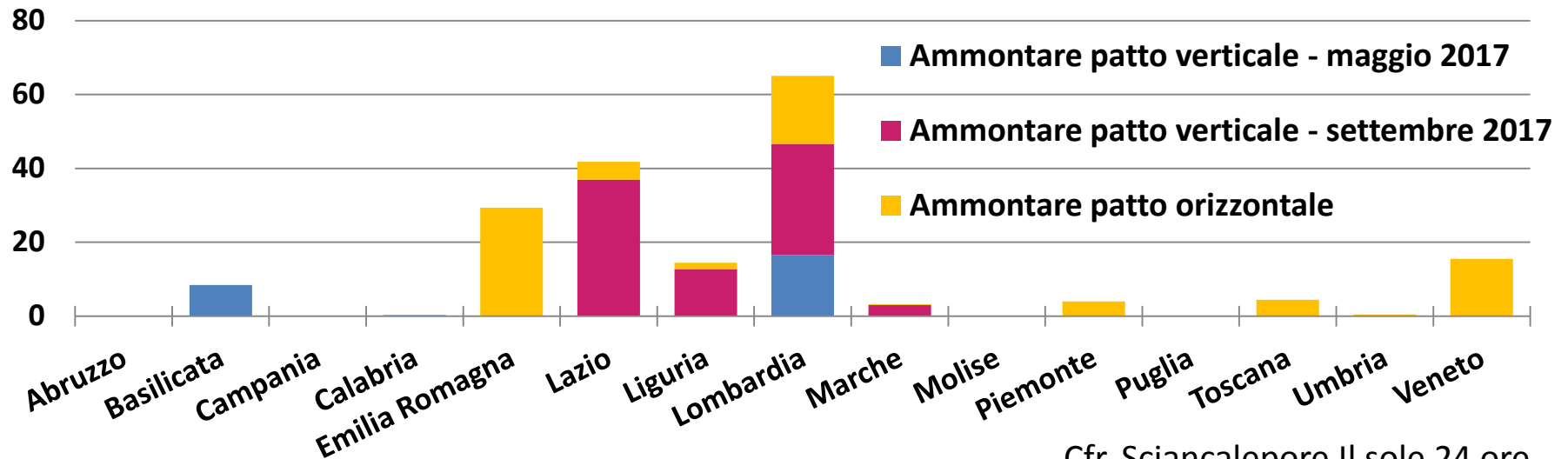
Azione di supporto agli enti per velocizzare la spesa dei Fondi di Coesione attraverso i Patti per lo sviluppo.

Risultato -14% uscite cassa 2017 comuni

# Nonostante lo scarso utilizzo delle risorse, le intese regionali non hanno successo

Agli investimenti locali serve più collaborazione: il consolidamento delle risorse del territorio è uno strumento promettente di gestione integrata degli investimenti

## Spazi scambiati (187 milioni di euro)



Cfr. Sciancalepore Il sole 24 ore

Le regioni, a causa dei tagli a cui sono soggette, non dedicano risorse alle Intese.

- in Lombardia gli spazi ceduti dagli enti vengono acquisiti dalle regioni e finanziano patto verticale;
- in Emilia la cessione di spazi viene incoraggiata attraverso priorità sul patto verticale
- In Veneto le eccedenze dei patti orizzontali vengono cedute alla regione.

Viene meno il ruolo **finanziario** e di **governance** delle regioni

# 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

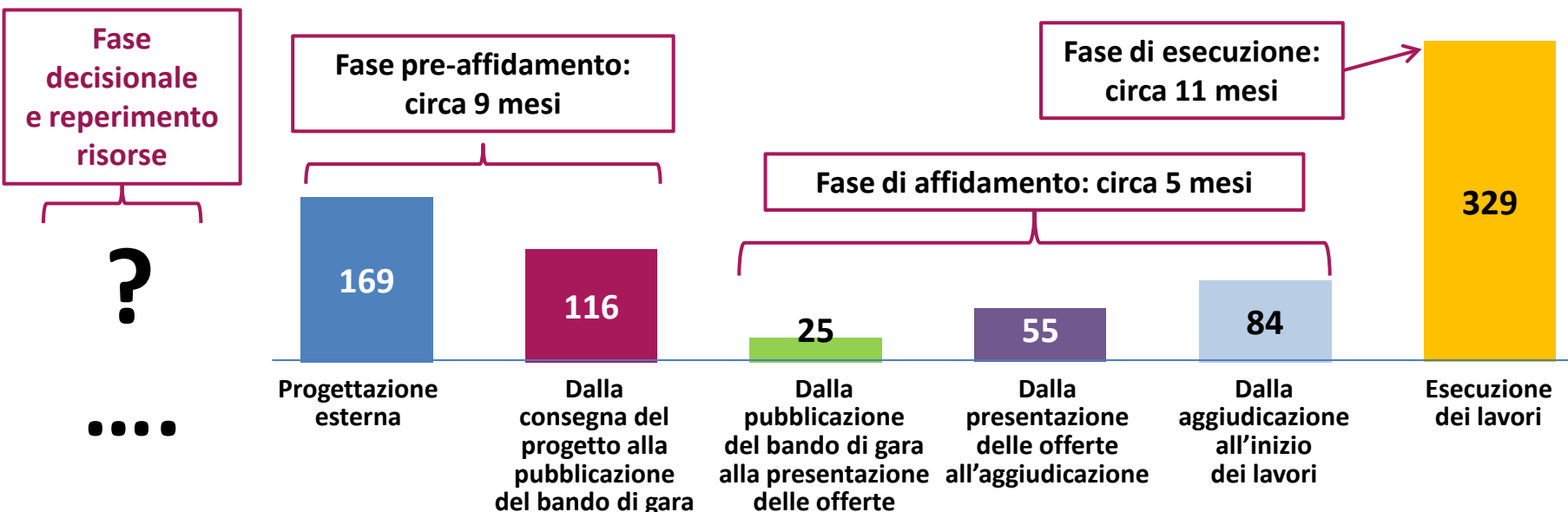
L'incremento degli investimenti pubblici rappresenta ancora l'asse principale della manovra dedicata agli enti locali.

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

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  $\geq$  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?**

0. non è la mancanza di risorse
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. Legge di Bilancio (+)
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.

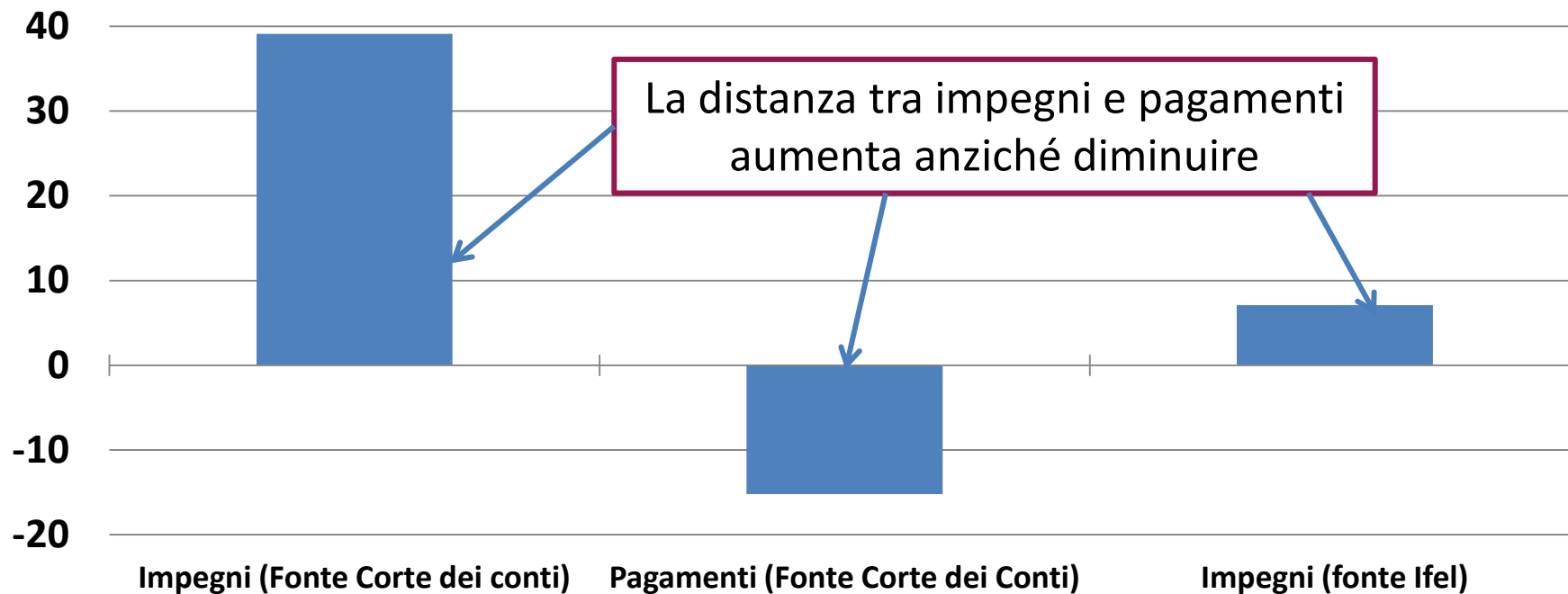
**Necessità di accelerare le riforme e mancanza di competenze adeguate a gestire l'innovazione**



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

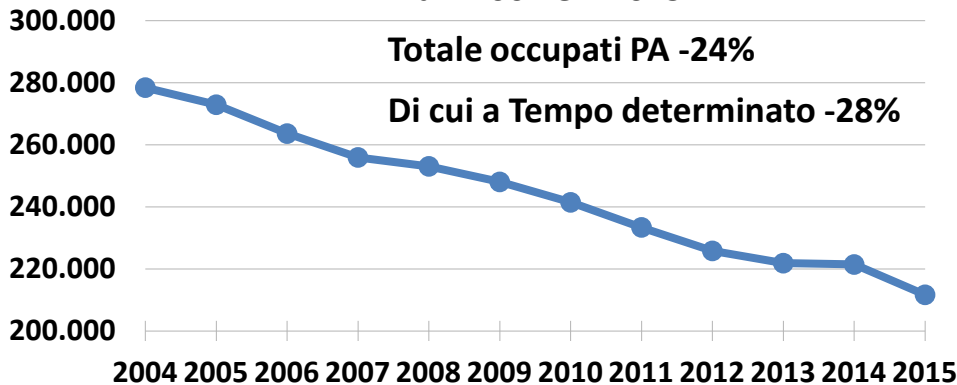
### Comparto Regioni – Enti locali

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 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

QUALITÀ ISTITUZIONALE QUALITÀ AMMINISTRATIVA EFFICIENZA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E SISTEMI DI SELEZIONE

# Quali strategie per gli investimenti locali?

## Riforme e qualità istituzionale

---

### *RAPIDA Entrata a regime delle riforme attraverso:*

- *l'emanazione delle **linee guida** Anac RIFORMA CONTRATTI (in uscita in questi giorni) rivolte ad agevolare la riorganizzazione operativa delle attività;*
- *una più decisa attivazione delle **Intese regionali** (quali modalità di condivisione delle risorse per gli investimenti a scala regionale);*
- *accompagnare le risorse finanziarie con la capacità di gestione ossia il **capitale umano** (per introdurre innovazione è necessario il supporto delle competenze) e **la qualità amministrativa e istituzionale**;*
- *un **riordino istituzionale** più chiaro e coerente - assetti di governance decentrata: regioni, province, città metro, comuni, unioni di comuni.*

# Le politiche per gli investimenti pubblici, le regole e gli impatti

*Patrizia Lattarulo*

*Università degli Studi di Firenze*

21 Maggio 2018