

Le spese di investimento di Regioni ed Enti Locali nella Legge di Bilancio 2019

La spesa di investimento negli enti territoriali: analisi e prospettive

Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo

Conferenza ANCREL-CONTARE
Bologna, 8 Febbraio 2019

Il controllo della spesa pubblica e gli interventi di razionalizzazione

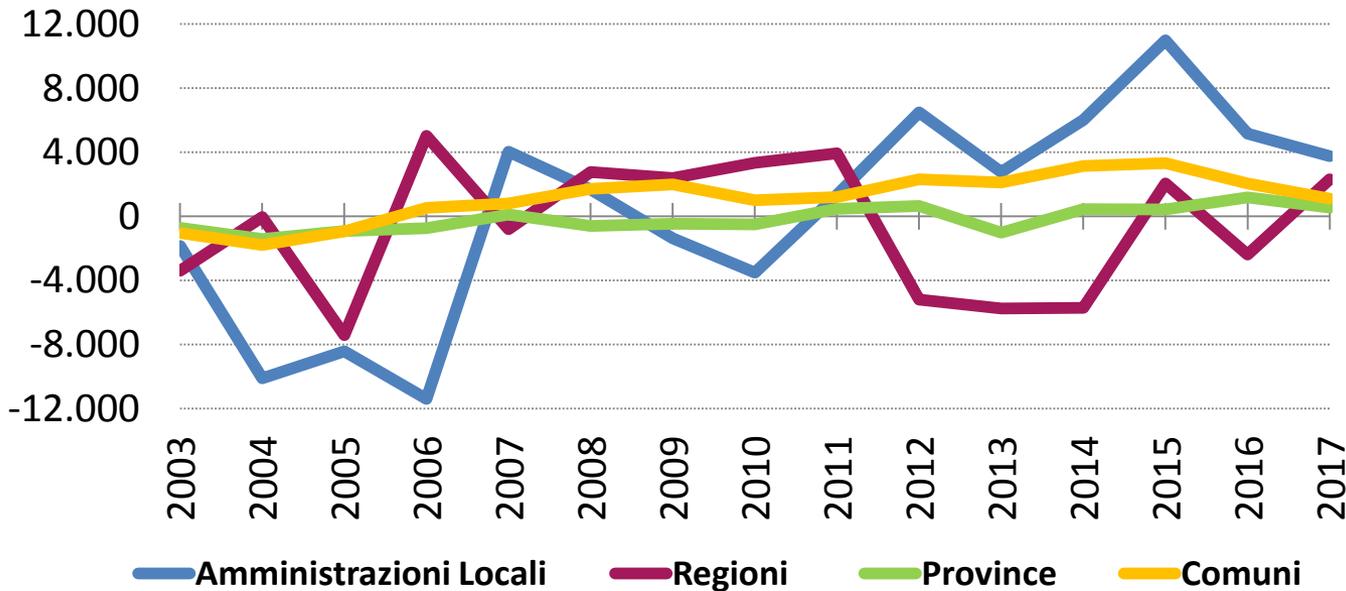
Le misure di controllo della spesa pubblica nascono con l'obiettivo di:

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

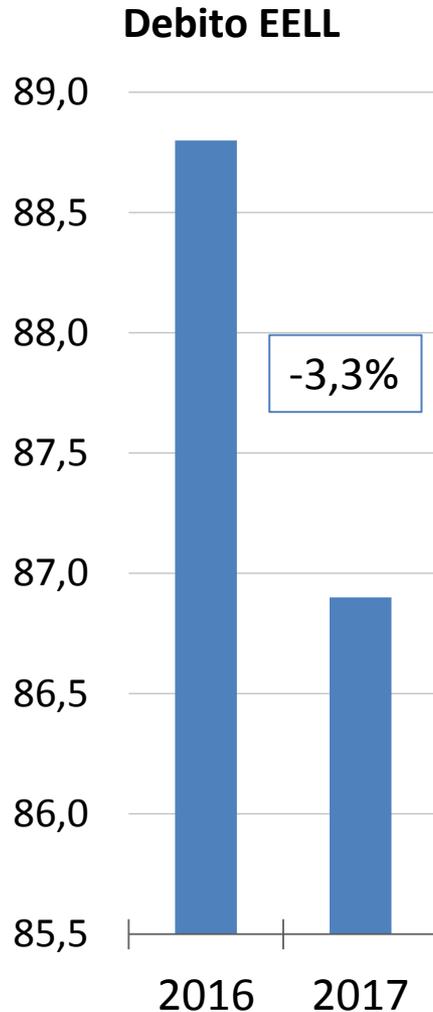


Effetto del Patto di Stabilità, vincoli a specifiche voci di spesa, vincoli al turn over, freno al ricorso al debito

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

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

L'indebitamento delle Amministrazioni locali in Italia, pari al 5,4% del Pil, è in calo



- A fine 2017 il debito delle Amministrazioni locali è pari a 86,9 miliardi di euro (con un calo del 3,3% rispetto al valore dell'anno precedente) ed è 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: Nord Est 3%, Nord Ovest 4,8%, Centro 6,9% Mezzogiorno 7,4%.
- A livello regionale il valore più basso è quello del Trentino A.A. dove l'indebitamento delle Amministrazioni locali è pari solo all'1,3% del Pil regionale (seguite da Emilia 2,9 e Lombardia 3,1).
- L'indebitamento delle Amministrazioni locali italiane è legato per oltre il 75% a prestiti con istituti finanziari e con C.D.P. (il 25% sono titoli e altre passività)
- La contrazione di nuovi mutui è diminuita dell'85% negli ultimi 10 anni

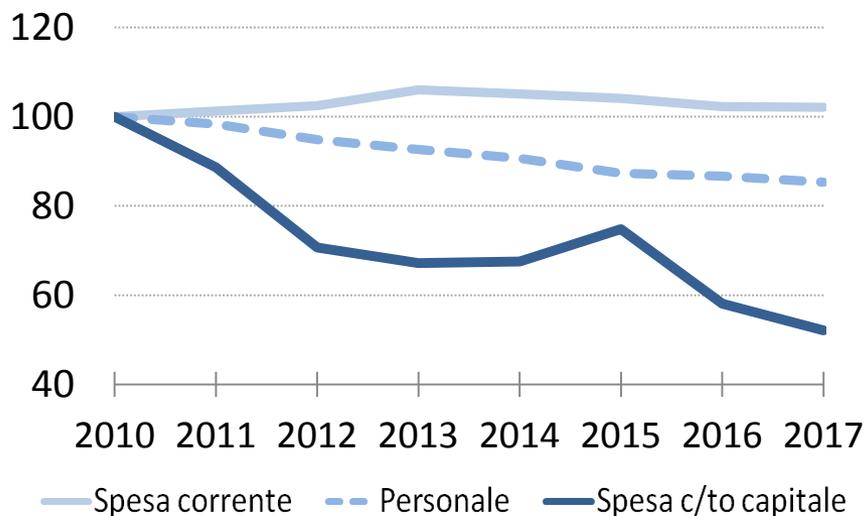
Fonte: SRM su Banca d'Italia, 2018

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

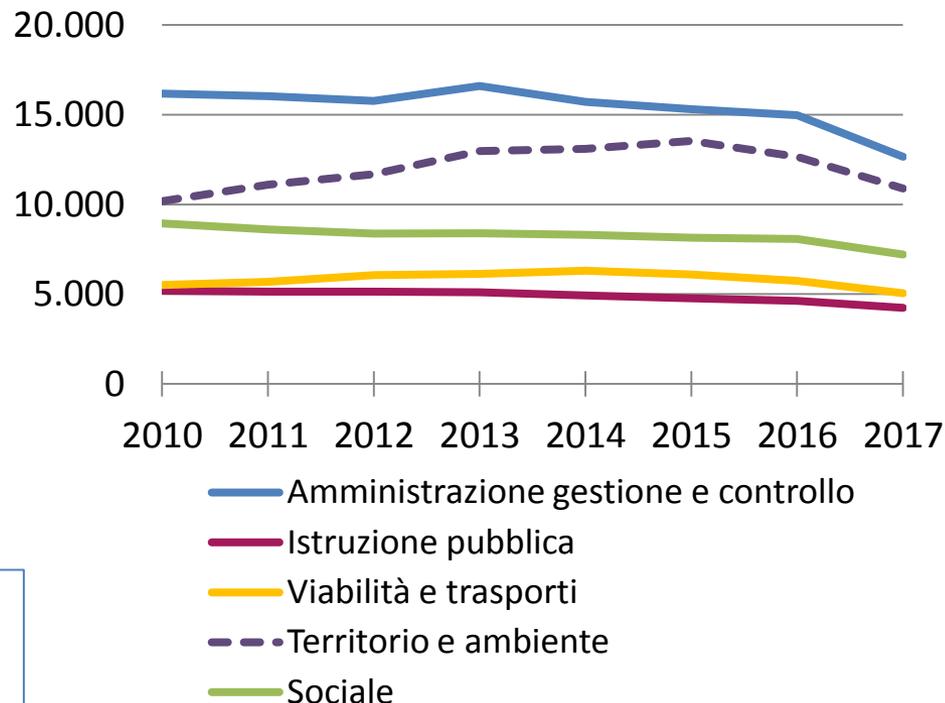
Spesa per classificazione economica

Numeri indice 2010=100



I comuni erogatori di servizi ai cittadini

Val. assoluti milioni euro



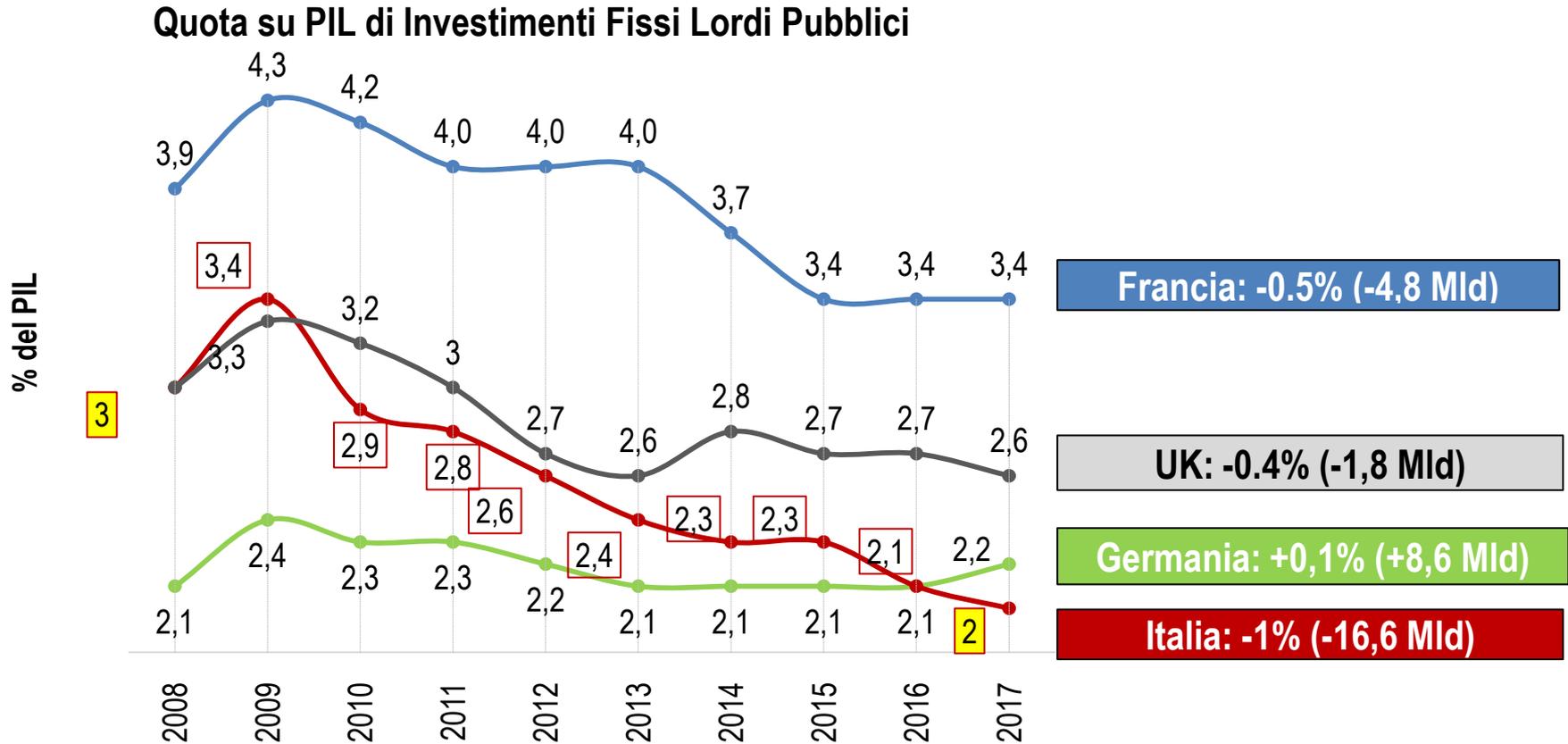
- Diminuisce la spesa per investimenti
- La spesa corrente subisce un freno
- Diminuisce la spesa per il personale, ma non si tratta di maggiore efficienza -> **Età media > 55 anni > freno alla innovazione**

Più colpite le funzioni amministrative, l'istruzione e il sociale



Focus sugli investimenti

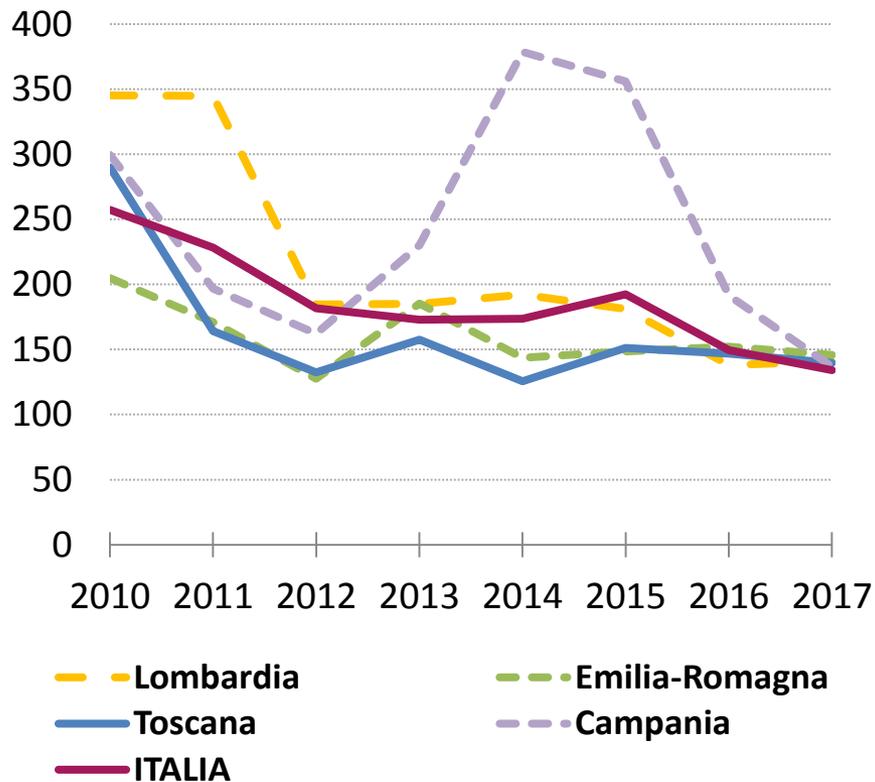
La riduzione degli Investimenti fissi lordi in Italia è sempre più critica, anche in confronto ai paesi europei



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 nel 2017 riguarda tutte le regioni. Perché ci interessa la congiuntura degli investimenti?

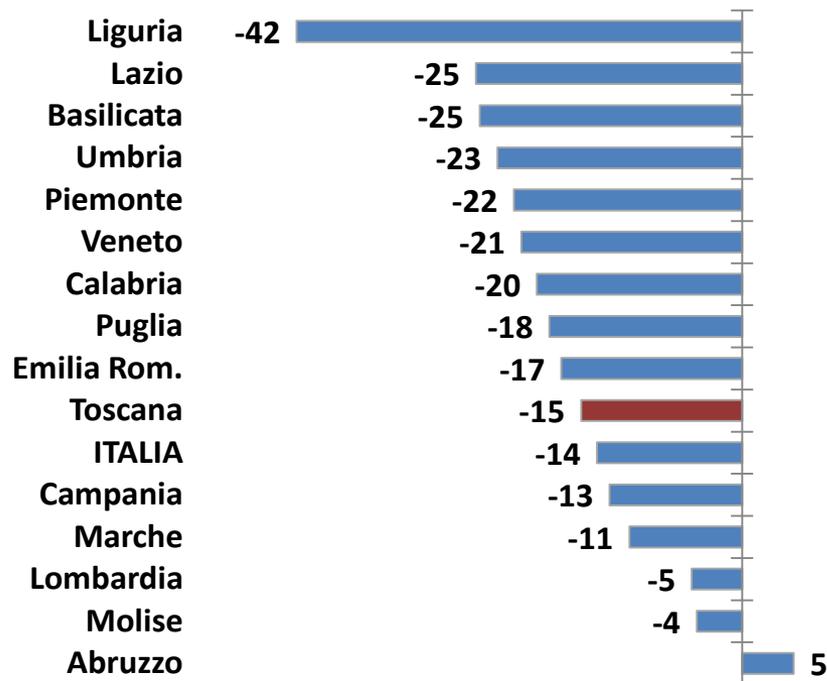
Spesa in c/capitale dei comuni Valori procapite, euro



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

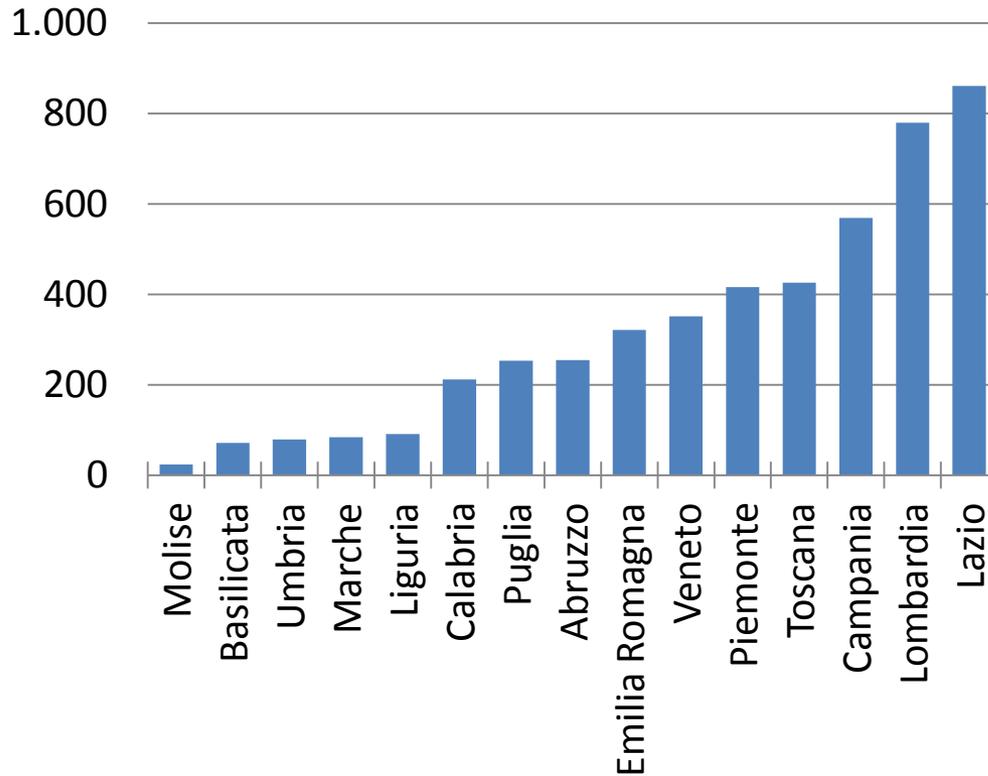


La variazione negativa riguarda tutte le aree del paese

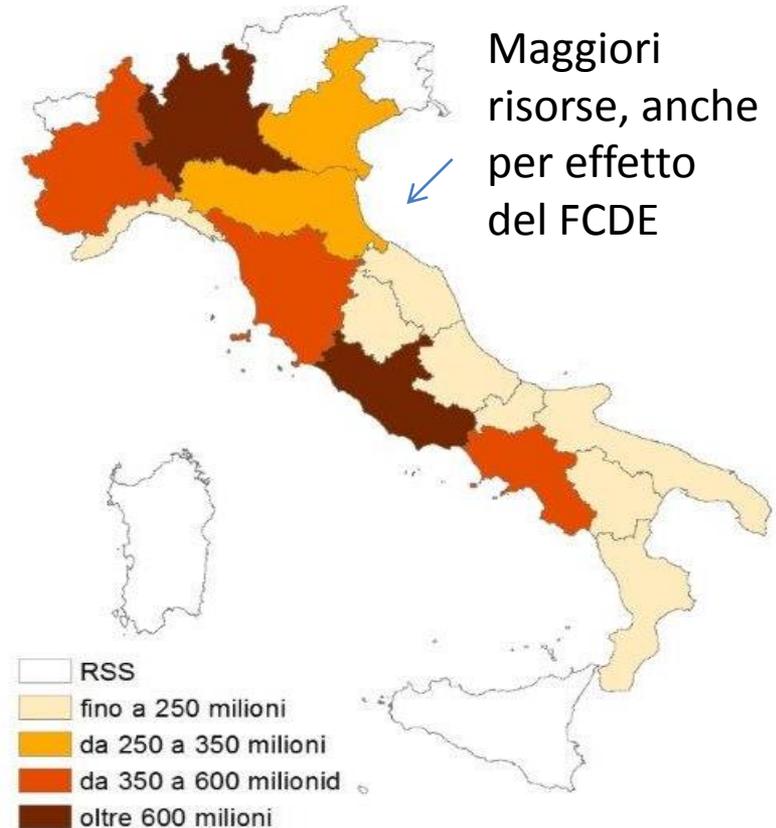
Le disponibilità non utilizzate dalle amministrazioni comunali

Overshooting 2017

Saldo finale di competenza.
Valori assoluti in milioni di euro



Saldo finale di competenza.
Valori assoluti

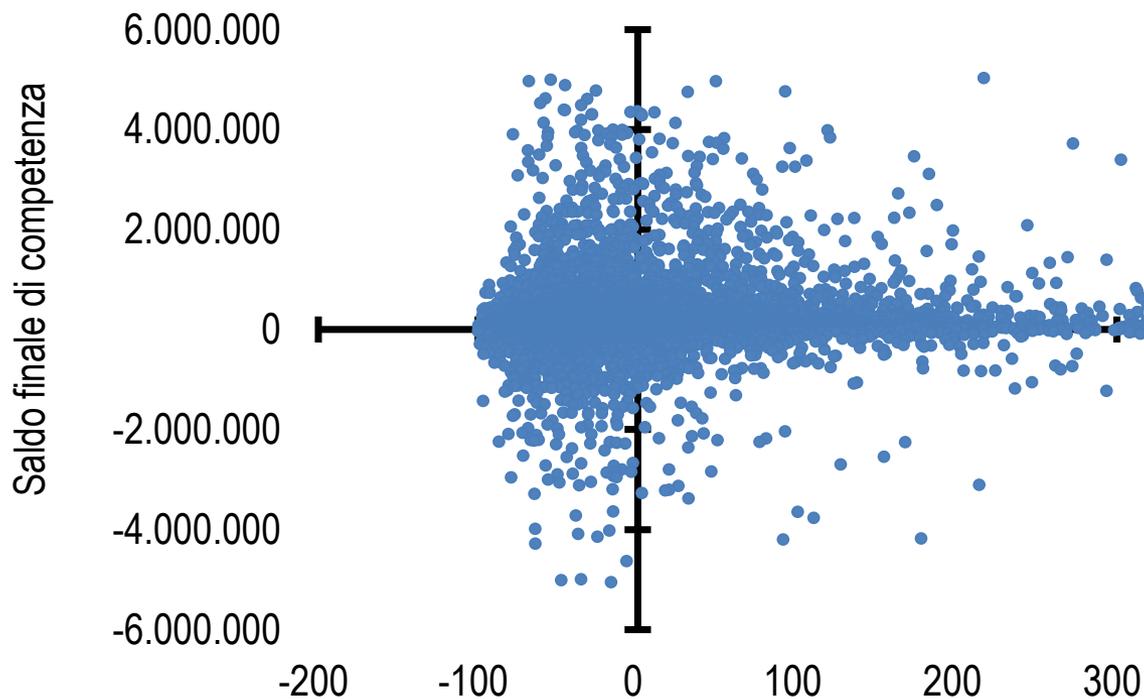


Il totale dei comuni delle RSO ha realizzato un overshooting di circa 4,7 miliardi di euro
Risorse che andranno “perse” dal comune, per andare nell’avanzo (secondo regole 2018).
Quali cause?

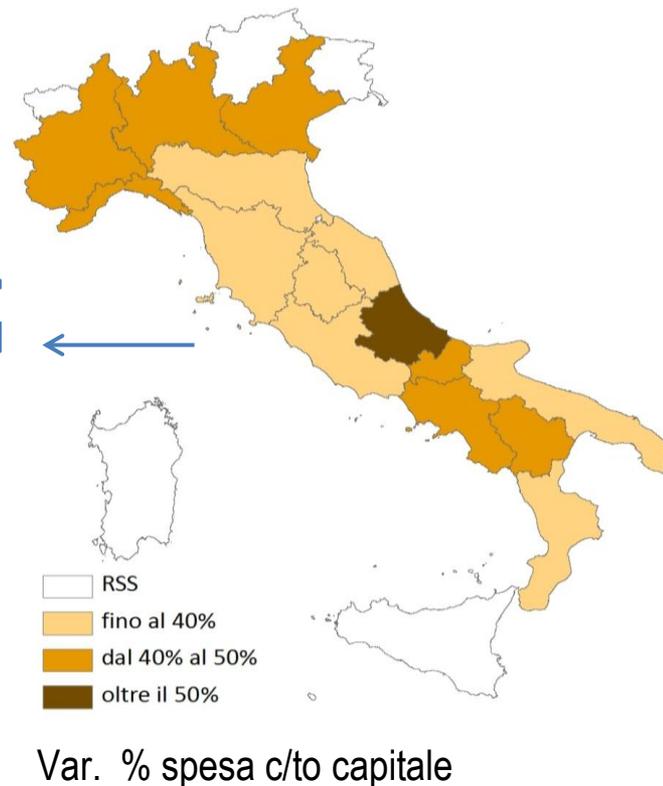
Solo alcuni utilizzano le disponibilità.

Comuni che aumentano la spesa in c/to capitale

Distribuzione dei Comuni per variazione della spesa c/to capitale e saldo finale di competenza (t-1)



% comuni che aumentano la spesa in c/capitale per regione



I Comuni che potevano aumentare la spesa in c/to capitale si collocano nella parte superiore del grafico ma solo quelli nel quadrante in alto a destra lo hanno fatto.

Nelle aree del nord e nelle aree con disastri naturali meno del 50% degli enti aumenta la spesa in c/cap. Ma comunque per importi inferiori a quanto possibile.

Le caratteristiche dei comuni che aumentano/non aumentano gli investimenti

Le caratteristiche che accomunano i comuni per comportamento di spesa c/cap

Risultati dell'analisi cluster

- 1. Non potevano e non l'hanno fatto.** Pochi comuni (10%), che riducono molto gli investimenti (-35%), almeno un saldo negativo (cassa o competenza), soprattutto comuni del sud
- 2. Molti potevano e prevalentemente comunque non l'hanno fatto.** Gruppo più numeroso (65%), alti saldi di competenza, scarsità di organico
- 3. Potevano e l'hanno fatto.** Raccoglie il 25% dei comuni, hanno entrambi i saldi positivi, aumentano gli investimenti ma solo del 5%, hanno un elevato numero di dipendenti

Escluso comuni Abruzzo

Le nuove regole hanno modificato le scelte di investire? Le determinanti delle scelte di investimento

Obiettivo: Effetto del cambiamento normativo/istituzionale sulle scelte

Variabile risultato: Elasticità del comportamento 2017 e 2016 Variazione Gc/cap 2017/16

Determinanti (le 4 cause dei mancati investimenti)

- effetto dell'abbandono del patto e disponibilità di risorse (proxy saldo t-1)
- competenze e capitale umano (proxy personale e laureati)
- riforma contratti
- riforma contabile



Cause che non dipendono dal comune, ma uguali per tutti

Variabili di controllo

- capacità/propensione investire (spesa c/cap negli anni precedenti)
- caratteristiche socio eco del comune (n. abitanti, tasso di occupazione...)
- bilancio (entrate per categoria, fondi comunitari...)
- capacità amministrativa (indice di deficitarietà, velocità di spesa...)
- qualità istituzionale (variabili politiche..)
- capitale sociale (livello di istruzione dei residenti, volontariato...)

Organici e spesa corrente incidono sulla capacità di investire (anche se meglio i titoli di studio medio-bassi)

Disponibilità di saldo ovvero l'uscita dal PSI ha inciso sulle scelte di investire

La spesa c/cap (t-n) ha relazione negativa -> non investe di più chi aveva alta propensione ad investire, non c'è effetto "apprendimento", "esperienza" o "propensione ad investire".

Le nuove regole hanno modificato le scelte di investire?

La capacità esplicativa complessiva è bassa

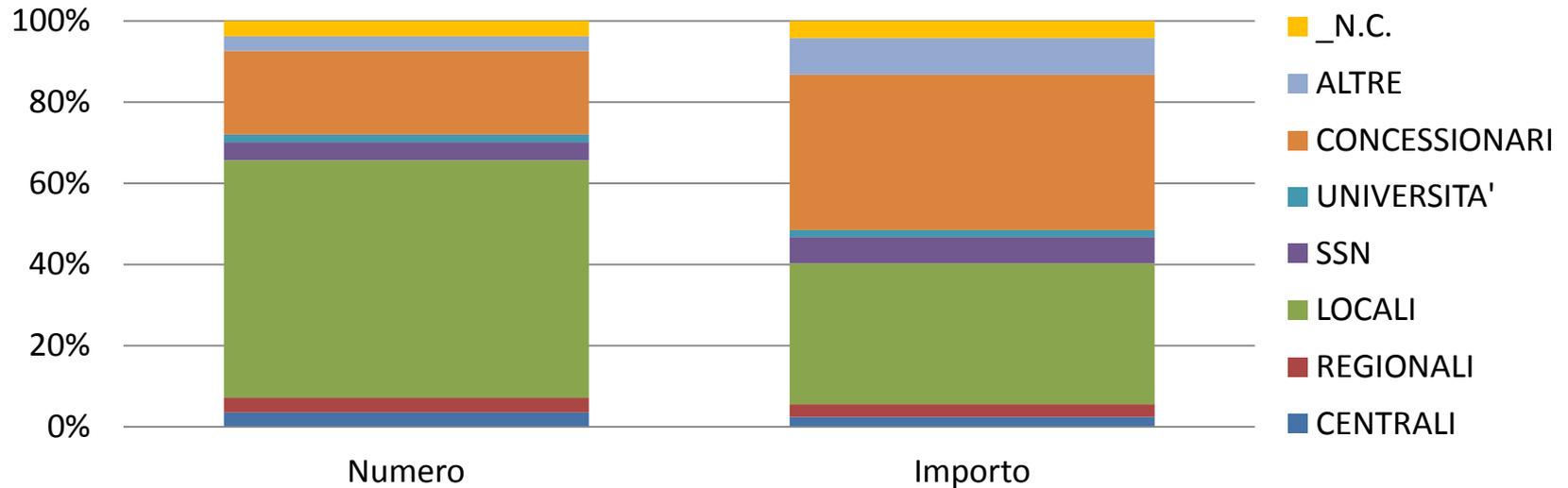


Residuo non spiegato = Incapacità del **modello** di cogliere i comportamenti:

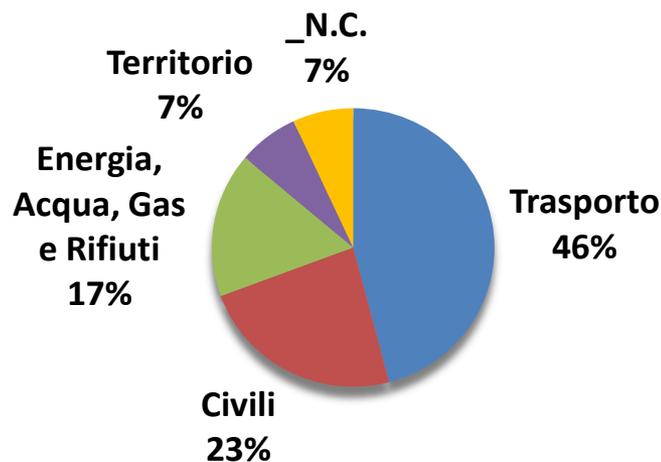
- **TEMPO** tempi tecnici di riavvio e mancanza progetti pronti
- **INCERTEZZA** in particolare riforma dei contratti priva di regolamenti attuativi
- **RISCHIO** in particolare vincoli contabili che aumentano il rischio di errore e di perdere le risorse una volta impegnate

Le opere pubbliche in avvio nel 2017

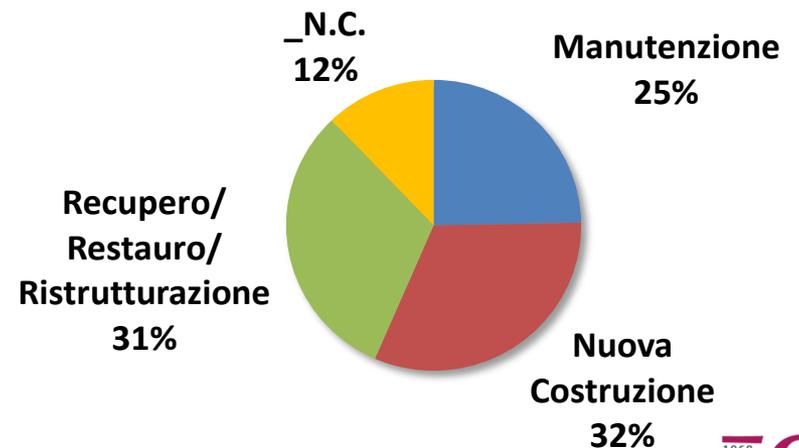
Lavori in avvio per ente (CIG) anno 2017



Importi per settore (tutte OOPP)



Importi per tipologia di opere (tutte OOPP)

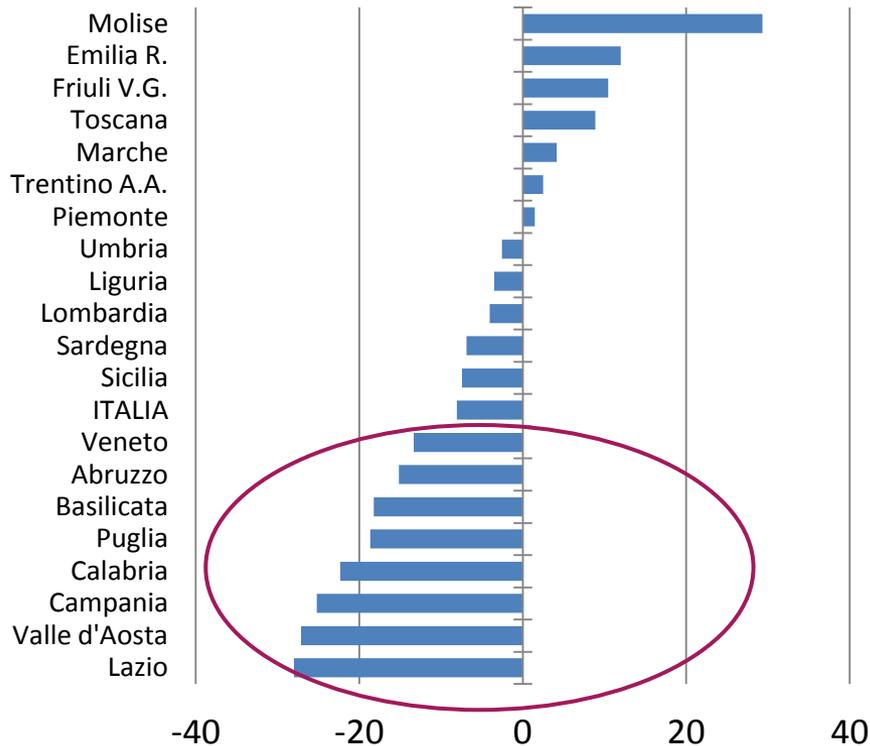


IL FATTORE TEMPO: l'adattamento alle riforme è avviato nel 2018?

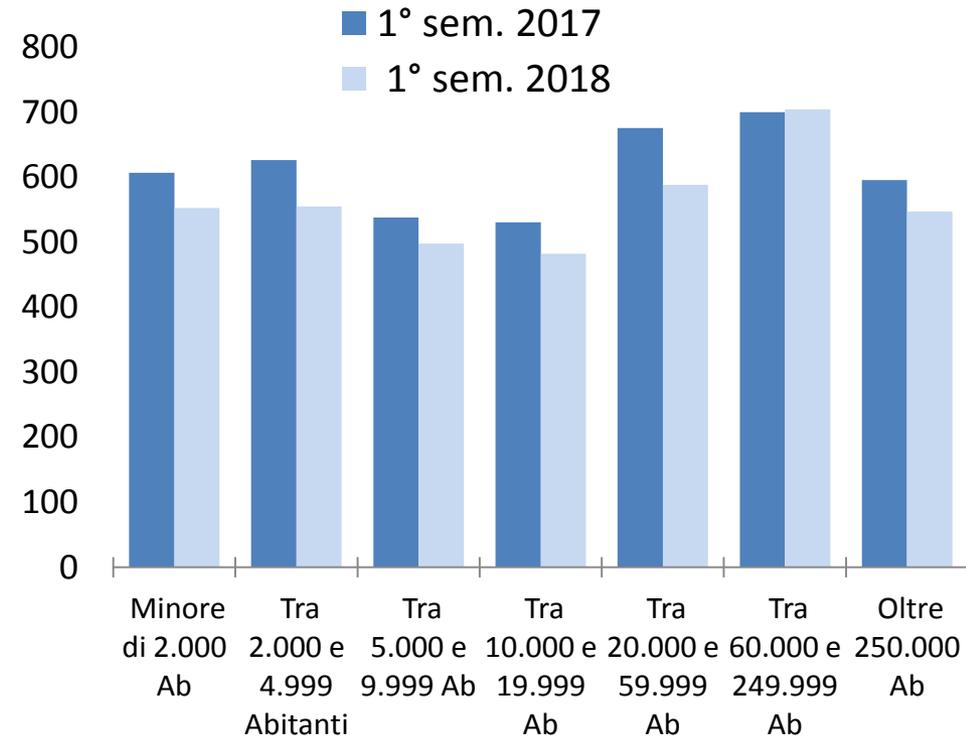
Congiuntura 2018

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

Per regione

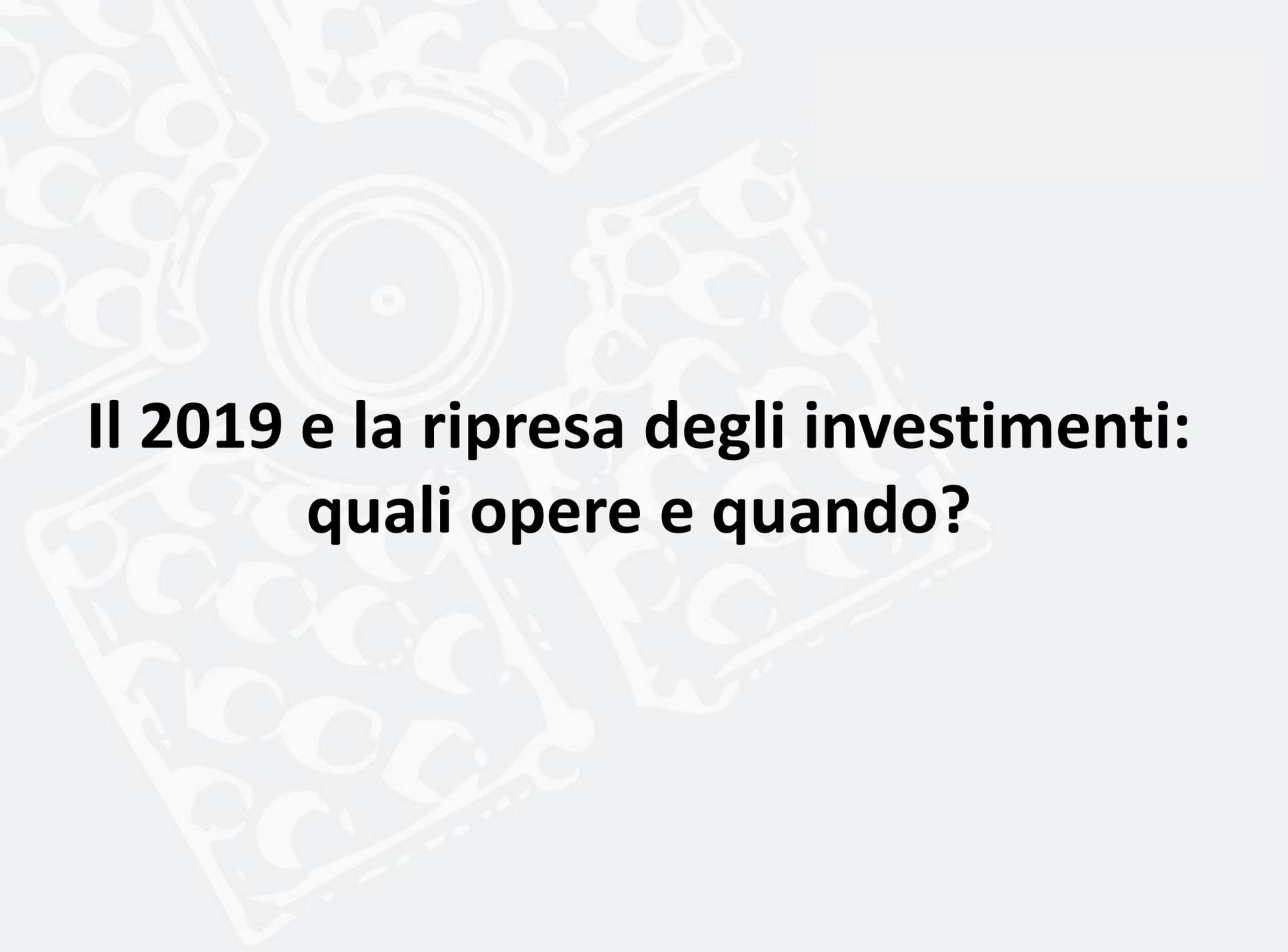


Per classe demografica



VARIAZIONE -8%. I primi mesi del 2018 non sono ancora tranquillizzanti, ma alcuni primi segnali di ripresa in regioni del nord sembrano comparire

L'analisi per classe demografica fa emergere le migliori performance delle città medio grandi rispetto a capoluoghi e piccoli centri. Riduzione della capacità di investimento diffusa.



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

Le risorse e gli interventi per gli investimenti dal 2019

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)

Opere pubbliche:

Riforma contratti

Fondo per gli investimenti strategici

Riforma contabile

PREVALE CONTROLLO DEI CONTI

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 per contratti; spese di progettazione incluse tra investimenti)

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

PREVALE SEMPLIFICAZIONE (PIÙ CHE RISORSE)

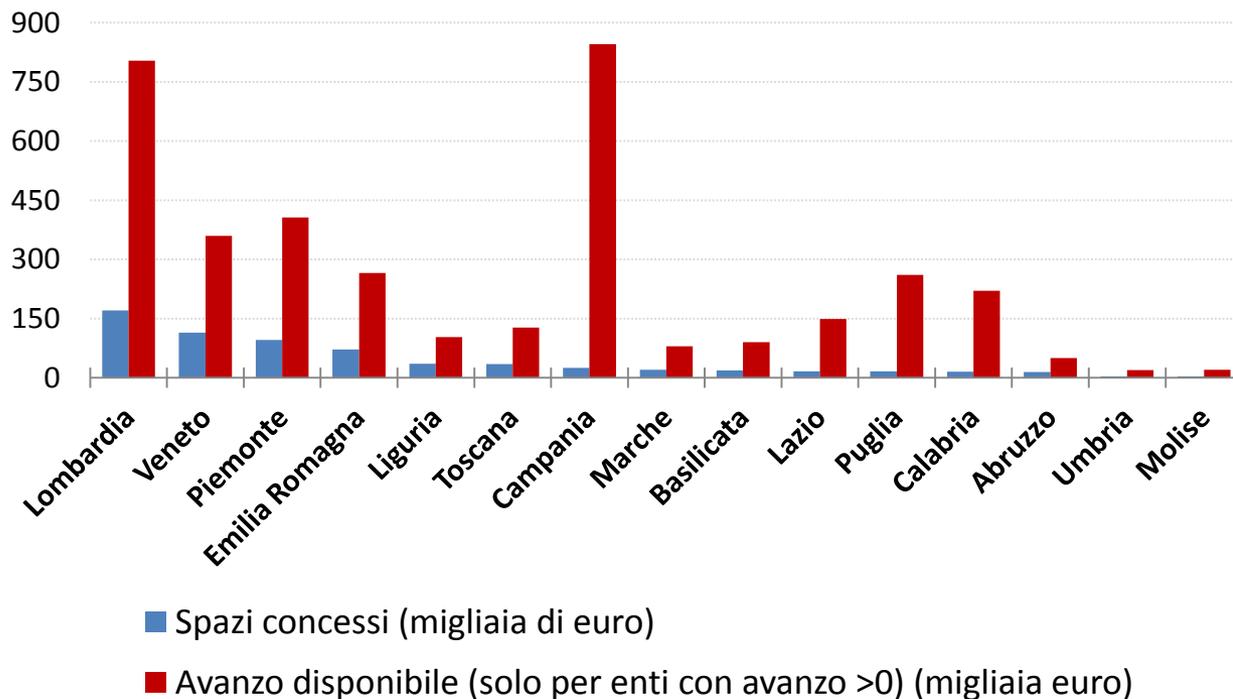
Gli stanziamenti previsti dalla legge di stabilità 2019 a sostegno degli investimenti (Italia)

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?

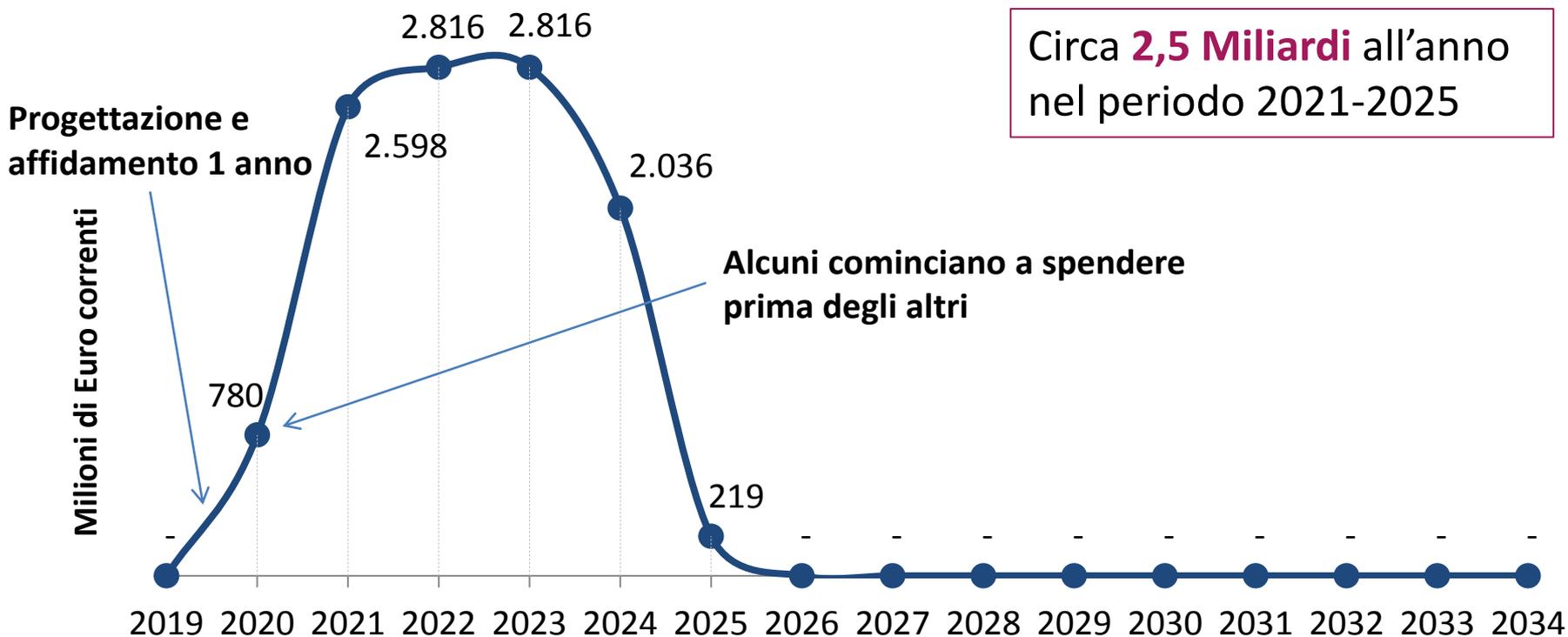
- A. comportava processo di autorizzazione;
- B. non liberava dai vincoli amministrativi nella programmazione che potevano determinare una perdita delle risorse non spese



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



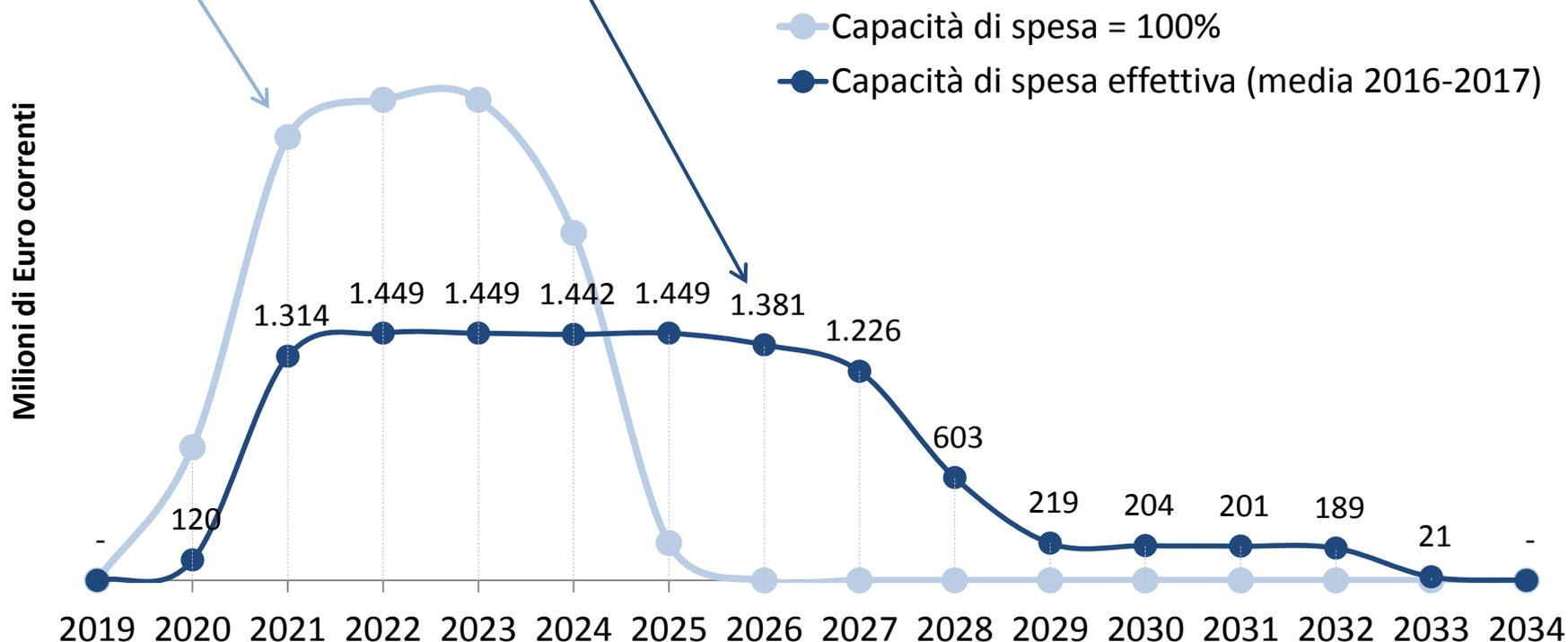
I profili di spesa dipendono dai tempi della progettazione/affidamento/esecuzione EFFETTIVI dei comuni per regione

Tempi medi opera pubblica dei comuni:

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

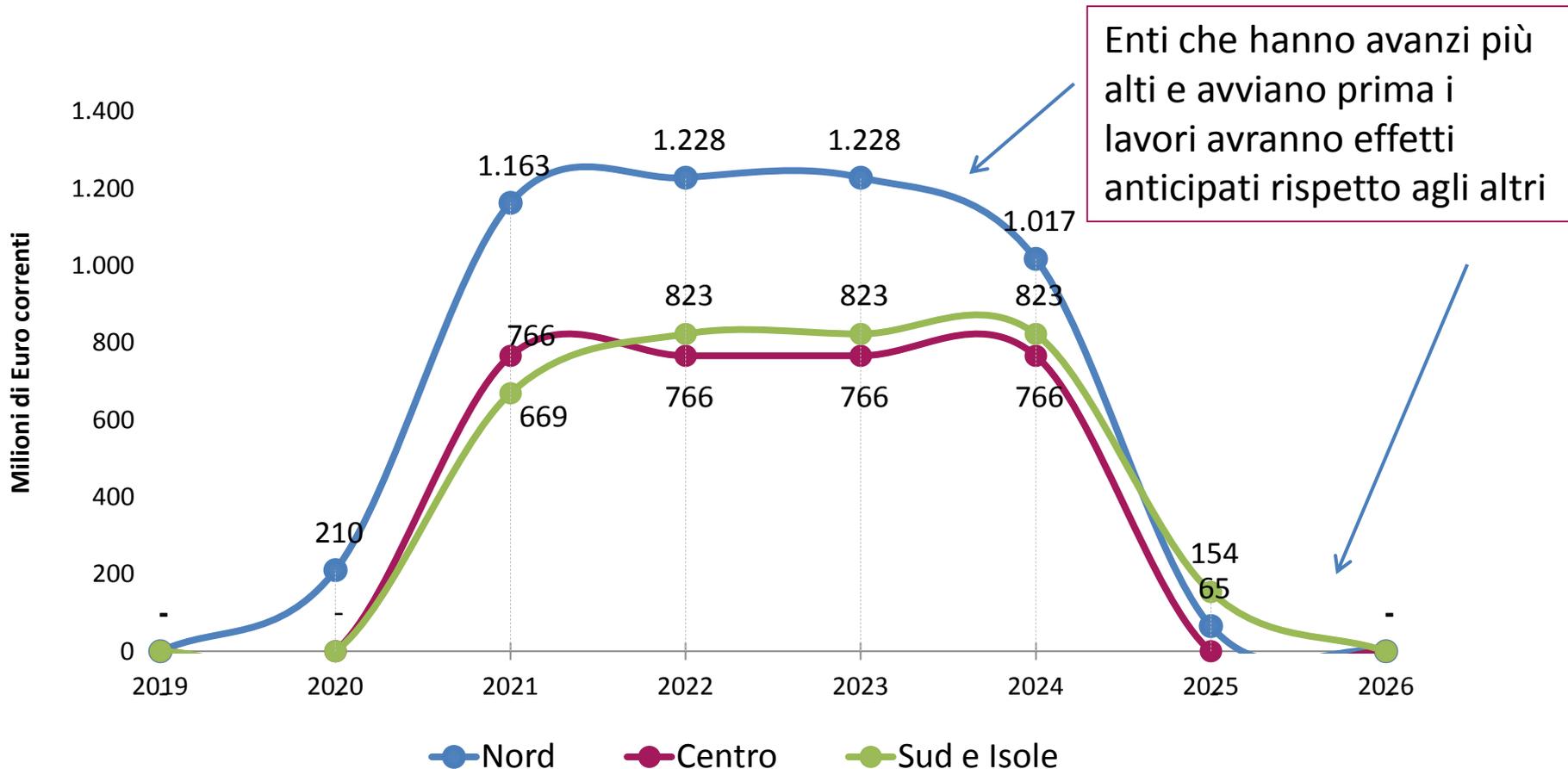
Proiezioni dell'investimento dell'avanzo (10 mld totali), "la produzione assicurata"

- **Hp 1** importo dell'avanzo distribuito in 4 anni (circa 2,5 mld all'anno) a partire dal 2019
- **Hp 2** importo dell'avanzo viene distribuito sulla base della capacità di spesa degli anni precedenti (quota investita del saldo disponibile)



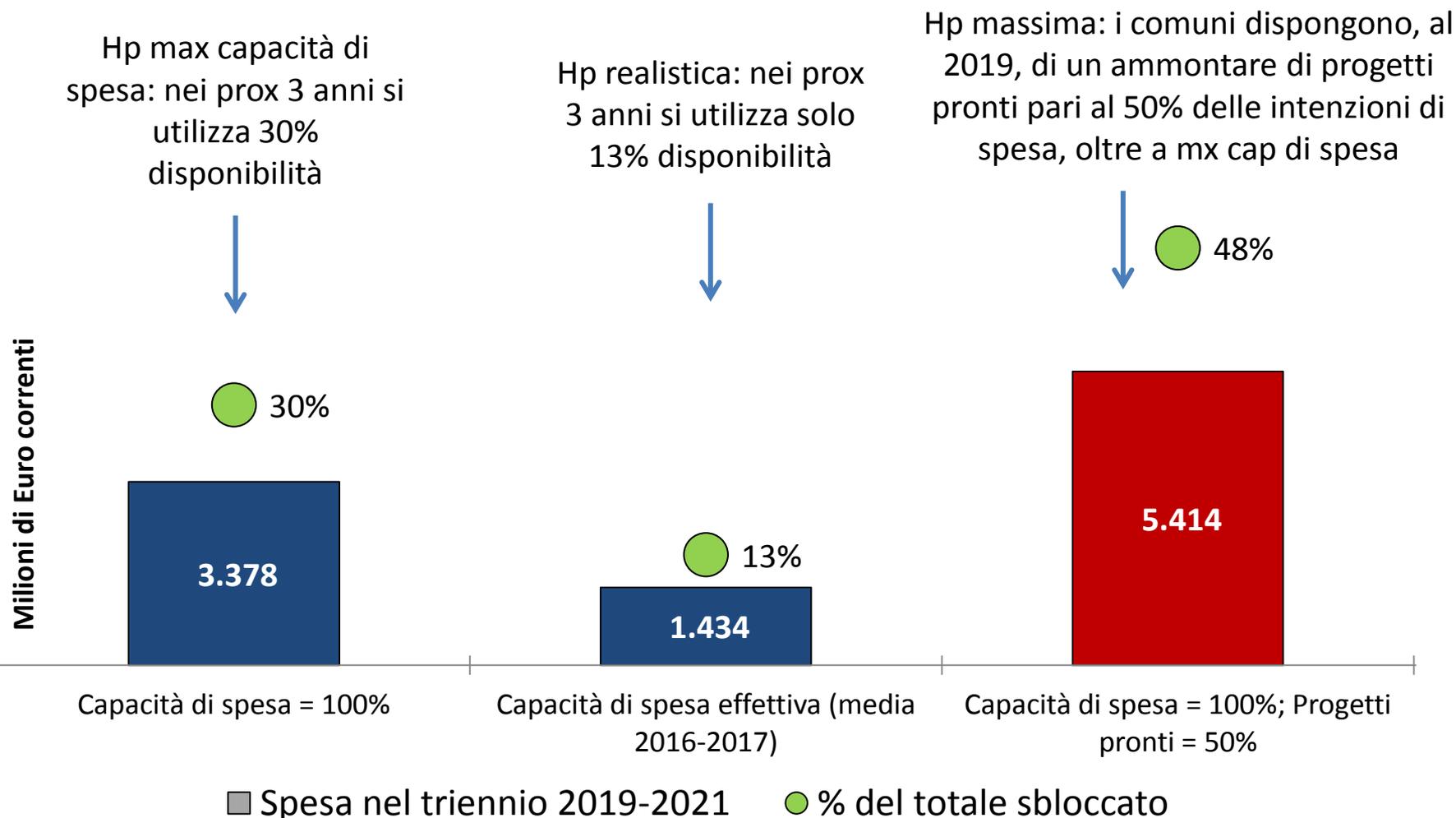
I profili di spesa dipendono dai tempi della progettazione/affidamento/esecuzione EFFETTIVI dei comuni per regione e dalla capacità di spesa degli enti

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.

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



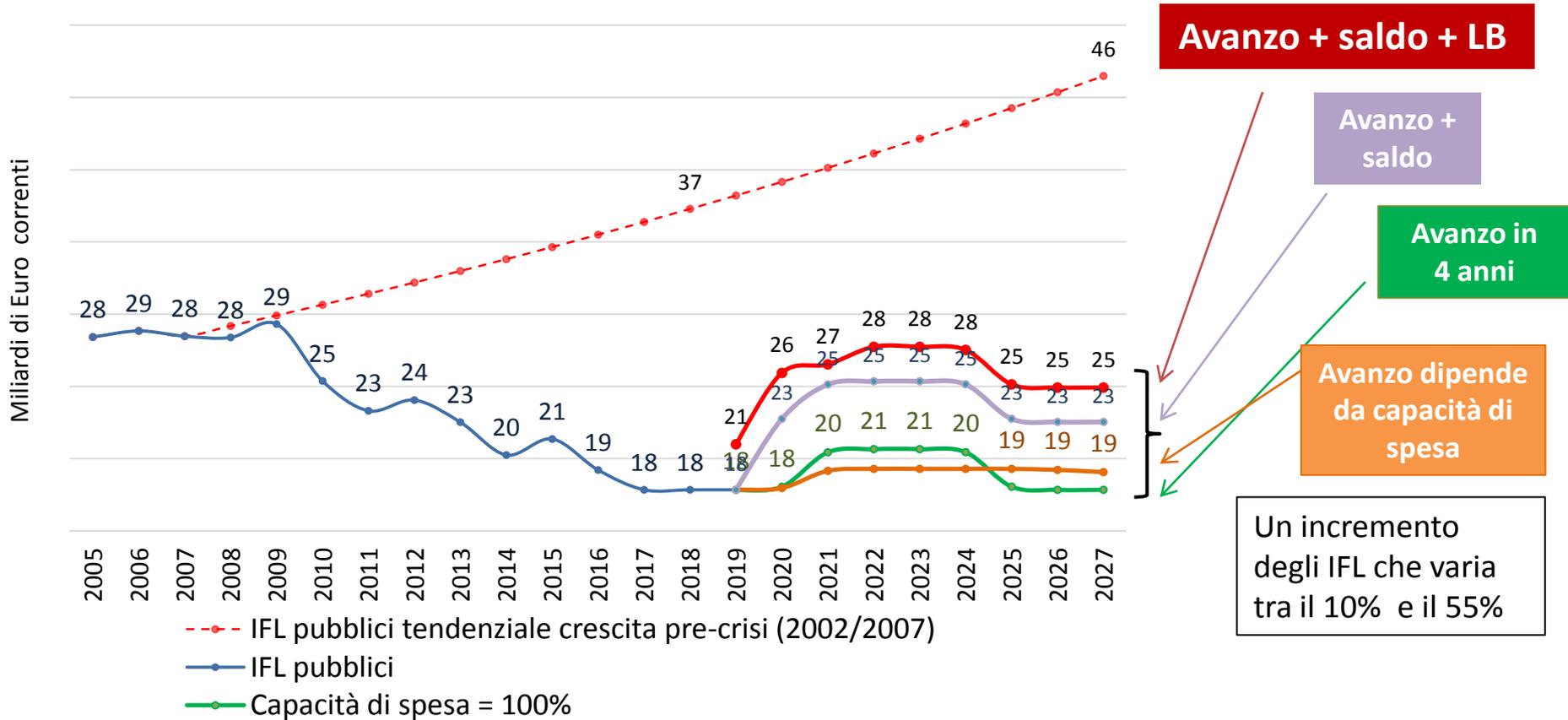
Nel triennio 2019-2021, potrebbe essere effettivamente speso solo il 30% dell'importo totale degli avanzi sbloccati. Questa percentuale sale al 48% nel caso in cui i comuni dispongano della progettazione esecutiva del 50% delle opere

L'andamento degli investimenti fissi lordi

Il tendenziale degli investimenti pubblici territoriali

La dinamica degli Investimenti Fissi Lordi pubblici (Enti Locali Italia)

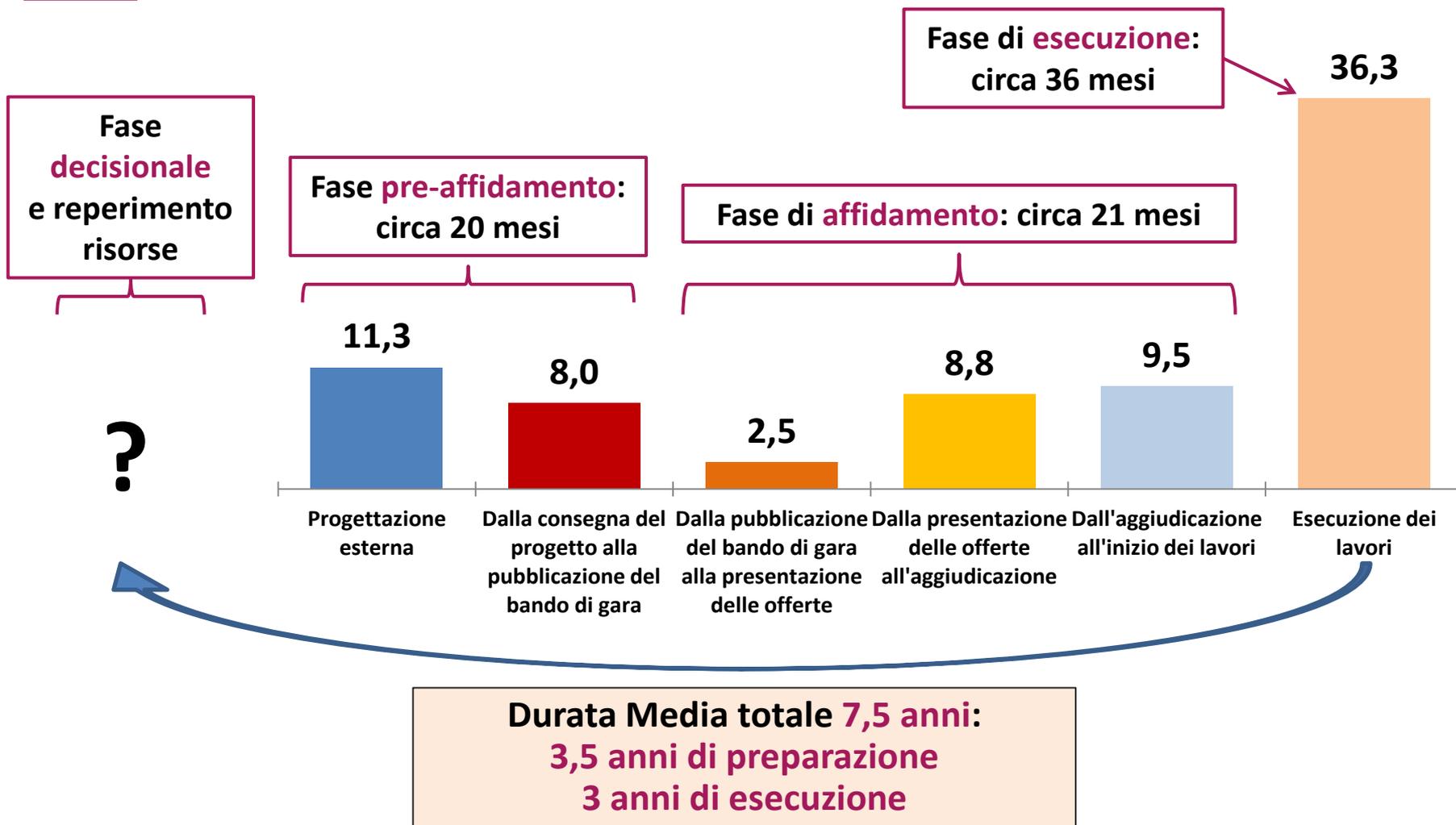
Comuni, province e regioni



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

Cosa può voler dire riprogrammare le grandi opere?

Tempi medi per fasi di vita dei progetti (mesi). Lavori pubblici di importo >= 5.225 Milioni di Euro. Anni 2012-2017



In alcuni casi può voler dire rimandare anche di molti anni (27 miliardi?)

Le spese di investimento di Regioni ed Enti Locali nella Legge di Bilancio 2019

La spesa di investimento negli enti territoriali: analisi e prospettive

Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo

Conferenza ANCREL-CONTARE
Bologna, 8 Febbraio 2019