

## Rapporto 2017

# LA FINANZA TERRITORIALE IN ITALIA

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

14 dicembre 2017, Ore 14.30 – 17.30

CAMERA DEI DEPUTATI – Sala del Refettorio – Via del Seminario, 76 - Roma

### Comunicato Stampa

**Il 14 dicembre alle 14,30** si presenta a Roma presso la Camera Dei Deputati – Sala del Refettorio – Via del Seminario, 76, il Rapporto 2017 “LA FINANZA TERRITORIALE” in Italia. Il lavoro nasce dalla partnership di sei istituti regionali di ricerca socioeconomica: IRES Piemonte, IRPET Toscana, SRM Napoli, Éupolis Lombardia, Ipres Puglia e Liguria Ricerche.

L’evento è realizzato con il patrocinio, dell’Aisre (Associazione Italiana di Scienze Regionali) e della SIEP (Società Italiana di Economia Pubblica).

Il Rapporto esamina con cadenza annuale l’andamento della congiuntura economica, finanziaria e normativa per le sue ripercussioni sugli assetti della finanza territoriale. L’evoluzione (da quando iniziò la pubblicazione del volume) mette in evidenza i principali cambiamenti intervenuti dal 2008 da quando cioè sulla spinta della crisi economica - molto più che a causa dei vincoli europei - le amministrazioni territoriali sono state travolte da molti cambiamenti. Pesanti tagli alle risorse, riforme avviate e poi in parte interrotte e spesso poco chiare nel disegno generale. Negli ultimi anni la persistenza della crisi economica ha infatti portato l’accumularsi di manovre indette per ridurre l’indebitamento, per razionalizzare la spesa, per stimolare la crescita. Questi interventi hanno un effetto sui territori sempre più differenziato e il rapporto raccoglie le esperienze e le riflessioni che emergono dai vari contesti regionali.

**Il tema al centro del Rapporto Finanza Territoriale 2017** è quello del rilancio degli investimenti pubblici, con approfondimenti dedicati alle regole che ne condizionano l’evoluzione, ai divari territoriali nell’erogazione degli interventi e all’eterogeneità dei comportamenti dei diversi livelli di governo e alle differenziate funzioni oggetto dell’attività degli enti.

Il convegno prende il via con i saluti istituzionali dell’On. **Cristina Bargerò** (X Commissione Attività Produttive, commercio e turismo della Camera dei Deputati – IRES Piemonte) di **Bruno Bises** (Università degli studi di Roma Tre – SIEP) e di **Guido Pellegrini** (Università degli studi La Sapienza Roma – AISRe).

Il programma prevede poi una prima sessione di presentazione del Rapporto, moderata da **Luca Gandullia** (Università degli studi di Genova-DISPO, Liguria Ricerche), con tre interventi. La prima relazione di **Santino Piazza** (IRES Piemonte) evidenzia i contenuti del Rapporto 2017. La seconda di **Patrizia Lattarulo** (IRPET) affronta il tema degli Investimenti pubblici e delle riforme, quali impatti e quali prospettive?, ed infine la terza di **Salvio Capasso** (SRM) relaziona su Investimenti e disparità territoriali.

---

Con il patrocinio di:

Segue poi una seconda sessione di interventi dei due Referee del Rapporto, **Giampaolo Arachi** (Università degli studi del Salento) e **Marcello Degni** (Corte dei Conti) ed infine di **Maria Cecilia Guerra** (Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale). Le conclusioni sono affidate ad **Alberto Zanardi** (Ufficio Parlamentare di Bilancio-UPB).

\* \* \*

### ***I contenuti del Rapporto Finanza Territoriale 2017***

*Il Rapporto propone, oltre ai contributi che vertono sul tema del rilancio degli investimenti pubblici, alcune chiavi interpretative del complesso processo di riforma dei governi territoriali, caratterizzato da improvvise interruzioni, quali il blocco dell'autonomia tributaria degli enti locali, e alle ampie e complesse riforme strutturali, come quelle del nuovo sistema di perequazione dei comuni e della riforma della contabilità degli enti territoriali. All'autonomia tributaria regionale è dedicato un approfondimento avente a oggetto l'Irap nella regione Liguria e agli effetti non del tutto desiderabili del nuovo sistema di perequazione comunale, con le indicazioni di policy per regolarli attraverso un'applicazione ai comuni della stessa regione.*

*Il processo di riordino territoriale delle autonomie locali (con un focus specifico sui territori liguri e piemontesi), lo sviluppo e l'impatto di politiche di ampliamento della digitalizzazione e il sistema delle partecipate pubbliche locali in una regione come la Lombardia trovano ampio spazio nel Rapporto, insieme a una guida preziosa per comprendere il decentramento asimmetrico nelle esperienze internazionali.*

### ***Investimenti pubblici negli enti locali: i vincoli, gli impatti e le regole***

*Nel 2016, gli investimenti pubblici e privati in Italia si mantengono pressoché stazionari con una riduzione dello 0,1% rispetto all'anno precedente, a fronte di una crescita del 3,2% a livello di area euro. I dati di trend confermano l'esistenza di un gap tra il nostro Paese ed il resto d'Europa.*

*Se si considera il periodo 2007-2016, la variazione annuale degli investimenti privati e pubblici in Italia, pur se con un'oscillazione in linea con quella dell'area euro, è stata negativa per cinque anni, anziché per tre soli anni, come nella macro area. La distanza è ancor più evidente analizzando il tasso complessivo di variazione: dopo una fase (2000-2006) in cui gli investimenti totali crescono più rapidamente della media dell'area-euro (+20,3% contro il +15,8%), per il periodo 2007-2017 si registra un crollo complessivo di 28,4 punti percentuali, a fronte di un più moderato -4,6% europeo.*

*In un contesto di calo aggregato dell'intervento in conto capitale di origine pubblica nel nostro Paese, l'attività per investimenti degli enti locali appare quella maggiormente in sofferenza. Il peso delle manovre di controllo dei conti pubblici a partire dalla crisi del 2008 è gravato soprattutto sugli enti territoriali. Infatti dal 2009 il tasso di variazione della spesa primaria delle Amministrazioni Locali è stato sempre significativamente inferiore a quello delle Amministrazioni Centrali. Fra il 2009 ed il 2015 la spesa primaria deflazionata registra una contrazione del 12% a livello locale contro il 3% a livello centrale.*

*Negli ultimi anni una serie di misure hanno cercato di contrastare la caduta degli investimenti; il superamento del Psi, la concentrazione degli investimenti e infine il processo di centralizzazione. Queste misure vengono analizzate nel capitolo dedicato all'interazione tra vincoli ordinamentali e di bilancio e alla necessità di rilanciare gli investimenti locali. Nonostante l'introduzione delle tre misure indicate la spesa per investimenti è calata tra il 2015 ed il 2016. La dinamica debole degli investimenti può essere spiegata da due possibili cause, ovvero il difficile avvio della riforma dei conti pubblici e l'introduzione del codice degli appalti.*

---

Con il patrocinio di:

*Gli scarsi spazi finanziari legati alla disponibilità di saldi positivi e di avanzi di amministrazione possono avere acuito l'usuale difficoltà ad investire nei territori meridionali, come pure un ulteriore fattore che può aver ostacolato la spesa per investimenti è da ricercarsi nell'eccesso di risparmio, calcolato come differenza fra saldo effettivo e saldo obiettivo, accumulato dai Comuni e stimato fra i 3 e i 4 miliardi. Alla riduzione di questi spazi di finanziamento inutilizzati dovevano concorrere le intese regionali nell'ambito delle quali enti locali e Regioni che ritenevano di non utilizzare gli spazi disponibili, avrebbero potuto cederli ad enti che, al contrario, disponevano di spazi insufficienti. I risultati del primo anno di applicazione dello strumento non sono stati tuttavia molto incoraggianti. Gli spazi complessivamente ceduti nel 2016 sia a livello nazionale che locale ammontano a soli 213 milioni di euro. Oltre il 90% degli spazi complessivamente messi a disposizione risulta appartenere alle amministrazioni del Centro-Nord nelle quali vengono realizzati i surplus più elevati e nelle quali è più consolidata la programmazione pluriennale. Al contrario, le regioni meridionali, risultano praticamente assenti in termini di spazi messi a disposizione sia a livello regionale che nazionale.*

*D'altra parte, l'attività delle Amministrazioni Locali può aver subito un freno anche a causa dell'avvio di una riforma contabile complessa e dell'introduzione nell'aprile del 2016 del nuovo Codice dei contratti. Il nuovo Codice affronta in maniera organica molte delle criticità del public procurement incidendo in modo profondo sui processi e sulle pratiche delle amministrazioni. Tuttavia gli aggiustamenti richiesti al comportamento delle stazioni appaltanti e l'incertezza generata dall'uso estensivo di deleghe ai regolamenti attuativi emanati dall'Anac sembrano aver spinto verso un atteggiamento conservativo, che si è tradotto nel congelamento di gran parte delle gare. Nel Rapporto, inoltre, si analizzano i possibili effetti positivi che le novità in materia di regole degli appalti potranno avere nel medio/lungo periodo concentrandosi su quelle misure che cercano di ridurre i casi di rinegoziazione post-contrattuale intervenendo sulla progettazione, con l'obbligo di messa a gara dei lavori sulla base del progetto esecutivo, e sull'aggiudicazione, con l'accento posto sul criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa.*

*Nella seconda parte del Rapporto, un approfondimento specifico, dedicato al caso toscano, arricchisce l'analisi dei nuovi vincoli normativi rispetto all'attività di investimento derivante dal rinnovato Codice degli appalti con la presentazione di un sistema di indicatori statistici di anomalia dei contratti, a supporto dell'attività di monitoraggio degli enti locali sull'attività di public procurement. Si integra così l'attività di controllo puramente normativa, con aspetti sostanziali legati alle caratteristiche del mercato settoriale e regionale di riferimento e con problematiche frequentemente rilevate quali i sovracosti e i ritardi esecutivi.*

### **Investimenti pubblici: divari territoriali e capitale umano**

*La riduzione degli investimenti pubblici delle Amministrazioni Locali ha avuto effetti rilevanti soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, area che presenta un'elevata dipendenza della propria economia dagli investimenti pubblici. La spesa sul Pil degli investimenti pubblici in conto capitale è, infatti, pari a più del doppio del dato del Centro Nord (7,4% contro 3,4%).*

*Molto importante è, quindi, il ricorso a politiche di sostegno degli investimenti e, per il Mezzogiorno, si rileva come, pur se con una perdita di risorse legata ai disimpegni automatici, l'utilizzo dei fondi strutturali del ciclo 2007-2013 è stato, per capacità di spesa, fra i migliori nei vari cicli di programmazione (raggiungendo circa il 100% delle risorse finali disponibili).*

*Buoni risultati si registrano anche per i Patti per il Sud che, ad un anno dall'avvio, mostrano come oltre il 50% dell'assegnazione finanziaria iniziale è coinvolta in una qualche forma di procedura di spesa. Il confronto con lo stato di avanzamento complessivo della programmazione 2014-2020 mostra, quindi, scostamenti piuttosto rilevanti considerato che nel complessivo della programmazione 2014-2020 il dato sulla spesa è prossimo al 3%.*

*Il ricorso ai fondi comunitari (ed un loro efficiente utilizzo) continua, quindi, ad essere una leva di primaria importanza per lo sviluppo del nostro territorio, soprattutto considerato il fatto che ormai rappresentano*

---

Con il patrocinio di:

*uno dei principali strumenti a cui gli Enti locali fanno ricorso per il finanziamento dei loro investimenti, in un contesto caratterizzato da un costante calo dei mutui e da un ricorso al capitale privato ancora troppo poco esteso. Ciò vale soprattutto per gli Enti territoriali del Mezzogiorno, per i quali ormai da tempo le cosiddette 'risorse destinate allo sviluppo' risultano non più addizionali come dovrebbero, ma completamente sostitutive rispetto alle risorse delle politiche ordinarie, praticamente inesistenti.*

*Nel contesto di forte riduzione delle risorse sin qui delineato gli Enti locali sono ancora una volta chiamati a ricercare recuperi di efficienza che potrebbero derivare sia ridefinendo e aggregando il perimetro degli Enti locali sia riorganizzando le modalità di gestione dei servizi al loro interno. A queste tematiche sono dedicati nello specifico due capitoli del Rapporto.*

*Un approfondimento è dedicato al sistema di istruzione e formazione italiano che, pur seppur recentemente interessato da alcuni sensibili progressi, pare ancora condizionato da criticità piuttosto significative. Nel nostro Paese, infatti, il tasso di abbandono scolastico rimane nettamente superiore alla media dell'UE, il numero di giovani laureati è il più basso in Europa e la spesa pubblica per l'istruzione, in rapporto al Pil, è fra le più basse del Continente (4% nel 2015 a fronte di una media europea del 4,9%), in particolare per l'istruzione universitaria. Inoltre, si riscontrano notevolissime differenze regionali con riferimento a tali indicatori, oltre che nell'ambito della valutazione delle competenze di base.*

*In questo quadro, la riduzione delle spese per investimento sostenute dalle Amministrazioni centrali nel settore dell'istruzione a livello nazionale è stata, nel decennio 2005-2015, pari al -94,2%.*

*Anche rispetto al sistema universitario italiano ed in particolare alle sue modalità di finanziamento, è stato osservato come, da un lato, la riduzione della dimensione del FFO (in Italia 7,3 miliardi per il 2016, a fronte di un corrispondente valore per la Germania di circa 26 miliardi), e, dall'altro, l'introduzione delle nuove regole per il suo riparto, abbiano sostanzialmente reso impossibile, alle Università collocate in una posizione di classifica non favorevole (in particolare a quelle del Mezzogiorno d'Italia), arrestare un processo di contrazione delle risorse finanziarie ed umane, e quindi, dell'offerta didattica e dell'immatricolazione di studenti.*

*Si segnala, infine, come l'analisi tradizionale dei divari territoriali tra Nord Italia e Mezzogiorno debba arricchirsi anche, dal lato della spesa per investimenti e dei suoi effetti sulla competitività territoriale, di una analisi dei differenziali che si rilevano nelle dinamiche dell'accumulazione dello stock di capitale tra le regioni del nord Italia. In particolare, un approfondimento specifico è dedicato alla relazione tra interventi in conto capitale ai diversi livelli di governo e dotazione infrastrutturale nelle regioni, verificando in che misura sia possibile imputare le variazioni di quest'ultima ad una eterogenea accumulazione di investimenti da parte degli enti territoriali, con particolare riferimento a quelli piemontesi. In assenza del pilastro previsto della legge 42 del 2009, ovvero un meccanismo di perequazione infrastrutturale, questa tematica tocca uno snodo decisivo per il completamento del sistema di finanziamento degli enti territoriali.*