# LA SPESA PER INVESTIMENTI NEI COMUNI DEL VENETO FRENI E POTENZIALITA' DI SVILUPPO

**Novembre 2019**

# Parte prima

# L'ANDAMENTO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI E LE RISORSE PER LE INFRASTRUTTURE IN VENETO

Nel corso degli ultimi anni, le manovre di finanza pubblica hanno costantemente puntato sul rilancio degli investimenti pubblici per sostenere la crescita economica.

A partire dal 2016, infatti, sono state stanziate, a livello nazionale, ingenti risorse per la realizzazione di nuove infrastrutture, circa 220 miliardi per i prossimi 15 anni, e sono state introdotte misure importanti per sostenere gli investimenti pubblici, prime tra tutte le nuove regole di finanza pubblica per gli enti territoriali.

Nonostante ciò, **i risultati conseguiti sul livello degli investimenti sono stati sempre deludenti e lontani dalle aspettative**.

Queste difficoltà sono evidenti dall'andamento del comparto delle opere pubbliche che ha proseguito la contrazione dei livelli produttivi iniziata a partire dal 2005, registrando complessivamente, a tutto il 2018, una riduzione di quasi il 60%.

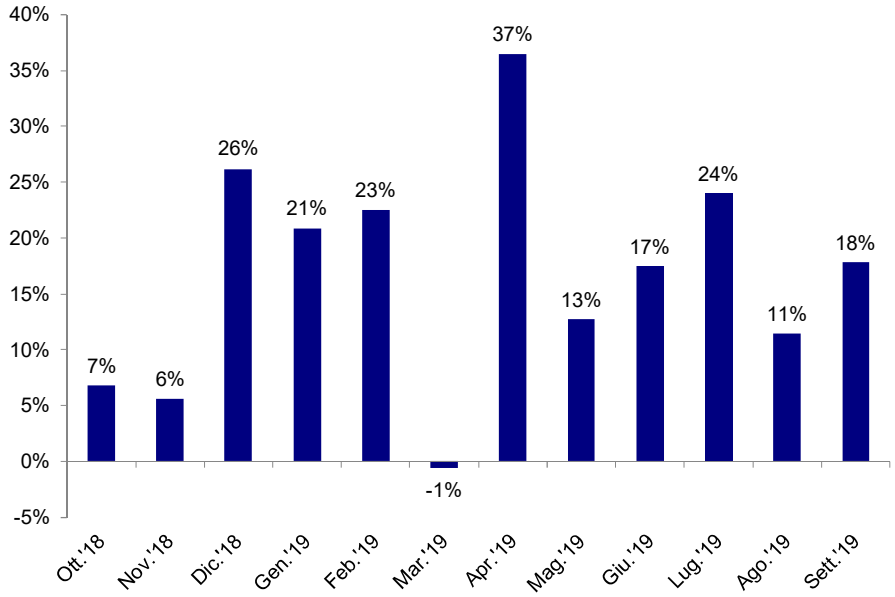
Queste difficoltà persistono anche sul comparto delle opere pubbliche in Veneto che, nel 2018, secondo l'ultimo Osservatorio congiunturale dell'industria delle costruzioni in Veneto (Ance-Ance Veneto, giugno 2019),segna una riduzione del 3,6% rispetto al 2017.

**Per l'anno in corso, stanno emergendo, sia a livello nazionale sia con riferimento alla regione Veneto, primi segnali positivi che, però, riguardano esclusivamente l'andamento degli investimenti degli enti territoriali**.

In particolare, con riferimento ai **Comuni italiani**, i dati Siope della spesa in conto capitale segnano **nei primi 9 mesi dell'anno un aumento del 17,4%** che può essere spiegato dallo sblocco degli avanzi di amministrazione degli enti locali e dall'effettiva realizzazione dei programmi di spesa previsti nelle ultime leggi di bilancio (es. Piano investimenti per i piccoli comuni).

L'andamento mensile mostra un fenomeno abbastanza consolidato che ha avuto inizio nell'ultimo trimestre dell'anno scorso.

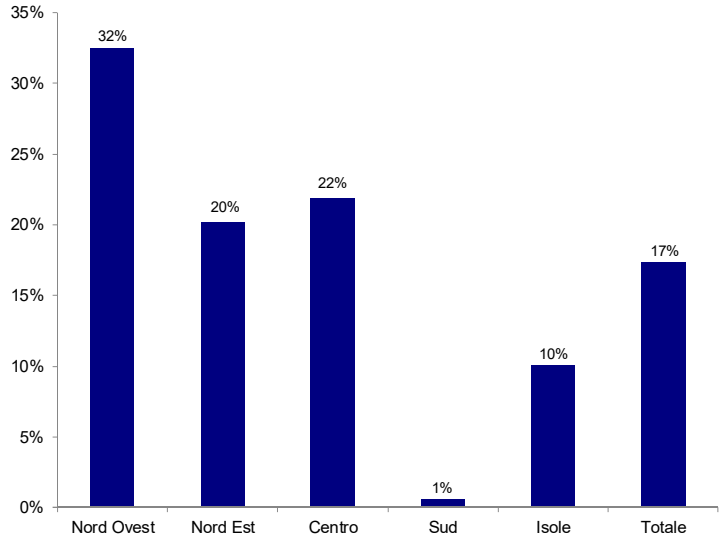
**SPESA IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI ITALIANI NEL PERIODO GENNAIO - SETTEMBRE 2019 -** Variazioni % mensili tendenziali




Elaborazione Ance su dati SIOPE

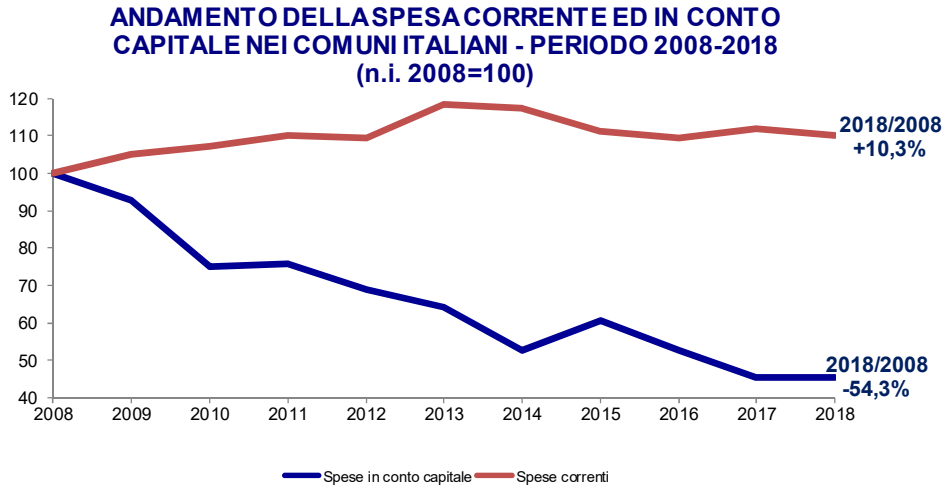
A livello territoriale l'andamento risulta, invece, differenziato. Al buon andamento delle spese in conto capitale nelle regioni del Nord Ovest, che hanno registrato un incremento di quasi un terzo rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, si evidenziano i **risultati positivi delle regioni del Centro Italia e del Nord Est seguite dalle Isolecon incrementi molto più contenutie dal Sud**cheha mantenuto un livello analogo a quello dello scorso anno.

**SPESA IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI ITALIANI NEL PERIODO GENNAIO - SETTEMBRE 2019 PER AREA GEOGRAFICA**
Variazione % gen. - sett. 19/18




Elaborazione Ance su dati SIOPE

**Gli investimenti da recuperare per tornare ai livelli pre-crisi sono ancora lontani**. Al riguardo, appare opportuno ricordare che tra il 2008 e il 2018 i comuni hanno registrato una contrazione della spesa in conto capitale di oltre il 54%, passando da 20,8 miliardi di euro di investimenti nel 2008 a 9,5 miliardi nel 2018.

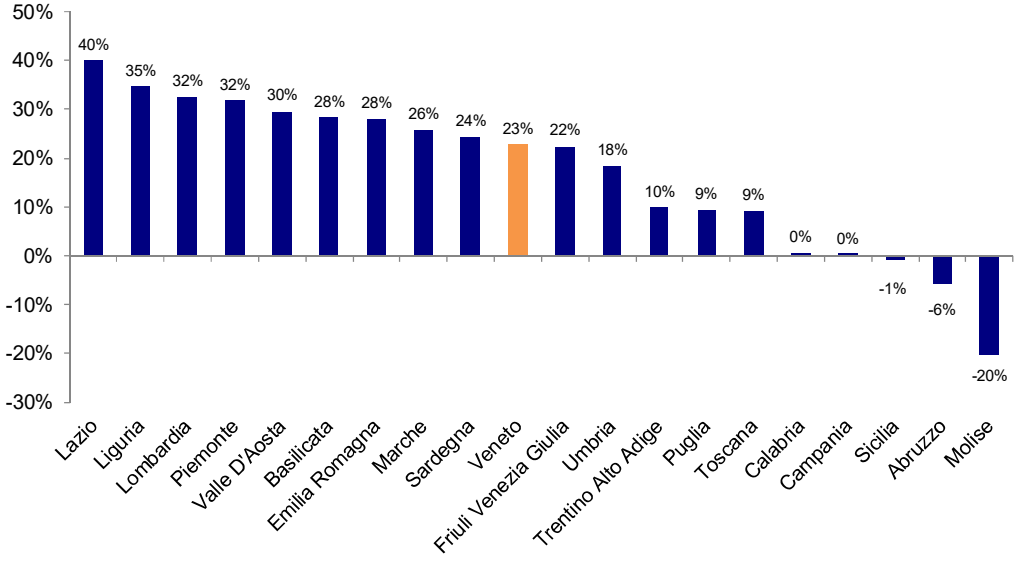



Elaborazione Ance su dati SIOPE

**Anche confermando una crescita del 17% a fine 2019, gli investimenti in conto capitale dei comuni sarebbero comunque inferiori di circa il 47% rispetto al livello conseguito nel 2008**.

**In Veneto, l'andamento della spesa in conto capitale dei comuni registra nei primi nove mesi dell'anno in corsoun importante incremento (+23%**, sopra la media nazionale ma in decima posizione nella classifica dei territori regionali con maggiore incremento).

**SPESA IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI NEL PERIODO GENNAIO - SETTEMBRE 2019 PER REGIONE -** Variazione % gen. - sett. 19/18



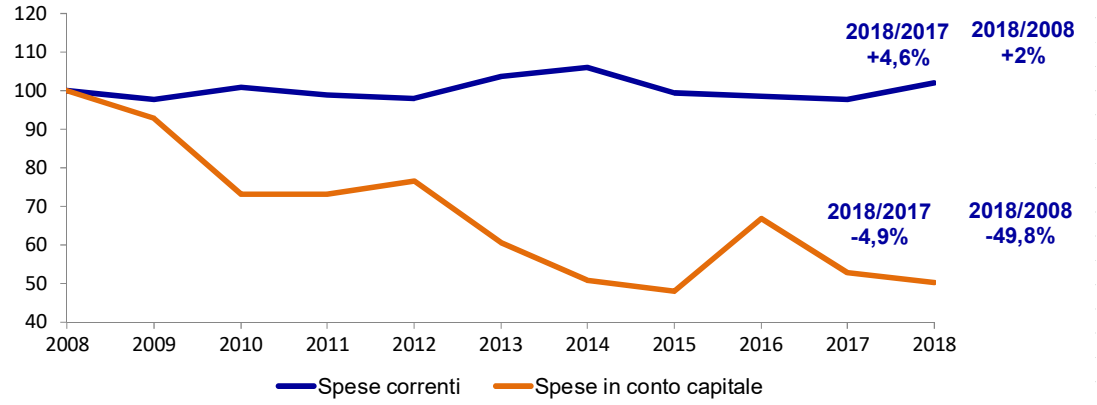

Elaborazione Ance su dati SIOPE

Questi risultati dimostrano come il superamento del pareggio di bilancio e l'eliminazione di ogni vincolo sui saldi stia producendo i primi effetti soprattutto tra gli enti dotati di una buona capacità amministrativa.

E' evidente che il cambiamento delle regole finanziarie richieda tempi fisiologici di assimilazione da parte degli enti che, dopo anni di inattività, hanno visto del tutto depotenziata la loro capacità di investimento, anche a causa del blocco del turnover del personale degli enti.

Inoltre, anche dall'indagine svolta presso i Comuni veneti, emerge che, in questa fase, la possibile spinta agli investimenti risulta comunque frenata dalla complessità delle regole di finanza pubblica e da quella delle regole sugli appalti pubblici.

**ANDAMENTO DELLA SPESA CORRENTE ED IN CONTO CAPITALE NEI COMUNI DEL VENETO - PERIODO 2008-2018 (n.i. 2008=100)**




Elaborazione Ance su dati Ragioneria dello Stato

Infine, appare opportuno ricordare che **la spesa in conto capitale dei comuni veneti negli ultimi 10 anni ha subito un vero e proprio dimezzamento (-49,8%)**: da circa 1.386 milioni di euro nel 2008 si è passati a 695 milioni di euro nel 2018.

**In 10 anni**, si è creato un vero e proprio gap infrastrutturale che appare difficilmente colmabile in pochi anni: **sono venuti a mancare 5 miliardi di euro di investimenti comunali[1] in Veneto**.

Con riferimento all'andamento dell'intero comparto delle opere pubbliche a livello nazionale, accanto alla buona *performance* degli enti locali**, le ultime analisi dell'Ance non confermano un analogo andamento positivo nel comparto delle grandi infrastrutture e dei grandi enti di spesa, quali Anas e Ferrovie**.

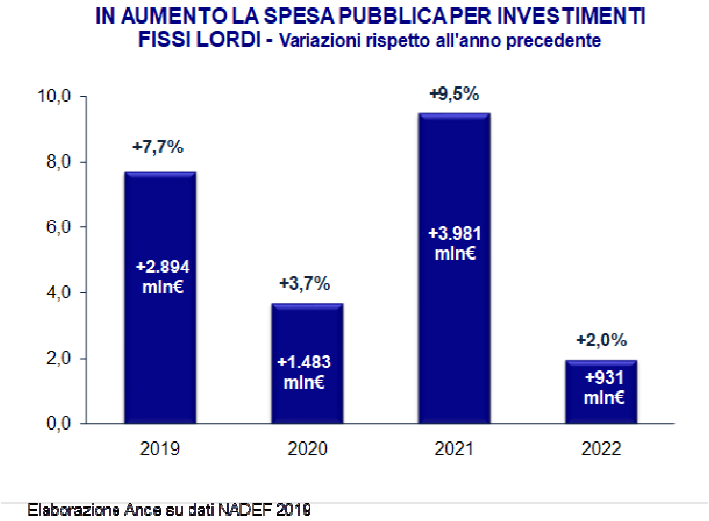
I tempi lunghissimi per l'approvazione dei rispettivi contratti di programma, che hanno superato i due anni, hanno determinato forti ritardi rispetto alla programmazione dei due enti. A queste difficoltà, si sono aggiunti i ritardi causati dal cambiamento dei vertici aziendali e dagli effetti della riforma del mercato degli appalti pubblici (D.Lgs n.50/2016) e dei suoi correttivi nonché, a partire dal 2018, il processo di *projectreview* adottato su alcuni importanti interventi, soprattutto ferroviari (es. Torino Lione, AV/AC Brescia-Verona, Terzo Valico dei Giovi, Gronda di Genova).

[1] Il gap è misurato come differenza tra i livelli di spesa registrati nel periodo 2009-2018 e l'ipotesi di un mantenimento nello stesso periodo, dei livelli di spesa del 2008.

L'esempio più eclatante è sicuramente rappresentato dal **Contratto di Programma Anas**, nell'ambito del quale, negli ultimi 3 anni, **neanche la metà (il 47%: 3,8 miliardi di euro su 8,1 previsti) degli investimenti previsti sono stati effettivamente realizzati.**

L'inversione di segno riscontrata per gli investimenti locali è confermata anche nella Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2019 (NaDef 2019) che, nel delineare lo scenario tendenziale, stima per il 2019 un incremento della spesa pubblica per investimenti fissi lordi del 7,7% in valori correnti.

Per la prima volta, nella NaDef, non è stata operata una revisione al ribasso rispetto alle previsioni formulate nel DEF, ma al contrario si passa da un +5,2% stimato ad aprile a un +7,7% della NADEF.




Per spiegare questo importante incremento, che corrisponde a circa tre miliardi di euro aggiuntivi nel 2019, la Nadef richiama, accanto agli investimenti degli enti locali, anche la realizzazione di interventi per il rischio idrogeologico che, nell'anno in corso, stanno beneficiando dell'ottenimento della clausola di flessibilità dall'Unione europea per oltre 2,5 miliardi di euro. Per tali interventi si riscontra un avanzamento dal punto di vista programmatorio che, però, al momento non sembra aver prodotto effetti rilevanti sui livelli produttivi.

Alla luce di ciò e in considerazione delle difficoltà riscontrate per i grandi enti di spesa, la previsione di crescita del 7,7% degli investimenti fissi lordi per l'anno in corso appare eccessivamente ottimistica.

## Il DDL di bilancio 2020

Il Disegno di Legge di bilancio per il 2020, che si pone l'obiettivo di favorire la transizione dell'economia italiana verso un modello di crescita sostenibile, prevede **nuove risorse per gli investimenti pubblici.** Tuttavia, tali stanziamenti sono concentrati a partire dal 2022, su un orizzonte temporale che arriva fino al 2034, con **effetti stimati in termini di maggiori investimenti per il prossimo biennio del tutto limitati e insufficienti a sostenere e rafforzare i primi segnali positivi che si intravedono sugli investimenti pubblici.**

L'articolato del Disegno di Legge prevede, infatti, **9,8 miliardi di euro[2]nel triennio 2020-22 di** nuove risorse per le infrastrutturedi cuicirca 2 miliardi nel 2020, 3,2 miliardi nel 2021 e 4,7 miliardi nel 2022, **che raggiungono i 63,6 miliardi di euro fino al 2034.**

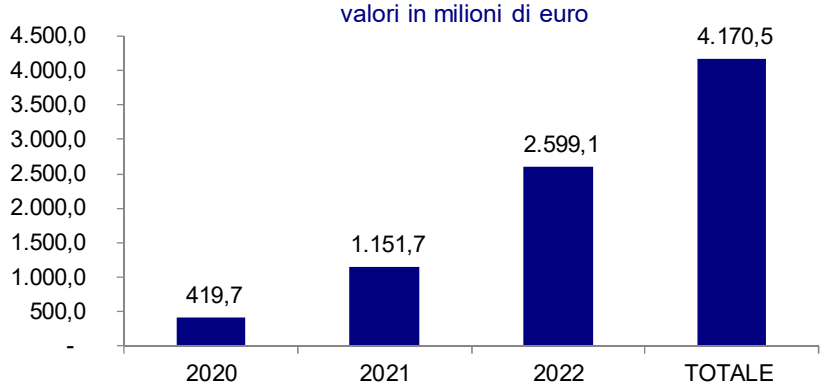
Di contro, gli effetti finanziari, ovvero di **risorse che saranno effettivamente spese per investimenti**, ammontano a **4,2 miliardi di euro nel triennio 2020-2022, di cui 420 milioni nel 2020**, 1,2 miliardi nel 2021 e 2,6 miliardi nel 2022.

**DDL BILANCIO 2020: LE RISORSE PER IL RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI PREVISTE NELL'ARTICOLATO** - valori in milioni di euro

| | | 2020 | 2021 | 2022 | TOTALE 2020-2022 | 2023-2034 | TOTALE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Art. 7, co. 1 | Fondo investimenti delle amministrazioni centrali | 685 | 940 | 1.175 | 2.800 | 19.502 | 22.302 |
| Art. 7, co. 3 | Linea 2 Metropolitana di Torino | 50 | 80 | 150 | 280 | 548 | 828 |
| Art. 8, co. 1 | Contributi investimenti comuni per efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile ("Piano spagnolo") | 500 | 500 | 500 | 1.500 | 1.000 | 2.500 |
| Art. 8, co, 10 | Maggiori risorse per messa in sicurezza edifici e territorio - Comuni | 0 | 100 | 200 | 300 | 3.600 | 3.900 |
| Art. 8, co. 11 | Rigenerazione e decoro urbano | 0 | 150 | 300 | 450 | 8.200 | 8.650 |
| Art. 8, co. 13 | Fondo investimenti comuni per lo sviluppo sostenibile e infrastrutturale | 0 | 0 | 0 | 0 | 4.000 | 4.000 |
| Art. 8, co. 16 | Fondo progettazione comuni | 85 | 128 | 170 | 383 | 2.400 | 2.783 |
| Art. 8, co. 24 | Fondo asili nido | 0 | 100 | 100 | 200 | 2.300 | 2.500 |
| Art. 8, co. 26 | Maggiori risorse per manutenzione rete viaria di province e città metropolitane | 50 | 100 | 250 | 400 | 2.750 | 3.150 |
| Art. 8, co. 27 | Finanziamento interventi per la messa in sicurezza delle strade e efficientamento energetico delle scuole | 100 | 100 | 250 | 450 | 3.000 | 3.450 |
| Art. 8, co. 29 | Maggiori risorse per messa in sicurezza edifici e territorio - Regioni | 0 | 0 | 0 | 0 | 2.400 | 2.400 |
| Art. 9 | Edilizia sanitaria | 0 | 0 | 100 | 100 | 1.900 | 2.000 |
| Art. 11 | Green New Deal (Garanzie) | 470 | 930 | 1.420 | 2.820 | 1.420 | 4.240 |
| Art. 53, co. 7 | Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare | 12 | 27 | 74 | 114 | 740 | 854 |
| Art. 66 | Fondo per lo sviluppo infrastrutturale dei comuni nelle Isole minori | 15 | 14 | 13 | 42 | 0 | 42 |
| **TOTALE** | | **1.967** | **3.169** | **4.702** | **9.838** | **53.760** | **63.598** |

Elaborazione Ance su DDL Bilancio 2020

**DDL BILANCIO 2020: EFFETTI FINANZIARI DELLE RISORSE PER IL RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI (*)**
valori in milioni di euro




(*) Livello di investimenti stimati
Elaborazione Ance su DDL Bilancio 2020

[2]Sono comprensivi delle risorse destinate alle garanzie del Green New Deal.

Tra le misure previste, si evidenziano, in particolare, il Programma di investimenti per i comuni, **il cosiddetto"Piano spagnolo", e la previsione di un Fondo per la progettazione dei Comunima le risorse previste per il 2020, rispettivamente 500 e 85 milioni di euro, appaiono del tutto sottodimensionate.**

**Il Piano spagnolo, infatti, ha dimostrato nel 2019 di essere uno strumento efficace per fare partire i cantieri e utilizzare rapidamente le risorse.**

**Invece di disperdere i già limitati sforzi di rilancio degli investimenti in più rivoli/programmi di spesa, appareopportuno concentrare tutte le risorse disponibili nel 2020 su questo strumento e sul fondo progettazione**, rimodulando le risorse previste dal Disegno di Legge per gli investimenti, a cominciare da quelle del Fondo Amministrazioni centrali.

**Serve più coraggio per dare volano alla crescita attraverso la ripresa degli investimenti**.

Le finalità di intervento previste dal Disegno di Legge (messa in sicurezza di strade ed edifici pubblici, rigenerazione urbana e manutenzione delle infrastrutture stradali) appaiono del tutto condivisibili ma **la tempistica di utilizzo delle risorse non è assolutamente adeguata a rispondere alle esigenze, non più rimandabili,che riguardano i bisogni di persone e famiglie e la stessa competitività del Paese**.

**Occorre snellire le procedure**. Non è più accettabile che l'approvazione dei Contratti di Programma Anas e Rfi, necessaria per utilizzare le risorse stanziate dalle Leggi di bilancio, impieghi più di 2 anni. Così come non è da Paese civile che, dopo quasi un anno, il DPCM di riparto del Fondo amministrazioni centrali, istituito dalla Legge di bilancio dell'anno scorso, non abbia ancora perfezionato il suo iter di approvazione.

In merito agli investimenti per la **rigenerazione urbana**, appare opportuno ribadire la **necessità di prevedere misure dedicate ed urgenti e di costruire una cornice unica, un'Agenda Urbana Nazionale, che consenta il coordinamento di fondi e programmi**.

Ciò consentirebbe di dare una visione strategica unitaria allo sviluppo delle città e di evitare inefficienze nella spesa attraverso una *governance* unitaria che possa trarre forza dalla sinergia delle azioni sui territori.

E' auspicabile che tale priorità possa riguardare anche il **Piano rinascita urbana** e la **riprogrammazione del Fondo Sviluppo e Coesione** nell'ambito dei quali la previsione di un'Agenda Urbana Nazionale appare del tutto coerente anche con gli obiettivi di uno sviluppo sostenibile.

La valutazione delle risorse per investimenti nelle infrastrutture e nelle città nel DDL di bilancio per il 2020 andrà completata con l'analisi della Sezione II relativa a rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni degli stanziamenti di bilancio.

Da una prima e parziale analisi si può comunque evidenziare nel 2020 una **riprogrammazione di risorse per Anas e Ferrovie, rispettivamente di 200 e 400 milioni, che vengono spostati in avanti e ripartiti tra il 2021 e il 2022, a testimonianza dei ritardi nella realizzazione dei programmi dei due enti.**

Nel complesso, **appare quindi fortissimo il rischio che, analogamente a quanto accaduto lo scorso anno, la manovra possa avere un impatto negativo sugli investimenti in conto capitale**.

# Parte seconda

# ANALISI DEL QUESTIONARIO SULLA SITUAZIONE DEGLI INVESTIMENTI

# DEI COMUNI DELLA REGIONE VENETO

Sul tracciato delle analisi effettuate negli anni scorsi, Anciveneto, in collaborazione con ANCE (Associazione nazionale costruttori edili), presenta un nuovo studio sull'andamento della spesa per investimenti dei Comuni del Veneto.

Negli ultimi anni Anciveneto ha posto in essere varie iniziative per evidenziare le criticità e ricercare le possibilità di miglioramento.

Un primo intervento risale all'anno 2015. Nel corso del convegno ANCI a Borgoricco (PD), è stata presentata una statistica nell'ambito di uno studio allargato sulla finanza dei Comuni del Veneto. La ricerca, su un campione del 44% dei comuni veneti, ha fatto emergere che **gli avanzi di amministrazione non vincolatial 31/12/2014, ammontavano a circa 600 milioni** di euro e che la causa principale che ne impediva l'utilizzo era l'allora normativa in tema di patto di stabilità interno.

Per visionare lo studio si veda http://www.anciveneto.org/index.php/le-nostre-indagini.html

Un nuovo studio venne elaborato **con l'Università di Venezia e Unioncamere Veneto** "Investimenti e avanzi di amministrazione dei comuni del Veneto. Analisi delle ricadute sul territorio del Veneto del possibile incremento degli investimenti pubblici dei comuni generato da una liberalizzazione dai vincoli di finanza pubblica dell'utilizzo degli avanzi di amministrazione", e fu presentato il 12 ottobre 2017, all'Assemblea Nazionale ANCI, in Fiera di Vicenza.

Per visionare lo studio si veda http://www.anciveneto.org/index.php/le-nostre-indagini.html

Lo studio si articolava in tre parti distinte:

1. la quantificazione degli avanzi di amministrazione dei Comuni del Veneto al 31/12/2016 . Le quote c.d. "libere" e "destinate" ad investimenti ammontavano a **1 mld di euro**;
2. **un'analisi di impatto sul PIL,** in caso di immediato impiego degli avanzi di amministrazionesull'occupazione. L'analisi evidenziava risultati assai importanti: un **aumento del PIL regionale tra lo 0,5% e lo 0,7%, un aumento delle unità di lavoro pari a circa 13.400 unità e un aumento delle entrate fiscali della PA per 358 milioni di euro**;
3. una parte finale contenente alcune proposte di miglioramento del quadro normativo.

Dalla permanenza dei vincoli di finanza pubblica che continuavano a condizionare l'utilizzo degli avanzi di amministrazione, è nata una nuova statistica sugli avanzi di amministrazione al 31/12/17.

In sede di Assemblea nazionale ANCI a Rimini il 24/10/18, fu presentato il Rapporto sugli avanzi di amministrazione ed i vincoli di finanza pubblica dei Comuni del Veneto al 31/12/17.

La quantificazione degli avanzi utilizzabili per finanziare investimenti (quota disponibile, destinata e vincolata) dei Comuni del Veneto al 31/12/17 si avvicina a **un miliardo di euro**.

Da un questionario collegatoè emerso che il 90% degli intervistati giudicava difficoltoso l'utilizzo degli avanzi di amministrazione, attribuendo le cause principali a:

- complessità dei vincoli di finanza pubblica;
- complessità del codice degli appalti;
- complessità della contabilità.

Il fenomeno dell'overshooting (spazio inutilizzato nell'ambito del saldo di finanza pubblica) era la controprova.

Fra le proposte di Anciveneto si distingueva la richiesta di un passo deciso verso una reale semplificazione degli adempimenti a tutti i livelli, contabili e amministrativi.

Per visionare lo studio si veda http://www.anciveneto.org/index.php/le-nostre-indagini.html

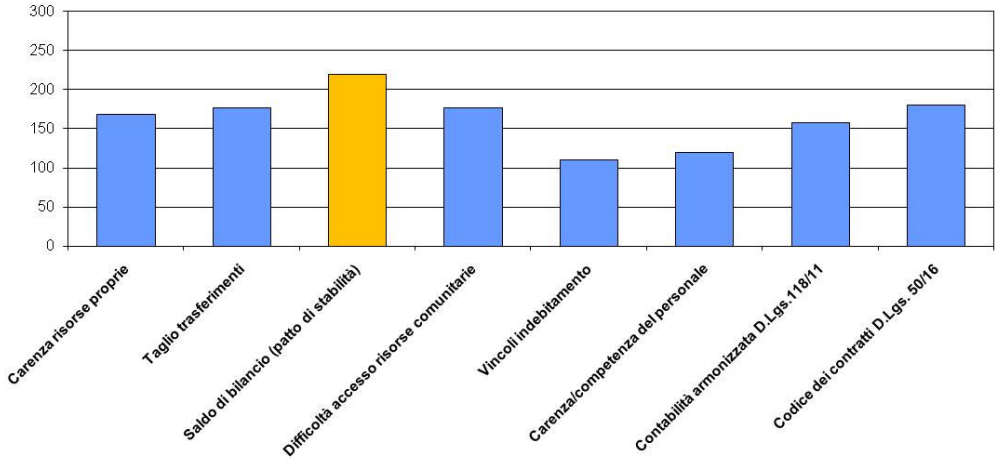
Dai suddetti studi si è elaborato un nuovo questionario allo scopo di individuare se, una volta aboliti i vincoli di finanza pubblica, vi siano ancora motivi rilevanti di freno all'utilizzo delle risorse disponibili per la realizzazione di opere pubbliche e altri investimenti da parte dei Comuni del Veneto.

I risultati sono i seguenti.

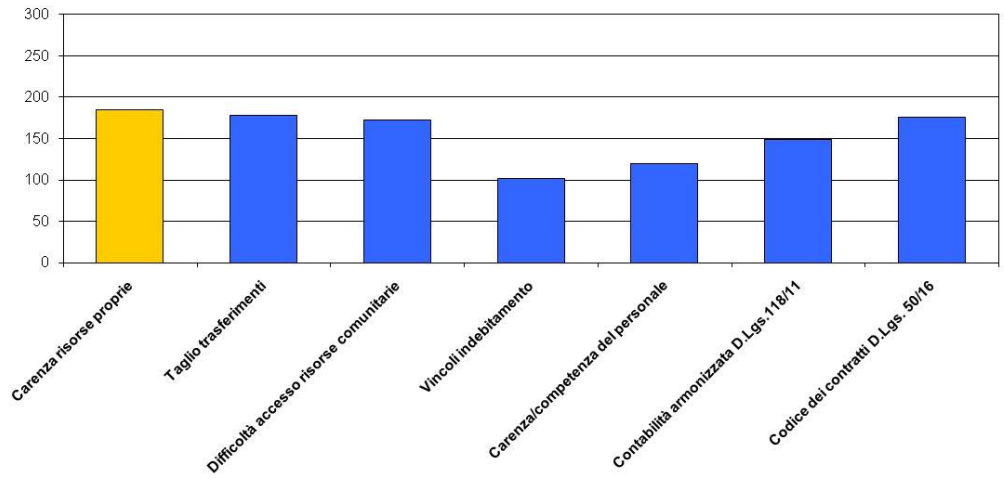
## Quali sono i fattori che rallentano la spesa (impegni a competenza) per investimenti del vostro Comune?

Scala: 0 = per niente, 5 = moltissimo

## PARTE 1 --- Andamento degli investimenti tra il 2015 e il 2018



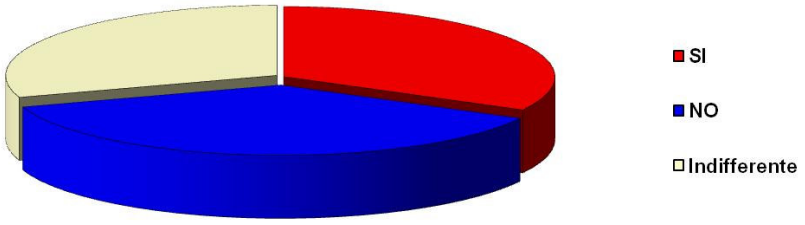
# PARTE 2 --- Andamento degli investimenti nel 2019 e in prospettiva



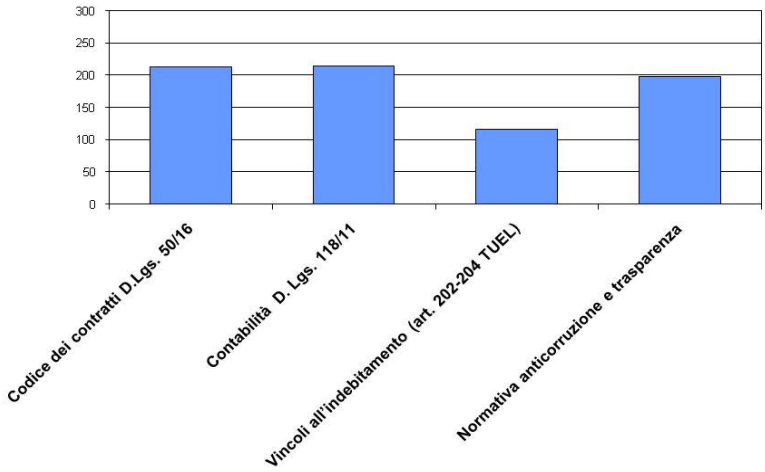

Segnalazioni particolari:
- Incongruenze nella normativa, eccessivo numero di adempimenti.
- Difficoltà di finanziamento spese di progettazione.

# Si giudica ancora difficoltoso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione nell'anno 2019?

Risposte: si, no, indifferente.



# Quali aspetti si ritiene di semplificare in via prioritaria tra quelli sottoindicati?

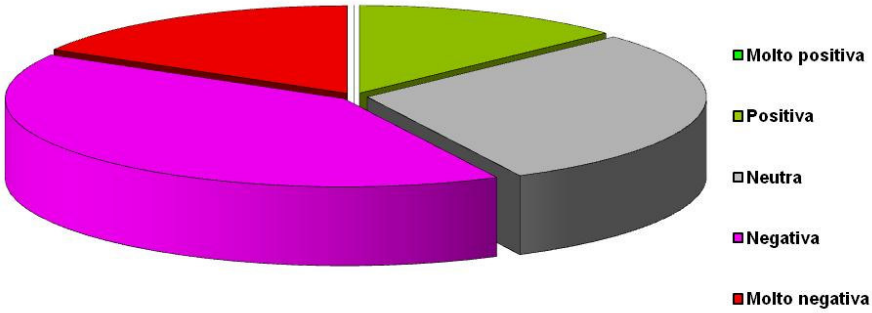



Altre segnalazioni:
- Eccessiva complessità del sistema contabile e dei controlli.
- Troppi vincoli in materia di assunzioni di personale, anche a tempo determinato.

# La dinamica del personale nel triennio 2019-2021

| Anni: | **2019** | **2020** | **2021** | **Tot.** |
|---|---|---|---|---|
| Cessazioni per pensionamento di anzianità o vecchiaia | -1,95% | -3,07% | -2,00% | -7,02% |
| Cessazioni per pensionamento "quota 100" | -1,16% | -1,07% | -0,57% | -2,80% |
| **Tot. Cessazioni** | **-3,11%** | **-4,14%** | **-2,57%** | **-9,82%** |
| Assunzioni | 4,55% | 5,06% | 1,57% | 11,19% |
| **Saldo +/1** | **1,45%** | **0,93%** | **-1,00%** | **1,37%** |

# Con riguardo al turnover, come giudicate l'attuale normativa?



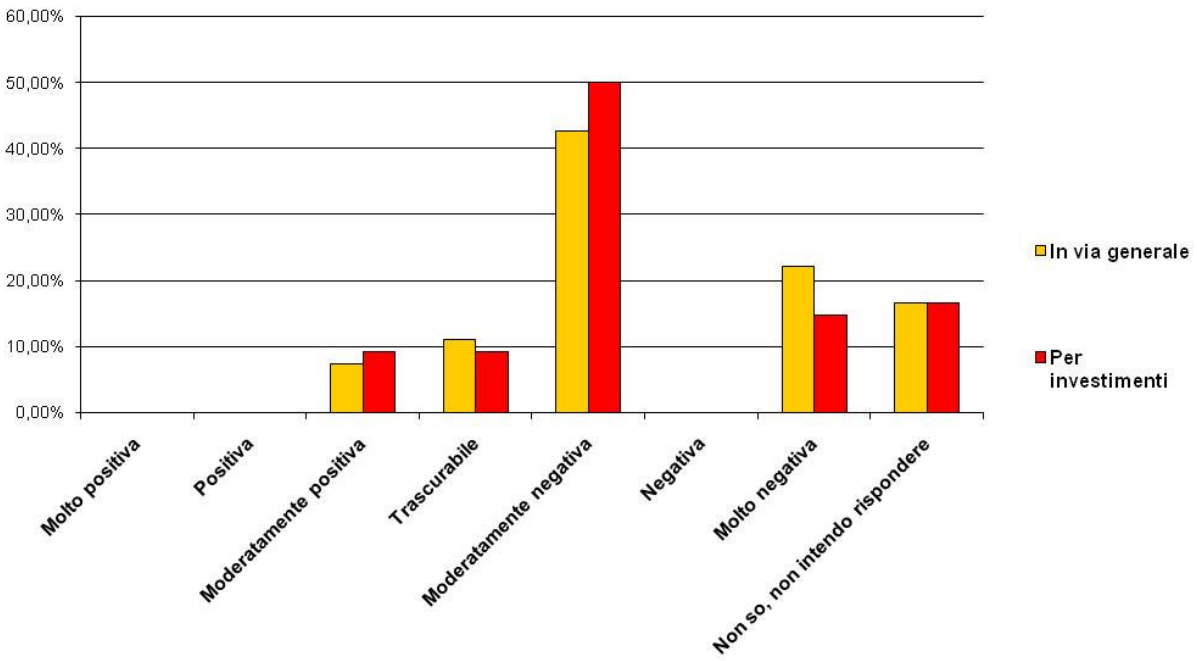

| | |
|---|---|
| **Molto positiva** | **0,00%** |
| **Positiva** | **12,96%** |
| **Neutra** | **29,63%** |
| **Negativa** | **40,74%** |
| **Molto negativa** | **16,67%** |

# Se negativa, indicare la principale ragione

- La normativa del turnover non tiene conto del numero dei dipendenti in servizio, penalizzando gli Enti sotto organico.
- Considerare l'indicatore dipendenti/popolazione in via prioritaria nel nuovo quadro normativo.
- Incapacità di uscire da una situazione di sotto organico con la normativa attuale.
- Le limitazioni del turnover, specie sugli enti sotto organico, hanno prodotto esternalizzazioni "forzate", spesso con costi maggiori e minore efficienza.
- Mancata distinzione nella normativa tra enti di maggiori e di minori dimensioni, che hanno problematiche assai diverse.
- Togliere o allentare i limiti di validità delle graduatorie.
- Problema di formazione specifica per i neo assunti.
- Servirebbe maggiore semplificazione sulle procedure.

# Come si giudica l'impatto della dinamica del personale nel Vostro Ente?

Due scelte:
a) In via generale su tutti i servizi pubblici
b) Con particolare riguardo alla realizzazione degli investimenti




| | In via generale | Per investimenti |
|---|---|---|
| **Molto positiva** | **0,00%** | **0,00%** |
| **Positiva** | **0,00%** | **0,00%** |
| **Moderatamente positiva** | **7,41%** | **9,26%** |
| **Trascurabile** | **11,11%** | **9,26%** |
| **Moderatamente negativa** | **42,59%** | **50,00%** |
| **Negativa** | **0,00%** | **0,00%** |
| **Molto negativa** | **22,22%** | **14,81%** |
| **Non so, non intendo rispondere** | **16,67%** | **16,67%** |

---

Hanno collaborato alla stesura del presente studio:
- per la prima parte,Romain Bocognani vicedirettore generale dell'ANCE (Associazione nazionale costruttori edili), Flavio Monosilio (Direttore del Centro Studi Ance) e Amalia Sabatini.
- per la seconda parte Mauro Bellesia, responsabile del servizio finanziario del Comune di Vicenza, consulente Anciveneto e la Segreteria di Anciveneto.