

Roma, 28 aprile 2011

Spesa pubblica, selezione delle opere, programmazione finanziaria

Fabrizio Balassone*

Servizio Studi Struttura Economica e Finanziaria

() La presentazione si basa principalmente sui lavori di:*

P. Montanaro

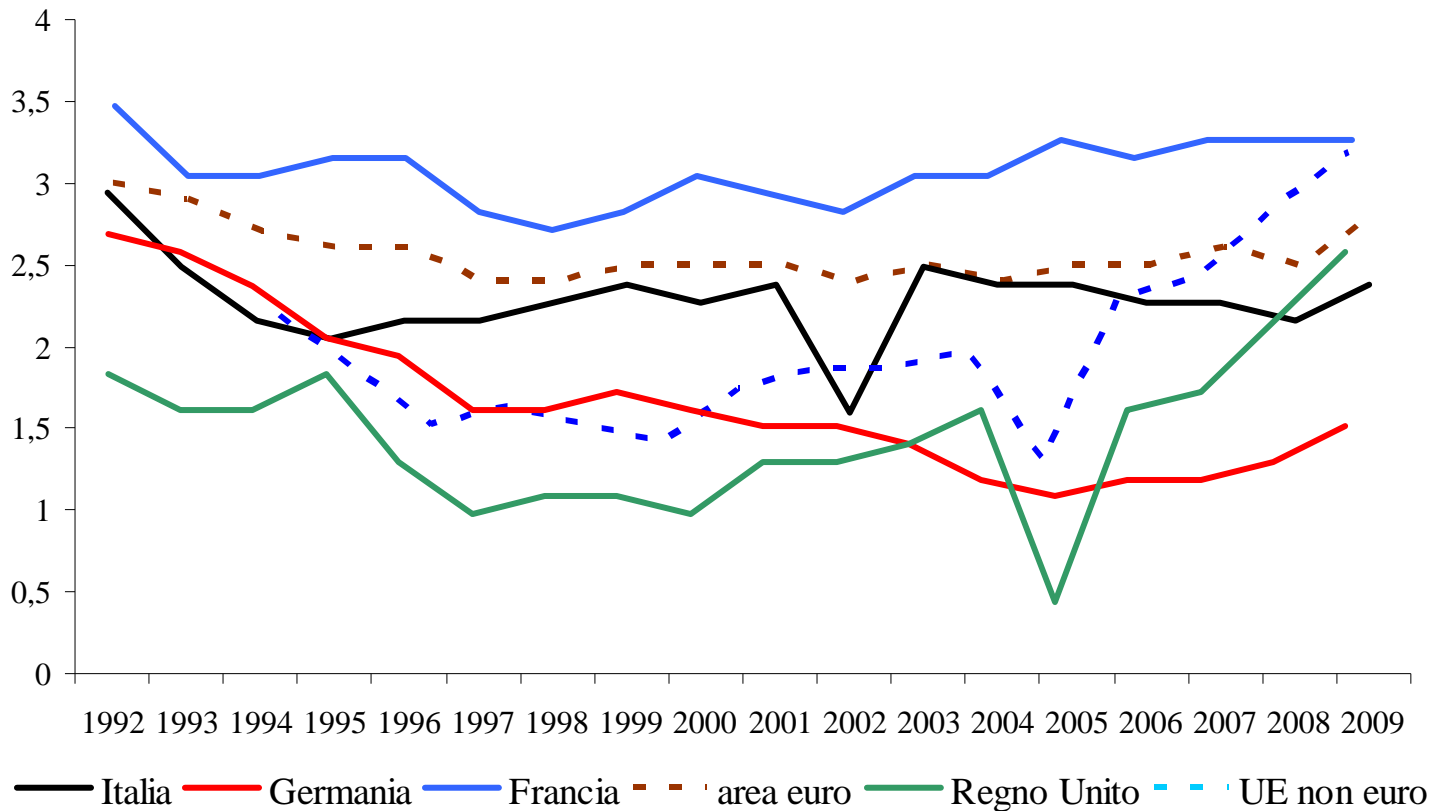
P. Casadio e M. Paccagnella

premessa

- ✚ l'analisi comparata delle dotazioni infrastrutturali di territori diversi è particolarmente complessa
 - ✚ per l'Italia, eventuali divari (nel confronto internazionale o tra macroaree del Paese) non sono necessariamente così marcati come suggeriscono le classifiche più note
 - ✚ struttura della presentazione:
 1. se divari ci sono, in che misura si possono attribuire a una spesa insufficiente?
 2. quali altri fattori possono averli determinati?
(efficienza ↔ aspetti procedurali, qui focus su:
valutazione progetti, programmazione finanziaria, monitoraggio)
-

la spesa pubblica per investimenti nella UE

- La spesa italiana (% PIL) è **prossima alla media** dell'area dell'euro

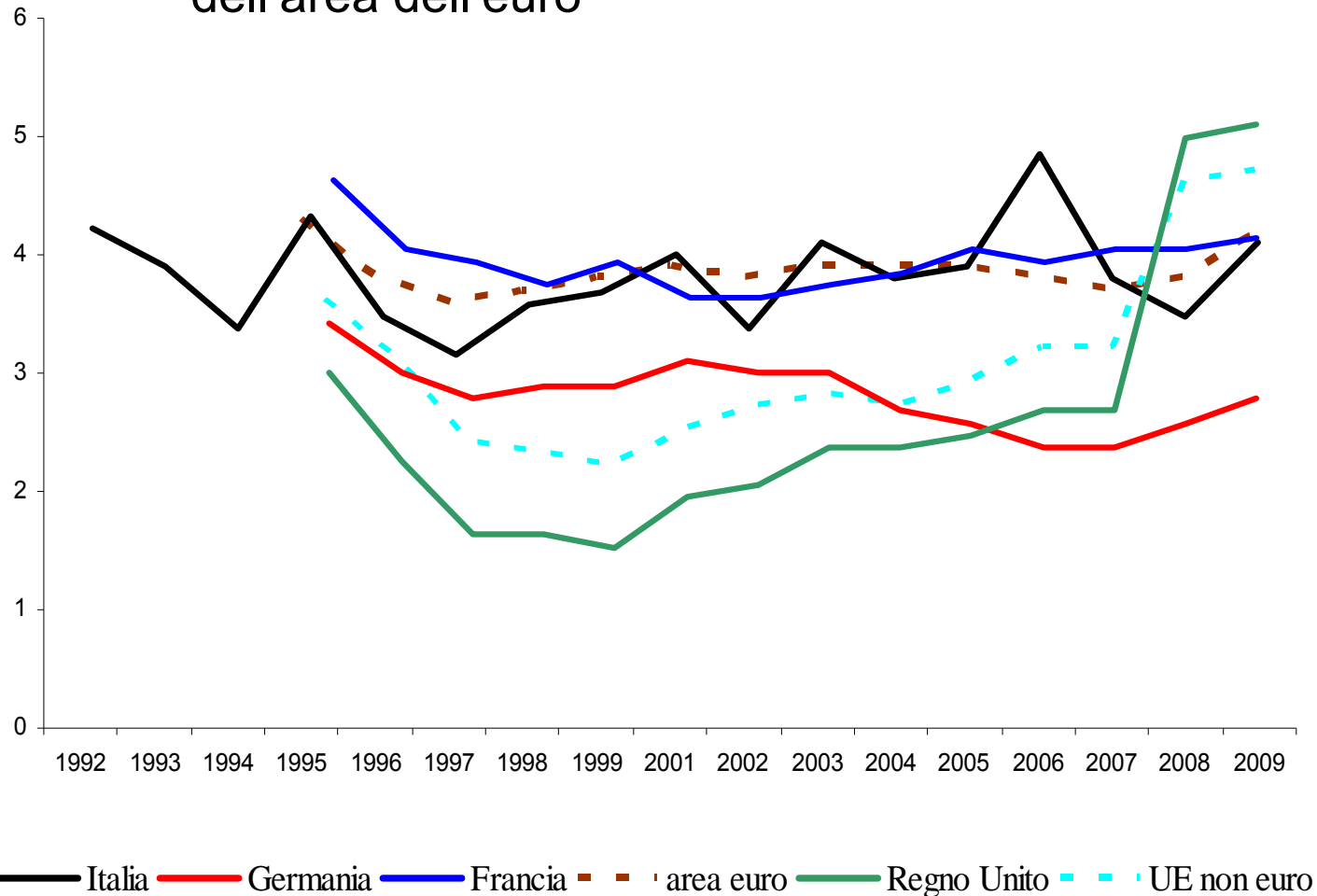


i limiti dei dati disponibili

- ✚ Il confronto sulla spesa per investimenti è
 - ✓ **impreciso**
(investimenti = macchinari/impianti + costruzione opere)
 - ✓ **incompleto**
(investimenti PA non includono quelli delle imprese pubbliche)
- ✚ all'imprecisione non si può rimediare
(non sono disponibili dati che consentano confronti internazionali omogenei in termini di costruzioni del genio civile)
- ✚ per ovviare all'incompletezza si può utilizzare il totale della spesa in conto capitale ma ... aumenta l'imprecisione
(non tutti i trasferimenti in conto capitale finanziano investimenti)

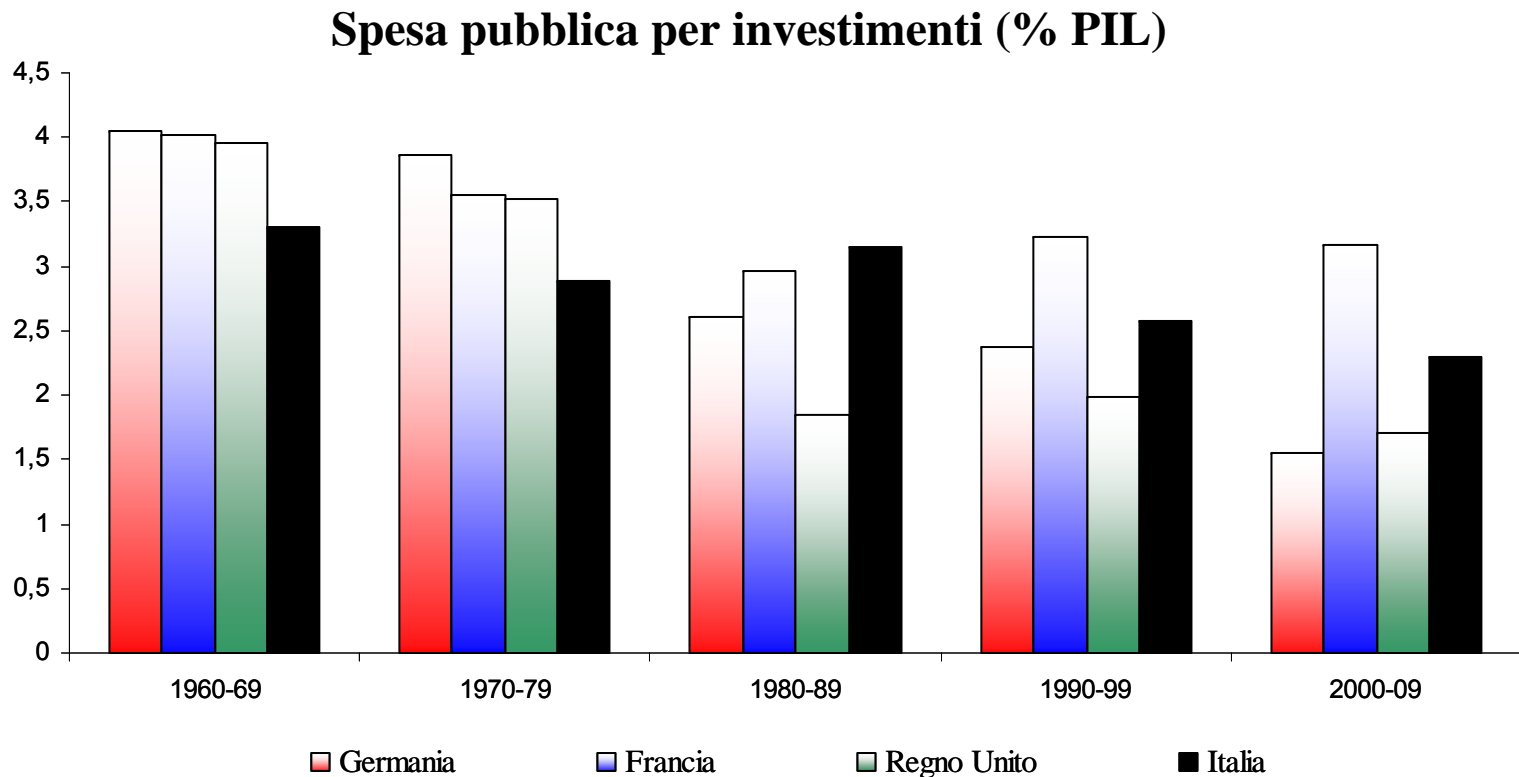
la spesa pubblica in conto capitale nella UE

La spesa italiana è **in linea con la media** dell'area dell'euro



la spesa per investimenti su un periodo più ampio

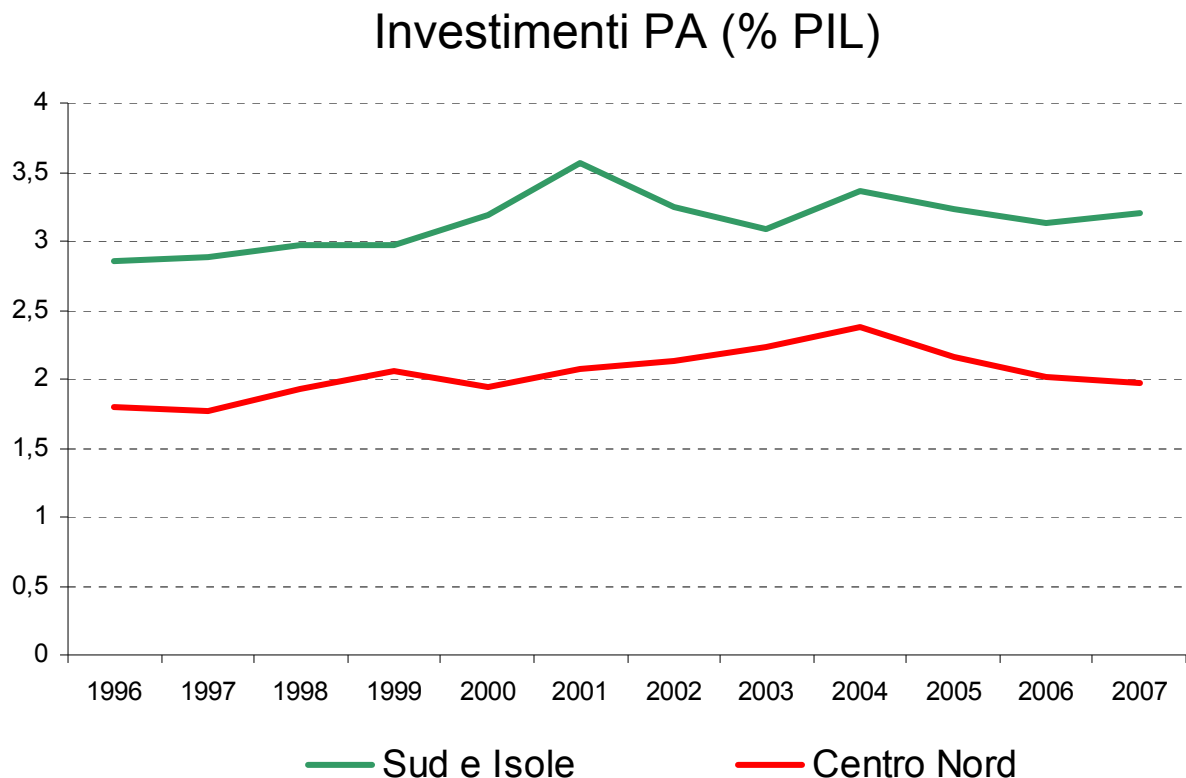
in un contesto di generale riduzione della spesa **la posizione relativa dell'Italia è migliorata nel tempo**



un confronto tra le macroaree del Paese:

1. spesa pubblica per investimenti

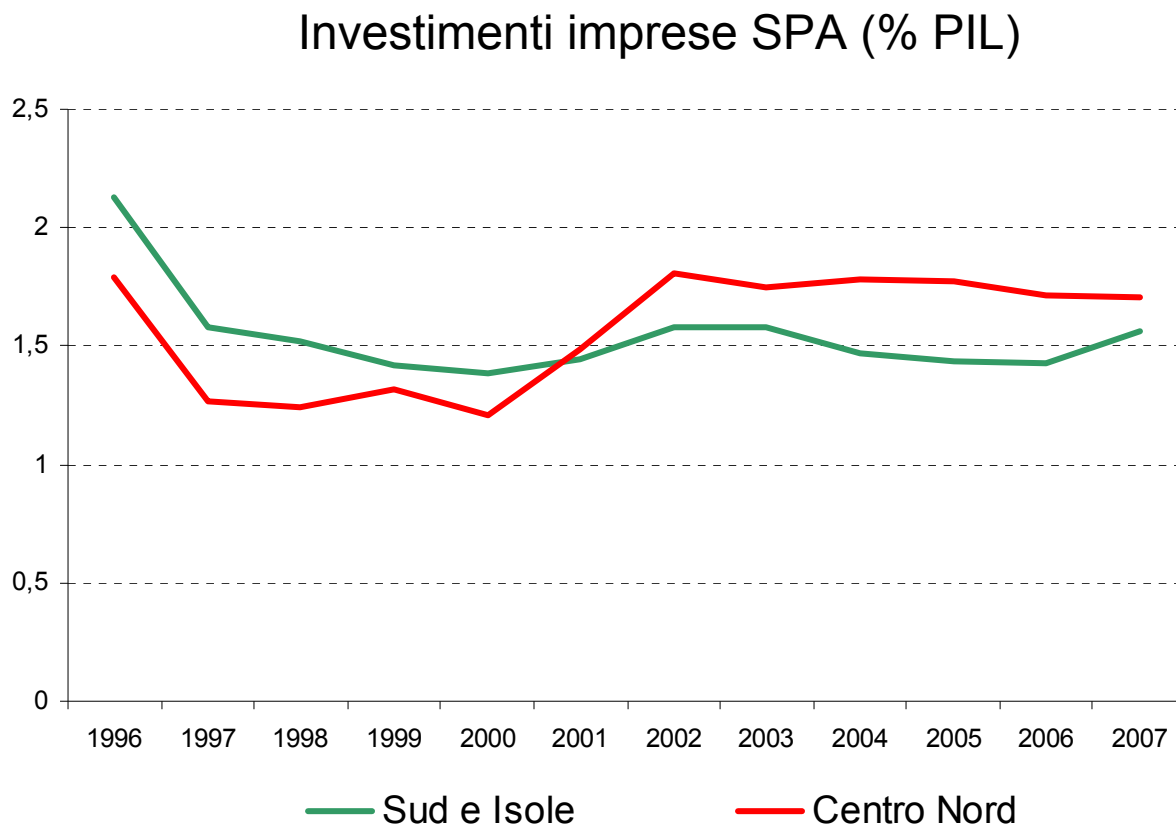
■ la spesa pubblica per investimenti, in rapporto al PIL, è stata più elevata al Mezzogiorno tra il 1996 e il 2007



un confronto tra le macroaree del Paese:

2. spesa imprese pubbliche per investimenti

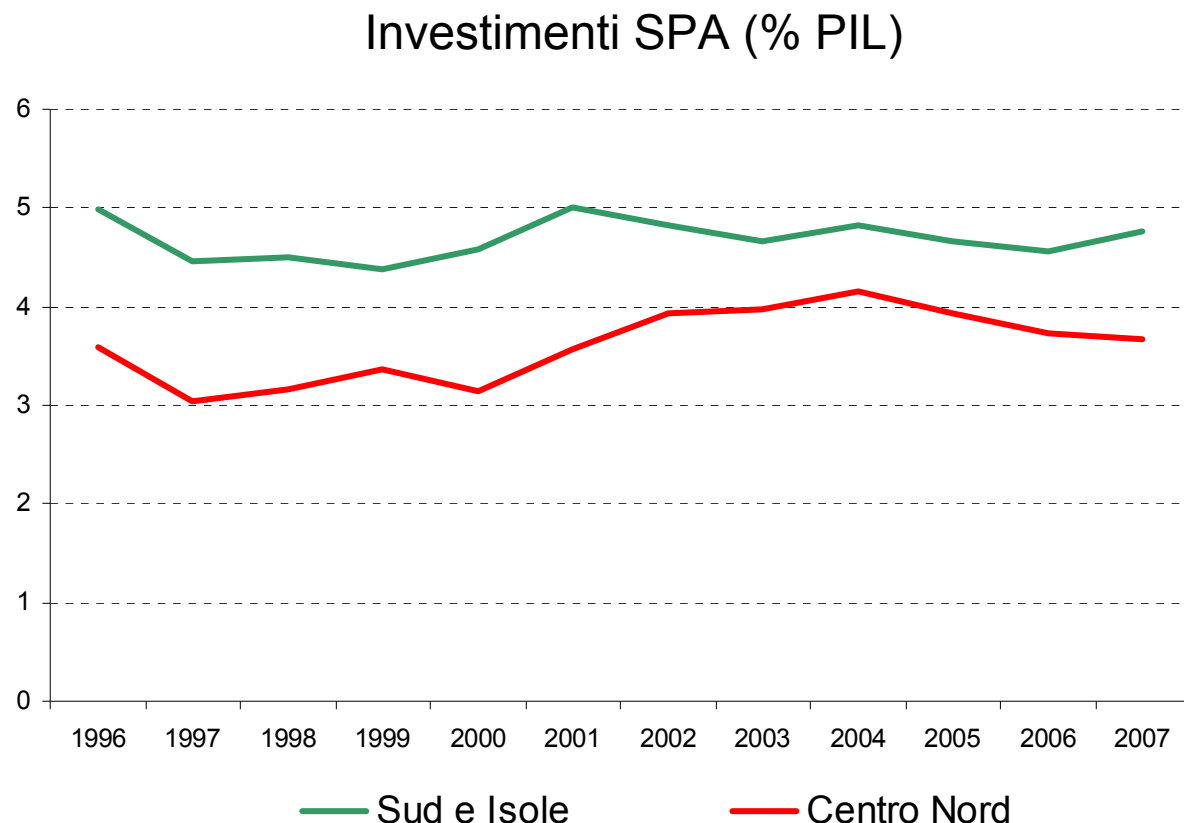
■ quella
+ delle imprese
del settore
pubblico
allargato è
**stata più
elevata al
Centro Nord
dal 2001**



un confronto tra le macroaree del Paese:

3. spesa per investimenti del SPA

▣ la spesa complessiva, in rapporto al PIL, è stata comunque più elevata al Mezzogiorno, ma il divario si è ridotto dopo il 2001

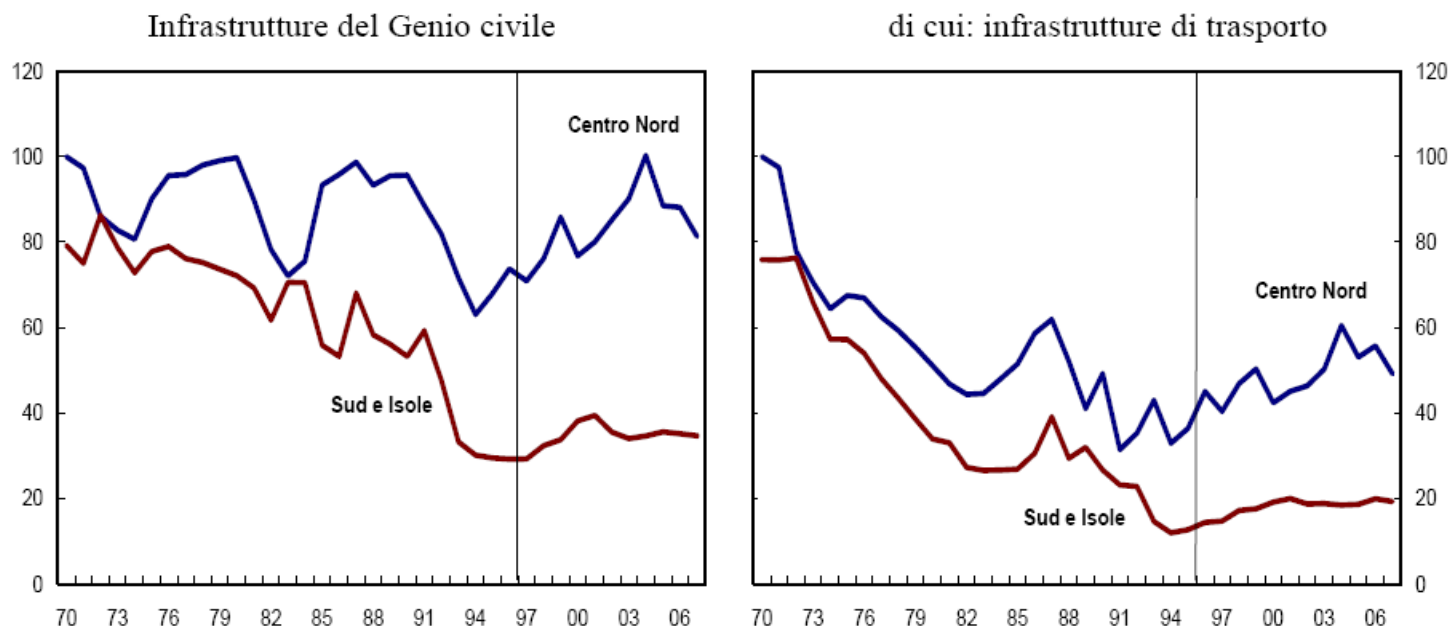


un confronto tra le macroaree del Paese:

4. una nota di cautela

- ✚ in valore assoluto, in termini reali: spesa Nord > spesa Sud (specialmente per le imprese del Settore Pubblico Allargato)
- ✚ divario in crescita dal 1970 (più nettamente dal 1990)

Spesa della PA per infrastrutture del Genio civile, 1970-2007
(indici: Centro Nord 1970=100, su valori a prezzi costanti 1995)



riassumendo

- ✚ non sembra che un eventuale (ampliamento del) divario nella dotazione di infrastrutture dell'Italia rispetto agli altri paesi UE possa dipendere da una spesa inferiore
- ✚ meno netto il confronto Nord-Sud:
 - ✓ in rapporto al PIL la spesa è più alta al Sud (divario in calo)
 - ✓ la spesa complessiva è più alta al Nord (divario in crescita, soprattutto imprese SPA e dopo 2001)
- ✚ altri fattori? le procedure
 - ✓ focus: valutazione dei progetti, monitoraggio e programmazione finanziaria

programmazione ed esecuzione degli investimenti

- ✚ inventario delle opere in esercizio
- ✚ identificazione nuovi progetti
(sulla base di linee guida strategiche predefinite)
- ✚ **valutazione e ordinamento dei progetti**
(proposte in formato standard)
- ✚ **verifica compatibilità finanziaria**
(budget predefinito)
- ✚ **monitoraggio lavori in corso**
- ✚ valutazione dei lavori eseguiti
- ✚ aggiornamento dell'inventario

1. valutazione progetti: **analisi**

non c'è una valutazione sistematica di costi/benefici

- ✓ inclusione nelle liste di lavori da eseguire nell'anno richiede uno studio fattibilità (per importi elevati, un progetto preliminare)
- ✓ per le opere di interesse nazionale è prevista l'analisi costi benefici ma “**non risulta che la richiesta di assegnazione di risorse al Cipe sia sistematicamente accompagnata da una analisi costi-benefici** né esistono dati pubblici sull'effettivo utilizzo dello schema predisposto dal Cipe” (CTFP, 2008:107)
- ✓ **non ci sono linee guida obbligatorie per la valutazione** → problemi di comparabilità e trasparenza (indipendenza dei valutatori?)
- ✓ **valutazione non effettuata in fase di piano** ma di progetto preliminare → non si valutano le alternative

1. valutazione progetti: implicazioni

- ✚ l'assenza di una valutazione sistematica di costi e benefici → realizzazione di opere più costose del necessario → costi unitari elevati nel confronto internazionale
 - ✓ Costi al Km autostrade: Italia ~ 2 volte Spagna
 - Costi al Km TAV: Italia ~ 3 volte Francia e Spagna (AVCP, 2008)
 - non può dipendere solo dall'orografia ...

a parità di risorse si realizzano meno opere

(opere "poco utili": a parità di risorse minore impatto su accessibilità e interconnessione)

1. valutazione progetti: una conferma indiretta

+ legge 196/2009 (art. 30):

delega per “garantire razionalizzazione, trasparenza, efficienza ed efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche”

+ principi e criteri direttivi:

- introduzione della **valutazione nella fase di pianificazione**
- predisposizione di **linee guida obbligatorie e standardizzate**
- **garanzia di indipendenza** e professionalità dei valutatori

+ i termini per l’esercizio della delega sono scaduti ...
ma la delega è stata rinnovata (con tempi più ampi)

2. programmazione finanziaria: **analisi**

- ✚ **mancano obiettivi pluriennali** per le grandi categorie di spesa del conto della PA e, quindi, **per gli investimenti**
 - ✓ riferimento pluriennale è “naturale” per gli investimenti
 - ✓ definizione politiche pluriennali ↔ sostenibilità dei programmi
 - ✓ ostacolo: sovrapposizione competenze/ordinamento?
- ✚ **non sono ben definiti i meccanismi di ripartizione delle risorse** tra livelli di governo (e tra enti dello stesso livello)
 - ✓ pareggio strutturale per PA vs. *golden rule* per AL
 - ✓ ripartizione tra le AL dell'indebitamento permesso

2. programmazione finanziaria: implicazioni

- ✚ l'assenza di un chiaro riferimento pluriennale incentiva l'avvio di opere con finanziamento parziale (lotti funzionali) ne derivano:
 - ✓ ulteriore indebolimento dell'attività di valutazione
 - ✓ allungamento dei tempi di effettivo completamento delle opere (incertezza sulla disponibilità dei finanziamenti necessari)
 - ✓ difficoltà nel coordinamento degli investimenti effettuati da amministrazioni diverse

si rinuncia a perseguire il recupero di efficienza che potrebbe derivare da un effettivo vincolo di bilancio

3. il monitoraggio: **analisi**

- ✚ notevoli progressi nel quadro informativo
 - ✓ le basi dati (AVCP, UVER, UTFP...) che sono a fondamento delle analisi effettuate nell'ambito di questa ricerca

- ✚ ma restano lacune su
 - ✓ **fabbisogno di risorse per le opere in corso di realizzazione** (riguardano principalmente gli investimenti dello Stato)
 - ✓ **efficacia/efficienza del processo di realizzazione** (grado di aggiornamento differenziato sul territorio mancano dettagli su cause di ritardo dei lavori non sempre l'unità di rilevazione è l'opera completa)

- ✚ delega legge 196/2009: regole trasparenti per le informazioni sul finanziamento e sui costi delle opere

3. il monitoraggio: implicazioni

- ✚ le carenze del monitoraggio ostacolano (oltre alla programmazione finanziaria) le azioni volte alla riduzione dell'eccedenza di costi e tempi di realizzazione rispetto ai preventivi
 - ✓ Progetti Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2000-2006:
 - ritardi di esecuzione: Italia 88% dei tempi inizialmente stimati; media europea, 26%;
 - aggravii di costo: Italia 38%, media europea 21% (Commissione UE, 2009)

anche per questa via, a parità di risorse si realizzano meno opere

riassumendo

- ✚ gli aspetti procedurali incidono significativamente sulla capacità di tradurre risorse finanziarie in capitale pubblico
 - ✓ **carenze nella valutazione dei progetti portano a opere più costose del necessario (e meno utili)**
 - ✓ **gli incentivi all'efficienza sono ridotti in assenza di una rigorosa programmazione finanziaria**
 - ✓ **le carenze del monitoraggio ostacolano sia la programmazione finanziaria, sia le azioni volte a ridurre l'eccedenza di tempi e costi rispetto ai preventivi**

- ✚ indagine BI 2005 su oo.pp.: carenze progettuali (valutazione) e ritardi nei pagamenti (programmazione finanziaria) sono cause importanti di ritardi e di aggravio dei costi soprattutto nel Mezzogiorno