

INVESTIMENTI PUBBLICI: LE CRITICITÀ DI SISTEMA E L'IMPATTO SUL POTENZIALE DI CRESCITA

SOMMARIO [*]

1. premessa
2. Investimenti pubblici e potenziale di crescita
3. Le criticità di sistema e gli effetti sulla crescita
4. Alcune valutazioni

premesse

Studiosi ed economisti sono dell'avviso che per rilanciare l'economia e combattere la disoccupazione la strada obbligata passa dal rilancio degli investimenti, sia pubblici che privati, e da una politica di bilancio più favorevole alla crescita.

Purtroppo le criticità di sistema e la scadente qualità della spesa, specie nella gestione dei fondi europei, producono ricadute sulla crescita e impattano sulla dimensione dell'incremento del prodotto interno.

In tale contesto appare necessario procedere alla razionalizzazione del processo, al fine di assicurare una più attenta analisi dei costi e dei benefici, una più adeguata selezione dei progetti e una maggiore efficacia degli investimenti pubblici.

[*] avvertenza: questo articolo è stato scritto prima che si verificassero gli eventi della pandemia.

1. Investimenti pubblici e potenziale di crescita

Nell'ultimo decennio l'economia italiana ha subito la peggiore crisi della sua storia, ha registrato una riduzione di circa nove punti percentuali del prodotto interno lordo, cui è seguita una debole ripresa recuperando meno della metà (4,2 punti percentuali) del terreno perduto ^[1].

Il recupero dei Paesi dell'Unione Europea, invece, nello stesso periodo registra un aumento del Pil pari dell'8% rispetto ai livelli pre-crisi.

Questi dati sono confermati (anche se in dollari) dalla Banca Mondiale che mostra trend di crescita tra il nostro Paese e la media europea ben diversi fra loro (4,2 % e 8%) ^[2].

In tale contesto, da più parti è stata avanzata la proposta di puntare su una politica di rilancio, anche in deficit, degli investimenti pubblici, ritenendo di ottenere effetti positivi sul livello dell'attività economica nel breve periodo e di incidere sul suo potenziale di crescita nel più lungo termine.

Tuttavia, il ricorso al disavanzo per finanziare gli interventi non trova tutti concordi, temendo alcuni che, a causa dei vincoli che derivano dall'elevato debito pubblico, in talune condizioni, un aumento del disavanzo senza generare nuova ricchezza potrebbe peggiorare le prospettive delle finanze pubbliche, con il rischio di alimentare i dubbi degli investitori e spingere più in alto il premio sui titoli di Stato.

La relazione tra investimenti pubblici e crescita è stata oggetto di approfondimento, anche, da parte del Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco che, pur riconoscendo gli effetti positivi degli investimenti sul livello dell'attività economica, ha evidenziato come il ricorso al disavanzo per finanziare gli investimenti vada utilizzato con cautela, date le attuali condizioni di finanza pubblica e il basso grado di efficienza nell'amministrazione ^[3].

In altri termini, un aumento degli investimenti pubblici può rappresentare una leva significativa nel processo di crescita di un paese, ma in determinate condizioni, con il finanziamento in deroga, esiste reale il rischio che il rapporto tra debito pubblico e prodotto può portarsi su una traiettoria non sostenibile.

Gli economisti, invece, concordano sul fatto che, qualora gli investimenti siano complementari al capitale privato, il finanziamento finirebbe con incrementare il margine di redditività delle imprese e, in tal modo, verrebbe incentivata anche la spesa in investimenti delle aziende.

Inoltre nel medio-lungo periodo, un significativo aumento del potenziale di crescita potrebbe derivare da investimenti in ricerca, conoscenza e innovazione, o anche con la realizzazione di infrastrutture ad alto contenuto tecnologico.

^[1] Fonte: *Pil reale Italia per il periodo 207-2017* - Fonte Eurostat – (vedi Allegato 1).

^[2] Italia; anno 2017 – Pil 1.599.773,5 milioni di euro;
Eurozona: dai 13.084.211 milioni di euro del 2008 ai 14.205.017 milioni di euro del 2017.

^[3] Fonte: Visco, Convegno di Studi Amministrativi: *Investimenti pubblici per lo sviluppo dell'economia*, Varenna settembre 2018.

2. *Le criticità di sistema e gli effetti sulla crescita*

La valutazione degli effetti prodotti dall'aumento della spesa è circondata da elevata incertezza, specie quando entrano in gioco fattori che incidono sulla dimensione dell'incremento del prodotto (il così detto “*moltiplicatore*”).

Efficienza

Alcune simulazioni effettuate con il modello econometrico trimestrale della Banca d'Italia indicano che, in condizioni di base, cioè “*depurate*” da ritardi, sprechi e inefficienze, l'aumento del livello del prodotto può essere tanto forte da superare la crescita del debito pubblico dovuta al disavanzo ^[4].

Diversamente, in presenza di una ridotta efficienza della spesa o di un aumento dei costi di finanziamento o ancora di una selezione poco accurata degli investimenti, il moltiplicatore risulta significativamente inferiore, aumenta il rapporto debito/Pil e il disavanzo continua ad alimentare il debito.

Pur con la necessaria cautela sulla comparabilità delle diverse simulazioni, anche le analisi condotte da altre istituzioni (FMI, OCSE, Commissione europea, BCE) mostrano come gli impatti macroeconomici di un aumento della spesa per investimenti pubblici dipendono da alcuni fattori (inefficienze o altro) che ne condizionano l'andamento ^[5].

Ritardi

In Italia, per i progetti co-finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale, i ritardi per la realizzazione delle opere pubbliche vengono valutati pari a più del triplo della media europea, con aggravii di costo superiori al doppio ^[6].

Dagli studi condotti dall'Agenzia per la coesione territoriale si evince che i maggiori ritardi si registrano nei tempi intercorsi tra la fine di una fase procedurale e l'inizio della successiva (i così detti: “*Tempi di attraversamento*”) ed anche tra le sottofasi ^[7].

Tanto per semplificare: nel primo caso sono compresi i tempi intercorsi tra la fase di progettazione e quella di affidamento dei lavori, mentre nel secondo la fase compresa tra la progettazione preliminare e quella definitiva ed esecutiva.

Questi ritardi incidono in misura molto elevata: pari al 54 % della durata complessiva, con il 60 % per la sola fase di progettazione.

^[4] Fonte: Banca d'Italia, *modello econometrico trimestrale - Impatto macroeconomico di un aumento della spesa per investimenti pubblici finanziati in disavanzo* – (vedi Tavola 1).

^[5] Fonte: F. Buseti, C. Giorgiantonio, G. Ivaldi, S. Mocetti, A. Notarpietro e P. Tommasino, *Capitale e investimenti pubblici in Italia: misurazione, effetti macroeconomici, criticità procedurali*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, 2018. – (vedi Tavola 2).

^[6] Per una discussione e per i relativi riferimenti si vedano: I. Visco, *L'efficienza della spesa per infrastrutture*, Camera dei Deputati, 19 giugno 2012; Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, a cura di F. Balassone e P. Casadio, Seminari e Convegni, 7, 2011; Banca d'Italia, *L'efficienza della spesa per infrastrutture*, a cura di F. Balassone, Seminari e Convegni, 10, 2012.

^[7] Cfr. Agenzia per la coesione territoriale, *Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche*, 13 luglio, 2018.

Fra le Regioni dove è più frequente il fenomeno: la Sicilia, il Molise e la Basilicata con ritardi superiori ad oltre il 30 per cento rispetto a quelli impiegati in Lombardia e in Emilia Romagna.

Anche l’Autorità nazionale anticorruzione, analizzando gli appalti celebrati nel periodo 2009-2014, ha valutato che, a parità di importo, i tempi per le procedure negoziate risultano inferiori di un anno rispetto a quelli necessari per le procedure competitive.

L’ANAC ha valutato, anche, che nelle stazioni appaltanti “meno qualificate” il ricorso a procedure maggiormente discrezionali il più delle volte si associa a una diminuzione della produttività media delle imprese aggiudicatarie ^[8].

Costi

European Court of Auditors ha preso in esame i costi delle linee ferroviarie ad alta velocità già costruite, rilevando dimensioni che per ampiezza di differenza non sembrano giustificabili sulla base della diversa conformazione orografica dei territori.

Ecco i dati: in Italia il costo per chilometro è di 28 milioni di euro a fronte dei 12 milioni della Spagna, dei 13 della Germania e dei 15 della Francia.

Se ai progetti già completati si sommano quelli in via di realizzazione, il costo per chilometro per l’Italia sale a 33 milioni, contro i 14 milioni della Spagna e i 15 milioni di Germania e Francia ^[9].

Inadeguatezza delle norme

Il procedimento per la realizzazione dei lavori pubblici è uno dei più vasti e complessi tra quelli amministrativi; prova ne è la “dinamicità” del legislatore nel modificare la normativa e la enorme quantità di giurisprudenza che di esso si è interessata.

Significativo è il dato del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica. In solo otto anni (2006 – 2014), il Codice dei Contratti Pubblici è stato modificato da 51 nuove disposizioni, cui vanno sommate 18 leggi di conversione che, nella maggior parte dei casi, hanno introdotto ulteriori modificazioni ^[10].

A questi interventi vanno aggiunte le precedenti modifiche normative in vigore della Legge Merloni (1994 – 2005) e le altre successive al 2014 sino al così detto decreto “*sblocca cantieri*” (Decreto Legge 18 aprile 2019, n. 32).

^[8] Cfr. A. Baltrunaite, C. Giorgiantonio, S. Mocetti e T. Orlando, *Discretion and Supplier Selection in Public Procurement*, Banca d’Italia, Temi di Discussione, n. 1178, 2018.

^[9] L’audit è stato condotto sulle linee di alta velocità di sei paesi europei e ha analizzato più di 5.000 km di infrastrutture su 10 linee di alta velocità a copertura di circa il 50 per cento di quelle attualmente esistenti in Europa. Cfr. European Court of Auditors, *A European High-Speed Rail Network: Not a Reality but an Ineffective Patchwork*, Special Report, 19, Lussemburgo, 2018.

^[10] Cfr. Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, *Il project financing per la realizzazione delle opere pubbliche in Italia* - Pasquale Marasco, Paolo Piacenza, Marco Tranquilli, settembre, 2015.

Tale dinamismo lascia parecchio perplessi osservatori e studiosi, specie se raffrontato al comportamento della *governance* economica dell'UE che, dal 1997, ha modificato appena due volte il patto di stabilità e solo per arricchirlo con l'esperienza nel frattempo maturata ^[11].

La “*vivacità*” del legislatore italiano, il cui l'intento dichiarato è quasi sempre quello di semplificare il quadro normativo ed accelerare la spesa, dice chiaramente di quanto travaglio soffre l'amministrazione dei lavori pubblici in Italia.

Al di là delle buone intenzioni, le modifiche hanno finito con rendere più incomprensibili le procedure e con inficiare il “*principio di trasparenza*”, in un settore tanto delicato, quanto suscettibile di pressioni esterne.

In altri termini, il buon andamento dipende dalla qualità del governo che decide dove allocare le risorse e dall'efficienza della macchina amministrativa che traduce quelle scelte in investimenti concreti; ovverosia da “*governance adeguata ed efficienza amministrativa*”.

La qualità della spesa, quindi, e le sue ricadute sulla crescita sono strettamente collegate a fattori istituzionali e a capacità di scelta, che differiscono tra paesi e regioni.

Manutenzioni

A questa eterogeneità va aggiunta anche una ulteriore considerazione, e cioè che la spesa presenta collegamenti e caratteristiche di complessità tali che non può essere rappresentata mediante un'espressione lineare.

Per semplificare, una strada in quanto tale non produce nulla se non è connessa con il territorio o se non presenta caratteristiche di idoneità per il transito di persone e di veicoli.

In tale contesto la manutenzione dell'opera diventa un'attività necessaria che incide sull'equilibrio delle finanze pubbliche, sulle attività produttive delle persone e sull'ambiente in cui essi vivono; in altri termini, sul Pil.

Purtroppo, a volte la politica cede alla tentazione della “*visibilità*”, e preferisce promuovere investimenti per nuovi progetti, politicamente più attraenti anche quando inutili e dannosi, tralasciando le manutenzioni, spesso meno gratificanti.

^[11] Cfr. COM(2015) 12 final del 13 gennaio 2015 - il patto di stabilità, varato nel 1997, è stato modificato dal legislatore dell'UE appena due volte, nel 2005 e nel 2011-2013, ed è stato arricchito con l'esperienza maturata.

3. *Alcune valutazioni*

Le analisi e le considerazioni fin qui svolte prospettano che si può rilanciare l'economia e combattere la disoccupazione, anche con il ricorso al disavanzo per finanziare gli investimenti pubblici, a condizione che:

1. si punti a razionalizzare l'intero processo dei lavori pubblici, con regole comuni in tutti i Paesi dell'UE, si miri a superare il basso grado di efficienza della pubblica amministrazione e ad eliminare le criticità di sistema, facendo ricorso alle tecnologie digitali;
2. si tenga conto che un aumento improduttivo del disavanzo finirebbe col peggiorare le prospettive delle finanze pubbliche, alimentando i dubbi degli investitori e spingendo più in alto il premio per il rischio sui titoli di Stato;
3. sia assicurata una più adeguata selezione dei progetti da realizzare ed un'analisi più accurata dei costi e dei benefici, al fine di garantire una maggiore efficacia degli investimenti;
4. si adotti una strategia in grado di resistere alla tentazione di "visibilità" da parte di certa politica che spesso preferisce puntare su investimenti più attraenti, anche quando inutili e dannosi, tralasciando altri meno gratificanti;
5. si adottino a livello europeo regole di bilancio più adeguate ("*golden rule*"), al fine di garantire una crescita omogenea in tutti i Paesi membri ed aiutare l'intera economia europea di fronte a una situazione globale così poco favorevole ed in presenza di una persistente incertezza.
6. venga istituito un Osservatorio su "*Economia, Finanza e Investimenti*" con il quale potere monitorare la qualità delle scelte, verificare la loro coerenza con i bisogni pubblici e le potenzialità di sviluppo, vigilare sugli iter procedurali, rilevare e seguire il verificarsi di anomalie e valutarne alla fine i risultati.

ALLEGATI

Allegato 1

Il Pil nel 2007, (ultimo anno prima della crisi) con valori concatenati al 2010, era pari a 1.687.143,2 milioni di euro; nel 2013, (ultimo anno prima della inversione di tendenza), il Pil ammontava 1.541.171,9 registrando un calo di 8,65 punti percentuali.



Tabella 1: Pil reale Italia per il periodo 2007-2017 - Fonte: Eurostat

Tavola 1 – Impatto macroeconomico di un aumento (1% del PIL) della spesa per investimenti pubblici finanziato in disavanzo secondo il modello econometrico trimestrale della Banca d'Italia

		Anni				
		1	2	3	4	5
<u>A. Scenario di base</u>						
PIL reale	(1)	0,9	1,1	1,2	1,2	1,1
Deflatore del PIL	(1)	0,1	0,4	0,8	1,3	1,6
Indebitamento/PIL	(2)	0,7	0,5	0,5	0,5	0,6
Debito/PIL	(2)	-0,5	-0,6	-0,7	-0,7	-0,4
<u>B. Ridotta efficienza della spesa per investimenti</u>						
PIL reale	(1)	0,5	0,7	0,8	0,8	0,8
Deflatore del PIL	(1)	0,0	0,2	0,5	0,7	1,0
Indebitamento/PIL	(2)	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6
Debito/PIL	(2)	0,1	0,3	0,4	0,6	1,0
<u>C. Aumento dei costi di finanziamento (*)</u>						
PIL reale	(1)	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7
Deflatore del PIL	(1)	0,1	0,3	0,7	1,0	1,2
Indebitamento/PIL	(2)	0,8	0,6	0,8	0,9	1,1
Debito/PIL	(2)	-0,4	-0,1	0,3	0,9	2,0

(1) Differenze percentuali dalla simulazione di base.

(2) Differenze assolute dalla simulazione di base (punti percentuali di PIL).

(*) Aumento permanente di 10 punti base dei rendimenti sui titoli di stato a breve termine e di 50 punti base dei rendimenti a medio termine.

Fonte: F. Buseti, C. Giorgiantonio, G. Ivaldi, S. Mocetti, A. Notarpietro e P. Tommasino, *Capitale e investimenti pubblici in Italia: misurazione, effetti macroeconomici, criticità procedurali*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, 2018 (in corso di pubblicazione).

**Tavola 2 – Impatto macroeconomico di un aumento della spesa
per investimenti pubblici: stime delle principali istituzioni**

	Moltiplicatore	
	Breve termine	Medio Termine
FMI (Stime panel)		
Maggiore efficienza	0,4	1,4
Minore efficienza	0,8	2,6
Fase ciclica espansiva	0,2	0,7
	-0,5	0,0
FMI (Global Integrated Monetary and Fiscal model)		
Benchmark	2,0	2,5
Maggiore efficienza	2,2	2,8
Minore efficienza	1,8	2,2
Fase ciclica espansiva	1,0	2,5
OCSE	0,8-1,2	1,0
Commissione europea	0,5-0,6	1,2
BCE		
Benchmark	1,6	1,8
Minore efficienza	1,3	1,3

Fonte: F. Buseti, C. Giorgiantonio, G. Ivaldi, S. Mocetti, A. Notarpietro e P. Tommasino, Capitale e investimenti pubblici in Italia : misurazione, effetti macroeconomici, criticità procedurali, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, 2018 (in corso di pubblicazione).