

VI Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica

Le politiche pubbliche per gli investimenti tra rischio, incertezza, controllo e responsabilità

SESSIONE III

BASI INFORMATIVE E ANALISI QUANTITATIVE IN MATERIA DI INVESTIMENTI PUBBLICI

(Conclusioni: Daniela Monacelli)

Obiettivo della sessione

- Sessione dedicata a esame tema del Convegno sotto il profilo quantitativo
- Rassegne delle banche dati disponibili e monitoraggio
- Valutazioni che utilizzano dati (non solamente contabili)
- Rilevante per l'intera spesa pubblica (fondamentale per gli investimenti)

Monitoraggio

G. Busia, *La Banca dati ANAC sui contratti pubblici e PNRR*

F. Cantale e M. Piepoli, *Il piano complementare come modello di programmazione e monitoraggio degli investimenti dello Stato*

S. Caffù, *Gli investimenti degli enti territoriali: monitoraggio e analisi*

A. Sparacino, *La spesa per investimenti delle amministrazioni locali: un'analisi dei fornitori a partire dai dati Siope+*

C. Carlucci, *Le banche dati sugli investimenti pubblici: criticità e opportunità*

Valutazione

A. Cipollone, *“Valutare” la spesa per un miglior impiego delle risorse pubbliche*

A. Pennisi, *Dal monitoraggio alla valutazione degli investimenti: il caso del PNRR*

F. Gastaldi e M.G. Pazienza, *I crediti d'imposta per gli investimenti: una valutazione per le imprese del Mezzogiorno*

F. Renzi, *L'impatto dei bonus edilizi nel biennio 2021-2022*

Qualche considerazione di tipo generale

1. Perché preoccuparsi degli investimenti?
2. Come si è posta la contabilità pubblica?

1. Perché preoccuparsi degli investimenti pubblici?

- **Politica di bilancio** acquisisce funzione macro di regolazione del reddito nazionale (affianca funzione allocativa micro-settoriale)
- **Equilibrio finanziario e equilibrio economico** (può richiedere avanzi/disavanzi)
- Ruolo privilegiato della **spesa per investimenti**
- Investimenti finanziabili in **disavanzo** (purché ritorno adeguato grazie a reddito nazionale più elevato)
- Dibattito su bilancio pluriennale, doppio bilancio e regola del pareggio



1. Perché preoccuparsi degli investimenti pubblici?

- **Breve periodo:** risorse aggregate date
- **Teoria keynesiana** ammette equilibrio di sottoccupazione (reddito effettivo < reddito potenziale)
- **Interventi di regolazione della domanda aggregata** (durante le fasi cicliche la domanda pubblica deve compensare carenze/eccedenze di quella privata)
- **Intervento pubblico:** spesa pubblica (consumi pubblici e investimenti pubblici) e **prelievo netto** (imposte – trasferimenti)
- **Effetti moltiplicativi:** impatto > e più prolungato per **investimenti**

1. Perché preoccuparsi degli investimenti pubblici?

- **Lungo periodo:** variano stock (investimenti variazione degli stock di capitale) e reddito potenziale
- **Reddito potenziale** funzione di lavoro, capitale e produttività totale dei fattori (tecnologia che li combina)

$$Y^p = f(L, K, H)$$

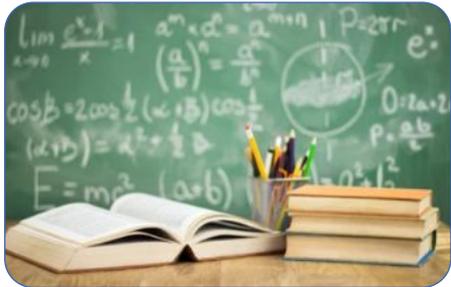
- **Capitale fisico e umano**
- **Intervento pubblico:** investimenti pubblici diretti o agevolazioni e incentivi ad accumulazione capitale privato (strutturali o anticongiunturali; generalizzati o specifici)

Strumenti di intervento



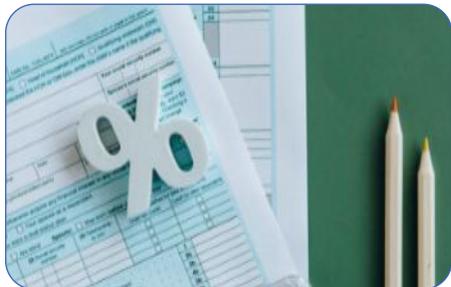
Spesa in conto capitale:

Investimenti fissi lordi e contributi agli investimenti



Spesa corrente:

Istruzione e formazione



Trasferimenti netti (spesa e sgravi fiscali):

Incentivi a investimenti privati (capitale fisico e umano)
Agevolazioni a investimenti in R&D

2. La contabilità pubblica come si è posta?

- **Spese del bilancio secondo criteri patrimoniali**

1869: legge Cambray-Digny classifica le spese in ordinarie (fisse o variabili) o straordinarie

1923: legge De Stefani distingue tra spese effettive, per movimento di capitale, per partite di giro ma isola quelle per la costruzione di strade ferrate

- **Spese del bilancio secondo natura economica**

1964: legge Curti introduce la classificazione economica, in analogia con la CN

- **Nesso tra programmazione economico-finanziaria e processo di bilancio**

1978: legge 468 collega decisione allocativa del bilancio a vincolo macro; isola la manovra (legge finanziaria) esplicitando gli andamenti tendenziali; amplia perimetro dei conti pubblici al SS e al SP; introduce nuovi saldi di finanza pubblica (oltre SNF)

- **... che viene rafforzato**

1988: legge 362 introduce il DPEF; ancora decisione di bilancio a programmazione economica; fissa obiettivi macroeconomici e di disavanzo (espone **quadro macro e di finanza pubblica tendenziale e programmatico** raggiungibile grazie alla manovra)

2. La contabilità pubblica come si è posta?



- **Trattato di Maastricht del 1992:** contabilità pubblica ingloba contabilità nazionale (parametri di finanza pubblica fissati in termini di indebitamento netto PA di CN)
- **Valutazione posizione di bilancio PM:** Commissione «*tiene conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti...*» (Notifica fornisce PIL, debito, disavanzo e investimenti)
- **Sistema contabile si adegua gradualmente** sotto spinte contesto europeo e processo interno di decentramento fiscale
 - **fino a 1997** fabbisogno del SS unico indicatore di riferimento nei documenti ufficiali; **indebitamento netto PA di CN** esposto in documenti ufficiali **da 1996** e assunto come indicatore di riferimento per programmazione economico-finanziaria **da 1997**
 - per applicazione regola fiscale a intera PA, **nel 1999** Patto di Stabilità Interno



Tavola 1: Indebitamento netto, stock di debito pubblico al 31 dicembre e spese delle amministrazioni pubbliche. Anni 2019 - 2022 (dati in milioni di euro) ^(a)

	2019	2020	2021	2022
	(b)	(b)	(c)	(c)
Indebitamento netto	-27.004	-159.457	-159.908	-156.442
<i>di cui:</i>				
- Amministrazioni centrali	-31.122	-159.458	-163.857	-158.794
- Amministrazioni locali	439	-1.569	-573	837
- Enti di previdenza	3.679	1.570	4.522	1.515
	(b)	(b)	(b)	(b)
Debito pubblico	2.410.323	2.573.539	2.679.901	2.757.547
<i>Stock al 31 dicembre (valore nominale)</i>				
<i>Per categoria:</i>				
Monete e depositi	227.292	228.929	224.143	217.922
Titoli, esclusi gli strumenti finanziari derivati	2.009.277	2.152.351	2.234.091	2.280.219
a breve termine	113.786	125.257	113.386	110.491
a lungo termine	1.895.491	2.027.094	2.120.706	2.169.729
Prestiti	173.753	192.259	221.667	259.406
a breve termine	11.054	12.717	12.399	33.608
a lungo termine	162.699	179.542	209.268	225.798
	(b)	(b)	(c)	(c)
Spese delle amministrazioni pubbliche				
investimenti fissi lordi	41.470	43.077	52.352	52.226
Interessi passivi (consolidati)	60.400	57.309	63.694	82.888
	(b)	(b)	(c)	(c)
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (PIL)	1.796.649	1.661.240	1.822.345	1.946.479

a) I totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

b) dati definitivi

c) dati provvisori



Table 1. Main characteristics and changes in the DSP rules and sanctions

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Municipalities enforced											
All	Yes	Yes									
With more than 3000 inhabitants							Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
With more than 5000 inhabitants			Yes	Yes	Yes	Yes					
DSP Target											
Deficit	Yes	Yes	Yes		Yes						
Expenditure ceiling							Yes	Yes			
Both deficit target and expenditure ceiling				Yes		Yes			Yes	Yes	Yes
Items included											
Capital expenditure	No	No	No	No	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Interest payments	No	No	No	No	No	No	Yes	No	Yes	Yes	Yes
Revenue from sales of real estate	No	No	No	No	No	No	Yes	Yes	Yes	No	No
Revenue from dividends and sales of shares in public companies	Yes	No									
Sanctions											
Debt not allowed	No	No	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	No	No	Yes

Source: Budget laws, several years.



2. La contabilità pubblica come si è posta?

- Risanamento dei conti pubblici: prevale necessità di controllo della spesa (tensione tra equilibrio finanziario e equilibrio economico)
- Più enfasi sui risultati delle politiche
 - 1997: *Legge Ciampi* (bilancio politico e bilancio amministrativo); struttura spese per funzioni obiettivo (finalizzate a valutare le risorse impiegate e il risultato dell'azione amministrativa); contabilità economica di tipo analitico
 - 2008: classificazione per missioni e programmi (evoluzione verso analisi e valutazione politiche pubbliche)
- Numerosi cambiamenti sopravvenuti vengono sistematizzati solo nel 2009, con la legge 196
 - estende **perimetro di riferimento** della legge di contabilità pubblica a intera PA di CN
 - adegua **ciclo della programmazione** a tempistica europea
 - estende **obbligo di copertura finanziaria** da solo saldo netto da finanziare del BS a fabbisogno del SP e indebitamento netto della PA di CN
 - avvia attività di **analisi e revisione della spesa incardinata nel processo di bilancio**
 - introduce strumento del **cronoprogramma** per spese pluriennali

In conclusione...

- **Programmazione macro-economica ormai fulcro della politica di bilancio** (con PSC enfasi su saldo aggiustato per il ciclo economico implica attenzione anche al reddito potenziale)
- Spesa per investimenti assume ruolo fondamentale ma occorre **chiara visione del funzionamento del sistema economico** e quindi **delle priorità e dei vincoli tecnici**
- **Strumenti di intervento** selezionati in funzione degli obiettivi (incentivi effetti temporanei, infrastrutture effetti permanenti, ecc.)
- **Problemi di equilibrio finanziario** richiedono attenta valutazione dell'effettiva efficacia degli interventi. **In fasi di restrizione**, spesa per investimenti **più facilmente comprimibile** (effetti di taglio non si vedono nel breve periodo ...)

In conclusione...

- Investimenti monitorati in termini finanziari ma anche e soprattutto in termini di **realizzazione fisica** e di **verifica ex-post degli impatti economici**, sia per capitale fisico che umano (PNRR...)
- Più in generale, **valutazione degli impatti economici** imprescindibile per **un'allocazione efficiente di tutte le risorse** (deve riguardare tutti i principali programmi di spesa)
- **Visione contabile legata all'equilibrio finanziario e visione di analisi in ottica Spending Review** devono coesistere ed essere riconciliate
- **Amministrazioni** devono dotarsi di **basi dati su input e output** dei processi produttivi/amministrativi e di **metodologie di analisi** (tecniche di analisi di efficienza, analisi costi e benefici, stime econometriche). **Occorre investire in capitale umano nella PA...**

“La responsabilità dei poteri pubblici non può più essere fissata, e limitata, all’assicurare il pareggio, come garanzia di assennata amministrazione e di un intervento nella vita economica che non superi certe misure e che si espliciti soltanto in certe forme. Tale responsabilità si estende all’impiego delle risorse che sono a disposizione della collettività, e di quelle che la collettività può acquisirsi nel suo sviluppo.”



“Il bilancio dello Stato, inserito [...] in un bilancio economico nazionale, che documenti l’impiego equilibrato e lo sviluppo delle risorse disponibili, deve mostrare la soluzione che è stata data ai problemi fondamentali che si pongono all’azione economica degli enti pubblici: non può più limitarsi a dare atto dell’osservanza di certe regole contabili.”

“Se nel settore privato c’è eccesso o deficienza di domanda [...] la regola dovrà essere non il pareggio, ma rispettivamente l’avanzo o il disavanzo. Naturalmente la regola dovrà essere qualificata per tenere conto delle ripercussioni della politica finanziaria sulle componenti del reddito e della domanda privata [...]. Con queste avvertenze, può dirsi che il pareggio del bilancio non è, di per sé, condizione di equilibrio.”

(Steve, 1950)