

XXXIX CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

IL FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI DEGLI ENTI LOCALI E TERRITORIALI: GLI STRUMENTI ED IL LORO UTILIZZO

Luca Forte¹

SOMMARIO

Il presente lavoro è incentrato sull'analisi dell'indebitamento degli Enti locali e territoriali e sul finanziamento degli investimenti da parte degli stessi ed è il risultato del lavoro di un osservatorio permanente sulla finanza territoriale in Italia.

La prima parte del lavoro è dedicata ad una breve analisi del panorama normativo di riferimento cercando di cogliere quelli che sono stati i principali passi compiuti nel corso dell'anno appena trascorso e l'impatto che gli stessi hanno avuto sull'attività degli Enti.

Nella seconda parte si mira a definire un quadro dell'evoluzione dell'indebitamento e delle diverse modalità di finanziamento degli investimenti a cui gli Enti locali e territoriali possono far ricorso. Dall'analisi dei dati disponibili per tali strumenti, siano essi tradizionali o meno, si punta a cogliere le attuali dinamiche evolutive tracciando anche uno scenario degli stessi a livello territoriale con alcune riflessioni prospettiche.

Nello specifico, tra le forme finanziarie "classiche", si prende in esame l'andamento dei mutui, da sempre considerati lo strumento principe per finanziare investimenti; mentre per le forme di finanziamento più "innovative" si fa riferimento al ricorso al *project financing* e alle risorse

¹ SRM - www.sr-m.it.

comunitarie, due leve su cui gli Enti possono puntare per incrementare i loro investimenti.

Infine, a chiusura del lavoro, si riporteranno una serie di considerazioni su quanto emerso dalle statistiche elaborate e dalle ultime novità normative in materia di finanza locale.

1. Introduzione: breve rassegna dei recenti avvenimenti e obiettivi dell'articolo

Nell'ambito degli strumenti a disposizione degli Enti territoriali per il controllo dell'indebitamento, a partire dalla fine degli anni '90 un importante ruolo è stato assegnato al Patto di Stabilità Interno che, istituito come risposta ai vincoli imposti dall'Unione Europea in materia di finanza pubblica, ha determinato annualmente gli obiettivi posti a carico degli Enti interessati.

Introdotta come strumento di monitoraggio e di controllo delle grandezze aggregate della finanza degli Enti locali da parte del Governo centrale, esso ha subito nel tempo una serie di modifiche che hanno riguardato non solo i contenuti e, quindi, gli obiettivi e i meccanismi associati, ma anche lo scenario degli Enti assoggettati alle sue regole.

La norma è stata modificata quasi annualmente fino al 2015, anno in cui attraverso il Disegno di Legge di Stabilità per il 2016 (Legge n. 208/2015) si è stabilito il suo abbandono con l'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio.

Con le nuove disposizioni tutti gli Enti territoriali (a prescindere dal numero di abitanti) sono tenuti a conseguire un saldo non negativo in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali (articolo 1, comma 710). La legge 208/2015 ha, inoltre, confermato i cosiddetti Patti di solidarietà, ossia i Patti regionali verticali e orizzontali, grazie ai quali le Città metropolitane, le Province, e i Comuni possono beneficiare di maggiori spazi finanziari ceduti, rispettivamente, dalla regione di appartenenza e dagli altri Enti locali. È confermato, altresì, il Patto nazionale orizzontale che consente la redistribuzione degli spazi finanziari tra gli Enti locali a livello nazionale.

La nuova disciplina del pareggio di bilancio per le Regioni e gli Enti locali, prevede, quindi, alcuni elementi di flessibilità volti ad evitare che il vincolo del rispetto del saldo di equilibrio possa influire negativamente sulla spesa per investimenti degli Enti.

Grazie a meccanismi di compensazione di spazi finanziari all'interno del territorio regionale, e subordinatamente anche a livello nazionale, gli Enti

possono quindi utilizzare gli spazi finanziari in base alle effettive esigenze di spesa, riducendo l'eventualità che il rispetto del saldo si ripercuota negativamente sulle loro capacità di spesa, come già accaduto in passato.

Il meccanismo, che interviene laddove le operazioni eccedano per gli Enti locali interessati lo spazio finanziario consentito dal proprio equilibrio, riproduce lo scambio di spazi già sperimentato con successo dalle amministrazioni territoriali nel passato e del quale ancora nel 2016 residua un trascinarsi per le quote di recupero degli Enti cedenti/acquirenti nel biennio precedente.

Va, comunque, specificato che gli spazi finanziari acquisiti mediante le procedure delle intese regionali e dei Patti di solidarietà nazionale sono attribuiti agli Enti con un esplicito e specifico vincolo di destinazione. Di conseguenza, non possono essere utilizzati per finalità diverse da quelle espressamente indicate e, al contempo, qualora gli spazi finanziari concessi non siano totalmente utilizzati, l'Ente territoriale non potrà beneficiarne nell'esercizio finanziario successivo.

Sotto altro aspetto, il vincolo per gli Enti locali di rispettare ogni anno il pareggio di bilancio porta con sé un ulteriore vincolo legato agli avanzi di amministrazione. La norma sull'equilibrio finanziario (comma 466 della manovra 2017) non liberava, infatti, dai vincoli del pareggio l'avanzo di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato per il pagamento delle spese programmate.

Ciò è stato da più parti definito in contrasto con l'obiettivo iniziale della nuova norma, legato alla necessità di una maggior spinta degli investimenti, spesso "bloccati" dal rispetto del Patto di Stabilità. La Corte Costituzionale si è espressa in merito² dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 466, della legge 232/2016 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi Enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza.

Si sostiene, in altri termini, che il vincolo per gli Enti locali di rispettare ogni anno il pareggio di bilancio non può bloccare i "risparmi" accumulati negli esercizi precedenti che servono a finanziare investimenti.

² Sentenza 101/2018

Contestualmente all'analisi del panorama normativo di riferimento ed in linea con i precedenti Rapporti, si mira in questo lavoro a definire un quadro delle diverse modalità di finanziamento degli investimenti a cui gli Enti locali e territoriali possono far ricorso. Dall'analisi dei dati disponibili per tali strumenti, siano essi tradizionali o meno, si punta a cogliere le attuali dinamiche evolutive tracciando anche uno scenario degli stessi a livello territoriale con alcune riflessioni prospettiche.

Nello specifico, tra le forme finanziarie "classiche", viene preso in esame l'andamento dei mutui; mentre per le forme di finanziamento più "innovative" si fa riferimento soprattutto al ricorso al project financing.

Prosegue, inoltre, l'approfondimento dedicato ai fondi comunitari. Come l'esperienza dimostra, le risorse UE rappresentano uno dei canali che gli Enti possono e devono utilizzare in modo efficiente ed efficace per poter incrementare il loro "portafoglio" di fondi per realizzare investimenti e, di conseguenza, costituiscono un'importante leva su cui puntare. La spesa dell'attuale Agenda 2014-2020 viaggia ancora a rilento, ma in tale ambito i Patti per il Sud – nati proprio con l'intento di velocizzare l'attuazione dei Programmi – rappresentano uno strumento per meglio utilizzarli e, al contempo, per cercare di colmare almeno in parte il ritardo temporale accumulato.

Tutte le analisi elencate faranno riferimento, per quanto possibile, alle Amministrazioni comunali, provinciali e regionali.

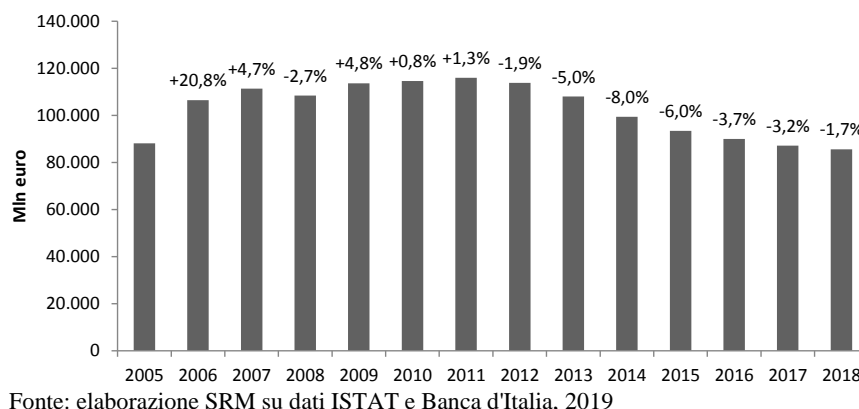
Il capitolo riporta, in conclusione, una serie di considerazioni su quanto emerso dalle statistiche elaborate e dalle ultime novità normative in materia di finanza degli Enti pubblici

2. Lo sviluppo dell'indebitamento degli Enti Locali e Territoriali

I dati della Banca d'Italia riferiti al 2018 indicano un indebitamento complessivo delle Amministrazioni locali pari a 85,6 miliardi di euro, con un calo dell'1,7% rispetto al 2017; il calo è dovuto, in parte, a reali processi di efficientamento e per il resto ad una riduzione degli investimenti effettuati.

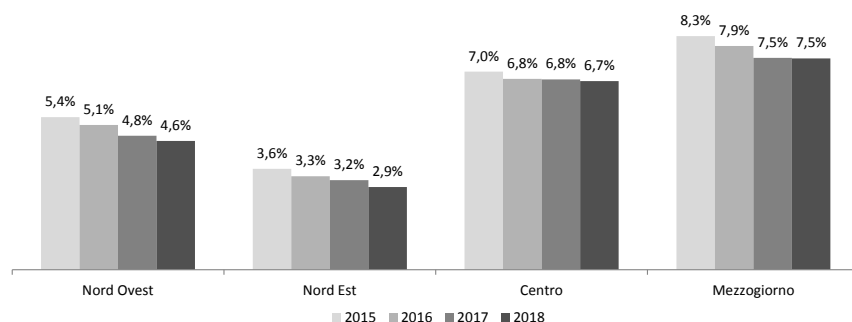
Rispetto al 2011, quando l'indebitamento ha raggiunto il livello massimo nel periodo considerato, la contrazione del debito risulta del 26,2%, pari ad oltre 30 miliardi di euro.

Grafico 1 - Andamento del debito delle Amministrazioni locali: il trend 2005-2018



In rapporto al PIL l'indebitamento è risultato pari al 5,3% nel 2018 mediamente a livello nazionale (in leggero calo dal 5,4% del 2017), ma con una variabilità molto accentuata tra i territori: tale peso è pari al 2,9% nel Nord Est, l'incidenza più bassa tra le ripartizioni, e tocca il 7,5% nel Mezzogiorno. In tutte le ripartizioni si conferma anche per il 2018 la riduzione progressiva del rapporto – riduzione particolarmente accentuata nel Nord-Est – tranne che nel Mezzogiorno dove è rimasto stabile (cfr. Grafico 2).

Grafico 2 - Il debito delle Amministrazioni locali: il peso sul Pil per macro area

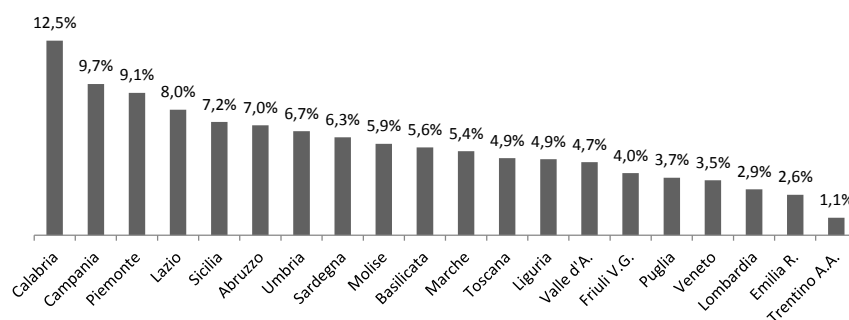


Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2019

Anche a livello regionale le differenze sono marcate. Per la Calabria – la regione d'Italia con il maggior peso del debito delle Amministrazioni locali sul Pil regionale – tale incidenza è pari al 12,5%, ben 5 p.p. in più rispetto al valore medio della macro area (una differenza rispetto al dato

medio del Mezzogiorno in crescita; era pari a 4 p.p. nel 2017); a seguire, la Campania con un'incidenza del 9,7%, il Piemonte (9,1%) e il Lazio (8%). Il valore più basso spetta al Trentino, dove l'incidenza del debito delle amministrazioni locali sul Pil regionale è di appena l'1,1%; al disotto del 3% i valori di Lombardia e Emilia Romagna (cfr. Grafico 3).

Grafico 3 - Il debito delle Amministrazioni locali: il peso sul Pil per regione. Anno 2018*



*stimato per il 2018

Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT, Banca d'Italia e Prometeia, 2019

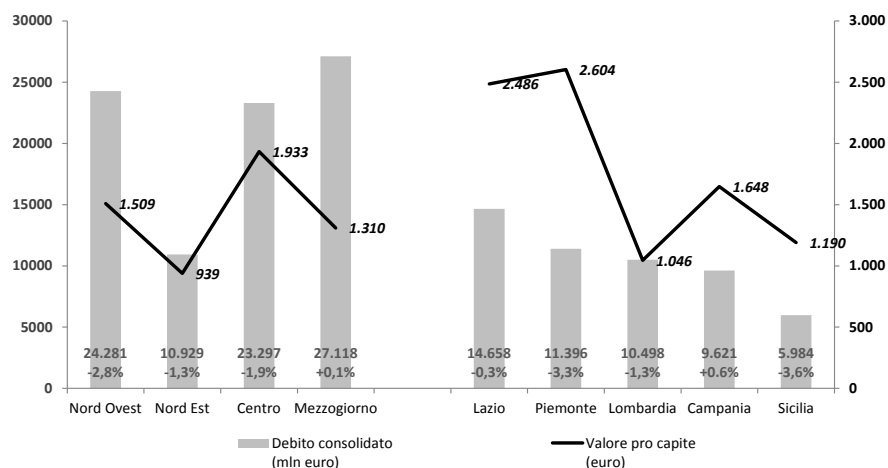
In termini assoluti (cfr. Grafico 4), livelli più elevati di indebitamento si registrano nelle regioni del Mezzogiorno, che insieme incidono sul debito complessivo per una quota del 31,7% (in crescita rispetto al 2017, 31,2%), con un valore di 27,1 miliardi di euro.

Guardando, invece, al valore pro-capite, la macro area con l'indebitamento più elevato è il Centro con oltre 1.900 euro per abitante, seguita da Nord Ovest e Mezzogiorno. In tutte le ripartizioni territoriali si è registrato un calo dell'indebitamento nel corso del 2018, fatta eccezione per il Mezzogiorno dove è risultato sostanzialmente stabile (+0,1%).

Tra le regioni, il Lazio è quella con il livello maggiore di indebitamento complessivo (quasi 14,7 miliardi di euro). A livello pro-capite, invece, è il Piemonte a mostrare il livello più alto (oltre 2.600 euro per abitante).

Rispetto al 2017, cinque delle sei regioni monitorate hanno fatto registrare una contrazione dell'indebitamento, dal -4,8% della Toscana al -0,3% del Lazio, tranne la Campania dove è cresciuto di 60 milioni di euro (+0,6% sul 2017).

Grafico 4 - Il debito delle Amministrazioni locali: distribuzione per macro area e per le 5 regioni a maggior debito. Anno 2018

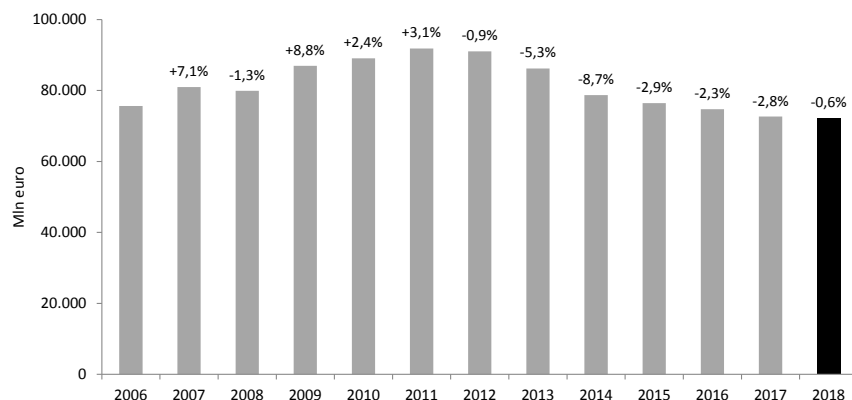


Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2019

Analizzando, sotto altro punto di vista, la natura dell'indebitamento e, quindi, i singoli strumenti ad esso sottostanti, emerge come oltre l'84% dell'ammontare complessivo riguarda i prestiti, per la maggior parte da Istituti Finanziari residenti e Cassa Depositi e Prestiti.

Come già osservato per l'indebitamento complessivo, anche la dinamica della consistenza dei prestiti alle Amministrazioni locali è in calo negli ultimi anni con una diminuzione del 21,4% rispetto al 2011 – anno in cui si è registrato il maggior valore in termini assoluti – per una cifra pari a 19,7 miliardi di euro.

Grafico 5 – I prestiti alle Amministrazioni locali: il trend 2006-2018



Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2019

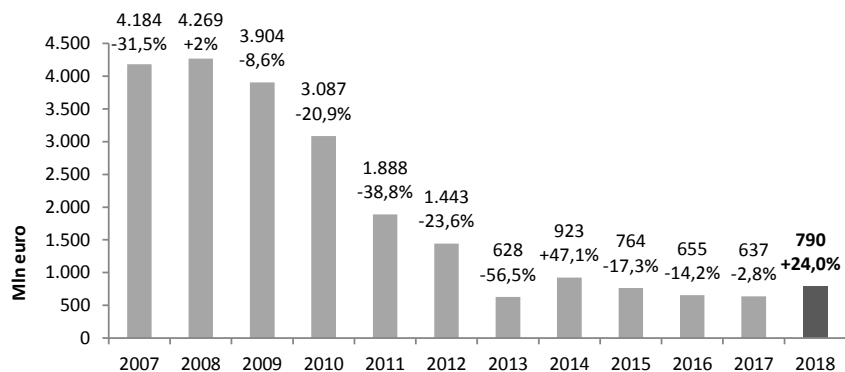
3. I mutui per gli investimenti: soggetti finanziatori e settori interessati

Le conseguenze della ormai decennale fase di stagnazione di consumi e investimenti che ha interessato il nostro Paese sin dal 2009, si rilevano pienamente nell'andamento del mercato dei mutui.

Nel periodo 2007-2017, si è registrata una perdita del valore dei mutui concessi agli Enti Locali di quasi l'85%, con un tasso di crescita negativo in ciascun anno del periodo considerato, tranne nel 2014. Nel 2018 si registra un cambiamento di tendenza con l'ammontare dei mutui che torna a crescere (+24%), a 790 milioni di euro, collocandosi sui livelli registrati nel 2015.

Si spera che ciò possa rappresentare una reale inversione di tendenza rispetto al recente passato; un dato su tutti: nei 12 anni monitorati (Grafico 6) la media annuale dei mutui concessi è passata da oltre 3 miliardi di euro durante i primi 6 anni del periodo considerato a poco più di 730 milioni nei 6 anni successivi.

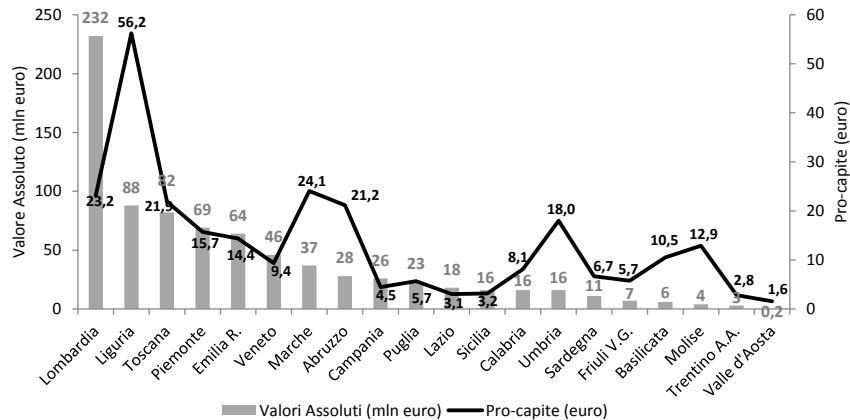
Grafico 6 – Mutui concessi agli Enti locali per investimenti. Anni 2007-2018



Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2019

La regione che nel corso dell'anno ha fatto registrare il maggior ricorso allo strumento del mutuo è la Lombardia con ben il 29,3% delle emissioni complessivamente rilevate per il 2018 (232 milioni di euro su 790 complessivi); a seguire la Liguria con l'11,1% e la Toscana con il 10,4%.

Grafico 7 – La distribuzione regionale dei mutui concessi agli Enti locali nel 2018



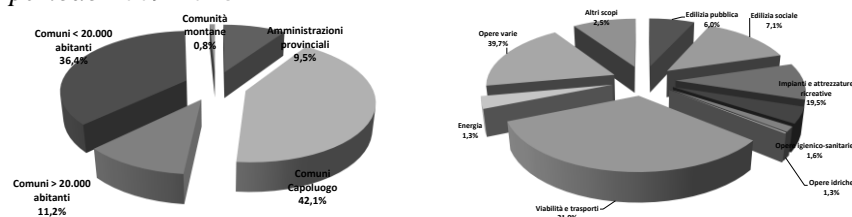
Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2018

Insieme all'analisi del trend e della distribuzione geografica dei mutui concessi è utile guardare ad altri due aspetti: la tipologia di Ente che ne fa ricorso e la finalità dell'accensione del mutuo, in termini di settore di intervento.

Sotto il primo aspetto, considerando il dato cumulato per il periodo 2009-2018, si osserva come la tipologia di Ente con il maggior ricorso ai mutui sia stata quella dei “Comuni Capoluogo” che hanno stipulato mutui per circa 6,2 miliardi di euro, per un’incidenza sul totale del 42,1%; a seguire i Comuni con una popolazione inferiore ai 20 mila abitanti (36,4%).

In riferimento all’oggetto dell’intervento finanziario, invece, dai dati si rileva come oltre il 33% dei volumi complessivamente richiesti tra il 2009 ed il 2018 sia stato destinato ad interventi per “viabilità e i trasporti” (tale comparto ha assorbito appena il 21% dei mutui concessi nel solo 2018), mentre una quota del 13,5% è stata destinata ad interventi di “edilizia sociale”. Da segnalare che il comparto “impianti e attrezzature sportive” ha assorbito nel 2018 il 19,5% delle risorse da mutui, una quota doppia che considerando l’intero periodo 2009-2018.

Grafico 8 – Mutui concessi per classi di Enti (volumi) e per oggetto nel periodo 2009-2018



Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2019

4. Il ricorso agli altri strumenti finanziari

La composizione del debito delle Amministrazioni locali è variata nel corso degli anni, nella direzione di una maggior diversificazione degli strumenti per il finanziamento degli investimenti. Tali cambiamenti hanno visto un più intenso ricorso al mercato dei capitali da parte degli Enti.

Tra gli strumenti alternativi ai mutui, c’è l’emissione di prestiti obbligazionari (BOC, BOP, BOR), uno strumento che per molti anni è stato quello maggiormente utilizzato, raggiungendo il massimo utilizzo nel 2005, sia in termini di numero di emissioni che in riferimento all’importo medio delle stesse. Successivamente il ricorso ai buoni obbligazionari è andato progressivamente calando fino ad azzerarsi nel 2014.

Negli anni successivi si sono registrate solo poche emissioni (nel 2017 il contro-valore delle operazioni è stato di 50 milioni di euro, e di appena 300mila euro nel 2018), mentre la consistenza dei buoni obbligazionari

attivi in portafoglio agli Enti Locali è passata da 7,4 miliardi di euro al 1° gennaio 2018 a 7,0 miliardi al 1° gennaio 2019³.

Nell'ambito delle iniziative di Partenariato Pubblico Privato, i dati messi a disposizione dall'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato promosso da Unioncamere, Dipe-UTFP e ANCE e realizzato dal Cresme mostrano una costante crescita del comparto, con un mercato divenuto importante in Italia. Oltretutto, la domanda di PPP potrebbe aumentare ulteriormente nei prossimi mesi e anni se saranno attuate le intenzioni del Governo manifestate nella Nota di aggiornamento al DEF 2018 per il miglioramento della capacità di spesa delle amministrazioni pubbliche⁴.

Lo strumento è considerato dalle amministrazioni pubbliche – soprattutto quelle locali – come una importante risposta per il miglioramento e il mantenimento della funzionalità delle infrastrutture e dei servizi sul territorio, in una condizione prolungata di scarsità di risorse proprie.

Una quota importante delle iniziative di PPP riguarda le concessioni, di lavori e servizi, da affidare tramite finanza di progetto che rappresentano oltre il 35% del valore dell'intero mercato del PPP concentrato in meno del 6% delle iniziative.

Un ulteriore strumento cui fare ricorso per il finanziamento degli investimenti è rappresentato dai Fondi europei. Come già illustrato in passato, per il periodo 2014-2020 e in considerazione del solo FESR, l'Italia ha a disposizione risorse per un ammontare pari a 21,6 miliardi di euro dei quali l'83% destinato alle regioni del Mezzogiorno. I ritardi registrati dall'avvio di tale Programmazione sono considerevoli e, anche per cercare di colmare il terreno perso, nel 2015 sono stati stipulati i Patti per il Sud, dei nuovi strumenti che, partendo da risorse già disponibili, puntano a dare una spinta all'attuazione di interventi ritenuti strategici per i singoli territori e, quindi, ad accelerarne la relativa spesa.

4.1 *Il mercato del PPP*

³ RGS, *Indagine sui mutui contratti dagli Enti Territoriali per il finanziamento degli investimenti*, 2018. Come specificato nella nota metodologica della pubblicazione, i dati provengono da un'indagine effettuata su un campione rappresentativo di istituti di credito italiani e non dagli enti locali. Il campione esclude gli istituti di credito esteri per cui i risultati dell'indagine non possono essere che parziali.

⁴ CRESME Europa servizi (2019), *Il mercato del Partenariato Pubblico Privato in Italia*, Rapporto 2018, pagina 5.

Sono oltre 35mila i “progetti”, ovvero gare aggiudicate e gare in corso, che riguardano il Partenariato Pubblico Privato, per un importo complessivo di oltre 100 miliardi di euro. Il numero delle gare è cresciuto esponenzialmente nel corso degli ultimi anni: dalle 332 iniziative del 2002 alla media annua di oltre 3.000 nel periodo 2012-2017. La domanda delle pubbliche amministrazioni riguarda soprattutto opere che hanno un impatto sui processi di riqualificazione urbana, intesa nell’accezione più ampia di opere che riqualificano il territorio aumentando la dotazione di servizi alla popolazione: impianti sportivi, centri commerciali, parcheggi, queste le tipologie più richieste e che costituiscono la quota più rilevante in termini di numero di opere. Rilevante è anche la quota delle opere volte a garantire quelli che vengono comunemente definiti come servizi essenziali, innanzitutto le reti (idriche ed energetiche), ma anche i rifiuti e soprattutto i servizi cimiteriali, che costituiscono un altro ambito rilevante di domanda, ma anche uno dei settori dove si registra una maggiore rapidità sia progettuale che per i tempi di affidamento.

Nel 2018 il numero di gare ha raggiunto quasi quota 4.000, con un incremento del 21,4% rispetto all’anno precedente, mentre la crescita del valore delle gare è risultata sensibilmente maggiore (+89,6%), con una concentrazione degli importi nell’ultimo mese dell’anno quando, a dicembre, la cifra mensile ha superato i 4 miliardi di euro, portando il totale dell’anno a 10,7 miliardi (+5,1 miliardi sul 2017), cfr. Grafico 9.

Lo sviluppo del mercato del PPP è evidente guardando l’incidenza dei progetti sul totale delle opere pubbliche realizzate. Nel periodo compreso tra il 2002 e il 2017 il PPP ha inciso per una quota dell’8,8% per numero e del 21,3% per importo.

Nel corso dell’ultimo anno i segnali provenienti dal mercato indicano il pieno superamento delle difficoltà derivanti dall’applicazione delle norme del nuovo codice degli appalti a partire dall’aprile 2016; i dati del 2018 indicano, infatti, una crescita generalizzata del comparto, per numero di bandi, aggiudicazioni e taglia dei progetti.

Nel 2018, infatti, si consolida la crescita dei bandi di piccola e media dimensione e riprendono a crescere con forza quelli di taglia superiore (oltre i 50 milioni di euro). Per i bandi piccoli, di importo fino a 1 milione di euro, si rilevano tassi di crescita, per numero e importo, superiori al 14% e per i medi i tassi di crescita sono superiori al 35%. Sono invece più che raddoppiati i contratti di grande dimensione: si passa da 17 bandi del valore di circa 2,2 miliardi nel 2017 a 41 bandi del valore di circa 6 miliardi nel 2018.

Anche per il 2018, i Comuni si confermano quali principali committenti di opere realizzate in PPP, con 3.125 bandi per importi di circa 3,4 miliardi di euro.

Per quanto riguarda i settori d'intervento, guardando ai dati aggregati per l'intero periodo di osservazione 2002-2017, l'edilizia sociale e pubblica e gli impianti sportivi sono ai primi posti per numerosità, mentre i settori trasporti, energia e telecomunicazioni prevalgono per importo dei bandi.

Ai settori dell'edilizia sociale e pubblica e degli impianti sportivi, con 13.977 gare di importo medio di circa 1 milione di euro, compete il 44% delle gare e il 10% degli importi (circa 9,1 miliardi). Ai settori dei trasporti e dell'energia e telecomunicazioni, con un importo complessivo di oltre 45 miliardi relativo a 4.823 gare di importo medio di 15,7 milioni, compete, invece, il 48% del valore del mercato del PPP e il 15% delle gare.

Con riferimento al 2018, i primi risultati del monitoraggio indicano alcune andamenti settoriali in controtendenza.

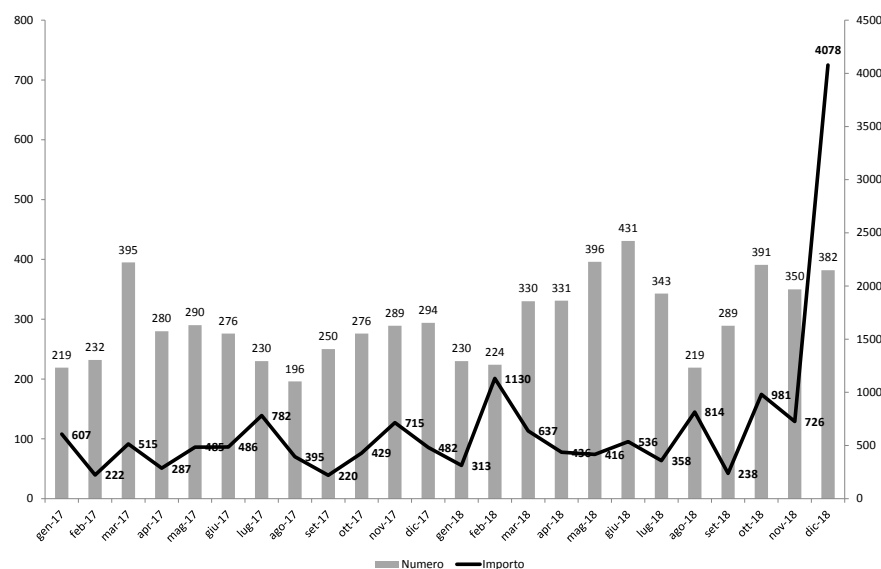
Per l'Energia si registra una crescita consistente sia del numero di bandi (+60%, da 229 a 367), sia degli importi complessivi (da 1,8 a 4,4 miliardi). La grande maggioranza dei bandi ha riguardato impianti di pubblica illuminazione, per la gestione, conduzione, manutenzione e efficientamento energetico degli impianti, con 266 bandi dell'importo di oltre 3 miliardi euro.

Forte crescita nel settore Telecomunicazioni sia del numero di bandi che degli importi (da 11 a 57 i bandi e importi passati da 6 a 200 milioni di euro).

Per Porti e Aeroporti il numero di bandi è passato da 88 a 93 (+6%) ma l'importo complessivo dei bandi è passato da circa 60 milioni a oltre 740, grazie a due progetti che hanno riguardato i porti (committenti: Autorità portuale del Mar Ligure orientale e occidentale, 603 milioni, e Autorità portuale del Mare Adriatico centrale, 80 milioni) e all'affidamento in concessione da parte dell'ENAC degli aeroporti di Pantelleria, Roma Urbe e Forlì.

Il comparto Sanità nel 2018 ha registrato un incremento sia del numero di bandi (da 102 a 140, +37% rispetto al 2017), sia degli importi (+72%, da 928 milioni a 1,6 miliardi), grazie, in particolare, alle concessioni di servizi per la gestione di alcuni presidi ospedalieri in Liguria (717 milioni). Per i Cimiteri, infine, il numero di bandi è passato da 96 a 100, per importi cresciuti da 140 a 240 milioni di euro; in questo caso, due progetti realizzati in Project Financing del valore di quasi 100 milioni sono stati determinanti: due bandi per la gestione delle strutture cimiteriali di Sassari e Cagliari.

Grafico 9 – Mercato PPP: bandi nel 2017 e 2018, numero e importi per mese



Fonte: Osservatorio Nazionale Project Financing (2019). Il mercato del PPP in Italia, Rapporto 2018

Esistono tuttavia carenze strutturali (normative, burocratiche e contrattuali) che costituiscono un freno al pieno sviluppo dello strumento.

A fine 2017 (ultimi dati disponibili), delle 36.638 iniziative di PPP rilevate e archiviate dall'Osservatorio Nazionale del PPP, il 13% (4.773), ha riguardato procedimenti interrotti, ovvero bandi annullati, gare deserte e non aggiudicate e aggiudicazioni revocate. In termini di importi in gara, si tratta del 36% del totale (51 miliardi di euro su 144).

Altro aspetto da considerare è che l'incidenza dei procedimenti interrotti su quelli attivati cresce al crescere della dimensione economica dei contratti: tra i procedimenti attivati oltre i 50 milioni di euro il 37% risulta interrotto.

4.2 I fondi comunitari: lo stato dell'arte per le regioni del Mezzogiorno

Nell'ambito dell'Agenda 2014-2020 sono state assegnate all'Italia risorse per un ammontare pari a 43,7 miliardi di euro, di cui 32,8 relative ai Fondi strutturali e circa 11 miliardi a valere sui fondi per lo sviluppo rurale

(FEASR) e per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP); a queste risorse vanno aggiunte quelle del cofinanziamento nazionale.

In questa sede viene considerato il solo Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), che garantisce al nostro Paese risorse per 21,6 miliardi di euro delle quali l'83% è destinato alle regioni del Mezzogiorno. L'obiettivo è di monitorare quelli che sono i principali risultati raggiunti in termini di risorse effettivamente impegnate e spese nelle regioni meridionali; i dati presentati riguardano i risultati al 31 dicembre 2018.

Secondo i dati della Commissione Europea⁵ emerge, per il FESR, un livello di spesa di poco superiore al 18% mediamente e impegni pari al 50%. Fra le diverse regioni del Mezzogiorno, Abruzzo, Puglia, Sardegna e Calabria, nell'ordine, fanno registrare percentuali di risorse impegnate inferiori alla media meridionale, mentre Molise, Abruzzo, Campania e Sicilia risultano indietro quanto a quota di risorse effettivamente spese (cfr. Tabella 1).

Tabella 1 – PO FESR delle regioni del Mezzogiorno: risorse e attuazione al 31/12/2018

	Risorse previste	Risorse impegnate		Risorse spese	
	mln euro	mln euro	peso %	mln euro	peso %
Abruzzo	271,5	143,4	52,8%	37,5	13,8%
Basilicata	550,7	541,5	98,3%	141,9	25,8%
Calabria	2.039,8	1552,2	76,1%	396,8	19,5%
Campania	4.113,5	3.845,4	93,5%	678,7	16,5%
Molise	89,0	82,1	92,2%	10,7	12,0%
Puglia	5.576,1	3.494,0	62,7%	1.017,5	18,2%
Sardegna	931,0	687,5	73,8%	204,0	21,9%
Sicilia	4.273,0	4.791,9	112,1%	738,5	17,3%
Totale Mezzogiorno	17.844,6	15.138,0	84,8%	3.225,6	18,1%

Fonte: Commissione Europea, 2019

Anche in considerazione del basso livello d'attuazione dei Programmi, nel corso del 2015, per accelerare l'attuazione e, quindi, la spesa dei fondi comunitari disponibili sono stati stipulati i Patti per il Sud, ovvero degli accordi che, partendo da risorse già assegnate con precedenti strumenti di programmazione o comunque disponibili (provenienti da POR e PON 2014-2020, Fondo di Sviluppo e Coesione - FSC, ecc), avevano l'obiettivo

⁵ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IT>

di stimolarne la spesa essendo legati a progetti individuati come “prioritari” dalle Regioni e dalle Città metropolitane sottoscrittrici.

Nello specifico sono stati stipulati 15 Patti (8 con le Regioni e 8 con le Città Metropolitane) per un ammontare complessivo di investimenti pari a oltre 40 miliardi di euro destinati prevalentemente a infrastrutture di trasporto, opere di messa in sicurezza antisismica o contro il dissesto idrogeologico, edilizia scolastica, beni culturali, ambiente e riqualificazione urbana. Molta attenzione è stata, quindi, dedicata ad interventi per un miglioramento dell’infrastrutturazione fisica dei territori in esame, a discapito di quella componente immateriale da più parti definita come strategica.

Al di là della composizione e delle previsioni di ogni singolo Piano - per le quali si può far riferimento al precedente Rapporto – in questa sede l’attenzione è rivolta ai risultati raggiunti in termini di spesa.

Nel dettaglio, al 30/06/2018⁶ si contano:

- Interventi in corso per oltre 9 mld € (il 22,3% del totale);
- Interventi in affidamento per 5,5 mld € (13,6%);
- Interventi con progettazione in corso per 11,8 mld € (29%);
- Interventi in avvio di progettazione per 6,3 mld € (15,6%);
- Interventi in programmazione per 8 mld € (19,6%).

Nel complesso, il grado di attuazione raggiunto da questi Piani appare superiore a quello raggiunto dalle singole programmazioni regionali, per cui lo strumento sembra aver raggiunto l’obiettivo di stimolare una maggiore efficacia nell’attuazione dell’attuale Agenda.

5. Considerazioni conclusive

L’andamento degli investimenti degli enti territoriali è stato notevolmente influenzato dalla tendenza a contenere la dinamica evolutiva della spesa per ricondurre l’andamento dei conti pubblici su un sentiero di continuo e graduale rientro del debito pubblico nei parametri comunitari. I limiti posti dal Patto di Stabilità, prima e dal principio del pareggio di bilancio successivamente, riducendo la capacità diretta degli Enti di acquisire debito, hanno di fatto avuto il principale effetto di ridurre gli

⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Agenzia per la Coesione Territoriale (2019), *Relazione semestrale sullo stato di attuazione dei patti per lo sviluppo, gennaio-giugno 2018*

investimenti, pur stimolando gli Enti stessi a cercare forme di indebitamento alternative per continuare, comunque, ad investire.

Per quanto riguarda i singoli strumenti analizzati, nel 2018 si registra un cambiamento di tendenza circa l'andamento dei mutui con l'ammontare che torna a crescere (+24%), a 790 milioni di euro, collocandosi sui livelli registrati nel 2015. Si spera che ciò possa rappresentare una reale inversione di tendenza rispetto al recente passato in cui la media annuale dei mutui concessi è passata da oltre 3 miliardi di euro a poco più di 730.

Fino al 2017, infatti, le conseguenze della ormai decennale fase di stagnazione di consumi e investimenti che ha interessato il nostro Paese sin dal 2009, erano pienamente visibili nell'andamento del mercato dei mutui.

Nel periodo 2007-2017, si è registrata una perdita del valore dei mutui concessi agli Enti Locali di quasi l'85%, con un tasso di crescita negativo in ciascun anno del periodo considerato, tranne nel 2014.

Per quanto riguarda il coinvolgimento del capitale privato, nel corso dell'ultimo anno i segnali provenienti dal mercato indicano il pieno superamento delle difficoltà derivanti dall'applicazione delle norme del nuovo codice degli appalti a partire dall'aprile 2016; i dati del 2018 indicano, infatti, una crescita generalizzata del comparto, per numero di bandi, aggiudicazioni e taglia dei progetti. Più in dettaglio, il numero di gare ha raggiunto quasi quota 4.000, con un incremento del 21,4% rispetto all'anno precedente, mentre la crescita del valore delle gare è risultata sensibilmente maggiore (+89,6%), con una concentrazione degli importi nell'ultimo mese dell'anno quando, a dicembre, la cifra mensile ha superato i 4 miliardi di euro, portando il totale dell'anno a 10,7 miliardi (+5,1 miliardi sul 2017).

Lo strumento della finanza di progetto costituisce quindi sempre più un'importante spinta agli investimenti, pur con alcuni problemi normativi e procedurali che permangono nonostante il superamento di alcune vischiosità.

Per quanto riguarda, invece, l'attuazione dei Fondi Comunitari si conferma la forte accelerazione che la loro spesa ha registrato a seguito della stipula dei Patti per il Sud, come già evidenziato nel lavoro realizzato in occasione della Conferenza AISRE del 2018. Puntare su progetti considerati prioritari e concentrare su di essi risorse già utilizzabili, ha permesso di indirizzare una parte delle disponibilità ad un nuovo percorso di spesa; percorso che, anche in virtù del carattere di "priorità" sottostante, ha raggiunto risultati considerevoli e di gran lunga superiori a quelli registrati per i PO nel loro complesso.

Pur se attraverso il ricorso a nuovi strumenti programmatici, sembra, quindi, essere stato colto in parte l'auspicio di una maggior celerità della

spesa rispetto alle passate Programmazioni. Appare ora importante concentrarsi sul proseguimento di tale percorso, evitando ostacoli e rallentamenti.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (Anni vari), *Guida agli Enti locali*, Il Sole 24 Ore
- Banca d'Italia (Anni vari), *Relazione Annuale*, Roma
- Banca d'Italia (Anni vari), *Economie regionali. L'economia delle Regioni italiane*, Roma
- Banca d'Italia (Anni vari), *Supplementi al Bollettino Statistico. Debito delle Amministrazioni locali*, Roma
- Confindustria – SRM (Anni vari), *Check Up Mezzogiorno*, Roma
- Commissione Europea (2019), *European and Structural Investment Funds*, Bruxelles.
- CRESME Europa Servizi (2017), *Il mercato del Partenariato Pubblico Privato in Italia*, Roma
- Governo italiano, *Patti per il Sud*
- Governo Italiano (2017), *Legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (c.d. Legge di Bilancio 2018)*, Roma
- Governo Italiano (2014), *Accordo di Partenariato 2014-2020*, Roma
- Intesa Sanpaolo (Anni vari), Servizio studi, *Finanza Locale Monitor*
- MEF-RGS (Anni vari), *Indagine sui mutui contratti dagli Enti territoriali per il finanziamento degli investimenti*, Roma
- Osservatorio Nazionale Project Financing (2019). *Il mercato del PPP in Italia, Rapporto 2018*, Roma
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Agenzia per la Coesione Territoriale (2018), *Relazione semestrale sullo stato di attuazione dei patti per lo sviluppo, gennaio-giugno 2018*
- SRM (2004), *La finanza pubblica locale nel Mezzogiorno ed il ruolo del sistema bancario: province e comuni*, Napoli
- SRM (dal 2005 al 2011), “Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali: gli strumenti ed il loro utilizzo”, in *La Finanza Locale in Italia*, FrancoAngeli, Milano
- SRM (dal 2012 al 2016), “Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali e Territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo”, in *La Finanza Territoriale in Italia*, FrancoAngeli, Milano
- SRM (2017), “Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali e Territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo”, in *La Finanza Territoriale*, Rubettino Editore
- SRM (2018), “Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali e Territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo”, in *La Finanza Territoriale*, Rubettino Editore
- SVIMEZ (Anni vari), *Rapporto annuale sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna