

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

Alessandro Panaro<sup>1</sup>

**SOMMARIO**

Il paper, frutto di un osservatorio permanente sulla finanza locale in Italia, è incentrato sull'analisi dell'indebitamento degli Enti locali e territoriali e sul finanziamento degli investimenti da parte degli stessi.

In una prima parte del lavoro, in particolare, l'attenzione è dedicata all'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. In una seconda parte, invece, si mira 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 a livello territoriale con alcune riflessioni prospettiche.

Infine, si riportano una serie di considerazioni su quanto emerso dalle statistiche elaborate e dalle ultime novità normative in materia di finanza locale.

<sup>1</sup> SRM – Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, via Toledo 177, 80134, Napoli, a.panaro@sr-m.it (Corresponding author)

## **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, un importante ruolo è assegnato al Patto di Stabilità Interno che, istituito da oltre dieci anni come risposta ai vincoli imposti dall'Unione Europea in materia di finanza pubblica, determina 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 sino ad arrivare alla recente *legge di stabilità 190/2014* che prevede una serie d'interventi destinati al rilancio della crescita economica attraverso disposizioni in favore delle imprese, misure di sostegno al reddito delle famiglie, provvedimenti in materia di lavoro, interventi in ambito sociale, della sanità e dell'istruzione.

In tale contesto, si inseriscono alcune previsioni per gli Enti locali; si tratta, nello specifico del tema trattato, di alcune modifiche alle norme che ne regolano il Patto di stabilità interno. In particolare, sono state previste ulteriori misure di allentamento dei suoi vincoli per un importo pari a circa 8,7 miliardi nel triennio. Inoltre, è stata prevista la sterilizzazione – per un importo di 3 miliardi nel 2015 e di 3,7 miliardi a decorrere dal 2016 – della clausola di salvaguardia contenuta nella legge di stabilità 2014. È bene ricordare che la disposizione prevedeva che qualora non fossero state disposte entro il 1° gennaio 2015 misure per la riduzione della spesa o provvedimenti tali da assicurare maggiori entrate, con un Decreto del Presidente del Consiglio si sarebbero dovute indicare, entro il 15 gennaio 2015, le variazioni delle aliquote d'imposta e le riduzioni delle agevolazioni fiscali, tali da realizzare risparmi pari a 3 miliardi nel 2015, 7 miliardi nel 2016 e 10 miliardi nel 2017.

Gli Enti locali sono stati interessati anche per quanto riguarda il reperimento delle risorse. A loro carico è, infatti, prevista una correzione di circa 15,3 miliardi nel triennio 2015-2017, ottenuta attraverso la riduzione del fondo di solidarietà comunale per 3,6 miliardi, una riduzione della spesa corrente delle Province e delle città metropolitane di 6 miliardi e la rilevanza, ai fini del conseguimento dell'obiettivo del saldo di competenza mista del Patto di stabilità interno, degli stanziamenti di competenza del fondo crediti di dubbia esigibilità per circa 5,6 miliardi. Al netto del corrispondente allentamento dei vincoli del Patto di stabilità interno per circa 8,7 miliardi, il contributo degli Enti locali alla manovra di finanza pubblica ammonta a 6,6 miliardi per l'intero triennio 2015-2017.

Oltre all'analisi delle previsioni della singola norma, pare opportuno fare alcune riflessioni sull'interazione tra la stessa e la legge 56/2014 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle

province, sulle unioni e fusioni di Comuni” che ha ridisegnato i confini e le competenze dell’amministrazione locale impattando non solo sugli andamenti finanziari delle Province, ma anche sugli equilibri e sul rispetto del Patto di stabilità.

Come rilevato in una recente relazione della Corte dei Conti<sup>2</sup>, la legge 190/2014 si è inserita in modo non del tutto coerente nel percorso tracciato dalla legge 56/2014. Essa, infatti, nonostante la necessità di correlazione tra funzioni fondamentali, funzioni trasferite, risorse e garanzia di copertura finanziaria, ha mantenuto fermi tagli ed oneri a carico delle Province, senza considerare l’invarianza, almeno temporanea, delle necessità finanziarie per le stesse, conseguente alla parziale attuazione della l. 56/2014. Nella relazione si legge, inoltre, come l’attuale legge di stabilità impone un taglio della spesa, ma non del personale, che nel frattempo resta a carico delle Province, in attesa di ricollocamento presso lo Stato, le Regioni e i Comuni. Le Province, nel 2015, si trovano quindi a dovere gestire gli stessi servizi, poiché nessuna legge regionale è stata approvata, con 1 miliardo in meno di spesa e la spesa per il personale (circa 2 miliardi) che resta immutata. Ciò non può non impattare sullo stato dei bilanci delle Province che risulta essere emergenziale, essendo a rischio gli equilibri finanziari degli Enti, anche a causa delle sanzioni che saranno applicate per lo sfioramento del Patto di stabilità 2014 (stimato intorno ai 400 milioni di euro, e che interesseranno almeno 30 tra Province e Città metropolitane).

Le Province sembrano, quindi, essere gli Enti maggiormente colpiti. Si specifica, infatti, che la legge 190/2014 al comma 418 individua il contributo triennale richiesto alle Province che concorrono con una riduzione della spesa corrente pari ad 1 circa miliardo di euro per il 2015, 2 miliardi per il 2016 e 3 miliardi per il 2017. Ai sensi del successivo comma 420 è, inoltre, fatto loro divieto di ricorrere a mutui se non per spese rientranti nelle funzioni dell’edilizia scolastica e della costruzione e manutenzione delle strade. Ma, soprattutto, è fatto divieto di effettuare spese correnti per assunzioni a tempo indeterminato, ovvero di acquisire personale attraverso l’istituto del comando (i comandi in atto non possono essere prorogati) o l’affidamento di incarichi di studio e consulenze.

Nel complesso, quindi, il progetto di riorganizzazione dell’amministrazione locale sta incontrando ritardi e difficoltà nella fase attuativa, in particolare per quanto riguarda il riordino delle funzioni delegate o trasferite alle Province. Ciò si riflette sulla loro situazione finanziaria e, a esercizio 2015 in corso, si rileva come l’onere della spesa - che doveva essere trasferito - resta ancora a loro carico. Ne consegue che una parte della spesa, soprattutto di quella per il personale, grava su una gestione che avrebbe dovuto non considerarla propria, con effetti rilevanti ai fini del rispetto del Patto di stabilità per il 2015 e degli esercizi futuri in cui potrebbero risultare inadempienti.

<sup>2</sup> Corte dei Conti, *Il riordino delle Province. Aspetti ordinamentali e riflessioni finanziarie. Relazione 2015*

Contestualmente all'analisi del panorama normativo di riferimento e 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 e, nello specifico, l'attenzione viene posta sul nuovo PON Città Metropolitane che, inserito nell'Agenda 2014-2020, prevede risorse per quasi 900 milioni di euro destinate a rafforzare il ruolo delle grandi città attraverso la realizzazione di progetti che perseguano comuni risultati. Come già evidenziato nei precedenti Rapporti, 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 presenza di un Programma interamente dedicato alle città non solo implica una nuova visione strategica delle stesse, ma pone anche una nuova sfida agli Enti più o meno direttamente coinvolti.

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

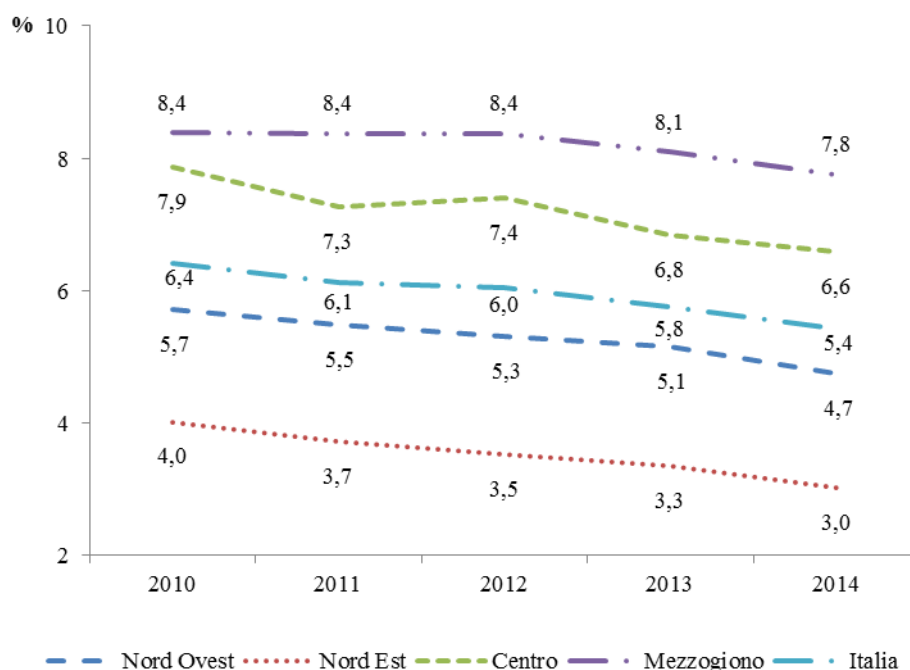
In aggiunta ai monitoraggi citati, verrà inoltre ripreso l'approfondimento sulle misure d'attuazione del D.L. 35/2013 (legge 64) con l'obiettivo di tracciare un quadro territoriale sull'avanzamento dell'assegnazione delle risorse.

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 per il 2014 stimano un indebitamento complessivo di Regioni, Province e Comuni pari ad oltre 87,3 miliardi di euro con un peso sul PIL del 5,4%. Tale rapporto, leggermente inferiore rispetto all'anno precedente, prosegue il trend in calo degli ultimi 5 anni; analogo andamento si osserva per le singole partizioni territoriali i cui rapporti debito/PIL risultano in calo sia rispetto al dato 2013 sia rispetto al valore del 2009.

*Grafico 1- Andamento del debito degli Enti locali e territoriali in % sul Pil. Anni 2010-2014\**



*\* I dati al 2014 si riferiscono a stime*

*Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2015*

Se si considerano i valori assoluti, l'area con il maggior stock debitorio è il Mezzogiorno con un ammontare pari ad oltre 27 miliardi di euro che gravano sul PIL complessivo per il 7,8%. Segue il Nord Ovest con un debito di oltre 25,6 miliardi di euro e un'incidenza del 5,4%; quindi, il Centro e il Nord Est con un indebitamento pari, rispettivamente, a circa 23,2 e 11 miliardi di euro.

Osservando, infine, la ripartizione del debito per i singoli livelli di governo, si nota come più della metà dell'indebitamento complessivo (51,9%) è attribuibile alle Amministrazioni comunali, mentre a Regioni e Province è ascrivibile, rispettivamente, una quota del 38,9% e del 9,2%. In termini di singole aree, invece, la quota di debito a carico dei Comuni è maggiore del dato nazionale nel Nord Ovest (55% dell'indebitamento complessivo dell'area), nel Centro (53,9%) e nel Nord Est dove tocca il valore massimo del 65% a fronte del 21,7% a carico delle Regioni e del 13,3% a carico delle Province. Situazione diversa si registra per il Mezzogiorno dove l'entità con l'indebitamento più alto è costituita dalle Regioni con il 50,1% del totale, mentre a Comuni e Province è attribuibile una quota pari, rispettivamente, al 41,9% e al 8%.

*Tabella 1 – Andamento del debito degli Enti locali e territoriali. Anni 2010-2014\* (Valori assoluti in milioni di euro)*

Anno	Regioni	Province	Comuni	Totale
NORD OVEST				
2010	10.236	3.123	15.195	28.554
2011	10.818	3.199	15.557	29.574
2012	10.082	3.127	15.294	28.503
2013	9.972	3.007	14.803	27.782
2014	8.724	2.818	14.080	25.622
NORD EST				
2010	3.807	1.790	8.546	14.143
2011	3.562	1.761	8.412	13.735
2012	3.178	1.687	8.043	12.908
2013	3.016	1.577	7.648	12.241
2014	2.401	1.475	7.187	11.063
CENTRO				
2010	10.425	1.953	13.896	26.274
2011	10.050	1.904	14.069	26.023
2012	11.085	1.808	13.438	26.331
2013	9.359	1.688	13.084	24.131
2014	9.139	1.571	12.528	23.238
MEZZOGIORNO				
2010	16.354	2.224	11.868	30.446
2011	16.375	2.283	12.294	30.952
2012	16.279	2.265	12.173	30.717
2013	14.962	2.167	11.931	29.060
2014	13.730	2.188	11.494	27.412
ITALIA				
2010	40.822	9.091	49.505	99.418
2011	40.805	9.146	50.332	100.283
2012	40.624	8.888	48.948	98.460
2013	37.308	8.439	47.466	93.213
2014	33.994	8.052	45.289	87.335

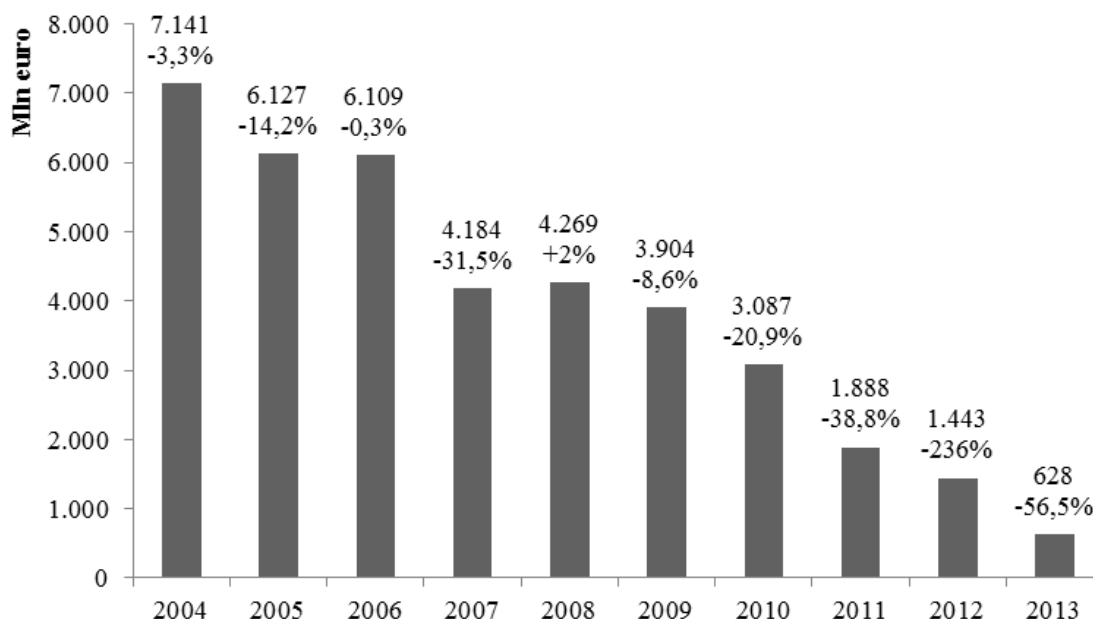
*\*I dati al 2014 sono stimati*

*Fonte: elaborazione SRM su dati Banca d'Italia, 2015*

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

I risultati dell'*Indagine sui mutui contratti dagli Enti locali per il finanziamento degli investimenti*, diffusa dalla Ragioneria Generale dello Stato, mostrano un livello di nuove concessioni pari a 628 milioni di euro, valore che fa registrare una contrazione del 56,5% rispetto al 2012.

Grafico 2 – Mutui concessi agli Enti locali per investimenti 2004-2013



Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2015

Analizzando la scomposizione del dato per singole classi di Enti si nota come, tra il 2012 e il 2013, vi è stata una diminuzione del ricorso al credito per tutti gli Enti. Le contrazioni, in particolare, hanno un valore assoluto compreso tra i 2 ed i 410 milioni di euro e, in termini percentuali, sono le Amministrazioni provinciali a far registrare il calo maggiore ( -77,9%).

Tabella 2 – Variazione dei mutui concessi tra il 2012 e il 2013 per classi di Enti

Enti	2012 Mln euro	2013 Mln euro	Variazioni	
			Mln euro	%
Amministrazioni provinciali	95	21	-74	-77,9
Comuni Capoluogo	771	361	-410	-53,2
Comuni > 20.000 abitanti	108	52	-56	-51,9
Comuni < 20.000 abitanti	461	187	-274	-59,4
Comunità montane	8	6	-2	-22,1
<b>TOTALE ENTI</b>	<b>1.443</b>	<b>628</b>	<b>-815</b>	<b>-56,5</b>

Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2015

In riferimento all'entità dell'intervento finanziario per oggetto del mutuo, per il 2013 il settore in cui si concentrano i maggiori investimenti è quello delle "Opere varie" con un importo di 224 milioni di euro pari al 35,7% del totale. Seguono il comparto "Viabilità e trasporti" con 170 milioni di euro e quello dell'"Edilizia sociale" con 46 milioni, rispettivamente il 27,1%

ed il 7,4% del totale. Rispetto al 2012, sono in calo gli investimenti per tutti i comparti. In termini di valori assoluti la principale contrazione si registra per il settore “Viabilità e trasporti” che registra investimenti per 512 milioni di euro in meno; in termini percentuali, invece, è il comparto “Energia” a riportare il calo più intenso con un -82,2%.

*Tabella 3 – Mutui concessi agli Enti locali per oggetto 2012-2013*

Oggetto del mutuo	2012		2013		Variazione	
	Mln euro	%	Mln euro	%	Mln euro	%
Edilizia pubblica	77	5,3	43	6,8	-34	-45,1
Edilizia sociale	130	9,0	46	7,4	-84	-64,2
Impianti e attrezzature ricreative	56	3,9	45	7,2	-11	-19,0
Opere igienico-sanitarie	54	3,7	19	3,0	-35	-64,5
Opere idriche	14	1,0	8	1,3	-6	-44,3
Opere marittime	2	0,1	1	0,1	-1	-67,9
Viabilità e trasporti	682	47,3	170	27,1	-512	-75,0
Energia	49	3,4	9	1,4	-40	-82,2
Opere varie	295	20,4	224	35,7	-71	-24,0
TOT. OPERE PUBBLICHE	1.359	94,2	565	90,0	-794	-58,4
Altri scopi	84	5,8	63	10,0	-21	-25,3
TOTALE	1.443	100,0	628	100,0	-815	-56,5

*Fonte: elaborazione SRM su dati RGS - Ministero Economia e Finanze, 2015*

Sotto il profilo della distribuzione territoriale, infine, è il Nord Ovest la macroarea in cui si registra il maggior ricorso allo strumento con un importo di 281 milioni di euro corrispondenti al 45% del totale nazionale. Seguono il Centro ed il Sud con, rispettivamente, circa 137 e 136 milioni di euro.

A livello regionale, invece, al primo posto vi è la Lombardia che, con un importo di 199 milioni di euro, assorbe il 31,8% del dato Italia; seguono Lazio e Liguria con un peso che ammonta, rispettivamente, al 12,3% e al 10,4% del totale. I valori più bassi, per contro, si rilevano per Valle d'Aosta, Molise e Basilicata che hanno un'incidenza complessiva sul dato nazionale pari allo 0,5%.



*Tabella 4 – La distribuzione regionale dei mutui concessi agli Enti locali nel 2013*

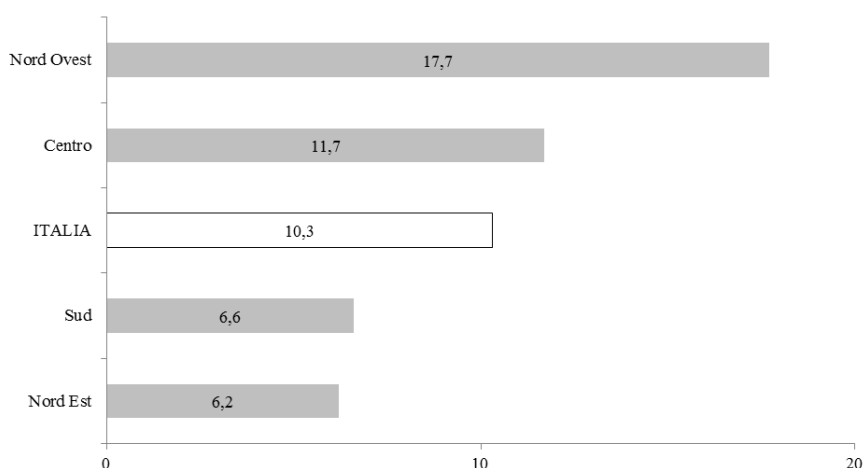
Regioni	Valori		Pro capite (euro)
	Mln euro	%	
Piemonte	17	2,8	3,9
Lombardia	199	31,8	20,0
Liguria	65	10,4	40,8
Valle d'Aosta	0	0,0	1,6
NORD OVEST	281	45,0	
Veneto	18	2,9	3,7
Friuli Venezia Giulia	19	3,0	15,4
Trentino Alto Adige	4	0,6	3,4
Emilia Romagna	31	4,9	7,0
NORD EST	72	11,5	
Lazio	77	12,3	13,2
Toscana	40	6,3	10,6
Marche	12	1,8	7,4
Umbria	8	1,3	9,2
CENTRO	137	21,6	
Abruzzo	9	1,5	6,8
Molise	1	0,2	3,9
Campania	20	3,3	3,5
Puglia	38	6,1	9,4
Basilicata	2	0,3	3,6
Calabria	40	6,4	20,4
Sicilia	19	3,0	3,7
Sardegna	7	1,1	4,1
SUD	136	21,8	
ITALIA	628	100	10,3

*Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2015*

Ulteriori considerazioni possono esser fatte in riferimento al dato pro capite ossia al rapporto tra i valori assoluti registrati e il numero di abitanti delle singole aree geografiche. A fronte di un dato medio nazionale pari a 10,3 euro/ab. (-56,7% rispetto al 2012), il Nord Ovest ed il Centro si qualificano come i due territori con un maggior valore pro-capite con, rispettivamente, 17,7 e 11,7 euro/ab. Al di sotto del dato nazionale sono, invece, il valore del Sud pari a 6,6 euro per abitante e quello del Nord Est (6,2 euro/ab.).

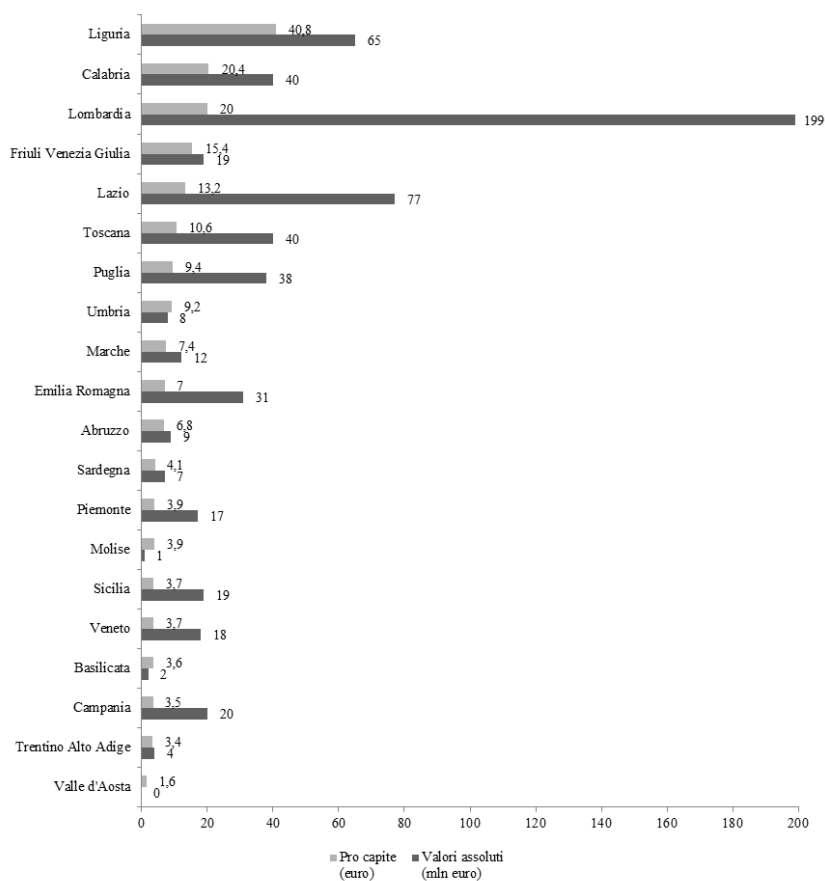
Con riferimento alle singole Regioni, infine, i valori pro capite più alti si rilevano per la Liguria e la Calabria con, rispettivamente, 40,8 e 20,4 euro; quelli più bassi, invece, sono ascrivibili a Trentino Alto Adige ed alla Valla d'Aosta che fanno registrare un valore pari a 3,4 euro per abitante nel primo caso e a 1,6 nel secondo.

*Grafico 3 – Mutui concessi agli Enti locali nel 2013 per macro area (Valori € pro capite)*



Fonte: elaborazione SRM su dati RGS – Ministero Economia e Finanze, 2015

*Grafico 4 – Mutui concessi agli Enti locali nel 2013 per regione*



Fonte: elaborazione SRM su dati RGS – Ministero Economia e Finanze, 2015

#### **4. Il ricorso agli altri strumenti finanziari**

La composizione del debito delle Amministrazioni locali ha subito, negli anni, una serie di variazioni tese a una maggior diversificazione degli strumenti cui si ricorre per il finanziamento degli investimenti, caratterizzate da un maggior ricorso al mercato dei capitali. Nell'ambito delle possibili soluzioni a disposizione degli Enti, una prima alternativa allo strumento del mutuo è stata l'emissione di prestiti obbligazionari (BOC, BOP, BOR). Tale strumento è stato, fino a pochi anni fa, quello maggiormente utilizzato. In particolare il suo impiego è stato in continua crescita fino al 2005, tanto in merito al numero di emissioni quanto in riferimento all'importo medio delle stesse; dal 2006 in poi, invece, il ricorso al buono obbligazionario è andato via via calando per cause di ordine fiscale e tecnico, come puntualmente illustrato nei precedenti rapporti.

In una recente indagine del Ministero dell'Economia e delle Finanze<sup>3</sup> si parla, per l'anno 2013, di un'emissione complessiva in buoni obbligazionari pari a circa 0,4 milioni di euro (contro i 5 del 2012 ed i 4 del 2011), ascrivibili per l'intera somma agli Enti della regione Liguria.

Un'ulteriore possibilità è quella del ricorso al capitale privato attraverso interventi di *Project Financing*, qui analizzati con il ricorso ai dati messi a disposizione dall'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato promosso da Unioncamere, Dipe-UTFP e ANCE e realizzato dal Cresme con riferimento al 2014.

Per quanto riguarda, poi, l'analisi sui Fondi Comunitari, come già anticipato in premessa, in questo Rapporto l'attenzione viene posta sul PON "Città Metropolitane" della nuova Agenda 2014-2020.

##### ***4.1 L'utilizzo della finanza di progetto***

I dati dell'*Osservatorio Nazionale del Project Financing* censiscono, per il 2014, 3.287 gare di PPP (al netto degli avvisi di selezione di proposte) per un volume d'affari di quasi 4,4 miliardi di euro. Rispetto al 2013, la domanda è in crescita per numero di opportunità (+13%), mentre si mantiene stabile in riferimento al relativo importo (+0,9%).

In considerazione del mercato complessivo delle gare per opere pubbliche, il peso delle gare di PPP assorbe la quota del 18,6% per numero di iniziative (3.287 su 17.703 totali), pari a 2 p.p. in più rispetto al 2013, e una del 14,9% per importo (4,4 miliardi su 29,4 totali) pari ad oltre 8 p.p. in meno rispetto al dato 2013.

<sup>3</sup> RGS, Indagine sui mutui contratti dagli Enti Territoriali per il finanziamento degli investimenti, 2015

Come già osservato in passato, il mercato potenziale del PPP è caratterizzato dalla presenza d'interventi con importo medio-piccolo, ossia al di sotto dei 5 milioni di euro; per il 2014, essi sono stati 1.675 su 1.809 ad importo noto. Tra questi, la quota maggiore (l'81,2%) spetta alle iniziative con un valore al di sotto del milione di euro.

Sotto il profilo della distribuzione territoriale, in maggior numero di iniziative si registra per le regioni del Nord Ovest con 952 gare (pari al 28,9% del totale nazionale); in termini di volume d'affari, invece, si distinguono quelle del Sud con oltre 1,5 miliardi di euro (il 34,5% del totale Italia) riferito alle 425 opere ad importo noto.

*Tabella 5 – PPP: avvisi per macro aree. Anno 2014 (Importi in milioni di euro)*

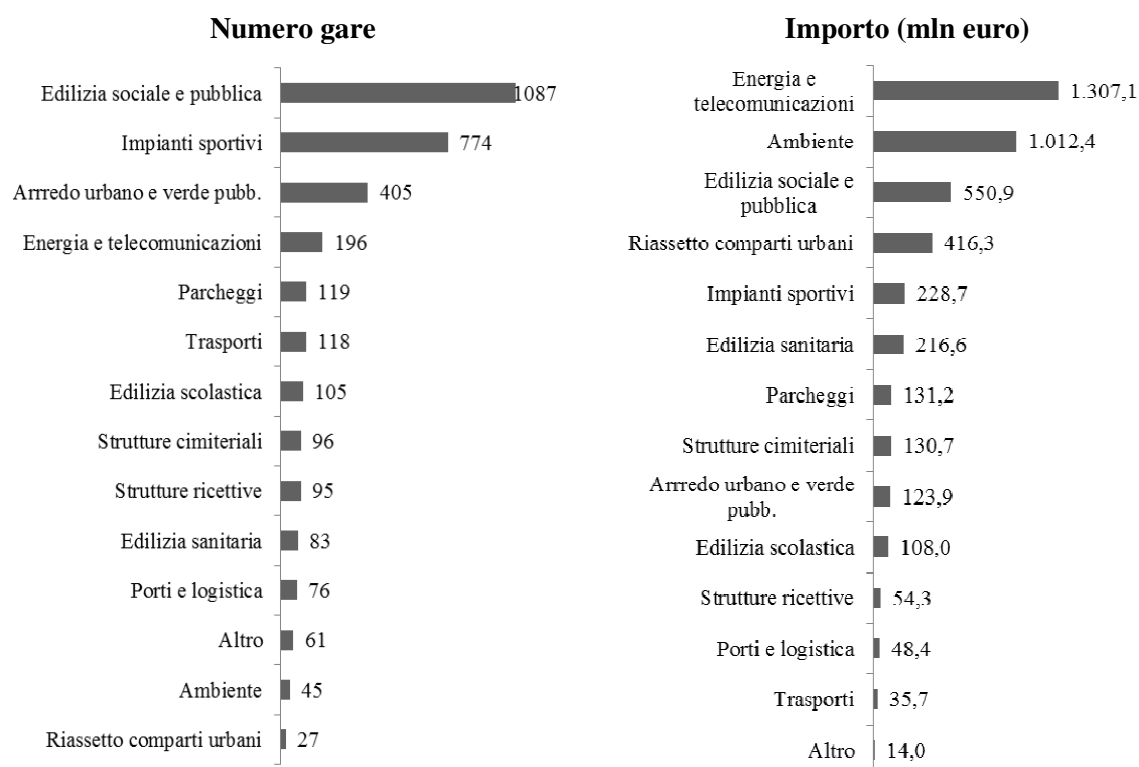
	Numero	Di cui a importo noto		
		N.	Importo	Importi medio
Nord Ovest	952	477	1.275,4	2,7
Nord Est	586	285	578,6	2,0
Centro	627	386	697,4	1,8
Sud	650	425	1.511,4	3,6
Isole	436	236	315,2	1,3
Non ripartibile	36	0	0,0	0,0
<b>TOTALE</b>	<b>3.287</b>	<b>1.809</b>	<b>4.378,0</b>	<b>2,4</b>

*Fonte: www. Infopieffe.it promosso da Unioncamere, Dipe-Utfp e Ance e realizzato dal CRESME, 2015*

L'analisi delle iniziative con riferimento ai settori d'attività indica, infine, la prevalenza del numero di gare per il comparto dell'Edilizia sociale e pubblica con 1.087 gare (per un corrispettivo finanziario pari a circa 551 milioni di euro riferito alle sole 616 iniziative ad importo noto). Seguono il comparto degli Impianti sportivi con 774 gare e quello dell'Arredo urbano e del verde pubblico (405).

In riferimento al volume d'affari movimentato, invece, prevale il comparto "Energia e telecomunicazioni"; in considerazione delle sole opere ad importo noto, infatti, esso fa registrare oltre 1,3 miliardi di euro (il 29,8% del totale) seguito dal comparto "Ambiente" con poco più di 1 miliardo di euro. I valori più bassi si riscontrano, invece, per il settore "Trasporti" con un importo pari a 35,7 milioni di euro.

*Grafico 5 – PPP: numero di avvisi per settore di attività e per importo. Anno 2014*



Fonte: elaborazione SRM su dati [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-Utjp e Ance e realizzato dal CRESME, 2015

Lo strumento della finanza di progetto, quindi, vista la partecipazione attiva che implica per il comparto privato può costituire un'importante spinta agli investimenti, soprattutto in considerazione dei vincoli imposti alla finanza pubblica; tuttavia, permangono una serie di carenze strutturali di carattere normativo, burocratico e contrattuale, oltre che di sostenibilità di alcuni investimenti, che ne limitano le possibilità applicative.

#### **4.2 I Fondi Comunitari: il PON Città Metropolitane 2014-2020**

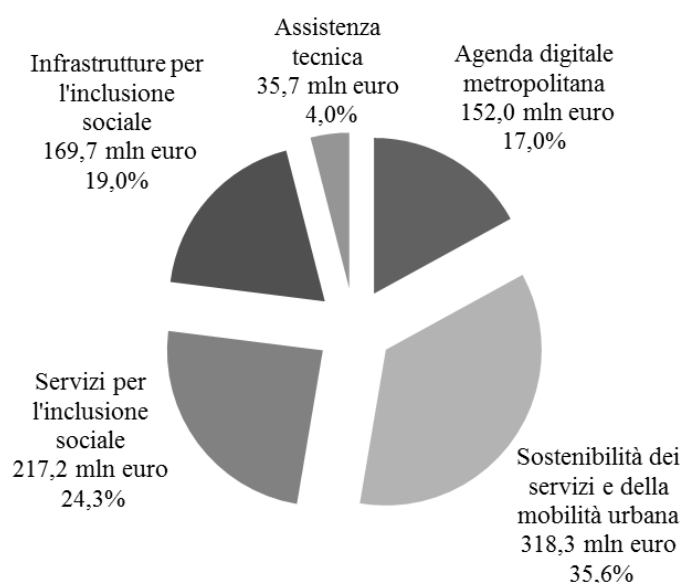
I fondi comunitari, come già sottolineato nei precedenti Rapporti, sono un'importante leva su cui gli Enti locali possono agire per il reperimento delle risorse necessarie ai loro investimenti. In molti casi, essi sono specificatamente dedicati a delle tematiche più o meno rilevanti per l'economia di un territorio e, rispecchiando scelte strategiche più ampie, possono costituire un importante punto di partenza per la programmazione di interventi di sviluppo.

Il PON Città metropolitane risponde in pieno a questa logica, puntando a rafforzare il ruolo delle grandi città attraverso la realizzazione di progetti che perseguano comuni risultati.

Coinvolge 14 Città metropolitane: 10 individuate con legge nazionale (Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia), cui vanno ad aggiungersi le 4 individuate dalle Regioni a statuto speciale (Cagliari, Catania, Messina, Palermo).

La dotazione finanziaria del Programma corrisponde a circa 892,9 milioni di euro, di cui 588,1 milioni di euro di contributo dei Fondi Strutturali e d'Investimento Europei. In particolare, il sostegno del Fesr al PON Metro ammonta a 445,7 milioni di euro; mentre le risorse del Fse mobilitate assommano a 142,4 milioni di euro. La dotazione finanziaria disponibile per ciascuna Autorità urbana nelle Regioni meno sviluppate è di circa 90 milioni di euro e quella disponibile per le Autorità urbane nelle altre Regioni è di quasi 40 milioni di euro.

*Grafico 6 – PON Città Metropolitane 2014-2020: le risorse per Asse*



*Fonte: elaborazione SRM su dati PON Metro 2014-2020*

Il Programma segue due driver di sviluppo progettuale. Il primo prevede l'applicazione del paradigma Smart city per il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città. Risponde alla sfida di rendere le Città metropolitane più accessibili e sostenibili. Si rivolge a sollecitare la definizione in ambito urbano e metropolitano di soluzioni "intelligenti" per migliorare le performance, la fruibilità e la compatibilità ambientale dei servizi urbani rivolti a cittadini, imprese e *city user*. L'obiettivo è quello di sostenere piani di investimento indirizzati al miglioramento sostanziale del funzionamento dei servizi pubblici con l'ambizione di assicurare ricadute dirette e misurabili sui cittadini

residenti e sulle imprese, sia in termini di incremento della qualità della vita sia come migliore accessibilità alle infrastrutture rilevanti per la competitività. Il secondo driver riguarda, invece, la promozione di pratiche e progetti di inclusione sociale per i segmenti di popolazione e i quartieri che presentano maggiori condizioni di disagio. Risponde alla sfida di rendere le Città metropolitane più coese e inclusive. Intende offrire un segnale di attenzione peculiare alla questione della coesione interna nelle maggiori aree urbane, in ragione delle crescenti situazioni di disagio derivanti da difficoltà economiche e marginalità sociale. Sono, infatti, i contesti demografici di maggiori dimensioni dove la difficile o mancata soluzione di problemi persistenti può combinarsi con il rapido emergere di nuove problematiche sociali, conducendo a situazioni di disagio estremo e potenziale conflitto, che compromettono la coesione interna delle comunità urbane.

Tra i risultati attesi: l'aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane; la riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o a uso pubblico, residenziali e non residenziali; la diffusione di servizi digitali attraverso la realizzazione di servizi che permettano di ridurre gli spostamenti fisici e di accelerare i tempi di esecuzione delle pratiche a costi più bassi (nei rapporti delle imprese e dei cittadini con le Pubbliche amministrazioni); le sperimentazioni per l'inclusione sociale, con il rafforzamento e l'innovazione delle politiche ordinarie dell'abitare anche con il coinvolgimento del tessuto associativo e dell'economia sociale.

La scelta europea di puntare sulle Città metropolitane rappresenta, quindi, una sfida che potrà essere vinta da quelle Amministrazioni che riusciranno a mettere in campo in maniera efficiente competenze, organizzazione e coordinamento tra i diversi centri decisionali. La necessaria concertazione tra amministrazioni locali e livelli di governo regionali è condizione indispensabile per un epilogo positivo delle diverse iniziative progettuali.

Per gli Enti interessati si apre, quindi, una nuova prospettiva, una nuova sfida grazie alla quale, attraverso il rilancio dello sviluppo del territorio, sarà anche possibile trovare un nuovo canale cui far riferimento per finanziare parte degli investimenti necessari.

## **5. La legge 64/2013: alcune misure di allentamento del Patto di Stabilità Interno**

Come si ha già avuto modo di dire in premessa, il rispetto dei vincoli posti dal Patto di Stabilità interno, non permettendo il libero utilizzo delle risorse di cassa eventualmente disponibili, limita la capacità di investimento degli Enti locali.

Con il Decreto 35/2013, poi divenuto legge 64/2013 si sono in parte allentati i limiti del Patto attraverso l'individuazione degli importi dei pagamenti in conto capitale che ciascun Ente può escludere dal saldo rilevante ai fini del Patto stesso. Il provvedimento, finalizzato a realizzare

lo smaltimento dei debiti (soprattutto in conto capitale) progressivamente accumulati dalle pubbliche amministrazioni a causa dei vincoli di finanza pubblica, ha quindi definito un insieme di regole e procedure volte ad accelerare il recupero dei crediti nei confronti delle amministrazioni vantati da imprese, cooperative e professionisti, per un importo complessivo di 40 miliardi di euro da erogare negli anni 2013-2014, accordando priorità ai crediti che le imprese non hanno ceduto pro-soluto al sistema creditizio.

Ulteriori norme con le quali è stato affrontato il problema sono il Decreto legge 102/2013 (con il quale il Governo ha stanziato ulteriori 7,2 miliardi di euro per il 2013), la Legge di Stabilità 2014 (che ha stanziato 0,5 miliardi) ed il Decreto legge 66/2014 che ha messo a disposizione una quota aggiuntiva di 9,3 miliardi. Questi provvedimenti hanno anche disposto misure organizzative e procedurali per impedire in futuro un nuovo accumulo di debiti arretrati.

Dopo l'approvazione del DL 66/2014 e le iniziative di promozione messe in campo, sono aumentate in modo rilevante le registrazioni alla piattaforma di certificazione dei crediti e delle prestazioni di istanze. In particolare, al 29 dicembre 2014, risultano registrate alla piattaforma 20.945 imprese che hanno presentato complessivamente 91.423 istanze di certificazione del credito per un controvalore di quasi 9,8 miliardi di euro.

*Tabella 6- Numero e importo di istanze presentate al 29/12/2014 per tipologia di Ente*

	<b>N° Istanze presentate</b>	<b>Importo Istanze presentate (mln euro)</b>
Amministrazioni Periferiche dello Stato	7.508	419,32
Amministrazioni Centrali dello Stato	1.069	341,35
<i>Amministrazioni dello Stato (Totale)</i>	<i>8.577</i>	<i>760,67</i>
Enti Locali	53.412	4.933,52
Enti del SSN	20.940	1.805,04
Altri Enti tenuti alla registrazione ex art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/01	934	128,19
Regioni e Province Autonome	2.244	1.456,02
Enti Pubblici Nazionali	1.476	134,87
Altri Enti tenuti alla registrazione ex art. 1, comma 2, del D.Lgs. 196/09	76	29,95
<i>Totale</i>	<i>79.082</i>	<i>8.487,60</i>
Amministrazione non accreditata o non individuata	3.764	530,05
<b>Totali</b>	<b>91.423</b>	<b>9.778,32</b>

*Fonte: MEF, 2015*



Si nota come i debiti arretrati riguardano solo in piccola misura le amministrazioni centrali dello Stato (meno del 5%), mentre la parte più cospicua si è accumulata presso Enti locali, Province autonome e Regioni. A fronte di tali richieste, lo Stato ha reso disponibili risorse e strumenti finanziari pari ad un importo complessivo di oltre 56 miliardi di euro per il pagamento dei debiti maturati al 31 dicembre 2013.

Secondo gli ultimi dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in particolare, le risorse erogate agli Enti debitori alla data del 31 gennaio 2015 risultano pari a 36,5 miliardi di euro a fronte di un finanziamento complessivo ai debitori di 42,8 miliardi.

*Tabella 7- Stato di attuazione DL 35/20123 e DL 102/2013: pagamento dei debiti delle P.A. maturati al 31/12/2013*

Enti debitori	Risorse stanziare	Risorse effettivamente rese disponibili agli Enti debitori	Pagamenti effettuati ai creditori
Stato	7.000	7.000	5.753
Regioni e Province autonome	33.189	24.022	21.681
Province e Comune	16.100	11.788	9.049
Importi totali (valori assoluti)	56.289	42.810	36.483
Importi totali (% delle risorse stanziare)		76%	65%

*Fonte: MEF, 2015*

Come specificato dal MEF, la liquidità necessaria alle pubbliche amministrazioni per accelerare il pagamento dei debiti pregressi è stata assicurata con diverse modalità:

- con risorse finanziarie, anticipate direttamente dal Tesoro ovvero attraverso la Cassa Depositi e Prestiti;
- con la concessione di spazi di disponibilità finanziaria sul Patto di Stabilità Interno;
- attraverso l'attribuzione di risorse ai concessionari per i rimborsi fiscali;
- attraverso la possibilità per i fornitori di compensare debiti e crediti;
- assistendo la cessione del credito dalle imprese gli intermediari finanziari con la garanzia dello Stato.

Inoltre, come ben specificato dal MEF, è importante tenere in considerazione alcuni punti:

- le somme erogate dallo Stato agli Enti territoriali costituiscono un finanziamento che gli Enti sono tenuti a restituire sulla base di un impegno contrattuale. Ciò è essenziale per non favorire gli Enti che si sono fortemente indebitati con i loro fornitori rispetto a quelli che hanno pagato in tempi più brevi e sulla base di risorse effettivamente disponibili;
- in particolare, Regioni e Province autonome devono sottoporre a un tavolo tecnico coordinato dalla Ragioneria Generale dello Stato un piano di pagamenti con il dettaglio dei debiti cui far fronte e le misure legislative e finanziarie che garantiscono il mantenimento dell'impegno alla restituzione del finanziamento;

- i finanziamenti dello Stato agli Enti debitori si aggiungono alle risorse ordinarie a disposizione di questi per la gestione delle proprie spese; quindi, le risorse aggiuntive costituiscono un ausilio e un acceleratore allo smaltimento del picco di debito scaduto accumulatosi al 31 dicembre 2012 (secondo le stime della Banca d'Italia, “poco più della metà” di 91 miliardi di debito complessivo).

## **6. Considerazioni conclusive**

L'articolo mette in luce una riduzione delle attività d'investimento degli Enti locali e territoriali, legata sia al venir meno della loro capacità d'indebitamento sia ad una graduale contrazione dei trasferimenti statali; emerge, inoltre, come le scelte degli stessi siano condizionate anche dai vincoli sempre più stringenti imposti dal Patto di Stabilità.

Le misure adottate negli ultimi anni hanno, infatti, puntato per lo più a contenere in modo significativo 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.

Tuttavia, la situazione degli Enti, soprattutto di quelli provinciali, sembra essere sempre più critica, portando in alcuni casi ad una scelta obbligata di sfioramento del Patto.

Nella già citata Relazione della Corte dei Conti sulla situazione finanziaria delle Province si legge, infatti, come l'obiettivo finale per il 2014, quantificato per 103 Enti in 676,22 milioni di euro, non è stato raggiunto con uno scostamento negativo di 361 milioni a causa dell'elevato numero di Enti inadempienti che risultano essere 33 (circa un terzo del campione).

In ogni caso, va rilevato che se da un lato i limiti posti dal Patto di Stabilità concorrono a ridurre la capacità diretta degli Enti di acquisire debito, dall'altro incentivano gli stessi a cercare forme di indebitamento che consentono in qualche modo di investire.

Per quanto riguarda i possibili canali di finanziamento alternativi, un ruolo sempre più importante è quello rivestito dal capitale privato e, in merito, si ribadisce come lo snellimento e il riordino delle procedure per facilitarne il più possibile la partecipazione è una delle azioni necessarie per stimolare il ricorso a tale canale.

È bene, inoltre, richiamare la possibilità di ricorrere ai *project bond*, obbligazioni emesse per finanziare (o rifinanziare) uno specifico progetto infrastrutturale che prevede il rimborso del capitale investito attraverso i proventi derivanti dall'utilizzo dell'opera stessa. Si tratta di un mercato che nella zona euro, e in particolare in Italia, è ancora piccolo: le società nel settore delle infrastrutture, infatti, preferiscono ancora, nella maggior parte dei casi, rivolgersi alle banche, invece che al mercato dei capitali.

Passando alla disamina dei singoli strumenti analizzati, si osserva una nuova e intensa contrazione nell'utilizzo del mutuo, mentre è in ripresa il mercato del PPP.

In riferimento ai primi, i risultati dell'indagine condotta annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato mostrano una contrazione del 56,5% rispetto all'anno precedente con nuove concessioni per un valore pari a 628 milioni di euro. Continua, quindi, l'andamento in calo che ha caratterizzato l'intero decennio 2004-2013 (con un decremento complessivo di oltre il 90%) e che ha visto un'unica inversione di tendenza nel 2008, anno in cui si è registrata una crescita di 2 punti percentuali. Dai dati di dettaglio per le singole tipologie di Ente, inoltre, emerge come le variazioni sono tutte negative e sono comprese tra il -22,1% registrato per le Comunità montane ed il -77,9% delle Amministrazioni provinciali.

In ripresa è, invece, il ricorso al capitale privato. I dati di fine 2014 mostrano, infatti, un aumento del 13% per il numero di gare censite, a fronte di una tenuta dei volumi movimentati (+0,9%). In termini di distribuzione territoriale, spiccano i dati per le regioni del Nord che assorbono il 46,8% delle iniziative totali ed il 42,3% dei volumi finanziari movimentati.

Con riferimento all'intero mercato delle gare per opere pubbliche, rileva l'Osservatorio Nazionale, il peso delle gare di PPP del periodo considerato assorbe la quota del 18,6% per numero di iniziative (2 p.p. in più meno al 2013) e una del 14,9% per importo (oltre 8 p.p. in meno).

Per quanto riguarda i Fondi Comunitari, infine, in attesa che vengano definite le azioni dei nuovi Programmi 2014-2020, non si può non sottolineare la necessità di ripensare all'esperienza passata per cogliere tutti i possibili punti di miglioramento per quella futura.

L'auspicio è quello di evitare di compiere gli stessi errori e, quindi, programmare e spendere le risorse con maggior celerità – eventualmente evitando anche l'eccessiva frammentazione a cui si è assistito - appare come uno dei punti su cui concentrarsi, soprattutto in considerazione del particolare momento congiunturale.

I fondi comunitari, seppur caratterizzati da rilevanti ostacoli prevalentemente burocratici che ne rallentano la spesa, continuano a rappresentare un importante driver di sviluppo per gli Enti locali e territoriali. Posto, infatti, che i fondi strutturali europei pesano per oltre il 50% sulla spesa in conto capitale nel Mezzogiorno e per circa il 25% nel Centro Nord, si intuisce quanto la loro presenza – e, soprattutto, un loro corretto utilizzo - sia importante per il rilancio degli investimenti.

Sulla base dei dati riportati in questo saggio si può, quindi, concludere che anche per il 2014 le difficoltà registrate in passato per il finanziamento agli investimenti degli Enti locali continuano ad essere valide e che la crisi economica, per quanto riguarda la realizzazione degli investimenti per lo sviluppo dei territori è ancora persistente.

## **ABSTRACT**

The objective of this paper is to analyse the indebtedness of local and regional Authorities to finance their investments.

The first part of the work is focused on the regulatory landscape reference, trying to analyse the main steps taken during the past year and the impact that they have had on the activities of Authorities. In the second part, the aim is to establish a framework of the various modes of financing investments that local and regional Authorities can use.

Through the analysis of the available data, the aim is to seize the current evolutionary dynamics.

Finally, there are some considerations about statistics and the latest legislation on local finance.

## Bibliografia

Un ringraziamento all'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, promosso da Unioncamere, DIPE-UTFP e ANCE e realizzato e gestito da Cresme Europa Servizi, per aver concesso l'utilizzo dei dati sul *Project Financing*.

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

Banco di Napoli (Anni vari), *Rassegna Economica*, Napoli

Cassa Depositi e Prestiti (Anni vari), *Bilanci CDP*, Roma

Corte dei Conti (2015), *Deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG Il riordino delle Province. Aspetti ordinamentali e riflessioni finanziarie. Relazione 2015*, Roma

Governo Italiano (2014), *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*, Roma

Governo Italiano – DPS (2014), *PON Città Metropolitane 2014-2020*, 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

MEF (2015), *Pagamento dei debiti della PA ai creditori*, Roma

MEF – RGS (2014), *La manovra di finanza pubblica per il 2015*, Roma

Osservatorio PF (2015), *Il Partenariato Pubblico Privato in Italia. Note mensili*, Roma

SRM (Anni vari), *Dossier Unione Europea Studi e Ricerche*, Napoli

SRM (Anni vari), *Rassegna Economica*, Napoli

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 2014), "Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali e Territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo", in *La Finanza Territoriale in Italia*, FrancoAngeli, Milano

SVIMEZ (Anni vari), *Rapporto annuale sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna