

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

Salvio Capasso¹, Agnese Casolaro²

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.

¹ SRM – Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, via Toledo 177, 80134, Napoli, salvio.capasso@intesanapaolo.con (Corresponding author)

² SRM – Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, via Toledo 177, 80134, Napoli, a.casolaro@sr-m.it

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 si è stabilito il suo abbandono con l'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio.

Tale superamento dovrebbe concedere agli Enti territoriali maggior capacità di spesa con la possibilità, da un lato, di effettuare nuovi investimenti e, dall'altro, di saldare i pagamenti pregressi alle imprese per i quali si dispone di risorse in cassa.

Per gli Enti si configura, quindi, la possibilità di meglio gestire e spendere le proprie risorse attraverso un'amministrazione che, pur in una condizione di bilancio di equilibrio, non prevede più tetti di spesa, spesso slegati dallo stato reale delle finanze degli Enti.

Alla cancellazione del Patto di stabilità interno si affianca la clausola europea per gli investimenti che prevede un'accelerazione della spesa da realizzare nel 2016 per programmi già approvati, nonché un incremento delle nuove risorse stanziare (+4,5% in termini reali rispetto al 2015)³.

Per meglio capire l'impatto che tali novità possono portare in termini di investimenti basti pensare che, tra il 2008 ed il 2014, il Patto di Stabilità Interno ha determinato una progressiva riduzione della spesa in conto capitale a livello locale. I dati della Ragioneria Generale dello Stato mostrano, infatti, come, negli anni considerati, a fronte di un leggero aumento delle spese complessive (+3%), i Comuni hanno ridotto del 47% la spesa in conto capitale e aumentato del 17% quella corrente.

Questa tendenza si è interrotta nel 2015 a seguito di un primo intervento di allentamento del Patto di stabilità interno che ha autorizzato i Comuni dotati di adeguate capacità finanziarie a spendere maggiormente rispetto al 2014. Grazie a questo primo intervento, nei primi 9 mesi del 2015, secondo i dati della Ragioneria dello Stato, le spese in conto capitale sono

³ ANCE, *Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni*, 2015

aumentate del 6%, pari a circa 435 milioni di euro, a fronte di una sostanziale stazionarietà della spesa corrente.

Per il 2016, infine, in considerazione delle manovre citate, si stima che gli investimenti in opere pubbliche aumenteranno di circa 2 miliardi di euro, pari ad una crescita in termini reali del 6% rispetto al 2015.

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 e, nello specifico, l'attenzione viene posta sui dati di chiusura dell'Agenda 2007-2013 e su un confronto, in termini di priorità e risorse stanziare, tra essa e l'Agenda 2014-2020.

Come l'esperienza dimostra, il passaggio tra due Programmazioni, oltre a comportare dei possibili accavallamenti, implica una revisione degli obiettivi da perseguire e delle priorità da mettere in campo. Il tutto tenendo in sempre più forte considerazione il fatto che – come 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.

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

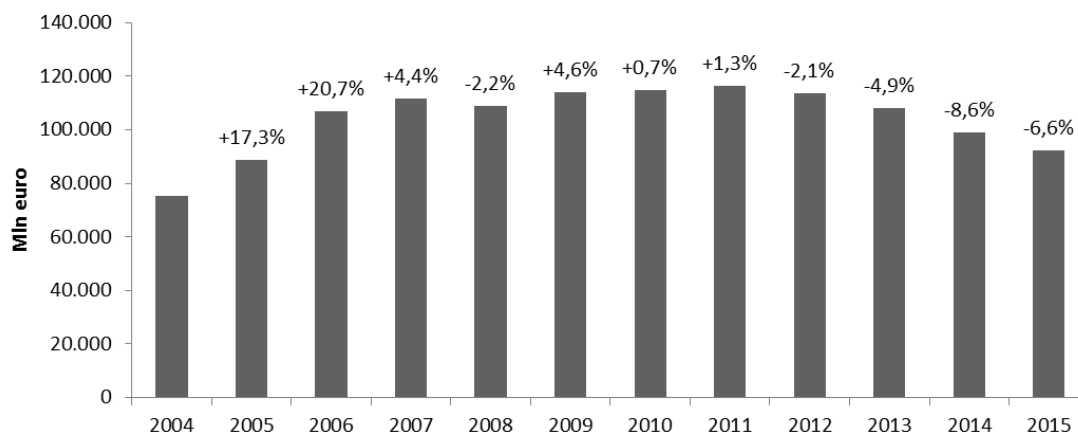
Il capitolo riporta, in conclusione, una serie di considerazioni su quanto emerso dalle statistiche elaborate e dalle ultime novità normative in materia di finanza degli Enti pubblici.

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

I dati della Banca d'Italia per il 2015 registrano un indebitamento complessivo delle Amministrazioni locali pari a 92,3 miliardi di euro con un calo del 6,6% rispetto al dato

dell'anno precedente; calo dovuto in parte a dei reali processi di efficientamento ed in parte ad una riduzione degli investimenti effettuati.

Grafico 1- Andamento del debito delle Amministrazioni locali: analisi del trend

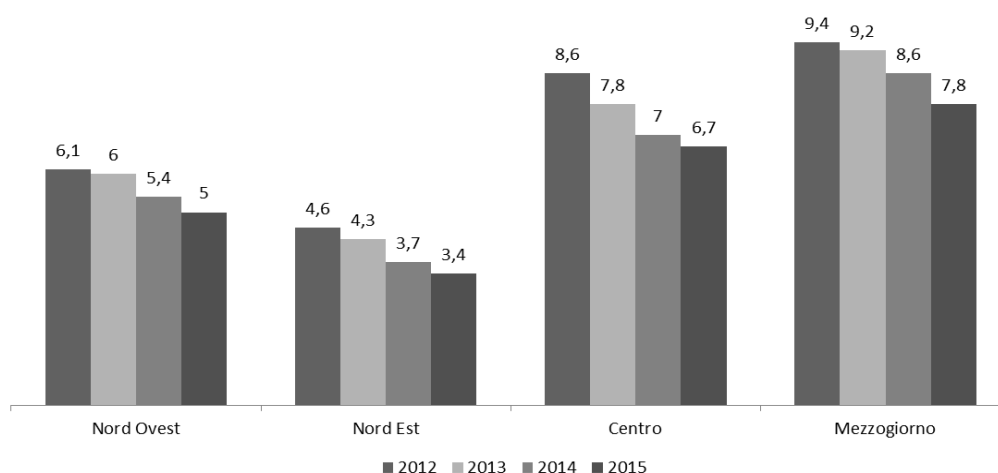


Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2016

Nonostante sia in diminuzione, l'entità del debito è rilevante, rappresentando il 5,6% del PIL. Il dato nazionale, tuttavia, rispecchia solo in parte la situazione delle singole macro aree; osservandone la sfusione, infatti, si nota come tale peso è pari al 3,4% nel Nord Est ma raggiunge il 6,7% nel Centro ed il 7,8% nel Mezzogiorno.

In ogni caso, il peso dell'indebitamento sul PIL è in calo in tutte le ripartizioni con una diminuzione che, nell'arco degli ultimi 4 anni (2012-2015), va da 1 p.p. in meno nel Nord Ovest a quasi 2 p.p. in meno nel Centro.

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



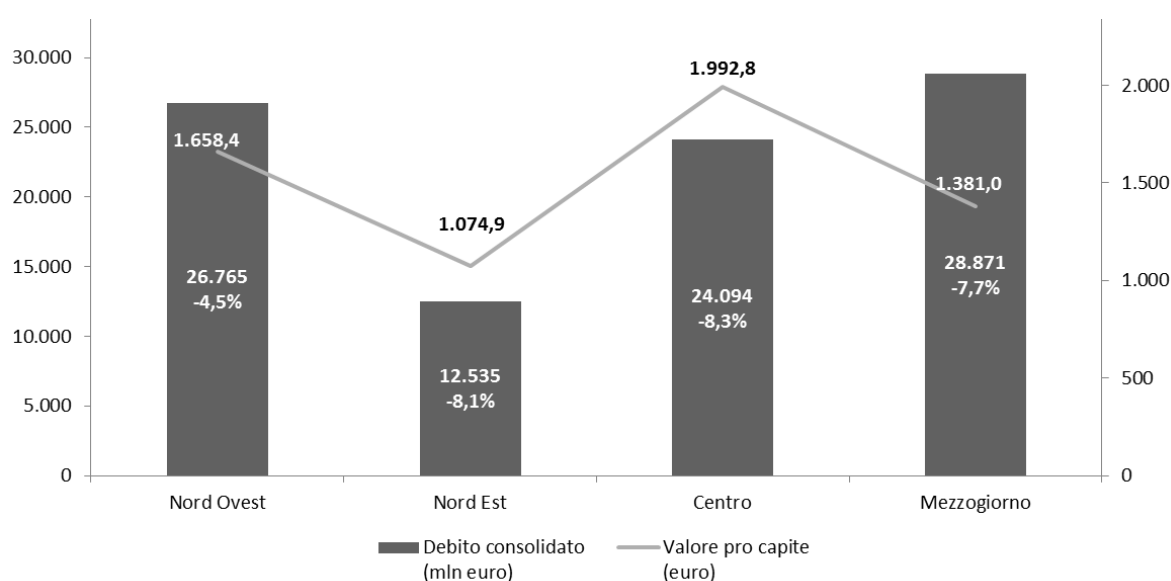
Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2016

In termini assoluti, il maggior indebitamento si concentra nelle regioni del Mezzogiorno, con oltre 28,8 miliardi di euro pari a quasi un terzo del totale, seguite da quelle del Nord Ovest con il 29% e da quelle del Centro con il 26,1%.

Considerando, invece, il valore pro-capite, la macro area con l'indebitamento più alto è il Centro con quasi 2.000 euro per abitante, seguita da Nord Ovest e Mezzogiorno.

È, comunque, evidente la forte attività di riduzione del debito con dei tassi di calo che raggiungono l'8,1% del Nord Est. In termini di valori assoluti, è il Mezzogiorno la macro area con la riduzione più alta con un calo di 2,4 miliardi di euro in meno rispetto al 2014 (-7,7%) corrispondente a quasi 1 punto di PIL in meno.

Grafico 3 - Il debito delle Amministrazioni locali: distribuzione per macro area nel 2015



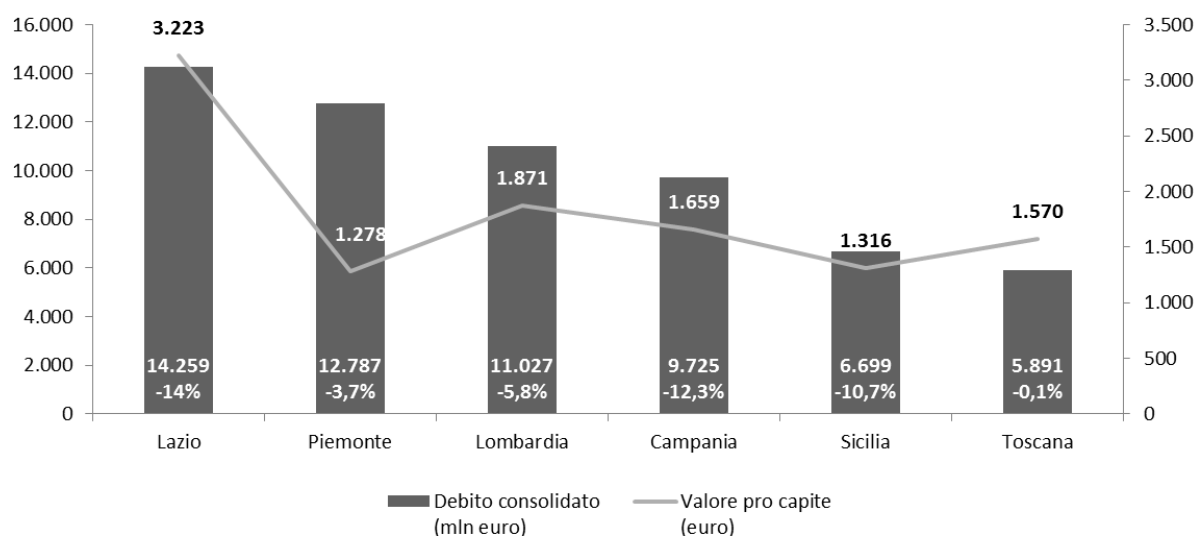
Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2016

Scendendo ancor più nel dettaglio territoriale, a livello regionale è il Lazio la regione con il maggior indebitamento, sia in termini assoluti (con oltre 14 miliardi di euro) sia per dato pro-capite (pari a circa 3.200 euro).

In valori assoluti, seguono Piemonte e Lombardia, entrambi con un indebitamento superiore a 10 miliardi di euro. In termini pro-capite, seguono invece Lombardia e Campania con 1.871 e 1.659 euro per abitante.

Considerando le regioni con l'indebitamento più alto, il Lazio è anche quella con la riduzione più elevata rispetto al 2014 con un calo del 14%; segue la Campania con un -12,3% e quindi la Sicilia con un -10,7%. Per la Toscana, invece, il debito resta pressoché invariato.

Grafico 4 - Il debito delle Amministrazioni locali: le regioni italiane con maggior debito

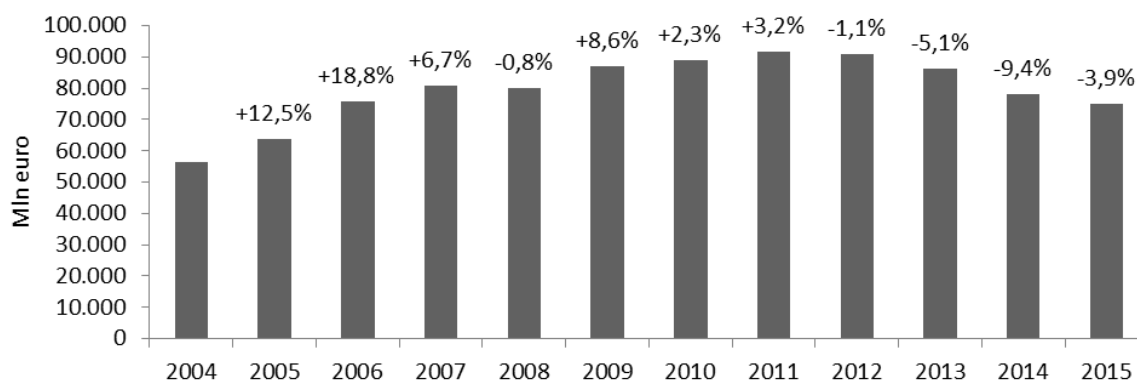


Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2016

Analizzando, sotto altro punto di vista, la natura dell'indebitamento e, quindi, i singoli strumenti ad esso sottostanti, emerge come oltre l'80% dell'ammontare complessivo è riferito a prestiti e, in particolare, circa il 70% è relativo a prestiti con Istituti Finanziari residenti e con Cassa Depositi 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 di circa il 18% rispetto al 2011, anno in cui si è registrato il maggior valore in termini assoluti dell'ultimo decennio.

Grafico 5 – I prestiti alle Amministrazioni locali: l'andamento nel periodo 2004-2015



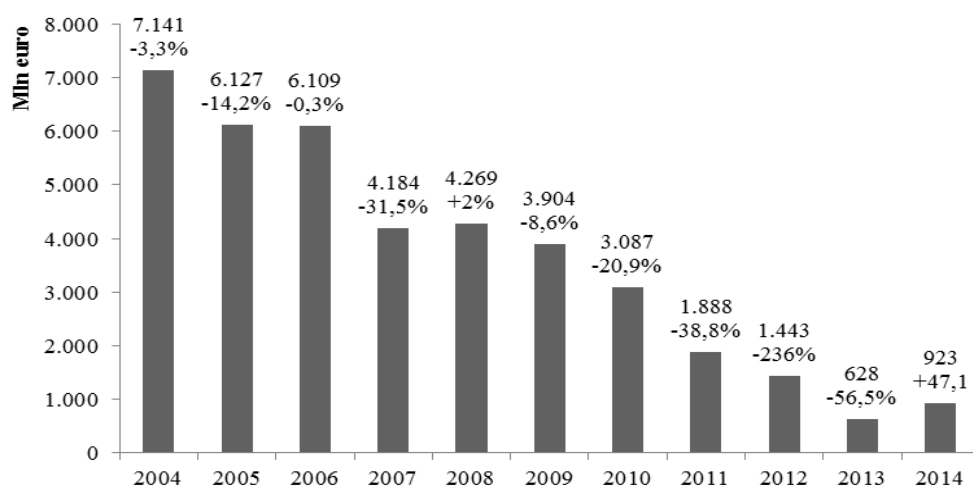
Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2016

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

In un contesto caratterizzato dai consumi fermi e dalla diminuzione degli investimenti, anche il mercato dei mutui ne ha risentito registrando, nel decennio 2004-2013, un costante calo che ha portato ad una perdita di oltre il 90% rispetto al valore iniziale. Il 2014 registra, invece, un'inversione di tendenza con una ripresa del 47,1% rispetto all'anno precedente.

In particolare, i risultati dell'*Indagine sui mutui contratti dagli Enti locali per il finanziamento degli investimenti*⁴, diffusa dalla Ragioneria Generale dello Stato, mostrano (per il 2014) un livello di nuove concessioni pari a 923 milioni di euro, valore che, pur se in crescita rispetto all'anno precedente, fa registrare una contrazione decennale dell'85% (nel 2005 le nuove concessioni ammontavano a 6.128 milioni di euro).

Grafico 6 – Mutui concessi agli Enti locali per investimenti 2004-2014

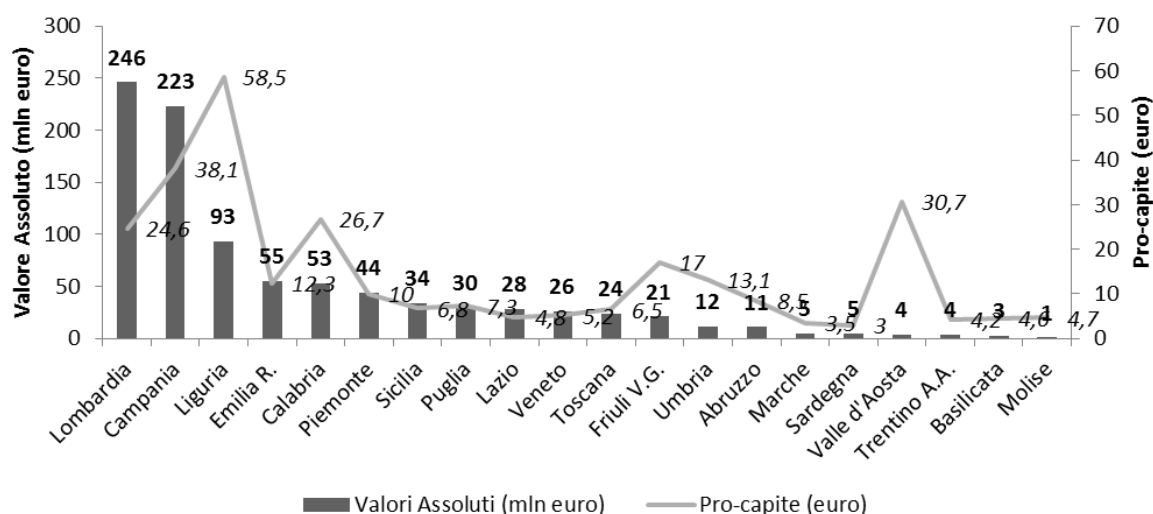


Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2016

La regione che ricorre in misura prevalente allo strumento del mutuo è la Lombardia con oltre un quarto delle emissioni complessivamente registrate per il 2014 (il 26,7%); a seguire la Campania con il 24,2% e la Liguria con il 10%.

⁴ RGS, *Indagine sui mutui contratti dagli Enti Territoriali per il finanziamento degli investimenti*, 2016

Grafico 7 – La distribuzione regionale dei mutui concessi agli Enti locali nel 2014



Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2016

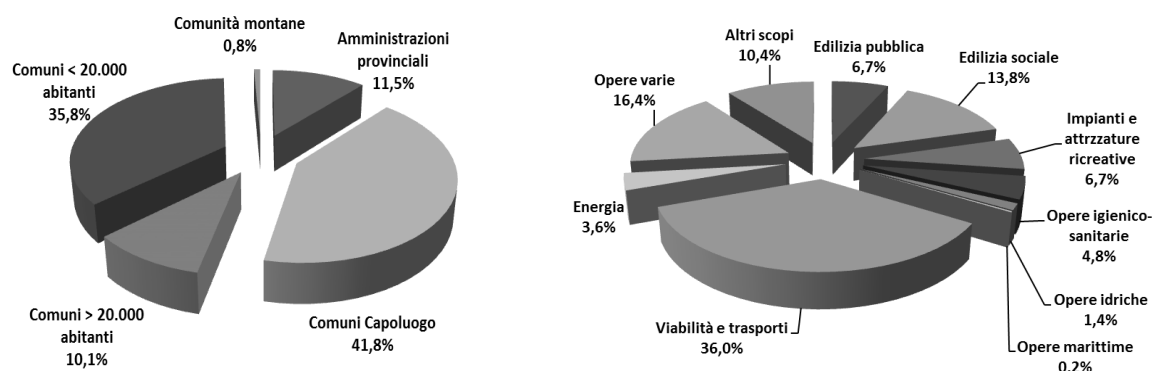
Al di là del trend e della distribuzione geografica, è possibile soffermarsi su due elementi che connotano meglio le principali caratteristiche del mercato dei mutui: la tipologia di Ente che ne fa ricorso e la tipologia di categoria finanziaria per la quale vengono richiesti.

Sotto il primo aspetto, considerando il dato cumulato 2009-2014, si osserva come la tipologia di Ente con il maggior ricorso sia stata quella dei Comuni Capoluogo che hanno stipulato mutui per quasi 5 milioni di euro su un totale di 11,9 milioni. A seguire i Comuni con una popolazione inferiore ai 20 mila abitanti e le Amministrazioni provinciali.

I Comuni capoluogo sono, quindi, i più dinamici nell'uso di questo strumento. Insieme alle Province, essi assorbono più della metà dei mutui richiesti negli ultimi anni.

In riferimento all'oggetto dell'intervento finanziario, invece, dai dati si rileva come il 36% dei volumi complessivamente richiesti tra il 2009 ed il 2014 è destinato ad interventi per la viabilità ed i trasporti; una quota di quasi il 14% ha riguardato l'edilizia sociale ed una del 6,7% l'edilizia pubblica.

Grafico 8 – Mutui concessi per classi di Enti (volumi) e per oggetto nel periodo 2009-2014



Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2016

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 – fino ad azzerarsi nel corso del 2014.

In una recente indagine del Ministero dell'Economia e delle Finanze⁵ si legge come, infatti, come per l'anno 2014 non si sono registrate emissioni.

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 sui dati di chiusura dell'Agenda 2007-2013 e su una lettura in parallelo con le previsioni dell'attuale Agenda 2014-2020.

⁵ RGS, *Indagine sui mutui contratti dagli Enti Territoriali per il finanziamento degli investimenti*, 2016

4.1 L'utilizzo della finanza di progetto

I dati dell'*Osservatorio Nazionale del Project Financing* censiscono, per il 2014 (ultimo aggiornamento disponibile), 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.

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) per le 425 opere ad importo noto.

Tabella 1 – 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
TOTALE	3.287	1.809	4.378,0	2,4

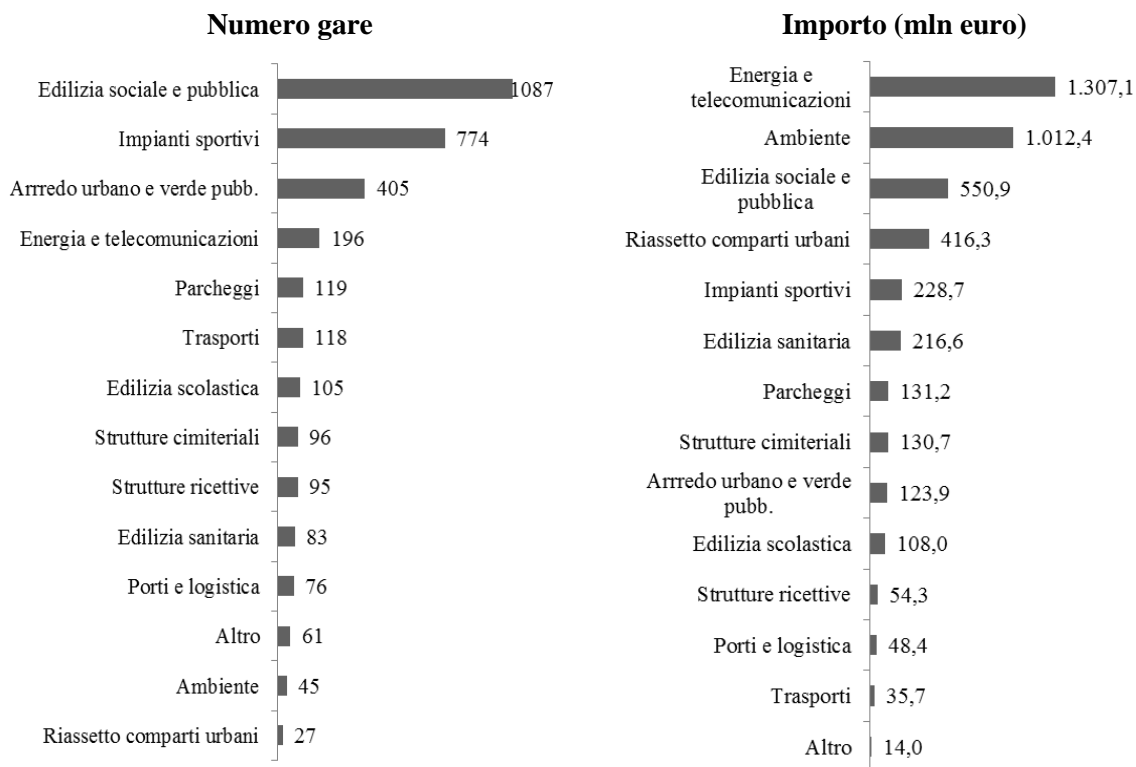
Fonte: www.Infopieffe.it promosso da Unioncamere, Dipe-Utff e Ance e realizzato dal CRESME, 2015

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 9 – PPP: numero di avvisi per settore di attività e per importo. Anno 2014



Fonte: SRM su dati www.infoppp.it promosso da Unioncamere, Dipe-Utffp 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; 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: la chiusura della programmazione 2007-2013 e la nuova Agenda 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.

Lo scenario attuale vede, da un lato, la chiusura dei programmi dell'Agenda 2007-2013 con una forte accelerazione della spesa per evitare la perdita di risorse e, dall'altro, le battute d'inizio della programmazione 2014-2020 che sconta un ritardo superiore a quello accumulato nel precedente ciclo.

Sotto il primo aspetto, si osserva come la certificazione della spesa dei Fondi strutturali 2007-2013 ha conosciuto dal 2012 un significativo processo di accelerazione, favorito dalla riduzione della quota di cofinanziamento nazionale e da meccanismi specificatamente indirizzati a tal fine.

Al 31 dicembre 2015 (termine ultimo di ammissibilità della spesa rendicontabile alla Commissione per il ciclo 2007-2013) la spesa complessiva certificata all'UE è stata pari a 37,1 miliardi di euro. Rispetto alla dotazione effettiva dei Programmi, la quota di spesa certificata è quindi pari all'81% e la quota di pagamenti rendicontabili è pari al 96,5%.

Osservando i dati del dettaglio regionale si osserva come solo per 5 programmazioni FESR (quelle di Basilicata, Puglia, Friuli V.G., Liguria e Valle d'Aosta) il target sia stato pienamente raggiunto.

Tabella 2 – Programmazione 2007-2013: target di spesa certificata al 31/12/2015

	Risultato 31 dicembre 2015	
	Programmi FESR	Programmi FSE
<i>POR</i>		
Campania	64,6	94,5
Calabria	69,1	91,4
Sicilia	62,7	78,1
Basilicata	102,9	92,4
Puglia	103,0	91,7
Abruzzo	86,7	81,9
Emilia R.	90,8	92,7
Friuli V.G.	100,4	89,4
Lazio	84,2	78,2
Liguria	101,7	85,2
Lombardia	90,9	75,9
Marche	93,1	92,8
Molise	86,8	88,3
PA Bolzano	86,9	89,0
PA Trento	77,9	98,6
Piemonte	92,3	94,5
Toscana	88,8	90,5
Umbria	87,2	86,1
Valle d'Aosta	100,0	84,5
Veneto	89,5	95,1
Sardegna	74,9	89,4
<i>PON e POIN</i>		
POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	75,6	
POIN Energie rinnovabili e risparmio energetico	76,5	
PON Governance e assistenza tecnica	83,5	
PON Istruzione - Ambienti per l'apprendimento	95,7	
PON Reti e mobilità	53,9	
PON Ricerca e competitività	76,4	
PON Sicurezza	76,3	
PON Azioni di sistema		57,3
PON Governance e azioni di sistema		88,3
PON Competenze per lo sviluppo		95,3

Fonte: elaborazione SRM su dati Opencoessione

Come in parte già detto, va evidenziato che tali risultati sono dovuti, tra l'altro, a numerose revisioni, avvenute nel corso degli ultimi anni, dei Programmi iniziali. A partire da dicembre 2011, infatti, sono state messe in atto una serie di rimodulazioni che hanno portato a modifiche per un'ingente mole di risorse. In totale, l'ammontare del cofinanziamento nazionale è stato tagliato di circa il 20% e la riduzione ha riguardato per lo più i programmi dell'Obiettivo Convergenza. Il tutto col fine di ridurre la quota di risorse da rendicontare alla Commissione europea entro la scadenza del 31 dicembre 2015 (c.d. N+2).

Per quanto riguarda l'Agenda 2014-2020, le risorse comunitarie oggetto dell'Accordo di Partenariato 2014-20, ammontano, per l'intero Paese, a 41,6 miliardi di euro, di cui 31,2 relative ai Fondi strutturali e 10,4 per lo sviluppo rurale (FEASR). A queste risorse vanno aggiunte quelle del cofinanziamento nazionale.

In riferimento ai soli fondi strutturali, circa il 71% del totale (circa 22,2 miliardi di euro) è ascrivibile alle regioni meno sviluppate, il 24,3% (7,6 miliardi) alle regioni più sviluppate e la restante quota a quelle in transizione.

L'accordo prevede 11 Obiettivi Tematici⁶. In valori assoluti, i primi tre OT per allocazione di risorse sono l'OT10 (Istruzione e formazione), l'OT8 (Occupazione) e l'OT 3 (Competitività dei sistemi produttivi) che, nell'insieme, hanno a disposizione oltre 11,5 miliardi di euro di sola quota comunitaria. In particolare:

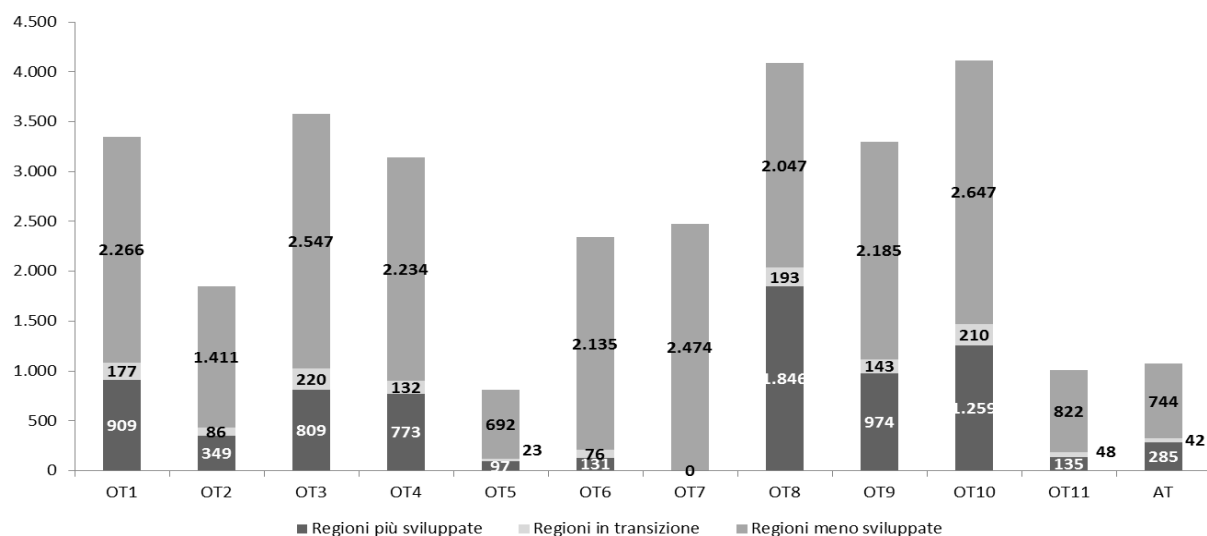
- 4,12 miliardi sono destinati all'istruzione ed alla formazione, obiettivo che prevale sugli altri anche se si considerano sole le regioni ritenute meno sviluppate;
- 4,09 miliardi sono destinati all'occupazione e alla mobilità; si tratta dell'obiettivo su cui insistono maggiormente le regioni più sviluppate;
- 3,4 miliardi sono destinati alla competitività dei sistemi produttivi.

⁶ Gli 11 obiettivi tematici su cui si concentrano i regolamenti Ue per la programmazione 2014-2020 sono:

1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura;
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
8. Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;
9. Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione;
10. Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente;
11. Rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche e degli stakeholders e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

A questi si affiancano specifiche misure per l'Assistenza tecnica.

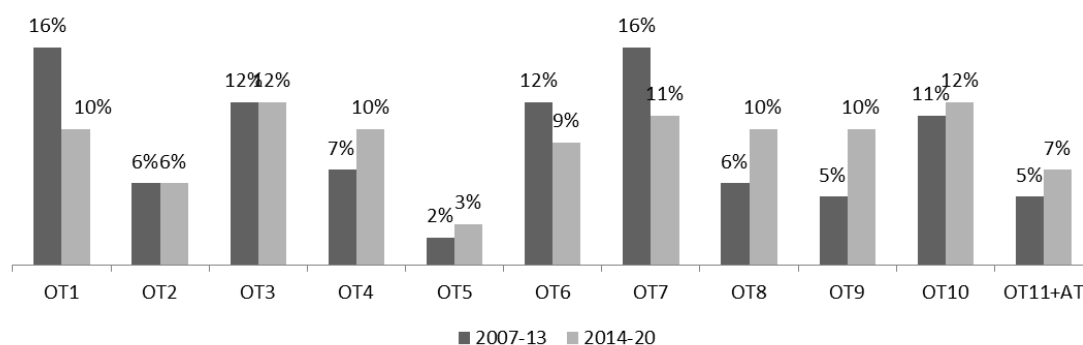
Grafico 10 – Fondi strutturali 2014-2020: risorse assegnate per Obiettivo Tematico



Fonte: Confindustria-SRM, Check Up Mezzogiorno, 2016

Considerando le sole regioni meridionali – destinatarie della maggior quota di risorse – si osserva come, rispetto al periodo di programmazione 2007-2013, il principale incremento in valori assoluti riguarda l'inclusione sociale (con risorse quasi raddoppiate), l'occupazione (+855 milioni in più) e i temi dell'Energia Sostenibile e della Qualità della vita (+746 milioni di euro). Le principali riduzioni riguardano la ricerca (soprattutto quella pubblica) e la mobilità.

Grafico 11 – Allocazione dei fondi strutturali per OT: confronto tra l'Agenda 2007-2013 e l'Agenda 2014-2020 per le regioni del Mezzogiorno



Fonte: Confindustria-SRM, Check Up Mezzogiorno, 2016

Da una lettura complessiva, emerge, da un lato, l'assenza di priorità che spicchino in maniera rilevante e, dall'altro, il proseguire della tendenza alla frammentazione delle risorse (i risultati attesi per gli 11 OT sono circa 70); tendenza già sottolineate per la precedente Agenda e per la quale si auspicava un cambio di passo al fine di una maggiore efficacia degli interventi messi in atto.

5. Considerazioni conclusive

Le misure adottate negli ultimi anni in materia di investimenti hanno 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. I limiti posti dal Patto di Stabilità, in particolare, riducendo la capacità diretta degli Enti di acquisire debito, hanno di fatto avuto il principale effetto di ridurre gli investimenti, pur stimolando gli Enti stessi a cercare forme di indebitamento alternative per continuare, comunque, ad investire.

Il 2015 segna un cambio di passo con l'abbandono del Patto di Stabilità a favore del principio del pareggio di bilancio. Tale misura produrrà i suoi primi effetti nell'anno in corso; effetti che, si auspica, si affiancheranno ai primi segnali di ripresa - messi in luce in quest'articolo – collegati ad un aumento dei mutui (dopo un decennio di costante calo) e ad un crescente ricorso al capitale privato.

Quest'ultimo acquisisce un ruolo sempre più importante nell'ambito dei possibili canali di finanziamento alternativi 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 nuovamente 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, come già detto si osserva un'inversione di tendenza nell'utilizzo del mutuo (dopo anni di contrazioni intense) ed è in ripresa il mercato del PPP.

In riferimento al primo, i risultati dell'indagine condotta annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato mostrano una crescita del 47,1% rispetto all'anno precedente con nuove concessioni per un valore pari a 923 milioni di euro. Si interrompe, così, l'andamento in calo che ha caratterizzato l'intero decennio 2005-2014 (e che ha visto un'unica inversione di tendenza nel 2008, anno in cui si è registrata una crescita di 2 punti percentuali) portando ad un decremento complessivo di oltre il 90%.

In ripresa è, anche, il ricorso al capitale privato. Gli ultimi dati disponibili (riferiti al 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 il 18,6% per numero di iniziative (2 p.p. in più meno al 2013) ed il 14,9% per importo (oltre 8 p.p. in meno).

Per quanto riguarda i Fondi Comunitari, infine, mentre si assiste di fatto all'avvio dei nuovi Programmi 2014-2020 (che mostrano un notevole ritardo da recuperare), 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, s'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 il 2015, pur registrando molte delle difficoltà del passato, ha visto dei cambi di rotta significativi (l'abbandono del Patto di Stabilità da un lato e l'avvio di un nuovo ciclo di Programmazione dall'altro) che, se ben sfruttati, possono riportare gli investimenti sul sentiero della crescita.

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

ANCE (2015), *Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni*, Roma

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

Confindustria – SRM (Anni vari), *Check Up Mezzogiorno*, Roma

Governo Italiano (2015), *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)*, 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 PF (Anni vari), *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 2015), "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