

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

Salvio Capasso<sup>1</sup>, Agnese Casolaro<sup>2</sup>

**SOMMARIO**

Il *paper*, frutto di un osservatorio permanente sulla finanza locale in Italia, si incentra 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 viene 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 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, viene preso in esame l'andamento dei mutui, da sempre considerati lo strumento principe per finanziare investimenti, e viene elaborata un'analisi organica dei Patti per il Sud. 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 i diversi Patti stipulati, mettendo insieme risorse già assegnate, consentono di impiegare e spendere subito quanto disponibile per progetti considerati "prioritari" dalle Regioni o dalle Città metropolitane interessate.

Infine, a chiusura del lavoro, 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, salvio.capasso@intesanapaolo.con (Corresponding author)

<sup>2</sup> 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 (Legge n. 208/2015) si è stabilito il suo abbandono con l'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio.

Con le nuove disposizioni, quindi, 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.

Inoltre, limitatamente all'anno 2016, sono state previste alcune esclusioni di entrate e di spese dagli aggregati rilevanti ai fini della determinazione del predetto saldo di finanza pubblica.

Il superamento del Patto di Stabilità avrebbe dovuto 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 disponeva di risorse in cassa.

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

Tuttavia, la nuova norma ha introdotto anche nuovi vincoli che, sotto alcuni punti di vista, possono risultare rigidi in merito alla possibilità di nuovi investimenti tanto quanto lo era il Patto di Stabilità. I vincoli da rispettare fanno riferimento agli impegni ed agli accertamenti.

Va comunque precisato che per l'anno 2016 non è stato posto nessun limite ai movimenti di cassa, come invece avveniva negli anni precedenti. Quindi, gli Enti con una disponibilità hanno potuto pagare le spese di investimento che erano state avviate negli anni precedenti (i

c.d. residui passivi) ma che non erano state ancora pagate per non sfiorare i limiti posti dal patto di stabilità fino all'anno 2015.

Il vincolo introdotto con la legge 208/2015 contiene, poi, tutta una serie di correzioni e per dimostrare che l'Ente predispone un bilancio rispettoso dei limiti stabiliti, al bilancio di previsione deve essere allegato un prospetto contenente le previsioni di competenza inserite nel bilancio preventivo. Questo prospetto contiene, nel dettaglio le voci di entrata e di spesa che incidono sul rispetto del saldo previsto dalla nuova normativa.

Dall'applicazione dei limiti descritti emerge come l'avanzo di amministrazione può essere applicato solo nella misura e nei limiti che consentano di rispettare l'equilibrio previsto da questo prospetto. L'avanzo disponibile può essere destinato a finanziare l'estinzione di mutui, riducendo la futura spesa corrente e agevolando, di conseguenza, il rispetto dei vari vincoli di bilancio. Per contro, l'utilizzo dell'avanzo per dare copertura finanziaria ad un debito fuori bilancio dovrà sottostare ai limiti posti dalla nuova normativa; ciò significa che le relative spese incideranno sul saldo che l'Ente è tenuto a rispettare. Anche l'accensione dei mutui potrà avvenire sempre e solo nel rispetto di questi limiti.

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.

Pur se in linea con la struttura storica del capitolo, le analisi risentono di alcune novità legate alla disponibilità o meno dei dati; in particolare:

- per il mercato dei mutui: rispetto alle precedenti edizioni è stato conseguito un importante miglioramento della tempestività dell'informazione, che viene ora resa disponibile con un anticipo di un anno. Sono quindi disponibili anche i dati per l'anno 2016.
- per il mercato del PPP: non sono più disponibili i dati sulle operazioni di PF, di conseguenza non sarà più possibile monitorarne lo stato dell'arte.

Prosegue, inoltre, l'approfondimento dedicato ai fondi comunitari e, nello specifico, l'attenzione viene posta sui i Patti per il Sud che, mettendo insieme risorse già assegnate, puntano ad accelerarne la spesa attraverso il loro impiego per interventi prioritari.

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. I Patti in esame rappresentano, quindi, uno strumento per meglio utilizzarli e, al

contempo, per cercare di colmare almeno in parte il ritardo temporale che caratterizza la spesa della nuova Agenda 2014-2020.

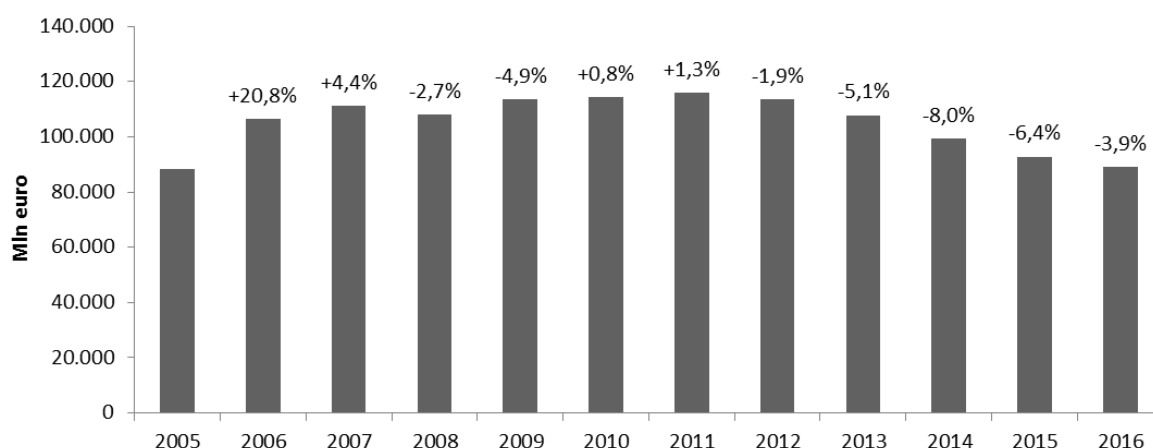
Tutte le analisi elencate faranno riferimento, per quanto possibile, alle Amministrazioni comunali, provinciali e regionali.

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 2016 registrano un indebitamento complessivo delle Amministrazioni locali pari a 89,1 miliardi di euro con un calo del 3,9% 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*

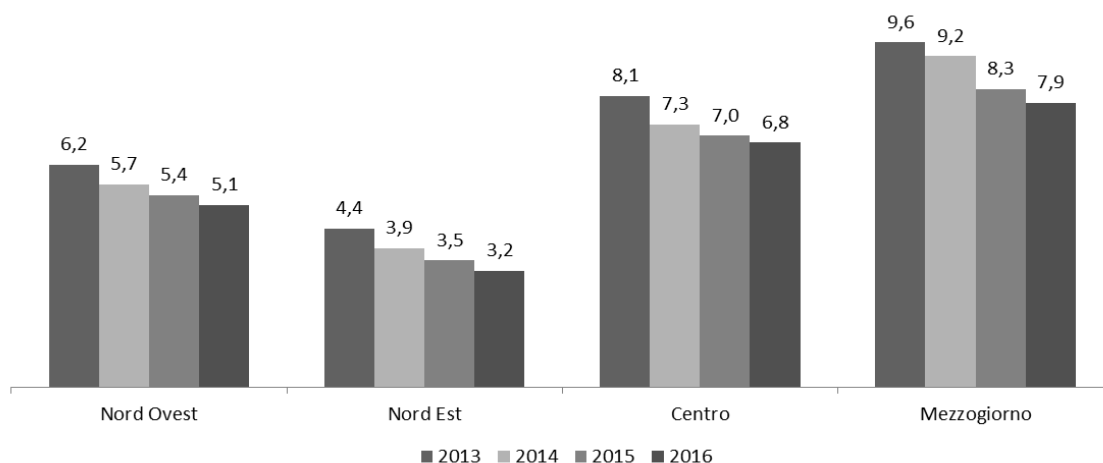


*Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2017*

Nonostante sia in diminuzione, l'entità del debito è rilevante, rappresentando il 5,7% 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 3,2% nel Nord Est ma raggiunge il 6,8% nel Centro ed il 7,9% 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 (2013-2016), va da 1,1 p.p. in meno nel Nord Ovest a 1,7 p.p. in meno nel Mezzogiorno.

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

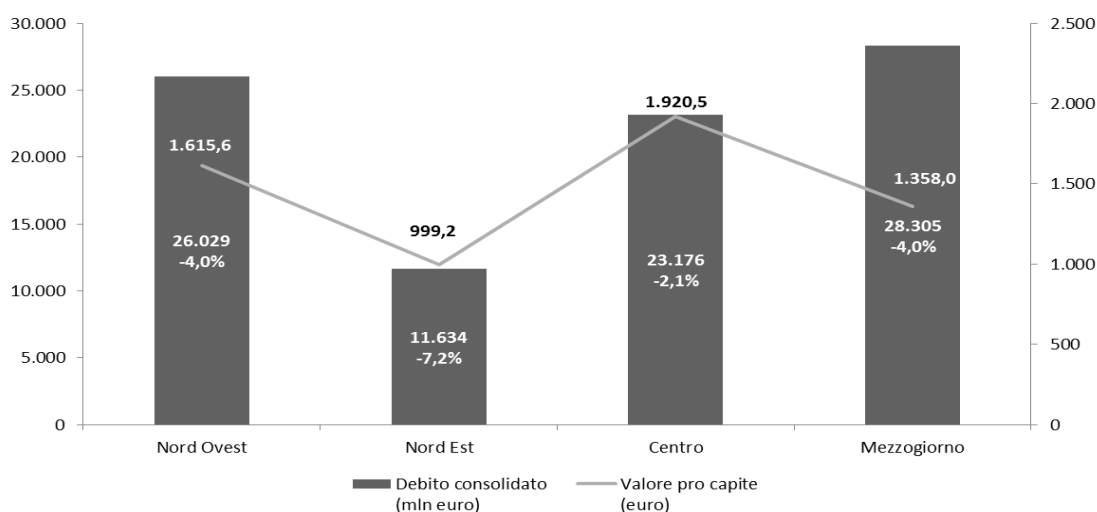


Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2017

In termini assoluti, il maggior indebitamento si concentra nelle regioni del Mezzogiorno, con oltre 28,3 miliardi di euro pari al 31,8% del totale, seguite da quelle del Nord Ovest con il 29,2% e da quelle del Centro con il 26%.

Considerando, invece, il valore pro-capite, la macro area con l'indebitamento più alto è il Centro con oltre 1.900 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 il 7,2% del Nord Est. In termini di valori assoluti, è il Mezzogiorno la macro area con la riduzione più alta con un calo di quasi 1,2 miliardi di euro in meno rispetto al 2015 (-4%).

*Grafico 3 - Il debito delle Amministrazioni locali: distribuzione per macro area nel 2016*



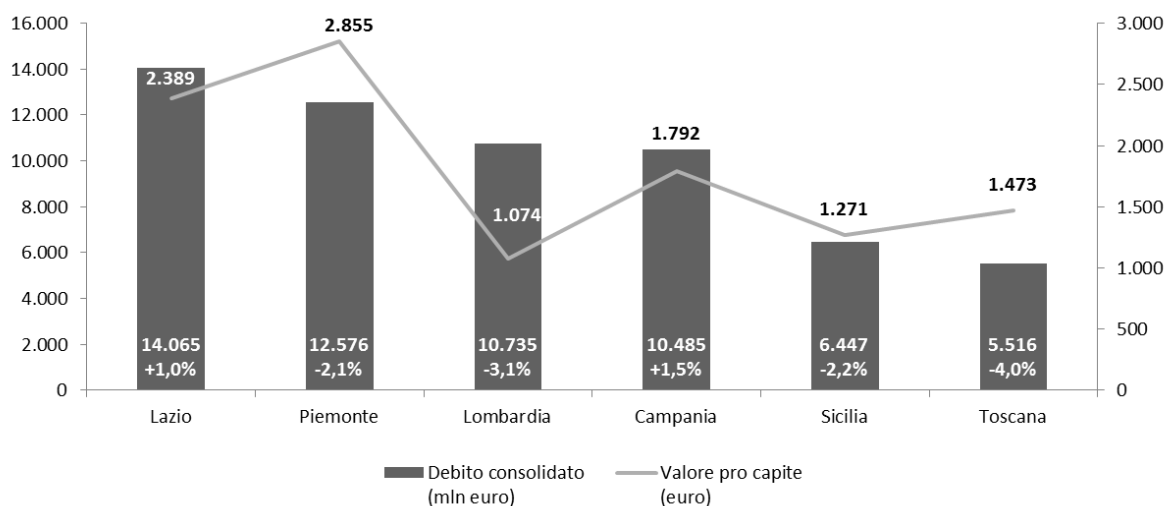
Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2017

Scendendo ancor più nel dettaglio territoriale, a livello regionale è il Lazio l'area con il maggior indebitamento con oltre 14 miliardi di euro; rispetto al dato pro-capite, invece, prevale il Piemonte con un indebitamento di 2.855 euro per abitante.

In valori assoluti, seguono Piemonte e Lombardia, entrambi con un indebitamento superiore a 10 miliardi di euro. In termini pro-capite, seguono invece Lazio e Campania con 2.389 e 1.792 euro per abitante.

Considerando le sei regioni a maggior l'indebitamento, la Toscana è quella con la riduzione più elevata rispetto al 2015 con un calo del 4%; segue la Lombardia con un -3,1% e, quindi, Sicilia (-2,2%) e Piemonte (-2,1%). Per il Lazio e la Campania, invece, il debito è in aumento.

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

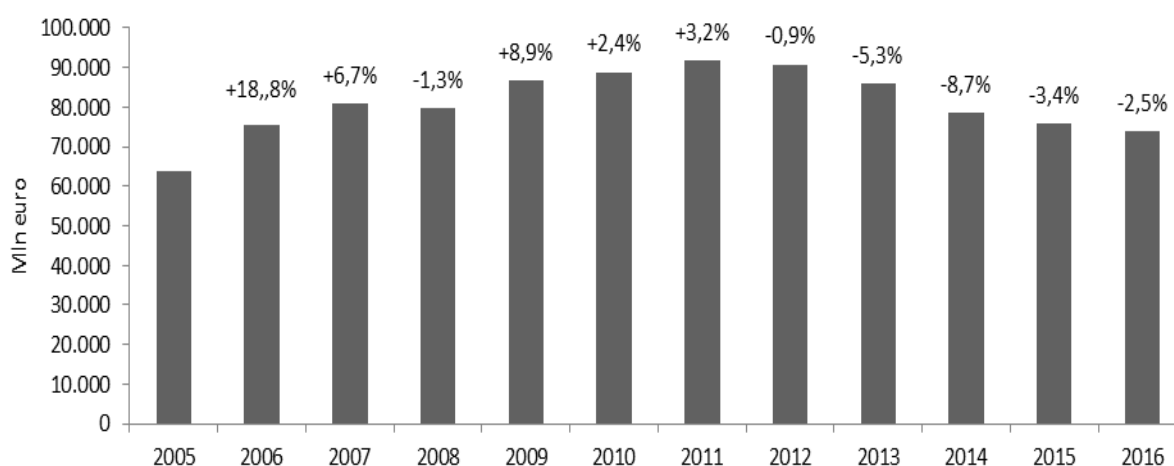


Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2017

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 73% 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 quasi il 20% 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 2005-2016*



Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2017

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

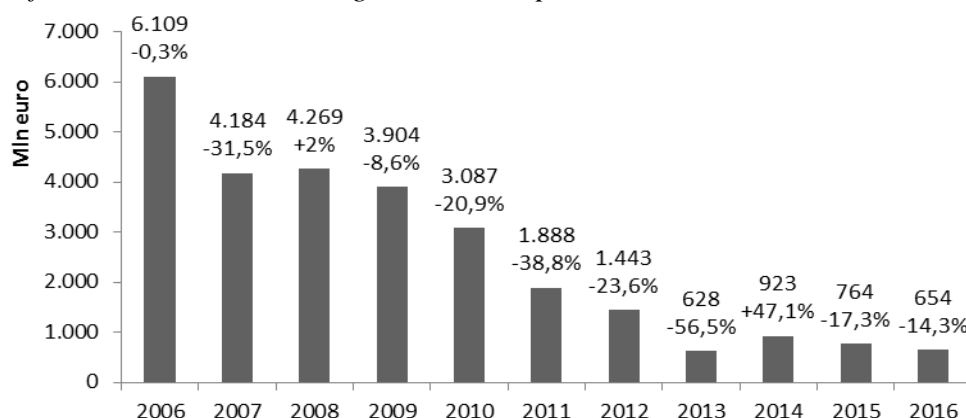
In un contesto caratterizzato dai consumi fermi e dalla diminuzione degli investimenti, anche il mercato dei mutui ne ha risentito registrando, nel periodo 2006-2016, un calo quasi costante che ha portato ad una perdita di oltre il 90% rispetto al valore iniziale. L'inversione di tendenza più recente si è registrata nel 2014 con un +47,1% rispetto all'anno precedente, ma i successivi due anni hanno ripreso la tendenza in diminuzione.

In particolare, i risultati dell'*Indagine sui mutui contratti dagli Enti locali per il finanziamento degli investimenti*<sup>3</sup>, diffusa dalla Ragioneria Generale dello Stato, mostrano (per il 2016) un livello di nuove concessioni pari a 654 milioni di euro, valore che fa registrare una contrazione decennale del 14,3% rispetto al 2015.

La regione che ricorre in misura prevalente allo strumento del mutuo è il Lazio il 14% delle emissioni complessivamente registrate per il 2016 (92 milioni di euro); a seguire la Lombardia con l'11,9% e il Piemonte con l'11,3%.

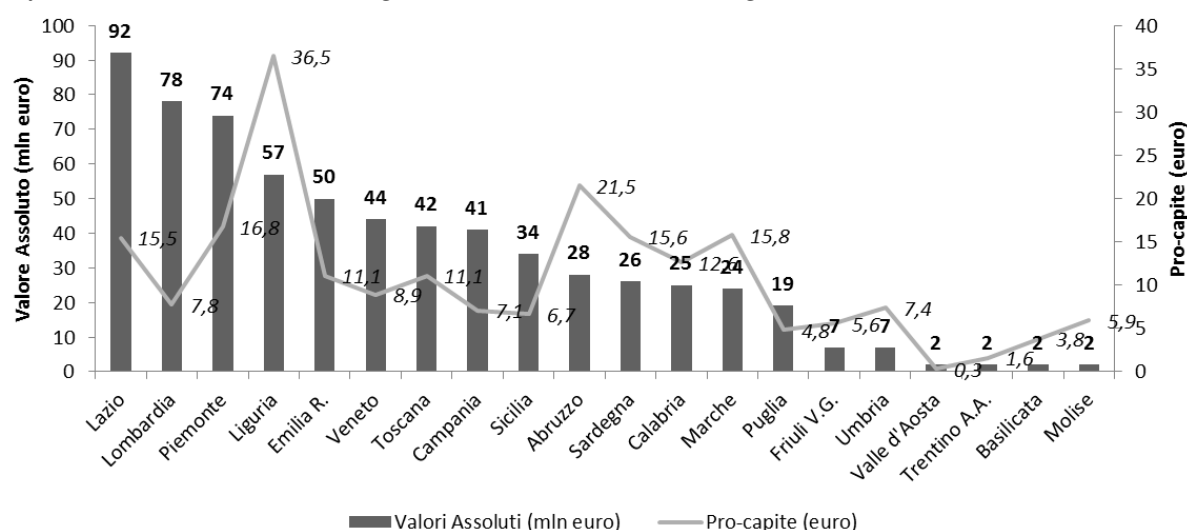
<sup>3</sup> RGS, *Indagine sui mutui contratti dagli Enti Territoriali per il finanziamento degli investimenti*, 2017

Grafico 6 – Mutui concessi agli Enti locali per investimenti 2006-2016



Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2017

Grafico 7 – La distribuzione regionale dei mutui concessi agli Enti locali nel 2016



Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2017

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.

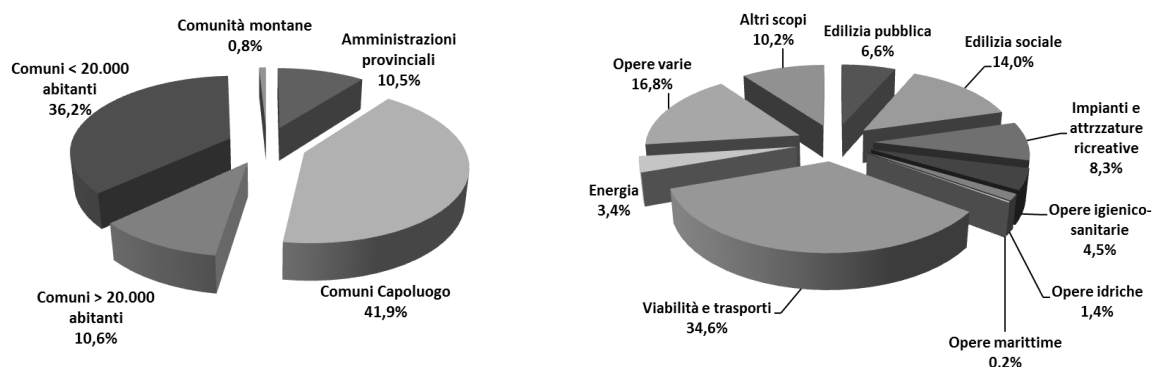
Sotto il primo aspetto, considerando il dato cumulato 2009-2016, si osserva come la tipologia di Ente con il maggior ricorso sia stata quella dei Comuni Capoluogo che hanno stipulato mutui per oltre 5,5 milioni di euro su un totale di 13,3 milioni; a seguire i Comuni con una popolazione inferiore ai 20 mila abitanti.

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 34,6% dei volumi complessivamente richiesti tra il 2009 ed il 2016 è destinato ad interventi per la viabilità ed i trasporti; una quota del 14% ha riguardato l'edilizia sociale ed una del 6,6% l'edilizia pubblica.

*Grafico 8 – Mutui concessi per classi di Enti (volumi) e per oggetto nel periodo 2009-2016*



Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2017

#### 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; variazioni 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 ad alcuni 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 Finanze<sup>4</sup> si legge, infatti, come negli ultimi tre anni non si sono registrate emissioni.

Un'ulteriore possibilità è quella del ricorso al capitale privato attraverso interventi di *Project Financing*. I dati messi a disposizione dall'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico

<sup>4</sup> RGS, *Indagine sui mutui contratti dagli Enti Territoriali per il finanziamento degli investimenti*, 2017

Privato promosso da Unioncamere, Dipe-UTFP e ANCE e realizzato dal Cresme hanno via via mostrato il crescente interesse delle Amministrazioni pubbliche per il coinvolgimento di soggetti privati che, grazie al loro ruolo attivo nella realizzazione dei progetti, possono costituire un'importante spinta agli investimenti. Per avere un'idea dell'ampiezza del mercato di tale strumento basti pensare che, per il 2014 (ultimo anno con dati disponibili), rispetto al mercato complessivo delle gare per opere pubbliche, le gare di PPP rappresentano quasi 20% del numero di iniziative e circa il 15% dell'importo complessivamente attivato. Tuttavia, col tempo sono emerse anche una serie di carenze strutturali di carattere normativo, burocratico e contrattuale, oltre che di sostenibilità di alcuni investimenti, che hanno limitato e limitano le concrete possibilità applicative di tale strumento.

Altra importante possibilità è il ricorso ai Fondi Comunitari. 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 20,6 miliardi di euro dei quali l'83% destinato alle regioni del Mezzogiorno<sup>5</sup>. I ritardi registrati dall'avvio di tale Programmazione sono considerevoli e, anche per cercare di colmare il terreno perso, 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 I Patti per il Sud***

Nell'ambito della cooperazione inter istituzionale prevista dal Masterplan per il Mezzogiorno elaborato dal Governo nel corso del 2015, si collocano i Patti per il Sud, degli accordi che, mettendo insieme 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), consentono di spendere subito le risorse per progetti che le Regioni o le Città metropolitane hanno individuato come "prioritari".

In base alle indicazioni fornite dal Masterplan del Governo ogni Patto definisce:

1. la visione che la Regione o la Città ha del proprio futuro e che condivide col Governo (aree di industrializzazione o reindustrializzazione, bonifiche e tutela ambientale, agricoltura e industria agroalimentare, turismo e attrattori culturali, servizi e logistica, infrastrutture e servizi di pubblica utilità);
2. la ricognizione degli strumenti e delle risorse a disposizione (interazione tra PON e POR, intervento centrale col Fondo Sviluppo e Coesione, Accordi di Programma tra le istituzioni

<sup>5</sup> Tra le otto regioni dell'area la quota più consistente di risorse FESR è assegnata a Sicilia (3,418 mld), Campania (3,085 mld) Puglia (2,788 mld) e Calabria (1,529 mld). Alla Sardegna vanno 465,5 mln, alla Basilicata 413 mln, all'Abruzzo 115,7 mln e al Molise 52,9 mln.

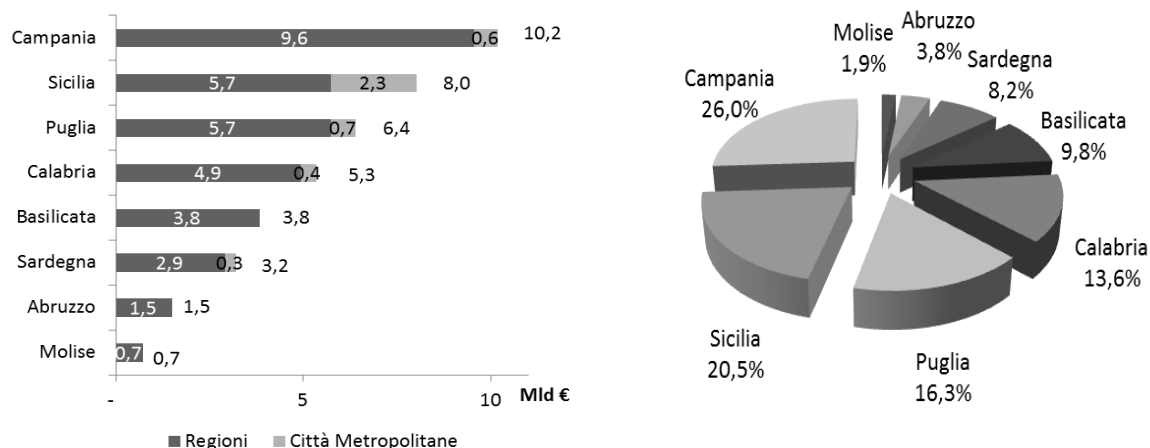
coinvolte e Contratti di sviluppo con le imprese del territorio, altri strumenti a disposizione di Invitalia);

3. gli interventi prioritari e la tempistica di realizzazione;
4. la Governance del processo (snellimenti amministrativi, definizione delle reciproche responsabilità, individuazione di un responsabile chiaro dell'esecuzione del Piano).

Con la sottoscrizione degli Accordi, tutte le Parti interessate intendono, quindi, dare un rapido avvio e garantire l'attuazione degli interventi considerati strategici, promuovendo un efficace coordinamento tra i diversi strumenti di programmazione e di pianificazione e tra le diverse fonti finanziarie disponibili, nonché tra i diversi soggetti istituzionali interessati.

Nella pratica, i Patti traducono le linee guida del Governo in Programmi operativi declinandoli in interventi concreti. Si tratta, nello specifico, di 15 Patti (8 con le Regioni e 7 con le Città Metropolitane<sup>6</sup>) per un ammontare complessivo di investimenti pari a 39,2 miliardi di euro destinato prevalentemente a infrastrutture di trasporto, opere di messa in sicurezza antisismica o contro il dissesto idrogeologico, edilizia scolastica, beni culturali, ambiente e riqualificazione urbana. A questi si aggiunge il Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) di Taranto.

*Grafico 9 – Risorse complessivamente assegnate dai Patti per il Sud per Regione (valore assoluto e %)*



Fonte: elaborazione SRM su dati Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2016

<sup>6</sup> Si tratta, nello specifico, di tutte le 8 regioni del Sud e delle Città Metropolitane di Napoli, Reggio Calabria, Bari, Palermo, Catania, Messina e Cagliari.

Di tutte le risorse previste, 13,4 miliardi (circa il 34% del valore complessivo) derivano dal Fondo Sviluppo Coesione 2014-2020 e sono ripartite tra le diverse Amministrazioni secondo quanto stabilito dalla delibera CIPE 26/2016 che prevede, altresì, che l'obbligo giuridicamente vincolante per l'affidamento dei lavori deve essere assunto entro il 31 dicembre 2019, pena la revoca delle risorse assegnate ai relativi interventi.

*Tabella 2 – Patti per il Sud: risorse FSC 2014-2020 per amministrazione beneficiaria*

Amministrazione beneficiaria	Risorse FCS 2014-20	
	Milioni euro	quota %
Regione Abruzzo	753,4	5,6
Regione Basilicata	565,2	4,2
Regione Calabria	1.198,7	8,9
Città di Reggio Calabria	133,0	1,0
Regione Campania	2.780,2	20,7
Città di Napoli	308,0	2,3
Regione Molise	378,0	2,8
Regione Puglia	2.071,5	15,4
Città di Bari	230,0	1,7
Regione Sardegna	1.509,6	11,3
Città di Cagliari	168,0	1,3
Regione Siciliana	2.320,4	17,3
Città di Catania	332,0	2,5
Città di Messina	332,0	2,5
Città di Palermo	332,0	2,5
<b>Totale FSC</b>	<b>13.412,0</b>	

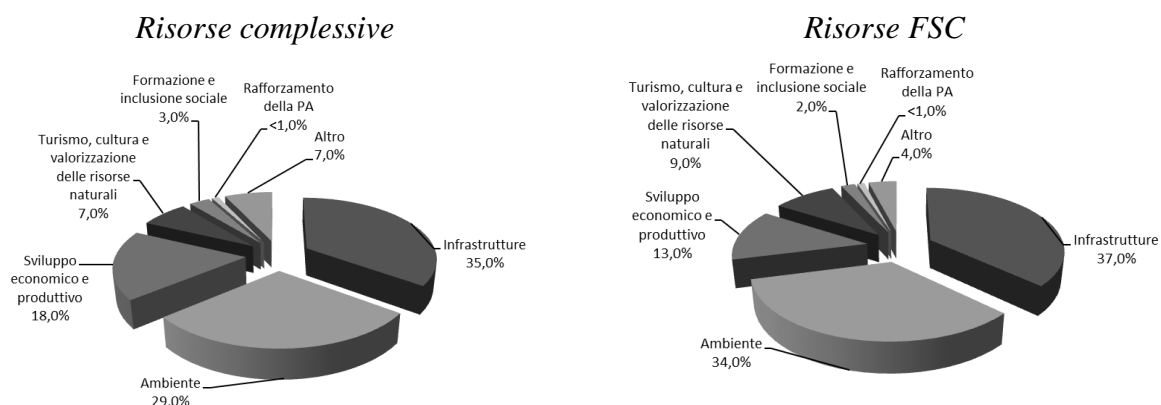
*Fonte: elaborazione SRM su dati Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2016*

In riferimento alle ripartizione delle risorse per area tematica, le risorse sono state prioritariamente destinate all'area "Infrastrutture" che assorbe il 35% del totale se si considerano le risorse complessive (37% di quelle del solo FSC); seguono le aree "Ambiente", "Sviluppo economico e produttivo", "Turismo, cultura", e, in minor percentuale, alle aree "Occupazione, inclusione sociale ecc." e "Rafforzamento della PA", in quanto a queste ultime sono state già assegnate risorse significative provenienti dai Fondi Europei.

Per le opere infrastrutturali emerge una priorità per quelle stradali, che da sole assorbono oltre metà delle risorse; minore attenzione viene assegnata poi a quelle ferroviarie e, soprattutto, a quelle portuali ed aeroportuali tracciando una visione d'insieme che, sotto alcuni aspetti, coglie solo parzialmente le esigenze di sviluppo produttivo e di mobilità nei territori.

Per quanto riguarda, invece, gli interventi in ambito ambientale, la concentrazione di risorse è da collegare in parte all'esigenza di fare fronte alle numerose emergenze manifestatesi (rifiuti, acqua, bonifiche, dissesto idrogeologico) che hanno generato diverse procedure di infrazione comunitarie nei confronti delle regioni meridionali.

*Grafico 10 – Patti per il Sud: ripartizione delle risorse per aree tematiche (valori %)*



*Fonte: elaborazione SRM su dati Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2017*

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. Basti pensare al ridotto peso che assumono gli interventi a sostegno della ricerca e dell'innovazione, soprattutto alla luce del Piano Industria 4.0 e, quindi, dei nuovi paradigmi che si delineano a livello nazionale.

In ogni caso, a dieci mesi dall'avvio dei Piani, secondo gli ultimi dati disponibili<sup>7</sup>, si contano:

- 691 interventi in corso per 6,3 miliardi di euro (il 16% del totale);
- 1.810 interventi attivati per 15,2 miliardi di euro (39%);
- 402 interventi in fase di avvio progettazione per 6,6 miliardi di euro (17%);
- 572 interventi in programmazione per 11,3 miliardi di euro (28%).

## 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

<sup>7</sup> Rendiconto sull'attuazione dei Patti per il Sud nel corso della Conferenza stampa del Ministro De Vincenti del 16/05/2017

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

L'abbandono del Patto di Stabilità a favore del principio del pareggio di bilancio ha cambiato tale scenario, configurando nuove possibilità ma anche nuovi limiti.

Per quanto riguarda i singoli strumenti analizzati, si assiste un nuovo calo dei mutui. Dopo l'inversione di tendenza del 2014 (+47,1% sull'anno precedente con 923 milioni di nuove concessioni), l'ultimo biennio riporta infatti dei valori nuovamente decrescenti con una perdita complessiva di circa il 30% dei volumi.

In un'ottica di lungo periodo, riprende l'andamento in calo che ha caratterizzato l'intero decennio 2007-2016 (e che ha visto due sole inversioni di tendenza nel 2008 e nel 2014) portando ad un decremento complessivo di quasi l'85%.

Diventa, quindi, sempre più importante il ricorso ad altri strumenti quali il capitale privato e i fondi comunitari.

Per questi ultimi, in particolare, si assiste di fatto all'avvio dei nuovi Programmi 2014-2020 che mostrano un notevole ritardo da recuperare. Dopo il picco registrato nel 2015, in connessione con la chiusura del ciclo 2007-2013, nel 2016 la spesa dei programmi comunitari è, infatti, diminuita sia come conseguenza dei ritardi del ciclo precedente sia per le novità introdotte dai regolamenti comunitari circa l'adozione dei nuovi programmi.

Per colmare, almeno in parte, tale gap si è puntato sui Patti per il Sud, visti come strumenti d'accelerazione della spesa in relazione al loro legame con progetti non solo considerati "prioritari" dalle Regioni o dalle Città metropolitane interessate, ma anche dotati di risorse già assegnate e, quindi, velocemente impiegabili e spendibili.

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.

## **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

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

Governo italiano, *Patti per il Sud*

Governo Italiano (2016), *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*, 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

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (2016), *Ricognizione e aggiornamento sull'andamento dei Patti per il Sud stipulati dal Governo con le Regioni del Mezzogiorno e con le Città metropolitane*, Roma

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Agenzia per la Coesione Territoriale (2017), *Masterplan Patti per il Sud*, atti della Conferenza stampa del 16 maggio 2017

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 2016), "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