

## XXXIX CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

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

Nello specifico, tra le forme finanziarie "classiche", si prende in esame l'andamento dei mutui, da sempre considerati lo strumento principe per finanziare investimenti; mentre per le forme di finanziamento più "innovative" si fa riferimento al ricorso al *project financing* e alle risorse comunitarie, due leve su cui gli Enti possono puntare per incrementare i loro investimenti.

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

<sup>1</sup> SRM – Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, via Toledo 177, 80134, Napoli, [salvio.capasso@intesasnapaolo.com](mailto:salvio.capasso@intesasnapaolo.com) (Corresponding author)

<sup>2</sup> SRM – Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, via Toledo 177, 80134, Napoli, [a.casolaro@sr-m.it](mailto: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 tutti gli Enti territoriali (a prescindere dal numero di abitanti) sono tenuti a conseguire un saldo non negativo in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali (articolo 1, comma 710). La legge 208/2015 ha, inoltre, confermato i cosiddetti Patti di solidarietà, ossia i Patti regionali verticali e orizzontali, grazie ai quali le Città metropolitane, le Province, e i Comuni possono beneficiare di maggiori spazi finanziari ceduti, rispettivamente, dalla regione di appartenenza e dagli altri Enti locali. È confermato, altresì, il Patto nazionale orizzontale che consente la redistribuzione degli spazi finanziari tra gli Enti locali a livello nazionale.

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

Grazie a meccanismi di compensazione di spazi finanziari all'interno del territorio regionale, e subordinatamente anche a livello nazionale, gli Enti possono quindi utilizzare gli spazi finanziari in base alle effettive esigenze di spesa, riducendo l'eventualità che il rispetto del saldo si ripercuota negativamente sulle loro capacità di spesa, come già accaduto in passato.

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

Va, comunque, specificato che gli spazi finanziari acquisiti mediante le procedure delle intese regionali e dei Patti di solidarietà nazionale sono attribuiti agli Enti con un esplicito e

specifico vincolo di destinazione. Di conseguenza, non possono essere utilizzati per finalità diverse da quelle espressamente indicate e, al contempo, qualora gli spazi finanziari concessi non siano totalmente utilizzati, l'Ente territoriale non potrà beneficiarne nell'esercizio finanziario successivo.

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

Ciò è stato da più parti definito in contrasto con l'obiettivo iniziale della nuova norma, legato alla necessità di una maggior spinta degli investimenti, spesso "bloccati" dal rispetto del Patto di Stabilità. La Corte Costituzionale si è espressa in merito<sup>3</sup> dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 466, della legge 232/2016 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi Enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza.

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

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

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

Prosegue, inoltre, l'approfondimento dedicato ai fondi comunitari. Come l'esperienza dimostra, le risorse UE rappresentano uno dei canali che gli Enti possono e devono utilizzare

<sup>3</sup> Sentenza 101/2018

in modo efficiente ed efficace per poter incrementare il loro “portafoglio” di fondi per realizzare investimenti e, di conseguenza, costituiscono un’importante leva su cui puntare. La spesa dell’attuale Agenda 2014-2020 viaggia ancora a rilento, ma in tale ambito i Patti per il Sud – nati proprio con l’intento di velocizzare l’attuazione dei Programmi – rappresentano uno strumento per meglio utilizzarli e, al contempo, per cercare di colmare almeno in parte il ritardo temporale accumulato.

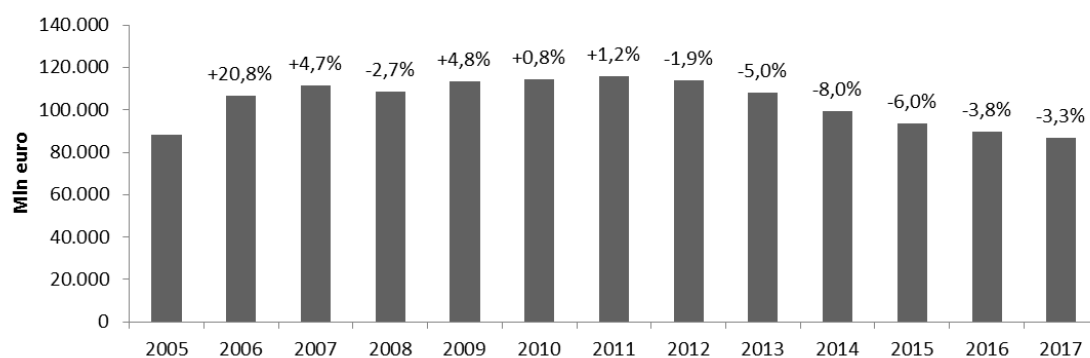
Tutte le analisi elencate faranno riferimento, per quanto possibile, alle Amministrazioni comunali, provinciali e regionali.

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

## 2. Lo sviluppo dell’indebitamento degli Enti Locali e Territoriali

I dati della Banca d’Italia per il 2017 registrano un indebitamento complessivo delle Amministrazioni locali pari a quasi 86,9 miliardi di euro con un calo del 3,3% 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*

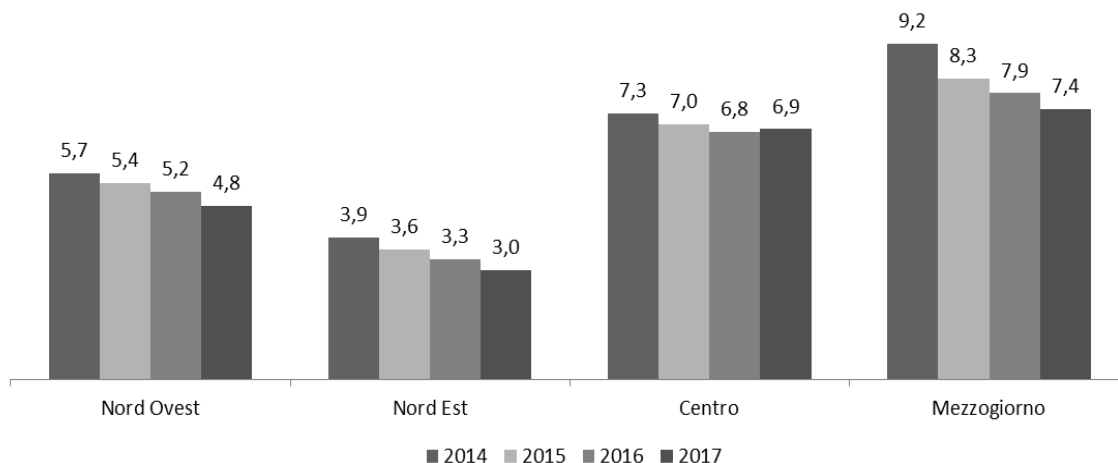


Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2018

Nonostante sia in diminuzione, l’entità del debito è rilevante, rappresentando il 5,4% 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 3,0% nel Nord Est ma raggiunge il 6,9% nel Centro ed il 7,4% nel Mezzogiorno.

In ogni caso, il peso dell’indebitamento sul PIL è tendenzialmente in calo in tutte le ripartizioni con una diminuzione che, nell’arco degli ultimi 4 anni (2014-2017), va da 0,4 p.p. in meno nel Centro a 1,8 p.p. in meno nel Mezzogiorno.

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

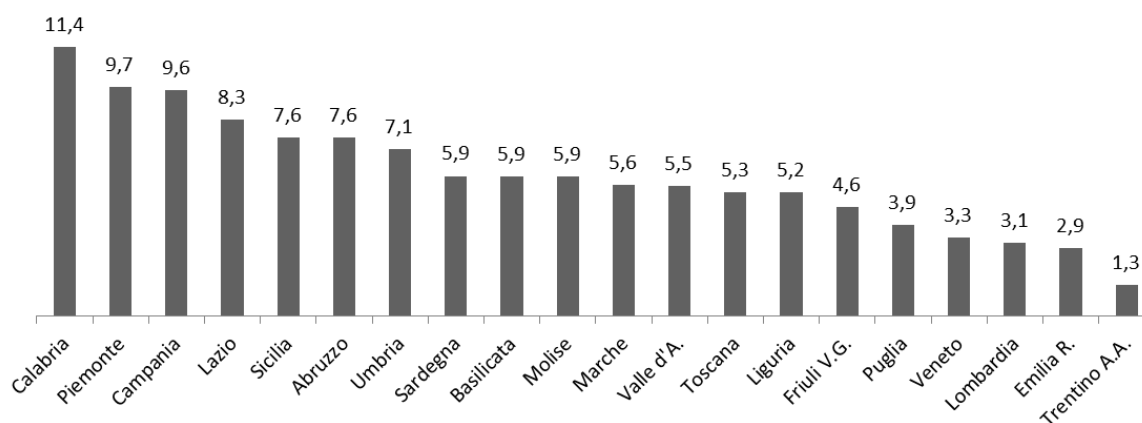


Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2018

Il dato per macro aree, in ogni caso, è la sintesi di contesti regionale significativamente diversi tra loro. Per la Calabria, regione d'Italia con il maggior peso del debito delle Amministrazioni locali sul Pil regionale, tale valore è ad esempio pari all'11,4%, ben 4 p.p. in più rispetto al valore medio della macro area; a seguire, con pesi altrettanto cospicui, Piemonte (9,7%), Campania (9,6%) e Lazio (8,3%).

Se si confrontano le situazioni regionali con il valore medio nazionale, solo otto regioni si posizionano al di sotto, con il valore più basso per il Trentino A.A. dove l'indebitamento delle Amministrazioni locali è pari solo all'1,3% del Pil regionale.

*Grafico 3 - Il debito delle Amministrazioni locali: il peso sul Pil\* (%) per regione. Anno 2017*



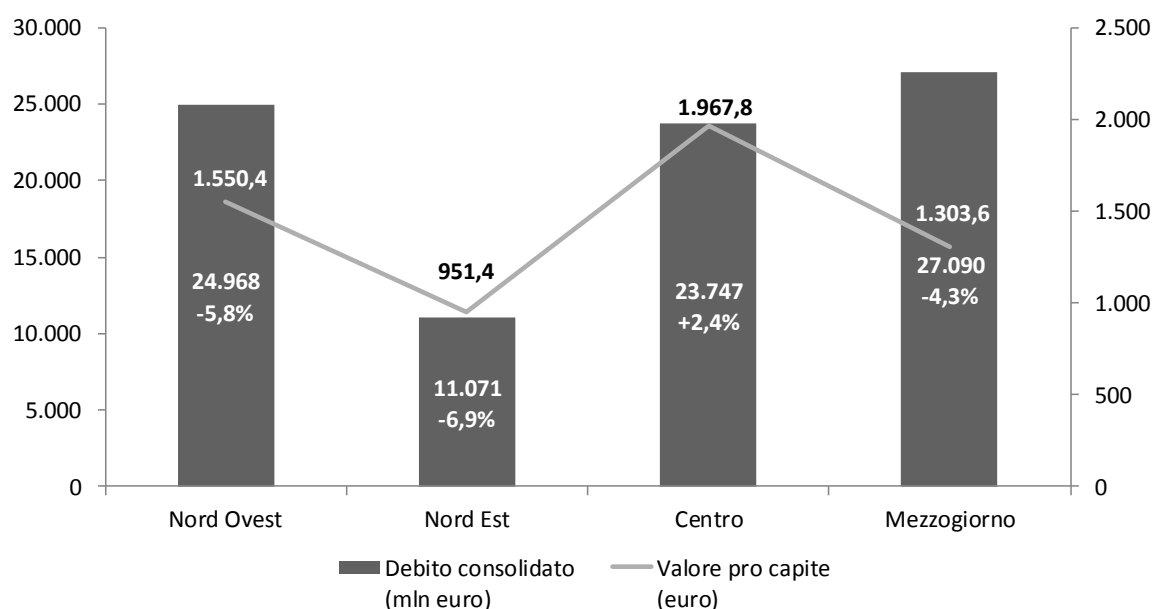
\*stimato per il 2017

Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT, Banca d'Italia e Prometeia, 2018

In termini assoluti, il maggior indebitamento si concentra nelle regioni del Mezzogiorno, con oltre 27 miliardi di euro pari al 31,2% del totale, seguite da quelle del Nord Ovest con il 28,7% e da quelle del Centro con il 27,3%.

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. Fatta eccezione per gli Enti locali delle regioni del Centro Italia, si evidenzia una forte attività di riduzione del debito con dei tassi di calo che raggiungono il 6,9% del Nord Est. In termini di valori assoluti, è invece il Nord Ovest la macro area con la riduzione più alta con un calo di quasi 1,5 miliardi di euro in meno rispetto al 2016.

*Grafico 4 - Il debito delle Amministrazioni locali: distribuzione per macro area nel 2017*



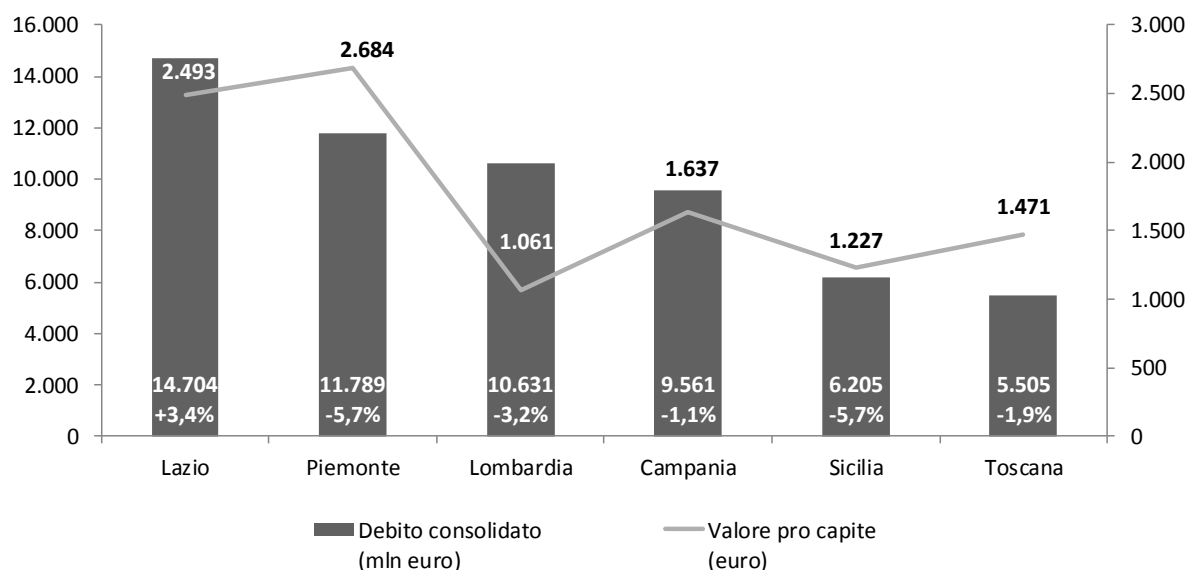
Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2018

Scendendo ancor più nel dettaglio territoriale, a livello regionale è il Lazio l'area con il maggior indebitamento con oltre 14,7 miliardi di euro; rispetto al dato pro-capite, invece, prevale il Piemonte con un indebitamento di 2.684 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 2.493 e 1.637 euro di indebitamento per abitante.

Considerando le sei regioni a maggior indebitamento, Piemonte e Sicilia sono quelle con la riduzione più elevata rispetto al 2016 con un calo del 5,7%; segue la Lombardia con un -3,2% e, quindi, Toscana (-1,9%) e Campania (-1,1%). Per il Lazio, invece, il debito è in aumento con un +3,4%.

*Grafico 5 - Il debito delle Amministrazioni locali: le regioni italiane con il maggior debito*

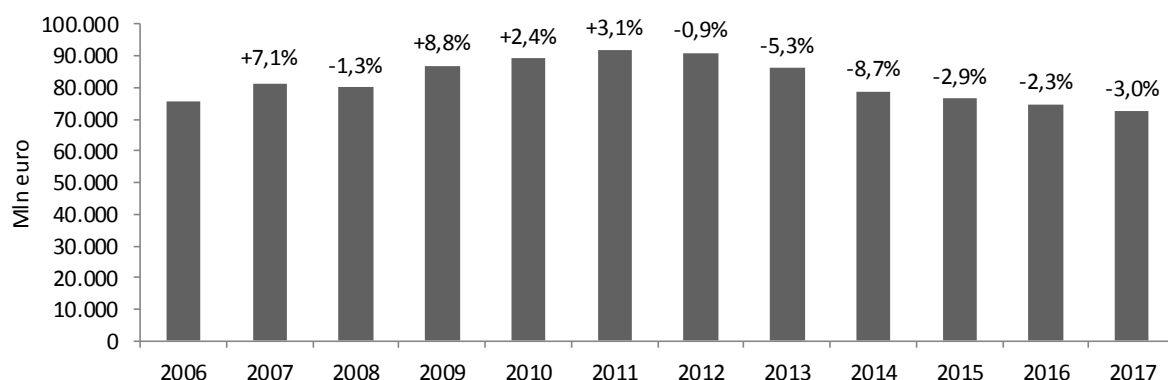


Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2018

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, quasi 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 circa il 20% rispetto al 2011, anno in cui si è registrato il maggior valore in termini assoluti dell'ultimo decennio.

*Grafico 6 – I prestiti alle Amministrazioni locali: l'andamento nel periodo 2006-2017*



Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2018

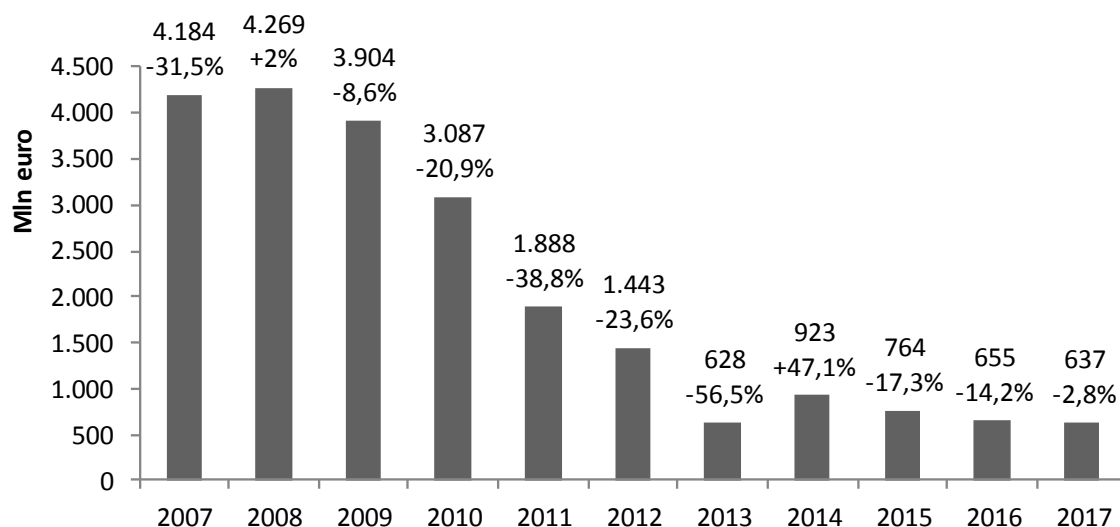
### 3. I mutui per gli investimenti: andamento e settori interessati

In un contesto caratterizzato dai consumi fermi e dalla diminuzione degli investimenti, anche il mercato dei mutui ne ha risentito registrando, nel periodo 2007-2017, un calo quasi costante che ha portato ad una perdita di quasi l'85% rispetto al valore iniziale. L'inversione di tendenza più recente si è registrata nel 2014 con un +47,1% rispetto all'anno precedente, ma nei due anni successivi è ripresa la tendenza in diminuzione.

In particolare, i risultati dell'*Indagine sui mutui contratti dagli Enti locali per il finanziamento degli investimenti*<sup>4</sup>, diffusa dalla Ragioneria Generale dello Stato, mostrano (per il 2017) un livello di nuove concessioni pari a 637 milioni di euro, valore che fa registrare una contrazione del 2,8% rispetto al 2016.

La regione che nel corso dell'anno ha fatto registrare il maggior ricorso allo strumento del mutuo è la Lombardia con il 19,3% delle emissioni complessivamente rilevate per il 2017 (123 milioni di euro); a seguire la Toscana con il 10,8% e il Piemonte con l'8,9%.

Grafico 7 – Mutui concessi agli Enti locali per investimenti. Anni 2007-2017

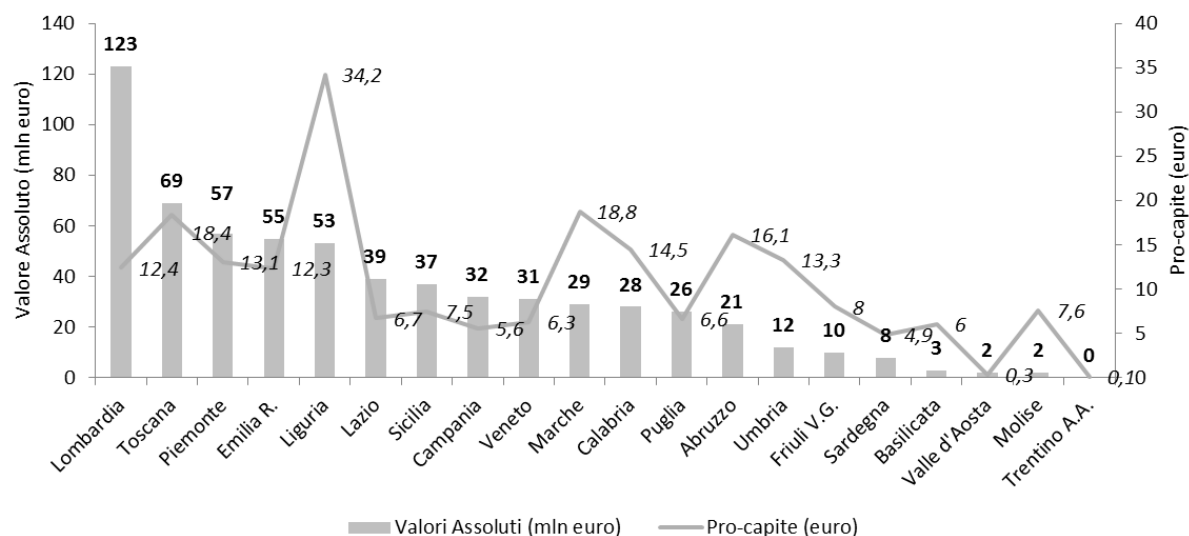


Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2018

<sup>4</sup> RGS, *Indagine sui mutui contratti dagli Enti Territoriali per il finanziamento degli investimenti*, 2018



Grafico 8 – La distribuzione regionale dei mutui concessi agli Enti locali nel 2017



Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2018

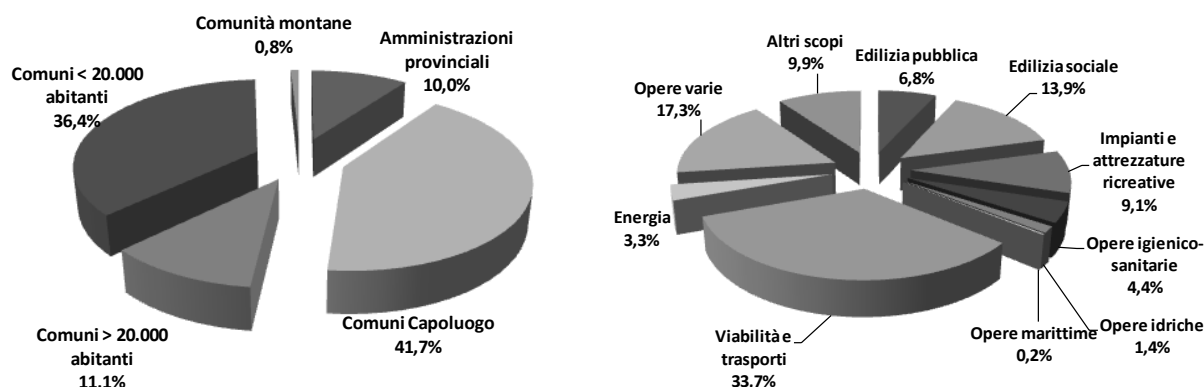
Al di là del trend e della distribuzione geografica, è possibile soffermarsi su due elementi che connotano meglio le principali caratteristiche del mercato dei mutui: la tipologia di Ente che ne fa ricorso e la tipologia di categoria finanziaria per la quale vengono richiesti.

Sotto il primo aspetto, considerando il dato cumulato 2009-2017, si osserva come la tipologia di Ente con il maggior ricorso sia stata quella dei Comuni Capoluogo che hanno stipulato mutui per oltre 5,8 milioni di euro su un totale di 13,9 milioni; a seguire i Comuni con una popolazione inferiore ai 20 mila abitanti (36,4%).

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 33,7% dei volumi complessivamente richiesti tra il 2009 ed il 2017 è destinato ad interventi per la viabilità e i trasporti; una quota del 13,9% ha riguardato l'edilizia sociale ed una del 9,1% gli impianti e le attrezzature ricreative.

Grafico 9 – Mutui concessi per classi di Enti (volumi) e per oggetto nel periodo 2009-2017



Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2018

#### 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 per molti anni 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 fino ad azzerarsi nel corso del 2014 e a registrare, negli anni successivi, emissioni limitate a poche unità. Nel 2017, in particolare, si registrano nuove emissioni per 50 milioni di euro completamente relativi alle Regioni. In ogni caso, all'1 gennaio 2018, gli Enti locali italiani hanno un portafoglio di buoni obbligazionari attivi pari ad oltre 7,2 miliardi di euro<sup>5</sup>.

Una 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 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

<sup>5</sup> RGS, *Indagine sui mutui contratti dagli Enti Territoriali per il finanziamento degli investimenti*, 2018

costituire un'importante spinta agli investimenti. Per avere un'idea dell'ampiezza del mercato di tale strumento basti pensare che, per i quindici anni che vanno dal 2002 al 2016 si registrano circa 29.000 “procedimenti in corso”, ovvero gare aggiudicate e gare in corso, dell'importo complessivo di quasi 90 miliardi di euro<sup>6</sup>. 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 21,6 miliardi di euro dei quali l'83% destinato alle regioni del Mezzogiorno<sup>7</sup>. I ritardi registrati dall'avvio di tale Programmazione sono considerevoli e, anche per cercare di colmare il terreno perso, nel 2015 sono stati stipulati i Patti per il Sud, dei nuovi strumenti che, partendo da risorse già disponibili, puntano a dare una spinta all'attuazione di interventi ritenuti strategici per i singoli territori e, quindi, ad accelerarne la relativa spesa.

#### ***4.1 Il mercato del PPP***

I dati dell'*Osservatorio Nazionale del Project Financing* censiscono, per il 2016 (ultimo aggiornamento disponibile), 3.187 gare di PPP per un volume d'affari di oltre 13,3 miliardi di euro. Rispetto al 2015, la domanda è in calo per numero di opportunità (-4,4%), mentre registra una crescita di quasi l'85% in riferimento al relativo importo.

In considerazione dei dati storici, inoltre, emerge nel periodo 2002-2016 il mercato del PPP è rappresentato da 28.735 procedure di gara e il valore complessivo, ovvero l'ammontare degli importi messi in gara, è di circa 89 miliardi. L'attenzione per questo strumento è stata gradualmente in crescita: si è passati dalle 331 iniziative del 2002 alle 3.187 iniziative del 2016 (nonostante l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici), con una media annua di circa 3.000 iniziative. Anche gli importi, sebbene con un trend annuale altalenante condizionato da grandi progetti, hanno segnato comunque, nella dinamica dei quindici anni, una chiara crescita, con un picco eccezionale nel 2016 di oltre 13 miliardi di euro. Su quest'ultimo dato hanno inciso alcune grandi opere quali la concessione per la realizzazione dell'autostrada Roma-Latina del valore record di 2,7 miliardi, la concessione di servizi per la

<sup>6</sup> Il mercato del Partenariato Pubblico Privato in Italia, Rapporto 2017

<sup>7</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.

gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati nell'Ambito Territoriale Ottimale Toscana centro del valore di 1,5 miliardi, la concessione di servizi con finanza di progetto per la gestione e manutenzione dell'impianto di produzione di CDR nel Comune di Vezzano Ligure (SP), nonché per l'affidamento in gestione e manutenzione dell'impianto di compostaggio nel Comune di Arcola (SP), dell'importo di 683 milioni.

Per quanto riguarda le aggiudicazioni di contratti di PPP, tra gennaio 2002 e dicembre 2016, l'Osservatorio Nazionale del PPP ne ha censite 7.771 dell'importo complessivo a base di gara di quasi 65 miliardi. Si è passati da 94 aggiudicazioni per un ammontare di appena 689 milioni, nel 2002, a 626 aggiudicazioni per 7,1 miliardi, nel 2016.

Conseguenza diretta di quest'andamento è che anche l'incidenza del PPP sull'intero mercato delle opere pubbliche è cresciuta nel tempo, raggiungendo al 2016 una quota del 5,6% per numerosità e una del 35,1% per importo.

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. Nello specifico, considerando come base di riferimento le sole opere ad importo noto (che nell'intero periodo 2002-2016 sono 17.228 per 88,8 miliardi), il 91% delle opportunità, corrispondenti al 12% del valore del mercato, riguarda iniziative con importo pari o inferiore ai 5 milioni di euro. Si tratta di 15.604 gare dell'importo complessivo di circa 11 miliardi. Il restante 9% delle opportunità, pari a 1.624 gare, per l'88% del valore (circa 78 miliardi) riguarda, invece, iniziative di importo superiore. In questo ambito si distinguono i grandi contratti di importo superiore a 50 milioni di euro, ai quali spetta il 67% del mercato del PPP per l'1% delle iniziative. Si tratta di 199 contratti dell'importo complessivo di oltre 59 miliardi di cui 33 per oltre 13 miliardi mandati in gara nel 2016.

Per quanto riguarda i committenti delle operazioni di PPP – come si legge nell'ultimo rapporto sul PPP - sono per lo più i Comuni ad individuare in questo mercato una strada da perseguire per trovare un nuovo equilibrio tra contrazione delle disponibilità finanziarie pubbliche ed esigenze di crescita dei servizi collettivi. La domanda di queste amministrazioni riguarda soprattutto opere che hanno un impatto sui processi di riqualificazione urbana, intesa nell'accezione più ampia di opere che riqualificano il territorio aumentando la dotazione di servizi alla popolazione: impianti sportivi, centri commerciali, parcheggi, queste le tipologie più richieste e che costituiscono la quota più rilevante in termini di numero di opere. Rilevante è anche la quota delle opere volte a garantire quelli che vengono comunemente definiti come servizi essenziali, innanzitutto le reti (idriche ed energetiche), ma anche i rifiuti e soprattutto i servizi cimiteriali, che costituiscono un altro ambito rilevante di domanda, ma anche uno dei settori dove si registra una maggiore rapidità sia progettuale che per i tempi di affidamento.

Il dinamismo dei Comuni è evidente: il numero di gare tra gennaio 2002 e dicembre 2016 è stato pari a 23.216 (l'81% della domanda) concentrate in interventi di dimensione media di circa 2,4 milioni, un importo inferiore allo standard delle opere di PPP (5,1 milioni), mentre in termini di volume finanziario si sono raggiunti i 33 miliardi di euro pari al 37% dell'intero mercato del PPP.

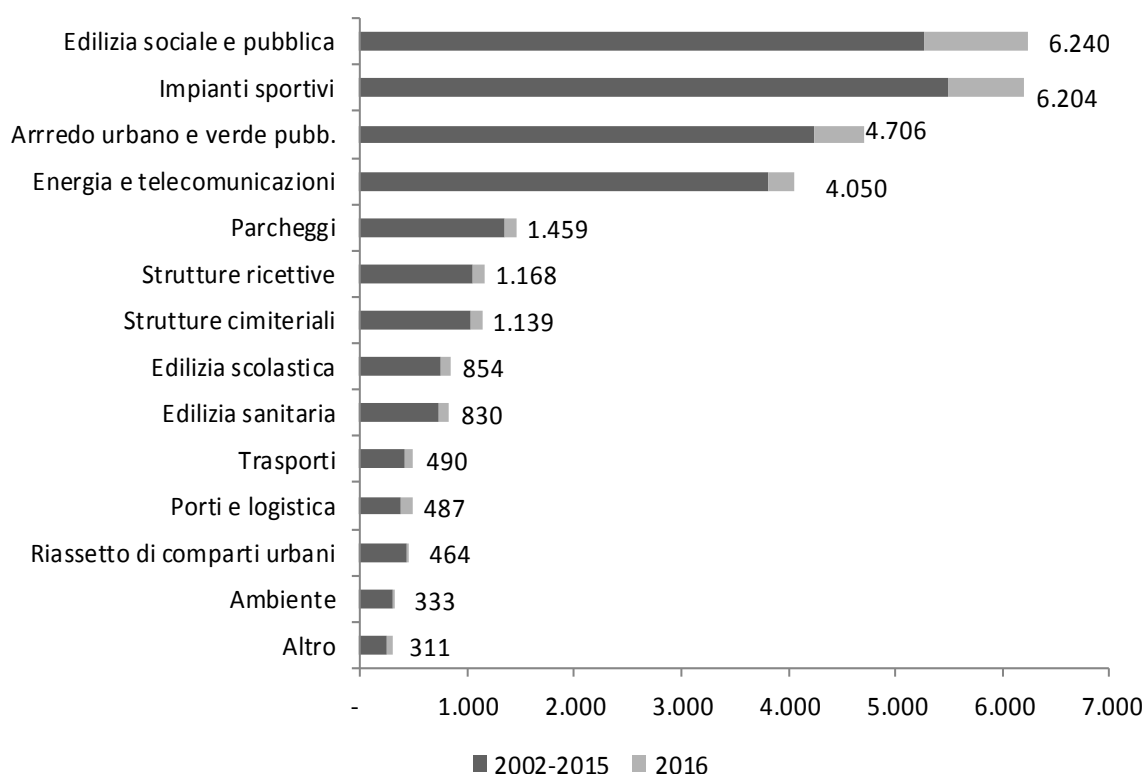
Considerando poi l'intero mercato del PPP, l'analisi delle iniziative con riferimento ai settori d'attività indica per il 2016 la prevalenza del numero di gare per il comparto dell'edilizia sociale e pubblica con 978 gare (per un corrispettivo finanziario pari a circa 627 milioni di euro). Seguono il comparto degli Impianti sportivi con 707 gare e quello dell'arredo urbano e del verde pubblico (456).

In riferimento al volume d'affari movimentato, invece, prevale il comparto ambiente che fa registrare oltre 5,5 miliardi di euro (il 41,6% del totale) seguito dal comparto energia e telecomunicazioni con circa 4,4 miliardi di euro. I valori più bassi si riscontrano, invece, per il settore dei trasporti con un importo pari a 31 milioni di euro.

In un'ottica di lunga periodo, se si considera il periodo 2002-2016, dal lato del numero emerge un elevato e crescente ricorso a procedure di PPP per la realizzazione di opere e servizi nei settori dell'edilizia sociale e pubblica, impianti sportivi, arredo urbano e verde pubblico. Insieme questi tre settori rappresentano il 60% della domanda di contratti di PPP censiti nel periodo analizzato (17.150 bandi su 28.735 bandi totali).

Il loro peso è aumentato nel tempo con percentuali che variano dal 50% nella fase di avvio normativo, al 57% nella seconda fase, di assestamento normativo, per arrivare a rappresentare il 64% della domanda nell'ultimo quinquennio, periodo di assestamento finanziario. Elevato è anche il ricorso a contratti di PPP per affidare interventi nel settore dell'energia e telecomunicazioni. Tali interventi rappresentano in media una quota superiore al 10% della domanda con una maggiore incidenza nel quadriennio 2008-2011 legata, principalmente, alla fase espansiva del ricorso al PPP per realizzare e gestire impianti fotovoltaici e reti di distribuzione del gas.

*Grafico 10 – PPP: bandi per settore (numero). Anni 2002-2016*



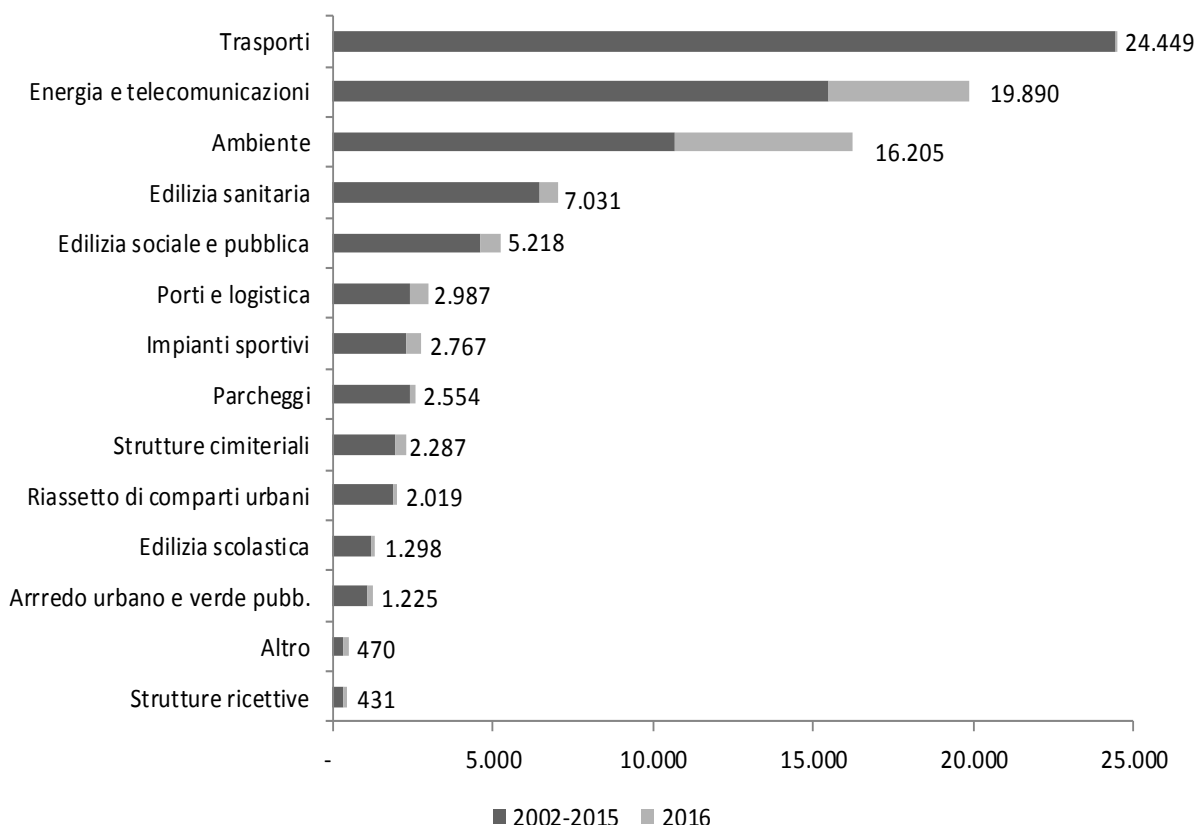
*Fonte: SRM su dati Il mercato del Partenariato Pubblico Privato in Italia, Rapporto 2017*

Riguardo al valore economico, invece, si distingue il settore dei trasporti, con 24,4 miliardi dei quali 21 miliardi (l'86%) per collegamenti stradali e 3,4 miliardi per la realizzazione di reti metropolitane e altre infrastrutture per la mobilità. Si tratta di un settore che si contraddistingue per un numero contenuto di interventi (490 iniziative complessive contro un numero medio per settore di oltre 2.000) di importo rilevante, considerando che il 90% del valore economico in gara riguarda 15 iniziative di importo unitario superiore a 500 milioni.

Il ricorso a procedure di PPP per la realizzazione di infrastrutture per la mobilità, principalmente autostrade e metropolitane, caratterizza il periodo 2002-2011, mentre nell'ultimo quinquennio, nonostante la rivisitazione del quadro normativo di riferimento, l'importo in gara crolla.

Elevato anche l'importo delle iniziative nei settori dell'energia, delle telecomunicazioni e dell'ambiente: l'importo complessivo delle oltre 4.000 iniziative nel settore energia e telecomunicazioni ammonta a circa 20 miliardi.

*Grafico 11 – PPP: bandi per settore (importo in milioni di euro). Anni 2002-2016*



*Fonte: SRM su dati Il mercato del Partenariato Pubblico Privato in Italia, Rapporto 2017*

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.

A fine 2016, in particolare, le iniziative di PPP rilevate e archiviate dall'Osservatorio Nazionale del PPP, sono state 33.164 delle quali 4.429 iniziative (il 13%) riguarda "procedimenti interrotti", ovvero bandi annullati, gare deserte e non aggiudicate e aggiudicazioni revocate, mentre le restanti 28.735 iniziative (87%), sono "procedimenti in corso". In termini di importi in gara, il valore complessivo delle 33.164 iniziative censite dall'Osservatorio è pari a oltre 137 miliardi; di questi il 35% (48 miliardi) riguarda procedimenti "interrotti".

L'analisi dei dati annuali fa emergere una maggiore incidenza dei procedimenti interrotti nella fase di avvio normativo, tra il 2002 e il 2007, con una percentuale media annua del 17,9% contro il 14,9% della seconda fase, di assestamento normativo, e l'11% del periodo più

recente, di affinamento finanziario. Si osservano dinamiche simili anche dal lato degli importi ma di intensità maggiore.

La principale causa di interruzione delle procedure di affidamento, riscontrata tra i 4.429 procedimenti interrotti censiti, è da ricondurre a gare dichiarate deserte, ovvero gare per le quali non sono pervenute offerte, o non aggiudicate per mancanza di offerte valide. Si tratta di 3.208 procedure pari al 73% del totale dei procedimenti interrotti e al 10% del totale dei procedimenti attivati (33.164 procedimenti). Osservando i dati annuali si riscontra una maggiore incidenza delle gare deserte o non aggiudicate nell'ultimo quinquennio con quote superiori all'80% (incidevano per il 69% nel periodo 2008-2011 e per meno del 60% nella fase di avvio normativo).

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

Come già ampiamente riportato nei precedenti Rapporti, nell'ambito dell'Agenda 2014-2020 sono state assegnate all'Italia risorse per un ammontare pari 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 considerazione del solo Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il nostro Paese ha a disposizione risorse per 21,6 miliardi di euro dei quali l'83% destinato alle regioni del Mezzogiorno. Nei precedenti Rapporti è stata più volte riportata una descrizione dei Programmi, in termini sia di obiettivi da raggiungere sia di aree tematiche coinvolte; in questa sede si vuole mappare quelli che sono i principali risultati (in termini di risorse spese) ad oggi conseguiti.

Dagli ultimi dati della Commissione Europea disponibili<sup>8</sup> emerge per il FESR un livello di spesa ancora limitato, pari al 5% a livello nazionale, contro un livello di impegni pari al 50%. Per quanto riguarda le regioni meridionali, si registrano percentuali inferiori con uniche eccezioni per il PO della Sardegna che raggiunge il 7% di risorse spese e per il PO Calabria con il 6%. Considerevolmente più alte sono le percentuali di impegni con il PO Campania che raggiunge il 70%.

<sup>8</sup> <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IT>



*Tabella 1 – PO FESR delle regioni del Mezzogiorno: risorse e attuazione al 31/12/2017*

PO FESR	Risorse disponibili (mln euro)	Risorse impegnate	Risorse spese
Abruzzo	231,5	39%	1%
Basilicata	826,0	40%	1%
Calabria	2.039,8	53%	6%
Campania	4.113,5	70%	3%
Molise	105,9	44%	2%
Puglia	5.576,1	54%	4%
Sardegna	931,0	38%	7%
Sicilia	4.557,9	51%	0%

*Fonte: Commissione Europea, 2018*

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

Nello specifico sono stati stipulati di 15 Patti (8 con le Regioni e 7 con le Città Metropolitane<sup>9</sup>) per un ammontare complessivo di investimenti pari a circa 40 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.

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.

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

Nel dettaglio, al 31/12/2017<sup>10</sup> si contano:

- 3.131 interventi in corso per oltre 8,8 miliardi di euro (il 21,7% del totale);
- 394 interventi in affidamento per 5,1 miliardi di euro (12,8%);

<sup>9</sup> Si tratta, nello specifico, di tutte le otto regioni del Sud e delle Città Metropolitane di Napoli, Reggio Calabria, Bari, Palermo, Catania, Messina e Cagliari.

<sup>10</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri (2018), *Un anno di lavoro per il Sud e per la coesione del Paese*, Roma

- 1.315 interventi con progettazione in corso per 11,3 miliardi di euro (27,8%);
- 685 interventi in avvio di progettazione per 6,6 miliardi di euro (16,3%);
- 364 interventi in programmazione per 8,7 miliardi di euro (21,4%).

Nel complesso, quindi, il grado di attuazione raggiunto da questi Piani è ben al di sopra di quello raggiunto dalle singole programmazioni regionali.

Lo stimolo iniziale di voler dare un nuovo impulso all'attuazione dell'attuale Agenda ha quindi portato ai risultati auspicati.

## **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.

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), gli ultimi tre anni riportano, infatti, dei valori nuovamente decrescenti con una perdita complessiva di oltre il 30% dei volumi.

In un'ottica di lungo periodo, si conferma l'andamento in calo che ha caratterizzato l'intero decennio 2007-2016 (e che ha visto due sole inversione 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 quanto riguarda il coinvolgimento del capitale privato, gli ultimi dati dell'Osservatorio Nazionale del Project Financing censiscono (al 2016) 3.187 gare di PPP per un volume d'affari di oltre 13,3 miliardi di euro. Rispetto al precedente anno, pur se la domanda è in calo per numero di opportunità (-4,4%), si registra una crescita di quasi l'85% in riferimento all'importo interessato.

L'attenzione per questo strumento, è bene ricordarlo, è stata gradualmente in crescita: si è passati dalle 331 iniziative del 2002 alle 3.187 iniziative del 2016 (nonostante l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici), con una media annua di circa 3.000 iniziative. Anche gli importi, sebbene con un trend annuale altalenante condizionato da grandi progetti, hanno segnato una chiara crescita, con un picco nel 2016 di oltre 13 miliardi di euro.

Lo strumento della finanza di progetto può quindi costituire un'importante spinta agli investimenti, ma 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 facendo registrare una cospicua percentuale di procedimenti interrotti.

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

Pur se attraverso il ricorso a nuovi strumenti programmatici, sembra, quindi, essere stato colto in parte l'auspicio di una maggior celerità della spesa rispetto alle passate Programmazioni. Appare ora importante concentrarsi sul proseguimento di tale percorso, evitando ostacoli e rallentamenti.

## **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

CRESME Europa Servizi (2017), *Il mercato del Partenariato Pubblico Privato in Italia*, Roma

Governo italiano, *Patti per il Sud*

Governo Italiano (2017), *Legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (c.d. Legge di Bilancio 2018)*, Roma

Governo Italiano (2014), *Accordo di Partenariato 2014-2020*, Roma

Intesa Sanpaolo (Anni vari), Servizio studi, *Finanza Locale Monitor*

MEF-RGS (Anni vari), *Indagine sui mutui contratti dagli Enti territoriali per il finanziamento degli investimenti*, Roma

Parlamento italiano – Camera dei Deputati (2018), *Gli investimenti degli Enti locali: intese regionali e patti di solidarietà nazionale*, 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

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2018), *Un anno di lavoro per il Sud e per la coesione del Paese*, Roma

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

SRM (2017), “Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali e Territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo”, in *La Finanza Territoriale*, Rubettino Editore

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