

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

Alessandro Panaro¹, 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 degli stessi 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, a.panaro@sr-m.it (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, un importante ruolo è assegnato al Patto di Stabilità Interno che, istituito da oltre dieci anni come risposta ai vincoli imposti dall'Unione Europea in materia di finanza pubblica, determina annualmente gli obiettivi posti a carico degli Enti interessati.

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

La norma è stata modificata quasi annualmente sino ad arrivare alla recente *legge di stabilità 147/2013* che, insieme ad una serie di normative emanate nel corso dello stesso anno, introduce alcune novità alla disciplina del Patto per gli anni 2014-2016.

Per quanto riguarda il contributo degli Enti locali al risanamento della finanza pubblica, la nuova disciplina, oltre a disporre una riduzione degli obiettivi del Patto di stabilità interno per il 2014, conferma il concorso già previsto per il 2015, e determina, per il 2016 ed il 2017, un aggravio degli obiettivi volti a garantire un contributo di 344 milioni di euro annui, di cui 275 milioni a carico dei comuni e 69 milioni a carico delle province.

In particolare, per l'anno 2014, è previsto un allentamento del Patto per un totale di 1,5 miliardi di euro, conseguito mediante l'esclusione dal Patto (per un importo massimo di 1 miliardo di euro) dei pagamenti in conto capitale da sostenere nel primo semestre dell'anno e l'esclusione (per un importo massimo di 500 milioni di euro) dei pagamenti che saranno sostenuti per estinguere debiti in conto capitale maturati al 31 dicembre 2012.

La nuova disciplina prevede, inoltre, l'aggiornamento della base di riferimento per il calcolo dell'obiettivo del Patto, individuata nella media degli impegni di parte corrente registrati nel triennio 2009-2011. L'aggiornamento premia, sebbene indirettamente, gli Enti locali che hanno maggiormente contratto la spesa corrente negli anni considerati.

Per il 2014, sono confermati sia i cosiddetti patti di solidarietà - ossia i patti regionali verticali ed orizzontali grazie ai quali le province e i comuni soggetti al Patto di stabilità interno possono beneficiare di maggiori spazi finanziari ceduti, rispettivamente, dalla regione di appartenenza e dagli altri Enti locali - sia il patto nazionale orizzontale introdotto con il decreto legge 16/2012. Inoltre, è stata introdotta la possibilità di attribuire gli spazi finanziari non utilizzati a valere sui patti verticali delle singole regioni ai comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti di tutte le regioni che presentano un saldo obiettivo positivo.

È bene, a questo punto, ricordare che a partire dal 2013, per effetto della legge 183/2011, oltre alle province e ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, sono soggetti al Patto anche i comuni con una popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti.

Per quanto riguarda, invece, il c.d. patto regionale integrato previsto dalla legge n. 183/2011 (che rappresenta un'evoluzione del patto regionalizzato), la legge di stabilità 2014 ne rimanda l'avvio al 2015.

Quest'ultima, inoltre, come già accaduto in passato, ha previsto delle condizioni diverse per quegli Enti che, nel corso del 2013, sono stati colpiti da calamità naturali tali da richiedere investimenti straordinari. È il caso dei comuni e delle province residenti nelle regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto per i quali, al fine di agevolare la ripresa delle attività e consentire l'attuazione dei piani per la ricostruzione e per il ripristino dei danni causati dagli eccezionali eventi sismici del maggio 2012, gli obiettivi del Patto sono ridotti per un totale di 25,5 milioni di euro. Analogamente, è stato previsto un allentamento del Patto per 10 mln euro per i comuni della provincia di Olbia colpiti dagli eventi alluvionali del novembre 2013.

In riferimento, infine, alle azioni sanzionatorie legate al non rispetto dei vincoli del Patto da parte degli Enti e a quelle di premialità per il caso contrario, viene per lo più confermato quanto già previsto in passato. Per le prime, in particolare, restano valide tutte le misure introdotte con la legge 228/2012 che vanno dal blocco totale delle assunzioni (compresi gli interinali ed i collaboratori) al divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare nuove opere pubbliche, al limite per le spese correnti. Per le seconde, invece, vige un sistema incentivante che determina una minore incidenza finanziaria dei vincoli per gli Enti virtuosi e una maggiore incidenza degli stessi per gli altri. L'onere connesso al minor contributo richiesto agli Enti virtuosi è, pertanto, sostenuto interamente dagli Enti non virtuosi, i cui obiettivi finanziari sono, conseguentemente, rideterminati in aumento.

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

Nello specifico, tra le forme finanziarie "classiche", viene preso in esame l'andamento dei mutui; mentre per le forme di finanziamento più "innovative" si fa riferimento soprattutto al ricorso al *project financing*. Prosegue, inoltre, l'approfondimento dedicato ai fondi comunitari e, nello specifico, in questo Rapporto l'attenzione viene posta sulle prime indicazioni per la nuova Agenda 2014-2020. 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. L'inizio di un nuovo settennio potrebbe essere, quindi, il momento giusto per ripensare e porre rimedio agli errori commessi nel passato.

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

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

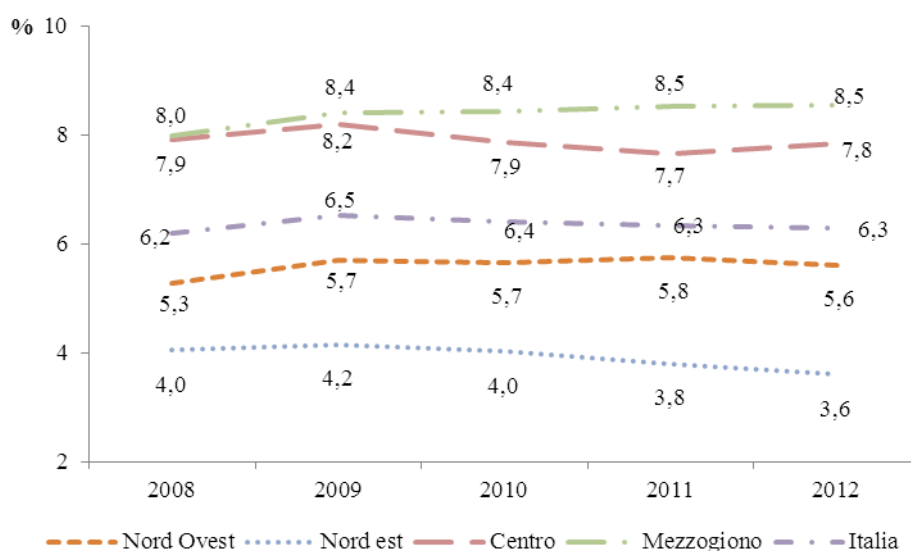
Il capitolo riporta, in conclusione, una serie di considerazioni su quanto emerso dalle statistiche elaborate e dalle ultime novità normative in materia di finanza degli Enti pubblici.

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

Gli ultimi dati della Banca d'Italia mostrano, per il 2012, un indebitamento complessivo di Regioni, Province e Comuni pari ad oltre 98,6 miliardi di euro con un peso sul PIL del 6,3%. Tale rapporto, stabile rispetto all'anno precedente, rispecchia, pur se con lievi oscillazioni, la situazione degli ultimi 5 anni; maggior dinamicità si osserva, invece, per le singole partizioni territoriali i cui rapporti debito/PIL risultano stabili o in calo rispetto al 2011 con unica eccezione per le regioni del Centro.

In particolare, nel Mezzogiorno tale rapporto resta invariato a quota 8,5%, mentre nelle regioni del Nord Ovest e del Nord Est vede un calo pari a 0,2 punti percentuale.

Grafico 1- Andamento del debito degli Enti locali e territoriali in % sul Pil. Anni 2007-2012



Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2013

Se si considerano i dati assoluti, l'area con il maggior stock debitorio è il Mezzogiorno con un ammontare pari ad oltre 31 miliardi di euro che gravano sul PIL complessivo per l'8,5%. Segue il Nord Ovest con un debito di quasi 28,3 miliardi di euro e un'incidenza del 5,6%; quindi, il Centro e il Nord Est con un indebitamento pari, rispettivamente, a circa 26,4 e 12,9 miliardi di euro.

Tabella 1 – Andamento del debito degli Enti locali e territoriali. Anni 2007-2012 (Valori assoluti in milioni di euro)

Anno	Regioni	Province	Comuni	Totale
NORD OVEST				
2008	8.875	2.902	14.767	26.544
2009	9.719	3.039	14.695	27.453
2010	10.237	3.122	14.969	28.328
2011	10.818	3.198	15.337	29.353
2012	10.081	3.127	15.082	28.290
NORD EST				
2008	4.344	1.829	8.258	14.431
2009	3.962	1.829	8.516	14.307
2010	3.787	1.810	8.544	14.141
2011	3.544	1.785	8.410	13.739
2012	3.163	1.702	8.042	12.907
CENTRO				
2008	11.093	1.974	13.698	26.765
2009	11.253	1.996	13.771	27.020
2010	10.424	1.953	13.902	26.279
2011	10.050	1.903	14.068	26.021
2012	11.122	1.808	13.438	26.368
MEZZOGIORNO				
2008	16.548	2.260	11.012	29.820
2009	16.573	2.240	11.495	30.308
2010	16.468	2.224	11.867	30.559
2011	16.569	2.282	12.293	31.144
2012	16.628	2.265	12.173	31.066
ITALIA				
2008	40.861	8.965	47.734	97.560
2009	41.508	9.105	48.478	99.091
2010	40.916	9.109	49.282	99.307
2011	40.981	9.169	50.109	100.259
2012	40.995	8.903	48.736	98.634

Fonte: elaborazione SRM su dati Banca d'Italia, 2013

Osservando, infine, la ripartizione del debito per i singoli livelli di governo, si nota come quasi la metà dell'indebitamento complessivo (49,4%) è attribuibile alle Amministrazioni comunali, mentre a Regioni e Province è ascrivibile, rispettivamente, una quota del 41,6% e del 9%. In termini di singole aree, invece, la quota di debito a carico dei Comuni è maggiore del dato nazionale nel Nord Ovest (53,3% dell'indebitamento complessivo dell'area), nel Centro (51%) e nel Nord Est dove tocca il valore massimo del 62,3% a fronte del 24,5% a carico delle Regioni e del 13,2% a carico delle Province. Situazione diversa si registra per il Mezzogiorno dove l'entità con l'indebitamento più alto è costituita dalle Regioni con il 53,5% del totale, mentre a Comuni e Province è attribuibile una quota pari, rispettivamente, al 39,2% e al 7,3%.

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

I risultati dell'*Indagine sui mutui contratti dagli Enti locali per il finanziamento degli investimenti*, diffusa dalla Ragioneria Generale dello Stato, mostrano un livello di nuove concessioni pari a 1.443 milioni di euro, valore che fa registrare una contrazione del 23,6% rispetto al 2011.

Tabella 2 – Mutui concessi agli Enti locali per investimenti 2003-2012 (Valori assoluti in milioni di euro)

Anno	Mutui concessi	Variazioni assolute	Variazioni %
2003	7.388	2.526	52,0
2004	7.141	-247	-3,3
2005	6.127	-1.014	-14,2
2006	6.109	-19	-0,3
2007	4.184	-1.912	-31,5
2008	4.269	85	2,0
2009	3.904	-365	-8,6
2010	3.087	-817	-20,9
2011	1.888	-1.199	-38,8
2012	1.443	-445	-23,6

Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2014

Analizzando la scomposizione del dato per singole classi di Enti si nota come, tra il 2011 e il 2012, vi è stata una diminuzione del ricorso al credito per tutti gli Enti ad eccezione dei Comuni Capoluogo che fanno registrare un aumento dell'11,7%. Le contrazioni, in

particolare, hanno un valore assoluto compreso tra i 4 ed i 358 milioni di euro e, in termini percentuali, sono le Amministrazioni provinciali a far registrare il calo maggiore (-50,8%).

Tabella 3 – Variazione dei mutui concessi tra il 2011 e il 2012 per classi di Enti

Enti	2011	2012	Variazioni	
	Mln euro	Mln euro	Mln euro	%
Amministrazioni provinciali	193	95	-98	-50,8
Comuni Capoluogo	690	771	81	11,7
Comuni > 20.000 abitanti	174	108	-66	-37,9
Comuni < 20.000 abitanti	819	461	-358	-43,7
Comunità montane	12	8	-4	-33,3
TOTALE ENTI	1.888	1.443	-445	-23,6

Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2014

In riferimento all'entità dell'intervento finanziario per oggetto del mutuo, anche per il 2012 è il settore "Viabilità e trasporti" quello in cui si concentrano i maggiori investimenti con un importo di 682 milioni di euro pari al 47,3% del totale. Seguono il comparto delle "Opere varie" con 295 milioni di euro e quello dell'"Edilizia sociale" con 130 milioni, il 20,4% e il 9% del totale. Il settore "Viabilità e trasporti", inoltre, è l'unico che, rispetto al 2011, fa registrare un incremento dell'entità dell'intervento finanziario con un aumento del 31,4% corrispondente a 163 milioni di euro aggiuntivi. In calo sono, invece, i dati per tutti gli altri comparti e la principale contrazione si rileva per le "Opere marittime" con un -75%.

Tabella 4 – Mutui concessi agli Enti locali per oggetto 2011-2012

Oggetto del mutuo	2011		2012		Variazione	
	Mln euro	%	Mln euro	%	Mln euro	%
Edilizia pubblica	114	6,0	77	5,3	-37	-32,5
Edilizia sociale	267	14,1	130	9,0	-137	-51,3
Impianti e attrezzature ricreative	135	7,2	56	3,9	-79	-58,5
Opere igienico-sanitarie	121	6,4	54	3,7	-67	-55,4
Opere idriche	23	1,2	14	1,0	-9	-39,1
Opere marittime	8	0,4	2	0,1	-6	-75,0
Viabilità e trasporti	519	27,5	682	47,3	163	31,4
Energia	80	4,2	49	3,4	-31	-38,8
Opere varie	385	20,4	295	20,4	-90	-23,4
TOT. OPERE PUBBLICHE	1.652	87,5	1.359	94,2	-293	-17,7
Altri scopi	236	12,5	84	5,8	-152	-64,4
TOTALE	1.888	100,0	1.443	100,0	-445	-23,6

Fonte: elaborazione SRM su dati RGS - Ministero Economia e Finanze, 2014

Sotto il profilo della distribuzione territoriale, infine, è il Nord Ovest la macroarea in cui si registra il maggior ricorso allo strumento con un importo di 581 milioni di euro corrispondenti al 40,3% del totale nazionale. Seguono il Centro ed il Sud con, rispettivamente, un peso del 29,1% e del 16,7%.

A livello regionale, invece, al primo posto vi è la Lombardia che, con un importo di 373 milioni di euro, assorbe il 25,8% del dato Italia; seguono Lazio e Friuli con un peso che ammonta, rispettivamente, al 23,9% e all'8,9% del totale. I valori più bassi, per contro, si rilevano per Molise, Valle d'Aosta e Trentino che hanno un'incidenza complessiva sul dato nazionale pari allo 0,8%.

Tabella 5 – La distribuzione regionale dei mutui concessi agli Enti locali.2012

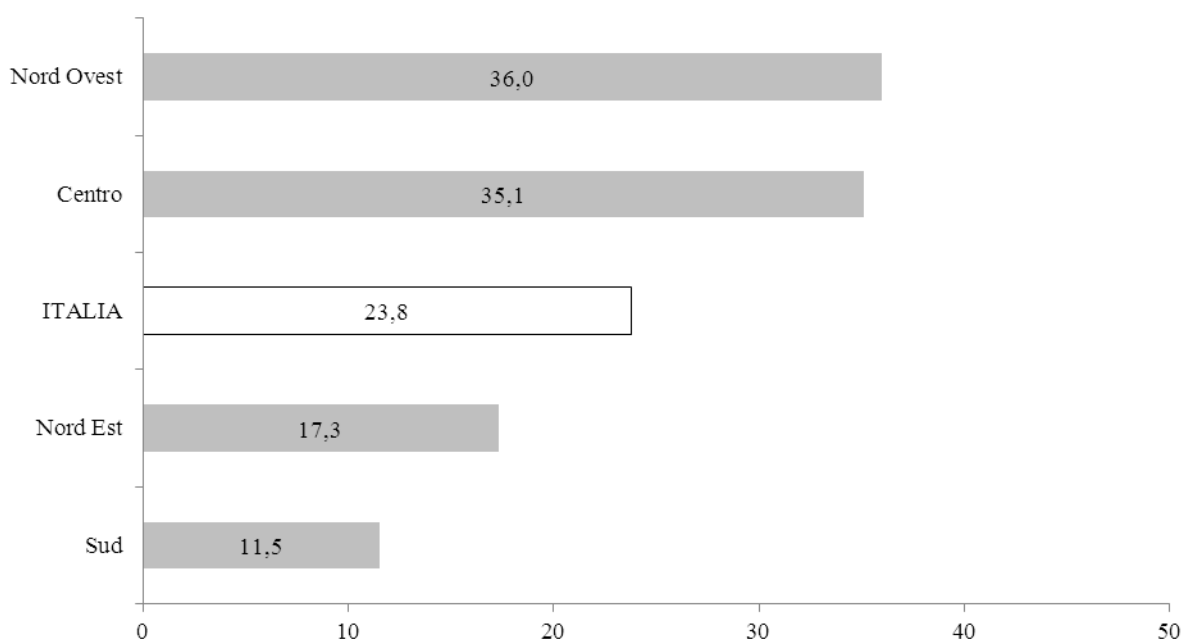
Regioni	Valori		Pro capite (euro)
	Mln euro	%	
Piemonte	94	6,5	21,1
Lombardia	373	25,8	37,6
Liguria	109	7,6	67,4
Valle d'Aosta	5	0,3	39,0
NORD OVEST	581	40,3	36,0
Veneto	26	1,8	5,3
Friuli Venezia Giulia	129	8,9	104,4
Trentino Alto Adige	4	0,3	3,9
Emilia Romagna	42	2,9	9,5
NORD EST	201	13,9	17,3
Lazio	345	23,9	60,2
Toscana	28	1,9	7,5
Marche	24	1,7	15,3
Umbria	23	1,6	25,4
CENTRO	420	29,1	35,1
Abruzzo	39	2,7	29,1
Molise	3	0,2	9,4
Campania	43	3,0	7,4
Puglia	29	2,0	7,1
Basilicata	15	1,0	25,5
Calabria	73	5,1	36,3
Sicilia	22	1,5	4,4
Sardegna	17	1,2	10,1
SUD	241	16,7	11,5
ITALIA	1.443	100	23,8

Fonte: elaborazione SRM su dati RGS – MEF e ISTAT, 2014

Ulteriori considerazioni possono esser fatte in riferimento al dato pro capite ossia al rapporto tra i valori assoluti registrati e il numero di abitanti delle singole aree geografiche. A fronte di un dato medio nazionale pari a 23,8 euro/ab. (pari a 7,3punti percentuali in meno rispetto al 2011), il Nord Ovest ed il Centro si qualificano come i due territori con il valore maggiormente discostante con un dato pari, rispettivamente, a 36 e 35,1 euro pro capite. Al di sotto del dato nazionale sono, invece, il valore del Nord Est pari a 17,3 euro per abitante e quello del Sud (11,5 euro/ab.).

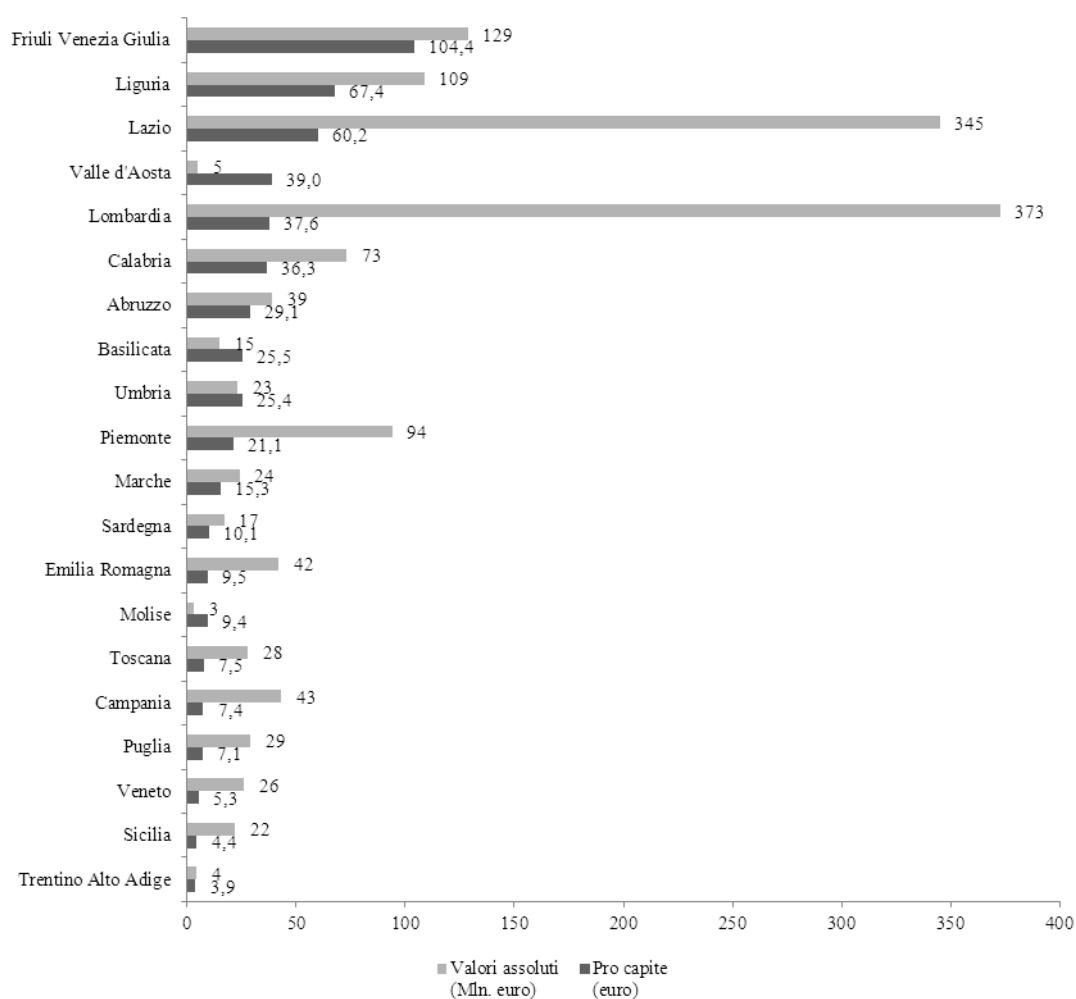
Con riferimento alle singole Regioni, infine, i valori pro capite più alti si rilevano per il Friuli Venezia Giulia e per la Liguria con, rispettivamente, 104,4 e 67,4 euro; quelli più bassi, invece, sono ascrivibili a Trentino Alto Adige e Sicilia che fanno registrare un valore pari a 3,9 euro per abitante nel primo caso e a 4,4 nel secondo.

Grafico 2 – Mutui concessi agli Enti locali nel 2012 per macro area (Valori pro capite in euro)



Fonte: elaborazione SRM su dati RGS – Ministero Economia e Finanze, 2014

Grafico 3 – Mutui concessi agli Enti locali nel 2012 per regione



Fonte: elaborazione SRM su dati RGS – Ministero Economia e Finanze, 2014

4. Il ricorso agli altri strumenti finanziari

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

In una recente indagine del Ministero dell'Economia e delle Finanze³ si parla, per l'anno 2012, di un'emissione complessiva in buoni obbligazionari pari a circa 5 milioni di euro (contro i 4 del 2011 ed ai 46 del 2010), ascrivibili per l'80% agli Enti della regione Lombardia e per la restante parte a quelli pugliesi.

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 2013.

Per quanto riguarda, poi, l'analisi sui Fondi Comunitari, in questo Rapporto l'attenzione viene posta sulla nuova Agenda 2014-2020; in particolare, si intende tracciare un primo quadro su quelle che saranno le politiche e gli orientamenti dei prossimi anni sulla base di quanto contenuto nell'Accordo di Partenariato del Governo italiano.

4.1 L'utilizzo della finanza di progetto

I dati dell'*Osservatorio Nazionale del Project Financing* censiscono, per il 2013, 2.987 gare di PPP (al netto degli avvisi di selezione di proposte) per un volume d'affari di oltre 5 miliardi di euro. Rispetto al 2012, la domanda è in calo sia in riferimento al numero di opportunità (-2%) sia in riferimento al relativo importo (-35%).

In considerazione del mercato complessivo delle gare per opere pubbliche, il peso delle gare di PPP assorbe la quota del 20,9% per numero di iniziative (2.987 su 14.270 totali), pari a

³ RGS, Indagine sui mutui contratti dagli Enti Territoriali per il finanziamento degli investimenti, 2014

circa 2 p.p. in più rispetto al 2012, e una del 25,5% per importo (5 miliardi su 19,8 totali) pari a 9 p.p. in meno rispetto al dato 2012.

Se si scende nel dettaglio delle singole procedure, si registra un saldo del tutto positivo solamente per le concessioni di lavori pubblici (ad iniziativa tanto pubblica quanto privata) che risultano in crescita sia per numero (passate da 25 a 40 gare, +60%) sia per importo (che passa da 63 milioni a 181 milioni). Bilancio a doppia velocità si ha, invece, per le concessioni di servizi in crescita per numero di iniziative (da 163 gare a 331, +103%), ma in calo per valore (da oltre 1,5 miliardi a 169 milioni, -89%). Stesso andamento si rileva per le altre gare di PPP, che fanno registrare una crescita del 12% per il numero di iniziative, ma un calo del 18% del valore. Infine, risultano invariate per numero, ed in crescita per valore le gare di leasing immobiliare in costruendo.

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 2013, essi sono stati 1.478 su 1.589 ad importo noto. Tra questi, la quota maggiore (il 79%) spetta alle iniziative con un valore al di sotto del milione di euro.

Sotto il profilo della distribuzione territoriale, si distinguono le regioni del Nord Ovest con 888 iniziative (pari al 29,7% del totale nazionale) e un volume finanziario di quasi 1,5 miliardi di euro (quasi il 30% del totale Italia) riferito alle 458 opere ad importo noto.

Tabella 6 – PPP: avvisi per macro aree. Anno 2013 (Importi in milioni di euro)

	Numero	Di cui a importo noto		
		N.	Importo	Importi medio
Nord Ovest	888	458	1466,6	3,2
Nord Est	469	252	970,0	3,8
Centro	552	318	945,7	3,0
Sud	728	373	1169,6	3,1
Isole	345	188	494,0	2,6
Non ripartibile	5	0	0,0	0,0
TOTALE	2.987	1.589	5.045,9	3,2

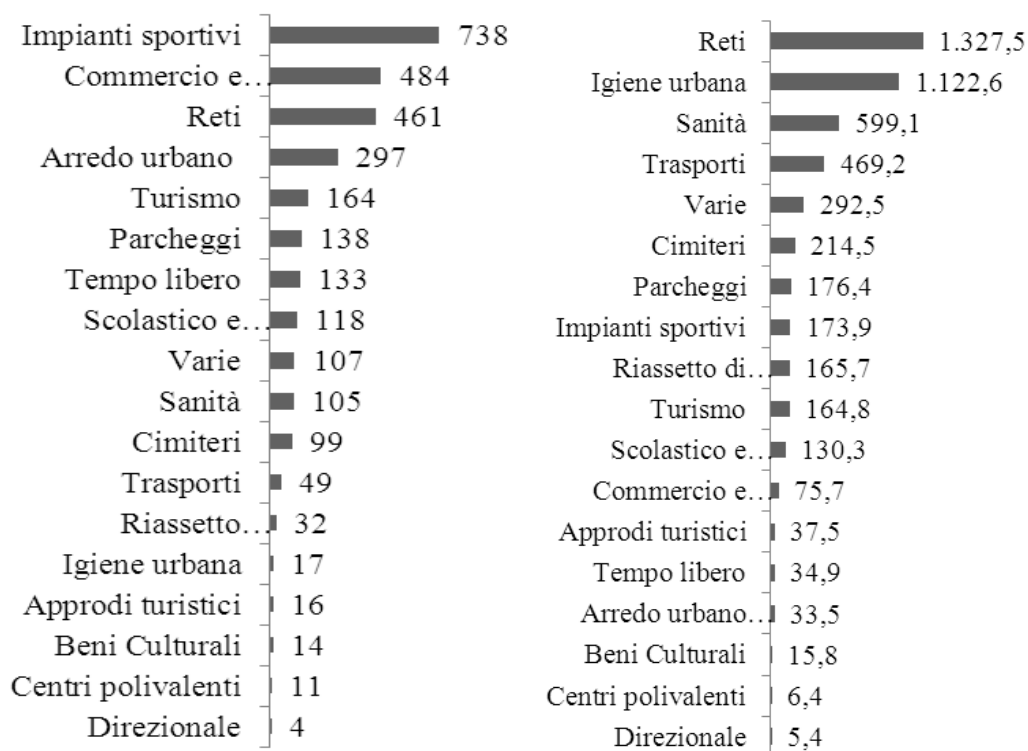
Fonte: www. Infopieffe.it promosso da Unioncamere, Dipe-Utffp e Ance e realizzato dal CRESME, 2014

L'analisi delle iniziative con riferimento ai settori d'attività indica la prevalenza del numero di gare per il comparto degli "Impianti sportivi" con 738 gare (per un corrispettivo finanziario pari a 173,9 milioni di euro riferito alle sole 354 iniziative ad importo noto). Seguono il comparto del "Commercio e artigianato" con 484 gare e quello delle "Reti" (461).

Quest'ultimo primeggia, invece, in riferimento al volume d'affari movimentato; in considerazione delle sole opere ad importo noto, infatti, esso fa registrare oltre 1,3 miliardi di

euro (il 26,3% del totale) seguito dal comparto dell'”Igiene urbana” con circa 1,1 milioni di euro. I valori più bassi si riscontrano, invece, per i “Centri polivalenti” e per il comparto “Direzionale” con un importo pari a 6,4 milioni di euro nel primo caso e 5,4 milioni nel secondo.

Grafico 4 – PPP: numero di avvisi per settore di attività e per importo . Anno 2013



Fonte: elaborazione SRM su dati [www. Infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-Utffp e Ance e realizzato dal CRESME, 2014

Va, comunque, rilevato che i dati per i primi 4 mesi del 2014 rilevano un mercato delle gare di PPP composto da 1.080 interventi per un volume d'affari di circa 1,7 miliardi di euro. Ciò significa che, rispetto allo stesso periodo del 2013, la domanda è in crescita tanto per numero di opportunità (+8%) quanto per importo (+74%) e ciò è dovuto principalmente alla fase espansiva degli importi per opere ambientali (da 120 milioni a 607 milioni, +403%) e reti energetiche (da 126 milioni a 330milioni, +161%) da realizzare in PPP.

Lo strumento della finanza di progetto, quindi, vista la partecipazione attiva che implica per il comparto privato può costituire un'importante spinta agli investimenti, soprattutto in considerazione dei vincoli imposti alla finanza pubblica; tuttavia, permangono una serie di

carenze strutturali di carattere normativo, burocratico e contrattuale, oltre che di sostenibilità di alcuni investimenti, che ne limitano le possibilità applicative.

4.2 I Fondi Comunitari: le previsioni della nuova Agenda 2014-2020

Nel periodo 2014-2020, l'Italia gestirà circa 50 programmi operativi nel quadro della politica di coesione dell'Unione europea per un ammontare complessivo pari ad oltre 55 miliardi di euro. Di tale importo, in particolare, poco più della metà (31,1 miliardi) deriva da fondi comunitari, mentre la restante parte (24 miliardi) è collegata al cofinanziamento nazionale.

La ripartizione tra le diverse aree del Paese assegna il 72% delle risorse complessive alle regioni considerate meno sviluppate⁴ (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia); una quota del 4% va alle aree in transizione⁵ (Abruzzo, Molise e Sardegna) ed una del 24% al resto del territorio nazionale.

Grafico 5 - Agenda 2014-2020: allocazione delle risorse comunitarie a disposizione per area



Fonte: elaborazione SRM su dati Governo Italiano, 2014

Per oltre i due terzi (circa 20,7 miliardi di euro) si tratta di risorse a valere sul Fondo di Sviluppo Regionale (FESR) che, concentrando la sua attenzione sulle specificità territoriale, mira a ridurre gli squilibri esistenti tra le regioni anche attraverso il sostegno agli investimenti.

I dati a consuntivo della Programmazione 2007-2013 mostrano come, pur se la categoria che fa principalmente ricorso a questa forma di finanziamento è quella degli Operatori privati, gli Enti locali e territoriali (soprattutto Comuni e Regioni) sono spesso coinvolti come soggetti

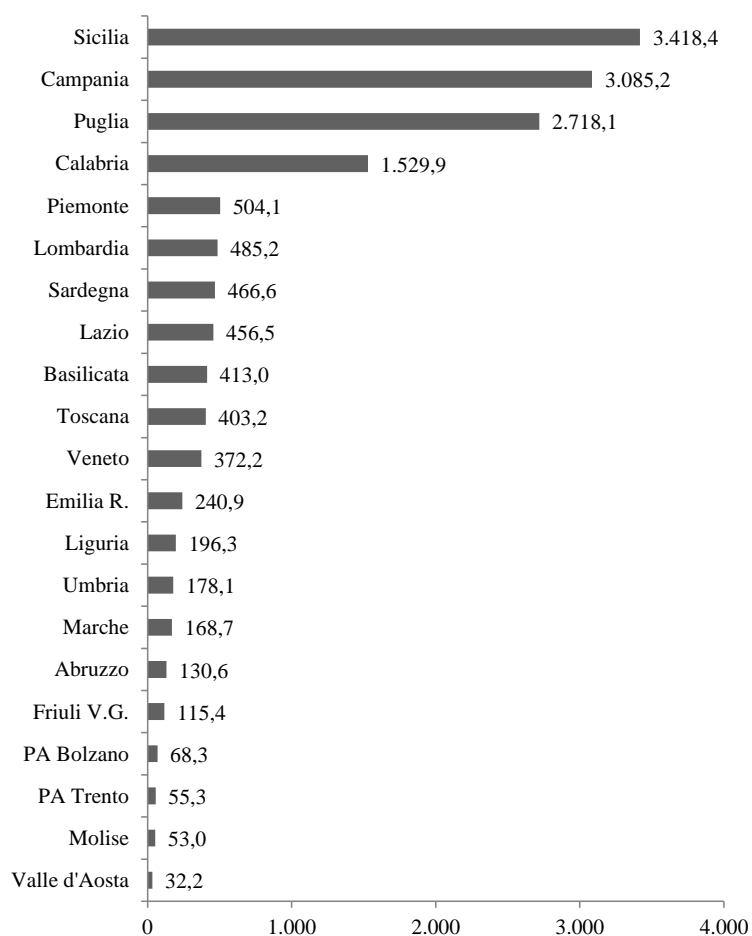
⁴ Si tratta delle Regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE.

⁵ Aree con PIL pro capite compreso tra il 75% ed il 90% della media UE.

attuatori. Le risorse messe a disposizione dal Fondo, quindi, impattano in modo diretto anche sulle loro politiche rappresentando un'ulteriore canale di finanziamento per i loro investimenti.

Osservando i dati dei singoli Programmi si nota come, a conferma di quanto già detto, sono le regioni meno sviluppate quelle con gli stanziamenti più alti: Sicilia, Campania, Puglia e Calabria, nel loro insieme, assorbono quasi la metà del totale nazionale dei POR FERS.

Grafico 6 - Agenda 2014-2020: allocazione delle risorse comunitarie FESR per regione (dati in mln euro)

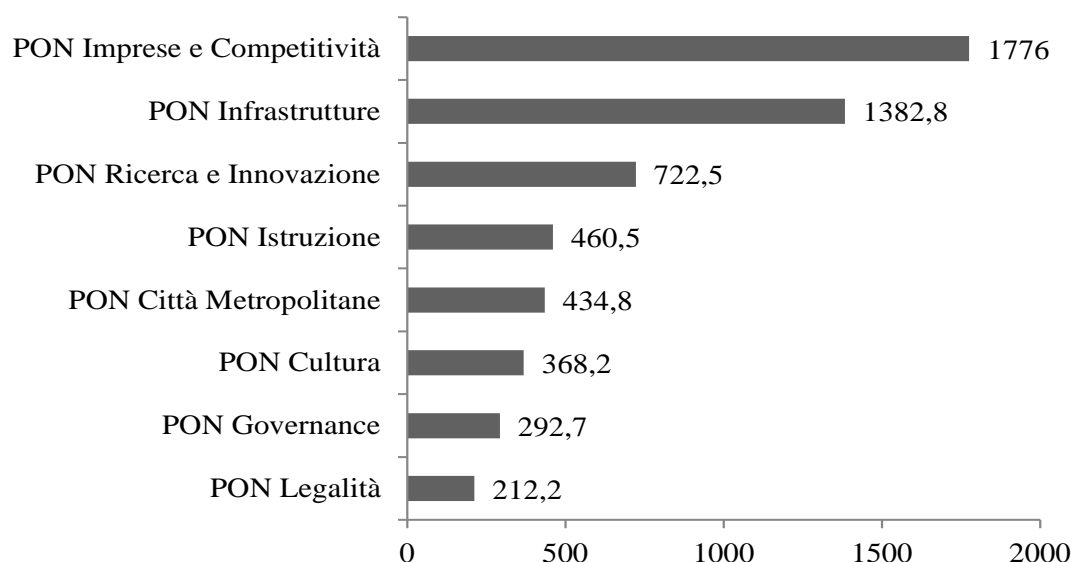


Fonte: elaborazione SRM su dati Governo Italiano, 2014

È bene, comunque, precisare che, come già avvenuto in passato, insieme ai Programmi Regionali sono stati definiti dei Programmi a carattere multi regionale che, offrendo una sorta di cornice di sistema a quanto previsto nei singoli POR, mirano a meglio affrontare tutte quelle necessità che, per loro natura, prescindono dal singolo territorio. Le risorse FESR per tali programmi ammontano a quasi 5,7 miliardi di euro e, tra le novità, va segnalata la

presenza di un Programma indirizzato alle Città Metropolitane che ha l'obiettivo di rafforzare il ruolo delle grandi città attraverso la realizzazione di progetti che perseguano comuni risultati.

Grafico 7 - Agenda 2014-2020: le risorse FESR per i PON 2014-2020 (mln euro)

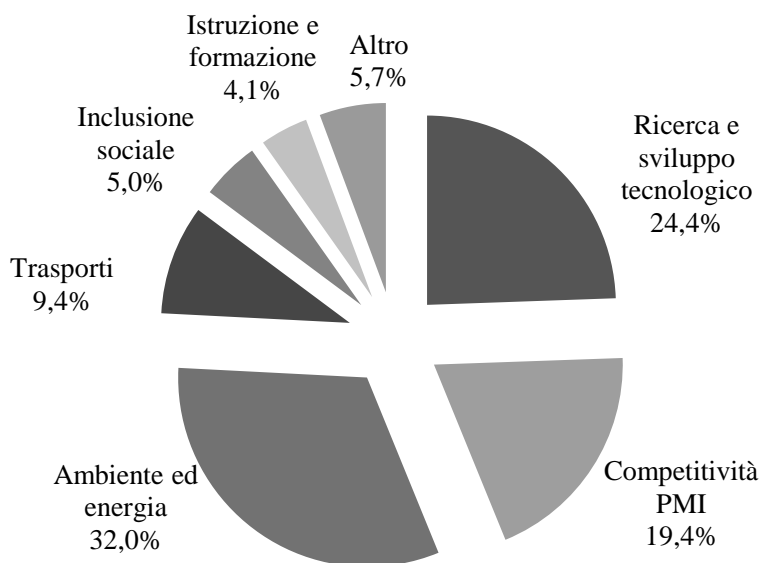


Fonte: elaborazione SRM su dati Governo Italiano, 2014

In termini di obiettivi, infine, in linea con quanto previsto in fase di programmazione, le risorse si concentrano su alcuni grandi “pilastri” definiti centrali per le politiche di questo settennio e, quindi, delle priorità su cui investire. In primis, con il 32% degli stanziamenti complessivi, c'è tutto quanto relativo alla tutela dell'ambiente, al corretto utilizzo delle risorse e all'attenzione per i cambiamenti climatici. Seguono la ricerca e lo sviluppo tecnologico (24,4%) e la competitività delle PMI (19,4%).

Rispetto al passato, un maggior volume di risorse viene destinato a ricerca, innovazione d'impresa, lavoro ed inclusione sociale, mentre diminuiscono gli stanziamenti per le infrastrutture che, in questo ciclo di programmazione, saranno finanziate per lo più con le risorse nazionali del Fondo Sviluppo Coesione.

Grafico 8 - Agenda 2014-2020: allocazione delle risorse comunitarie FESR per obiettivo tematico



Fonte: elaborazione SRM su dati Governo Italiano, 2014

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

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

Con il Decreto 35/2013, poi divenuto legge 64/2013 si sono in parte allentati i limiti del Patto attraverso l'individuazione degli importi dei pagamenti in conto capitale che ciascun Ente può escludere dal saldo rilevante ai fini del Patto stesso. Il provvedimento, finalizzato a realizzare lo smaltimento dei debiti (soprattutto in conto capitale) progressivamente accumulati dalle pubbliche amministrazioni a causa dei vincoli di finanza pubblica, ha quindi definito un insieme di regole e procedure volte ad accelerare il recupero dei crediti nei confronti delle amministrazioni vantati da imprese, cooperative e professionisti, per un importo complessivo di 40 miliardi di euro da erogare negli anni 2013-2014, accordando priorità ai crediti che le imprese non hanno ceduto pro-soluto al sistema creditizio.

Con il DL 102/2013, inoltre, l'importo a disposizione è stato incrementato di ulteriori 7,2 miliardi di euro.

Nel precedente Rapporto si sono riportati i dati relativi alle richieste presentate da parte degli Enti, nonché alle prime informazioni relative alle autorizzazioni di pagamento. In questa sede

si vuole, invece, fornire informazioni sullo stato d'attuazione e, quindi, sul valore dei debiti effettivamente pagati.

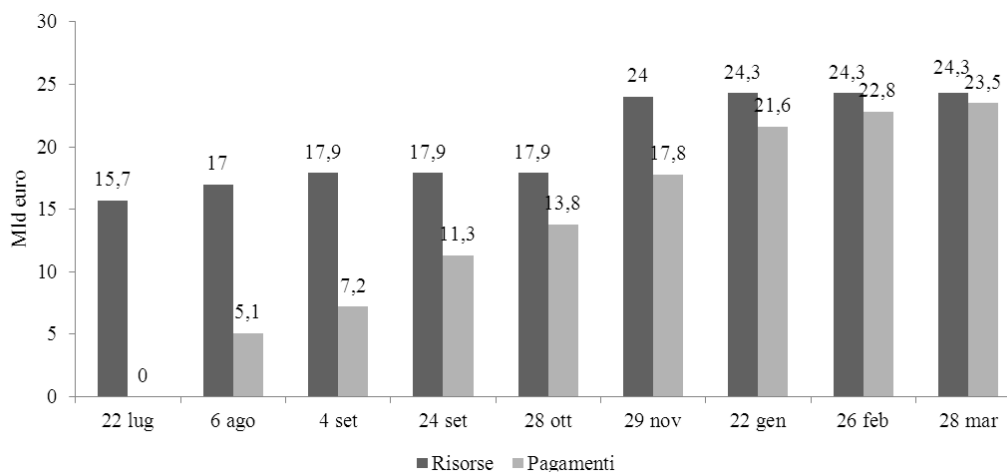
Secondo gli ultimi dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze, le risorse erogate agli Enti debitori alla data del 28 marzo 2014 risultano pari a 25 miliardi di euro (il 92% delle risorse stanziare). Le stime dei pagamenti effettuati dagli Enti debitori ai soggetti creditori su queste risorse sono pari a 23,5 miliardi (l'86% del totale, il 94% delle risorse erogate).

Tabella 7- Stato d'attuazione del DL 35/2013 e del DL 102/2013 al 28 marzo 2014

Enti debitori	Risorse stanziare	Risorse effettivamente rese disponibili agli Enti debitori	Pagamenti effettuati ai creditori
Stato	3.000	3.000	3.008
Regioni e Province autonome	15.808	13.757	13.477
Province e Comune	8.411	9.196	6.977
Importi totali (valori assoluti)	27.219	24.953	23.463
Importi totali (% delle risorse stanziare)		92%	86%

Fonte: MEF, 2014

Grafico 9 – Stato d'attuazione del DL 35/2013 e del DL 102/2013 al 28 marzo 2014



Fonte: MEF, 2014

Nei documenti del Ministero si legge, inoltre, come la liquidità necessaria agli Enti debitori per accelerare il pagamento dei debiti pregressi è stata assicurata dal Governo, attraverso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con diverse modalità:

- anticipando risorse finanziarie, direttamente dal Tesoro ovvero attraverso la Cassa Depositi e Prestiti;
- creando spazi di disponibilità finanziaria sul Patto di stabilità interno;
- disponendo deroghe al Patto per specifiche categorie di spese per investimento.

6. Considerazioni conclusive

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

Le misure adottate negli ultimi anni hanno, infatti, puntato per lo più a contenere in modo significativo la dinamica evolutiva della spesa per ricondurre l'andamento dei conti pubblici su un sentiero di continuo e graduale rientro del debito pubblico nei parametri comunitari.

Per il 2013, il Patto di stabilità interno risulta rispettato, al pari dei tre esercizi precedenti, sia dalle Regioni a statuto ordinario sia dalle Regioni e dalle Province ad autonomia speciale, sebbene con margini, nel complesso, assai più contenuti rispetto a quelli conseguiti in passato. Come ben evidenziato dalla Deliberazione 17/2014 della Corte dei Conti, “il più ridotto differenziale a livello di comparto evidenzia la presenza di diffusi elementi di criticità nel raggiungimento degli obiettivi, indotti, in buona misura, dal sempre più oneroso effetto delle manovre di finanza pubblica sul patto per le Regioni, che negli anni 2009/2013 si è tradotto in un abbattimento di spesa pari a 17,2 miliardi di euro”.

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

Per quanto riguarda i possibili canali di finanziamento alternativi, un ruolo sempre più importante è quello rivestito dal capitale privato e, in merito, si sottolinea 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, non tralasciare la possibilità di ricorrere ai *project bond*, ossia 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 stima che, a livello europeo, il mercato dei *project bond* possa arrivare a 29-39 miliardi di euro entro il 2020, mentre in Italia si stanno muovendo i primi passi verso la scelta di questa alternativa, vista come una delle possibili strade per sopperire alla carenza di disponibilità pubblica.

Passando alla disamina dei singoli strumenti analizzati, si osserva una nuova contrazione nell'utilizzo del mutuo, mentre i fondi comunitari continuano a rappresentare "linfa vitale" da parte degli Enti locali e territoriali, seppur caratterizzati da forti ostacoli prevalentemente burocratici che ne rallentano la spesa.

In riferimento ai primi, i risultati dell'indagine condotta annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato mostrano, una contrazione del 23,6% rispetto all'anno precedente con nuove concessioni per un valore pari a 1.443 milioni di euro. Continua, quindi, l'andamento in calo che ha caratterizzato l'intero decennio 2003-2012 (con un decremento complessivo di oltre l'80%) e che, dopo il *boom* del 2003 (+52% rispetto all'anno precedente) ha visto un'unica inversione di tendenza nel 2008 con una crescita di 2 punti percentuali. Dai dati di dettaglio, inoltre, emerge come il ricorso al mutuo sia, nel complesso, in diminuzione con una variazione annuale del -23,6%. Osservando le singole topologie di Ente, le variazioni sono comprese tra il -33,3% registrato per le Comunità montane ed il -50,8% delle Amministrazioni provinciali; unica eccezione di rileva per i Comuni Capoluogo il cui ricorso al mutuo è cresciuto dell'11,7% rispetto al 2012.

In calo è anche il ricorso al capitale privato. I dati di fine 2013 mostrano, infatti, una diminuzione del 2% per il numero di gare e del 35% per il relativo importo. In termini di distribuzione territoriale, spiccano i dati per le regioni del Nord che assorbono il 45,4% delle iniziative totali e quasi la metà dei volumi finanziari movimentati (48,3%).

Con riferimento all'intero mercato delle gare per opere pubbliche, rileva l'Osservatorio Nazionale, il peso delle gare di PPP del periodo considerato assorbe la quota del 20,9% per numero di iniziative (2 p.p. in più rispetto al 2012) e una del 25,5% per importo (9 p.p. in meno).

Va, comunque, rilevato che nei primi mesi del 2014 il mercato del Partenariato Pubblico Privato in Italia riprende a crescere, dopo la significativa frenata del 2013, grazie a piccole, medie e grandi iniziative per realizzare principalmente impianti sportivi, opere ambientali e interventi di riqualificazione energetica di edifici e impianti di pubblica illuminazione.

Per quanto riguarda i Fondi Comunitari, giunti ormai a cavallo dei due cicli di programmazioni 2007-2013 e 2014-2020, non si può non sottolineare la necessità di ripensare all'esperienza passata per cogliere tutti i possibili punti di miglioramento per quella futura. Evitare di compiere gli stessi errori e, quindi, programmare e spendere le risorse con maggior celerità appare come uno dei punti su cui concentrarsi, soprattutto in considerazione del particolare momento congiunturale.

Sulla base dei dati riportati in questo saggio si può, quindi, concludere che anche per il 2013 le difficoltà registrate in passato per il finanziamento agli investimenti degli Enti locali

continuano ad essere valide e che la crisi economica, per quanto riguarda la realizzazione degli investimenti per lo sviluppo dei territori è ancora persistente.

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*.

ANCI-IFEL (Anni vari), *La dimensione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni*, Roma

AA.VV. (Anni vari), *Guida agli Enti locali*, Il Sole 24 Ore

ANCE (2013), *Le misure per il pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione*, 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 (2013), *Supplementi al Bollettino Statistico. Debito delle Amministrazioni locali*, Roma

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

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

Corte dei Conti (2014), *Deliberazione 17/2014 "Il Patto di Stabilità interno degli Enti territoriali"*, Roma

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

Governo Italiano (2013), *Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria*, Roma

Governo Italiano (2012), *Legge 24 dicembre 2012, n. 228 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"* (Legge di stabilità 2013)

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

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

MEF (2014), *D.L. 35/2013 e D.L. 102/2013 "Sblocca debiti" Stato di attuazione*, Roma

MEF (2014), *Circolare 6/2014 "Circolare concernente il patto di stabilità interno per il triennio 2014-2016 per le province e i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti"*, Roma

Osservatorio PF (2014), *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 2013), “Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali: gli strumenti ed il loro utilizzo”, in *La Finanza Locale in Italia*, FrancoAngeli, Milano

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