

***GLI INVESTIMENTI DEGLI ENTI LOCALI:
ANALISI DEGLI ANDAMENTI E AZIONI
PER IL RILANCIO***

INDICE

1. Gli investimenti fissi lordi degli enti locali: periodo 2008-2017	1-4
2. Regole (patto di stabilità interno e pareggio di bilancio) e manovre di finanza pubblica: un freno agli investimenti?	5-12
3. Gli interventi per favorire il rilancio degli investimenti	13-22
4. I primi segnali positivi: verso una inversione di tendenza?	23-25

1. GLI INVESTIMENTI FISSI LORDI DEGLI ENTI LOCALI: PERIODO 2008 - 2017

L'analisi degli andamenti dei macro-aggregati della finanza locale, ivi inclusi gli investimenti fissi lordi, può essere fatta attraverso diverse basi dati disponibili. Ci si riferisce, in particolare, ai dati di bilancio (rendiconto della gestione) trasmessi dagli enti al Ministero dell'Interno¹, ai dati SIOPE (cassa), nonché ai dati della contabilità nazionale (SEC-2010).

Ai fini del presente lavoro si è ritenuto significativo effettuare una analisi sia dei dati SIOPE (cassa) sia dei dati della contabilità nazionale; dati che non risentono, per il periodo in esame (2008-2017), degli impegni impropri di stanziamento. Sul punto, preme evidenziare che solo a decorrere dall'esercizio finanziario 2015, sono stati adottati, da tutti gli enti territoriali, i principi contabili disciplinati dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118; principi che con l'introduzione della competenza finanziaria potenziata rilevano le spese (impegni) sulla base dell'esigibilità.

Da ultimo, l'analisi si focalizza sul comparto delle città metropolitane e province e dei comuni.

I dati SIOPE (cassa)

Gli investimenti degli enti locali hanno subito una contrazione del 45% circa nel periodo 2008-2017 (- 8 miliardi di euro); in particolare, per le città metropolitane e province la contrazione è del 62% circa e per i comuni del 42% circa. Le tabelle 1 e 2 riportano i pagamenti per investimenti fissi lordi, rispettivamente, delle città metropolitane e province e dei comuni nel periodo in esame.

Tabella 1 – Investimenti fissi lordi Province e Città metropolitane (milioni€): anni 2008-2017

	PROVINCE E CITTA' METROPOLITANE											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var 2017/ 2008	Var 2017/ 2008 %
Investimenti fissi lordi	2.543	2.523	2.136	1.947	1.670	1.777	1.277	1.192	1.066	977	- 1.566	-61,6%

(Fonte: SIOPE)

¹ A decorrere dal bilancio di previsione per l'anno 2019, l'invio dei bilanci di previsione e dei rendiconti alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge n. 196 del 2009, sostituisce la trasmissione delle certificazioni sui principali dati del bilancio di previsione e del rendiconto della gestione al Ministero dell'interno da parte delle città metropolitane, delle province, dei comuni, delle unioni di comuni e delle comunità montane (art. 1, comma 902, legge n. 145/2018).

Tabella 2 – Investimenti fissi lordi Comuni (milioni€): anni 2008-2017

	COMUNI											Var 2017/ 2008	Var 2017/ 2008 %
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017			
Investimenti fissi lordi	15.241	15.405	12.912	12.341	12.529	11.642	9.387	11.053	9.514	8.824	- 6.417	-42,1%	

(Fonte: SIOPE)

A fronte di una costante riduzione nel periodo in esame, l'anno 2015 risulta, per il comparto comunale, in controtendenza; l'andamento positivo dell'esercizio 2015, anche se con valori molto distanti dal biennio 2008-2009, risulta influenzato dagli effetti della chiusura della programmazione comunitaria (2007-2013) e, in minima parte, dall'entrata in vigore della riforma della contabilità degli enti territoriali (decreto legislativo n. 118 del 2011).

I dati ISTAT (competenza)

Per quanto attiene i dati ISTAT desumibili dal “*Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche secondo il regolamento Ue n. 549/2013*” occorre preliminarmente evidenziare che gli stessi sono esposti al netto delle dismissioni previste nel medesimo periodo; il principio del SEC-2010 (Regolamento U.E. n. 549/2013, Capitolo 3, punto 3.134) prevede, infatti, che “*gli investimenti fissi lordi corrispondono alle acquisizioni, al netto delle cessioni, di capitale fisso effettuate dai produttori residenti durante un periodo di tempo determinato (opere pubbliche, fabbricati, attrezzature, impianti, etc), più taluni incrementi di valore dei beni non prodotti realizzati mediante l'attività produttiva delle unità di produzione o istituzionali. Il capitale fisso è costituito dai beni durevoli o strutturali o pluriennali ovvero quei beni che sono utilizzati nella produzione per più di un anno.*”.

Gli investimenti degli enti locali, sulla base dei dati ISTAT, hanno subito una contrazione del 40% circa nel periodo 2008-2017 (- 6,5 miliardi di euro); in particolare, per le città metropolitane e province la contrazione è del 55% circa e per i comuni del 37% circa. Le tabelle 3 e 4 riportano gli investimenti fissi lordi, rispettivamente, delle città metropolitane e province e dei comuni nel periodo in esame.

Tabella 3 – Investimenti fissi lordi Province e Città metropolitane (milioni€): anni 2008-2017

	PROVINCE E CITTA' METROPOLITANE											Var 2017/ 2008	Var 2017/ 2008 %
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017			
Investimenti fissi lordi	2.515	2.560	2.197	1.976	1.674	1.597	1.440	1.173	1.160	1.132	- 1.383	-55,0%	

(Fonte: ISTAT)

Tabella 4 – Investimenti fissi lordi Comuni (milioni€): anni 2008-2017

	COMUNI											Var 2017/ 2008	Var 2017/ 2008 %
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017			
Investimenti fissi lordi	14.176	14.472	12.231	11.727	11.737	10.841	8.713	10.739	9.568	8.978	- 5.198	-36,7%	

(Fonte: ISTAT)

I dati ISTAT, a confronto con i dati SIOPE, mettono in evidenza i medesimi andamenti: una forte contrazione degli investimenti a livello locale nel periodo in esame.

Occorre, tuttavia, segnalare che i dati dell'anno 2017, mentre registrano valori in flessione per quanto attiene ai pagamenti per investimenti fissi lordi, presentano i primi segnali positivi sui bandi di gara. Nel 2017 i bandi di gara pubblicati dai comuni segnano una crescita del 5,3% in numero e del 13,1% nell'importo su base annua, dopo una rilevante flessione registrata nell'anno 2016 (anno di entrata in vigore del nuovo codice). Andamenti più positivi sono stati rilevati per città metropolitane e province (+ 9,3% in numero e +28,6 importo)².

A decorrere dall'anno 2016 è stato posto in essere, poi, un costante monitoraggio dell'andamento degli investimenti a livello territoriale; monitoraggio che ha interessato non solo gli andamenti di cassa e della contabilità nazionale, ma anche i bandi di gara per opere pubbliche. Le criticità emerse nel corso degli anni 2016 e 2017, anche attraverso confronti diretti con gli enti territoriali, possono essere riassunte in:

- **comuni centro-sud:** calo reale derivante dalla conclusione, nell'anno 2015, delle opere a valere sulle risorse europee. La contrazione è confermata fino all'avvio "a regime" della nuova programmazione comunitaria. I comuni del centro sud contattati presentano forti rigidità di bilancio (limitato avanzo di amministrazione e sofferenze di cassa);
- **incertezze delle regole future:** la mancanza di certezza dell'inclusione (totale o parziale) del Fondo pluriennale vincolato nel saldo per gli esercizi 2017 e successivi ha comportato la rinuncia dell'avvio delle opere;

² Pubblicazione ANCE – Direzione Affari economici e Centro Studi, "I bandi di gara per lavori pubblici in Italia – anno 2017".

- entrata in vigore del nuovo **codice degli appalti**³, unitamente alle nuove regole di finanza pubblica e/o armonizzazione contabile difficoltà da parte della struttura amministrativa. In particolare, la struttura amministrativa degli enti locali, anche a causa del limitato turn over/blocco assunzioni, presenta una media di età del personale in servizio elevata e una carenza di personale specializzato;
- **problemi di liquidità**: opere in corso rallentate per sofferenze di cassa ed in alcuni casi ritardi nei pagamenti dei SAL per dare priorità ai pagamenti di altre spese indifferibili (es. retribuzioni);
- **iter di avvio delle opere pubbliche medio/lungo**: diversi enti hanno segnalato che sono in corso le procedure di affidamento delle opere e che, di conseguenza, i primi riflessi sulla cassa si vedranno nel medio periodo;
- **incertezza politica**: i comuni interessati dalle elezioni non hanno pianificato grandi interventi di opere tenendo conto della possibilità di cambiamento ai vertici.

Dall'analisi delle erogazioni dei mutui da parte di Cassa Depositi e Prestiti nel periodo 2011-2015 emerge una forte contrazione (da 2.944 milioni di euro nel 2011 a 994 milioni di euro nel 2015) che ha influito anch'essa sugli investimenti nel periodo in esame (e oltre).

Il calo degli investimenti fissi lordi degli enti territoriali ha spinto il governo ad intervenire, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, con alcune misure mirate nel corso degli ultimi anni (cfr. paragrafo "Gli interventi per favorire il rilancio degli investimenti").

Prima di procedere ad una analisi dei principali interventi posti in essere nel corso degli ultimi anni, si ritiene, tuttavia, indispensabile fare una valutazione degli eventuali impatti dei vincoli e delle manovre di finanza pubblica, nel periodo in esame, sugli investimenti fissi lordi.

³ Dal monitoraggio mensile di ANCE (Associazione nazionale costruzioni edili), a tutto il mese di maggio 2016, sui bandi di gara per lavori pubblici, è emersa una contrazione dell'11,1% della numerosità dei bandi, rispetto al 2015, ed una contrazione del 28,1% degli importi a base di gara, sempre rispetto all'anno 2015. Un calo rilevante, sia come numerosità (-26,7%) che come importo (-75,1%) è presente nel mese di maggio. Mese in cui è entrato in vigore il nuovo codice.

2. REGOLE (PATTO DI STABILITA' INTERNO e PAREGGIO DI BILANCIO) E MANOVRE DI FINANZA PUBBLICA: UN FRENO AGLI INVESTIMENTI?

Manovre di finanza pubblica

Si ritiene utile, al fine di analizzare i probabili fattori che hanno influenzato gli investimenti, riportare le manovre di finanza pubblica che hanno interessato il comparto nel periodo 2011-2017; manovre in larga parte da ricondurre legislativamente a misure di revisione della spesa (riduzione di risorse in misura corrispondente ai risparmi di spesa connessi a misure di razionalizzazione della spesa stessa introdotte dal Legislatore nazionale). L'analisi sotto riportata è disaggregata per province e città metropolitane (istituite a partire dall'anno 2015) e comuni.

Tabella 5 – Manovre Province e Città metropolitane (milioni€)

PROVINCE e CITTA' METROPOLITANE							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Manovre Prov e CM	355	1.472	2.165	2.616	3.799	4.808	5.808

Tabella 6 – Manovre Comuni (milioni€)

COMUNI							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Manovre comuni	1.786	4.768	6.400	7.144	8.631	8.631	8.631

Le tabelle 7 e 8 riportano, poi, a supporto di quanto sopra affermato, l'andamento della spesa corrente per il periodo 2010-2015. Al riguardo si precisa che:

- per le città metropolitane e le province: è stata data evidenza della spesa corrente complessiva ed al netto dei versamenti al bilancio dello Stato (Fonte: Certificati conto consuntivo, Ministero interno);
- per i comuni: è stata data evidenza della spesa corrente complessiva ed al netto delle spese per servizio rifiuti (SR) e trasporto pubblico locale (TPL) (Fonte: Certificati conto consuntivo, Ministero interno).

Tabella 7 – Andamenti spesa corrente 2010-2015 Province e Città metropolitane (milioni€)

PROVINCE e CITTA' METROPOLITANE								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var 2015 /2010	Var 2015 /2010 %
Spesa corrente complessiva	8.225	7.716	7.236	6.764	6.442	7.050	- 1.175	-14,29%
Spesa corrente (al netto dei versamenti allo Stato)	8.093	7.573	7.099	6.490	5.885	5.908	- 2.185	-27,00%

Tabella 8 – Andamenti spesa corrente 2010-2015 Comuni (milioni€)

COMUNI								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var 2015 /2010	Var 2015 /2010 %
Spesa corrente	47.941	48.323	49.891	50.343	49.525	49.533	1.592	3,32%
Spesa corrente (netta SR e TPL)	39.584	38.790	38.576	39.063	37.754	37.203	- 2.381	-6,02%

Dal quadro sintetico sopra evidenziato, si potrebbe, quindi, ipotizzare che i comuni, nel periodo 2010-2015, abbiano fronteggiato le manovre di finanza pubblica, riducendo in minima parte la spesa corrente (che era l'intento del legislatore nazionale), ponendo l'onere delle manovre maggiormente a carico della **fiscalità locale e delle spese in conto capitale e dei relativi investimenti**.

In particolare, i comuni, a fronte di una manovra complessiva per l'anno 2015, di 8,6 mld di euro, hanno fatto registrare, nel periodo 2010/2015, una riduzione di spesa corrente, al netto di spese per servizio rifiuti e trasporto pubblico locale, per soli 2,4 mld di euro. Le città metropolitane e le province hanno maggiormente provveduto a ridurre le componenti di spesa "discrezionale", attraverso una consistente attività di revisione della spesa: infatti, per l'anno 2015, a fronte di 3,8 mld di euro di manovra complessiva a carico del comparto, si registra, nel periodo 2010/2015, una diminuzione della spesa corrente, al netto dei versamenti allo Stato, pari a 2,1 mld di euro. Rilevante resta, comunque, la riduzione della spesa per investimenti fissi lordi.

Regole di Finanza Pubblica: Patto di Stabilità Interno e Pareggio di Bilancio

Il patto di stabilità interno ha disciplinato la regola di finanza pubblica nel periodo 1999-2015; sono state più volte modificate le modalità di calcolo dell'obiettivo programmatico, passando dal saldo tendenziale al saldo finanziario conseguito nell'anno precedente, alla limitazione delle spese correnti e in conto capitale, fino ad arrivare nel 2008 alla individuazione del saldo di competenza mista come saldo a cui applicare lo sforzo, in quanto *proxy* più vicina all'indebitamento netto.

A partire dal 2008 (legge finanziaria 2007), il saldo di riferimento per gli enti locali diventa il saldo di competenza mista inteso come somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti ed impegni (per la parte corrente) e dalla differenza tra incassi e pagamenti (per la parte in conto capitale) al netto della concessione e riscossione crediti. In proposito, occorre ricordare che, secondo le **regole del patto** in linea con quelle europee, **l'avanzo di amministrazione, essendo riferito ad esercizi precedenti, non veniva considerato tra le entrate dell'esercizio valide ai fini del saldo finanziario, così come non veniva ricompresa l'accensione ed il rimborso prestiti.**

Ad eccezione delle città metropolitane e delle province che presentano, per gli anni 2014 e 2015, un risultato negativo di patto di stabilità interno derivante dal periodo di transizione legato alla piena attuazione della legge di riordino degli enti locali, legge 7 aprile 2014, n. 56, il comparto, nel corso degli anni, non solo ha concorso pienamente agli

obiettivi di finanza pubblica ma ha apportato alla stessa più di quanto veniva richiesto (*overshooting*).

A detti risultati positivi si contrappongono numerosi studi che hanno evidenziato profili di criticità del PSI, tra i quali emerge quello della accentuata contrazione degli investimenti cui si sono aggiunti, nel corso degli anni, anche vincoli esterni sulla contrazione del debito.

Con la legge 12 agosto 2016, n. 164, recante “Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibri di bilanci delle regioni e degli enti locali”, sono state apportate modifiche al Capo IV della legge n. 243 del 2012. Tali modifiche rendono coerente la disciplina dei vincoli di finanza pubblica con il nuovo quadro delle regole contabili disciplinato dal decreto legislativo n. 118 del 2011, e che sono state possibili proprio grazie alla piena attuazione dell’armonizzazione contabile per gli enti territoriali.

Fino all’entrata in vigore del citato decreto legislativo, gli enti territoriali adottavano, così come le altre amministrazioni pubbliche in contabilità finanziaria, il tradizionale principio della competenza finanziaria, che prevede l’imputazione contabile degli accertamenti e degli impegni all’esercizio finanziario in cui le obbligazioni sorgono, anche se con numerose deroghe ed eccezioni, quali la possibilità di impegnare spese anche in assenza di obbligazioni giuridicamente perfezionate. L’applicazione di tale principio, tuttavia, non consentiva una corretta misurazione della spesa per investimenti attraverso i dati di competenza finanziaria (impegni) e la loro “trasformazione” in dati di competenza economica.

Tale impossibilità riguardava particolarmente gli enti locali che applicavano la competenza finanziaria tradizionale, impegnando l’intero ammontare delle spese pluriennali nell’esercizio in cui la relativa obbligazione giuridica sorgeva, o a seguito della semplice contrazione del mutuo destinato al finanziamento, generando residui passivi anche in assenza della nascita di un’obbligazione giuridica.

La situazione muta radicalmente a seguito dell’entrata in vigore della riforma contabile degli enti territoriali prevista dal decreto legislativo n. 118 del 2011 che, a decorrere dal 1° gennaio 2015, garantisce:

- la composizione della spesa attraverso la definizione di equilibri di bilancio per tutte le amministrazioni territoriali;
- una corretta rilevazione degli investimenti attraverso la competenza finanziaria potenziata, che rende inutile e non corretto il ricorso alle rilevazioni di cassa per le analisi di finanza pubblica e consente di evitare i vincoli di finanza pubblica per cassa.

Il nuovo sistema di contabilizzazione dovrebbe, inoltre, rafforzare la programmazione di bilancio e favorire una maggiore trasparenza, consentendo, già in sede di previsione, di conoscere lo stato di avanzamento delle opere e dei lavori pubblici programmati, riducendo in misura rilevante la formazione dei residui passivi.

Oltre a consentire una corretta misurazione degli investimenti attraverso gli impegni registrati a seguito del perfezionamento delle obbligazioni giuridiche che li prevedono,

con imputazione agli esercizi finanziari sulla base del cronoprogramma (in corso di gestione) e sulla base dei SAL (a consuntivo), la competenza finanziaria potenziata consente di:

- a) conoscere l'ammontare dei debiti commerciali degli enti territoriali liquidi ed esigibili alla fine di ciascun esercizio;
- b) determinare risultati di amministrazione rappresentativi dell'effettiva situazione finanziaria dell'ente, in quanto riferita a crediti e debiti certi, liquidi ed esigibili e determinata anche in considerazione dell'ammontare dei crediti di dubbia e difficile esazione, dei vincoli e dei rischi a carico dell'ente.

I nuovi principi contabili armonizzati, applicati da tutti gli enti territoriali a decorrere dall'anno 2015, permettono, quindi, di contabilizzare i fatti avvicinando la competenza finanziaria a quella economica utilizzata in sede europea.

Alla luce del nuovo quadro definito dal legislatore in materia di armonizzazione contabile, è stato ritenuto indispensabile procedere ad una revisione della definizione di pareggio degli enti territoriali prevista dalla legge n. 243 del 2012, eliminando i vincoli non più necessari e gli eventuali effetti distorsivi.

Il novellato articolo 9 della legge n. 243 del 2012 prevede che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e tutti i comuni, a prescindere dal numero di abitanti, devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali; le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 degli schemi di bilancio previsti dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3 del medesimo schema di bilancio. Il quadro viene completato con la previsione di inclusione nel saldo del Fondo pluriennale vincolato che è uno strumento contabile che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, costituito da risorse già accertate nell'esercizio in corso, ma destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. L'inclusione del Fondo pluriennale vincolato viene demandata alla legge dello Stato (legge di stabilità), al fine di assicurare gli equilibri di finanza pubblica.

L'individuazione di un unico saldo non negativo in termini di competenza tra entrate finali e spese finali, sia nella fase di previsione che di rendiconto, permette di:

- assicurare gli equilibri di finanza pubblica, in quanto vicino al saldo rilevato dall'Istat per il calcolo dell'indebitamento netto;
- semplificare i vincoli generali di finanza pubblica degli enti territoriali, fermi restando gli equilibri di parte corrente e di cassa già previsti dalla legislazione ordinaria vigente, atti ad assicurare gli equilibri di gestione e la riqualificazione della spesa nel medio-lungo periodo;
- fornire un quadro certo agli enti territoriali per una programmazione di medio-lungo periodo volta, tra l'altro, a rilanciare gli investimenti sul territorio.

A decorrere dall'anno 2016, con l'introduzione di un nuovo saldo di finanza pubblica (articolo 1, comma 707, commi da 709 a 713, comma 716 e commi da 719 a 734, della

legge 28 dicembre 2015, n. 208), è stato anticipato per tutti gli enti territoriali (regioni, città metropolitane, province e comuni) il saldo non negativo tra le entrate e le spese finali, così come definito dal novellato articolo 9 della legge n. 243 del 2012; ciò ha permesso di ridurre sensibilmente l'obiettivo di finanza pubblica degli enti territoriali consentendo loro di utilizzare l'avanzo di amministrazione, seppur in misura non superiore agli stanziamenti previsti per il Fondo crediti dubbia esigibilità ed i Fondi spese e rischi futuri di ciascun anno di programmazione, nonché per le quote di capitale di rimborso prestiti. Il percorso avviato nel 2016 è stato, poi, consolidato con l'approvazione della legge n. 164 del 2016, che ha apportato alcune sostanziali modifiche agli articoli 9 e 10 della richiamata legge n. 243 del 2012. Il novellato articolo 9 (saldo non negativo tra le entrate e le spese finali), della legge n. 243 del 2012, ai commi 1 ed 1-bis prevede, per gli anni 2017-2019, l'introduzione del Fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, con legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il Fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali.

Tale previsione ha trovato disciplina attuativa nell'articolo 1, comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017). L'articolo in parola ha previsto, infatti, per il triennio 2017-2019, l'inclusione, nel saldo non negativo tra le entrate e le spese finali, del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota rinveniente dal ricorso all'indebitamento.

Le differenze sostanziali tra il bilancio di ciascun ente ed il saldo non negativo valido per la verifica del rispetto dei vincoli di finanza pubblica sono date da alcune voci (di entrata e di spesa) presenti nel primo ma non presenti nel secondo, in particolare:

- per le entrate: avanzo di amministrazione, fondo pluriennale vincolato di entrata derivante da debito e accensione prestiti;
- per le spese: disavanzo di amministrazione, fondi destinati a confluire nell'avanzo di amministrazione, ivi incluso il fondo crediti di dubbia esigibilità (e non coperti dall'avanzo di amministrazione stesso), fondo pluriennale di spesa derivante da debito e rimborso prestiti.

Ciò premesso, al fine di rilanciare gli investimenti sul territorio, da realizzare attraverso il ricorso al debito e l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, sono stati introdotti ulteriori strumenti di flessibilità: le intese regionali e i patti di solidarietà nazionale, assicurando, in ogni caso, rispettivamente, il rispetto del saldo non negativo del complesso degli enti territoriali della regione interessata (compresa la medesima regione) e del complesso degli enti territoriali su base nazionale. La citata legge di bilancio per l'anno 2017, infatti, ha disciplinato un tassello fondamentale per gli investimenti degli enti territoriali prevedendo, per un triennio (2017-2019), spazi finanziari da destinare ai patti di solidarietà nazionale, con particolare riferimento al

cosiddetto “Patto di solidarietà nazionale verticale”. I patti di solidarietà fanno parte di un quadro più ampio definito dal legislatore con il DPCM attuativo del novellato articolo 10 della legge n. 243 del 2012 (DPCM 21 febbraio 2017, n. 21). Gli strumenti di flessibilità disciplinati da detto DPCM sono stati indirizzati esclusivamente agli enti non in grado di effettuare gli investimenti programmati nel rispetto del proprio saldo. Sono state definite, inoltre, le modalità di richiesta degli spazi finanziari e di utilizzo di quelli assegnati, in funzione della fonte di finanziamento (avanzo/debito). In particolare:

- nel caso di investimenti finanziati da debito, gli spazi sono destinati solo ed esclusivamente a copertura di impegni di spesa in conto capitale esigibili nell’anno di riferimento;
- nel caso di investimenti finanziati da avanzo di amministrazione, gli spazi sono destinati a copertura sia di impegni di spesa in conto capitale di competenza ed esigibili nell'anno di riferimento, sia del relativo fondo pluriennale vincolato di spesa, costituito nell’anno di riferimento, a copertura degli impegni esigibili nei futuri esercizi,

Nel corso della definizione del citato DPCM, particolare attenzione è stata posta, inoltre, alla necessità di assicurare, e in qualche modo reindirizzare, gli spazi finanziari disponibili agli enti con minore potenziale di utilizzo dell’avanzo di amministrazione per gli investimenti.

Da una analisi a livello regionale effettuata sugli enti locali, con particolare riferimento ai comuni, è emerso che, a livello aggregato, il potenziale margine di utilizzo dell’avanzo vincolato e destinato è molto differenziato sul territorio. Il rapporto supera il 70% per il complesso degli enti locali del Piemonte, dell’Umbria, della Toscana e delle Marche, fino a scendere al di sotto del 40% in Sardegna, Campania e Molise.

Passando, poi, ad una prima analisi della distribuzione del patto di solidarietà nazionale “verticale”, come si evince dalla seguente tabella, l’indicatore utilizzato per la predisposizione della graduatoria di assegnazione degli spazi finanziari appare corretto. La distribuzione degli spazi si è concentrata, infatti, a favore degli enti che presentano minori spazi per investimenti e che, allo stesso tempo, hanno maggiori avanzi di amministrazione da utilizzare e cassa disponibile.

Distribuzione spazi finanziari patto nazionale “verticale” anno 2017 - Comuni. Dati in migliaia di euro.

REGIONE	SPAZI	%
PIEMONTE	65.140	11,4%
VALLE D'AOSTA	2.162	0,4%
LOMBARDIA	176.720	31,0%
LIGURIA	28.816	5,0%
TRENTINO-ALTO ADIGE	319	0,1%
VENETO	38.474	6,7%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	3.661	0,6%
EMILIA-ROMAGNA	46.811	8,2%
TOSCANA	29.249	5,1%
UMBRIA	2.890	0,5%

MARCHE	24.220	4,2%
LAZIO	24.670	4,3%
ABRUZZO	13.104	2,3%
MOLISE	984	0,2%
CAMPANIA	25.364	4,4%
PUGLIA	27.535	4,8%
BASILICATA	13.630	2,4%
CALABRIA	8.354	1,5%
SICILIA	18.431	3,2%
SARDEGNA	20.205	3,5%
ITALIA	570.739	100,0%
NORD	362.103	63,4%
CENTRO	81.029	14,2%
SUD E ISOLE	127.607	22,4%

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria Generale dello Stato

La maggior parte degli spazi ha interessato, poi, comuni di medio-piccole dimensioni; il 67% del totale è stato assegnato, infatti, ai comuni con una popolazione inferiore ai 10.000 abitanti (941 comuni in totale).

La riforma delle regole di finanza pubblica, ovvero il passaggio dal patto di stabilità interno al saldo non negativo tra le entrate e le spese finali di cui all'articolo 9 della legge n. 243 del 2012, unitamente al percorso di riforma della contabilità degli enti territoriali, ha costituito un fondamentale tassello per il rilancio degli investimenti sul territorio e la riqualificazione della spesa pubblica. L'obiettivo sotteso alle riforme poste in essere è stato quello di (re) indirizzare la programmazione a livello locale assicurando, contestualmente, una sana gestione delle risorse pubbliche e gli equilibri di bilancio nel medio-lungo periodo.

Successivamente, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 247/2017 (poi confermata dalla sentenza n. 101/2018), è intervenuta sulle richiamate disposizioni, fornendo una interpretazione in base alla quale l'avanzo di amministrazione e il Fondo pluriennale vincolato non possono essere limitati nel loro utilizzo. La Corte Costituzionale ha manifestato, altresì, la predilezione per i principi contabili e gli equilibri di bilancio disciplinati dal decreto legislativo n. 118 del 2011, che assicurano, per gli enti territoriali, la piena attuazione degli articoli 81 e 97 della Costituzione (cfr. paragrafo "Gli interventi per favorire il rilancio degli investimenti").

Dal quadro sopra esposto è emerso che:

- le **manovre di finanza pubblica** (*spending*) che dovevano agire sulla spesa corrente degli enti **hanno avuto, di fatto, effetti negativi anche sugli investimenti**;
- le **regole di finanza pubblica** (patto di stabilità prima e pareggio di bilancio poi) **hanno, comunque, limitato gli enti nell'utilizzo degli avanzi di amministrazione nel ricorso al debito per investimenti**.

Se si osservano, tuttavia, con maggiore attenzione i dati, è evidente che **l'andamento degli investimenti è influenzato anche dal termine di approvazione del bilancio di previsione**. L'esercizio provvisorio, infatti, non permette una necessaria programmazione degli investimenti di breve-medio periodo (impossibilità di impegnare spese per lavori pubblici, fatti salvi i lavori di somma urgenza).

Di seguito, si riporta l'andamento dei termini di approvazione del bilancio di previsione nel periodo 2012-2019:

- 2012 – 31 ottobre 2012
- 2013 – 30 novembre 2013
- 2014 – 30 settembre 2014
- 2015 – 31 luglio 2015
- 2016 – 30 aprile 2016 (comuni) e 30 luglio 2016 (province)
- 2017 – 31 marzo 2017
- 2018 – 31 marzo 2018
- 2019 – 31 marzo 2019

Un'ulteriore difficoltà per il rilancio degli investimenti è derivata dall'entrata in vigore del nuovo codice degli appalti, introdotto con il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50: difficoltà di carattere interpretativo ed esecutivo delle disposizioni contenute in detto codice che sono ricadute sulla struttura amministrativa degli enti deputata agli adempimenti necessari alla realizzazione dell'opera.

3. GLI INTERVENTI PER FAVORIRE IL RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI

Come in parte già visto in precedenza, le principali misure poste in essere negli anni più recenti (dal 2016) per gli enti territoriali, indirizzate al rilancio degli investimenti, si sono focalizzate su tre linee di intervento:

1. **superamento patto di stabilità interno** e introduzione del vincolo del pareggio di bilancio, a decorrere dall'anno 2016 (per RSO dal 2015), superato, a partire dal 2019, dagli equilibri di bilancio (LB 2019);
2. **spazi finanziari (flessibilità di gestione nell'ambito delle nuove regole di finanza pubblica)**, a favore degli enti locali, nella misura di 700 milioni di euro per l'anno 2017, 900 milioni di euro annui per il biennio 2018-2019 e 700 milioni di euro annui, per ciascuno degli anni 2020-2023. Per le Regioni a statuto ordinario sono stati previsti 500 milioni di euro annui per il triennio 2017-2019;
3. **contributi diretti** per il finanziamento della progettazione definitiva ed esecutiva e per opere pubbliche (es. edilizia scolastica, bando periferie, messa in sicurezza edifici e territorio).

Al fine di dare seguito, per l'anno 2018 e per i soli enti locali, alle richiamate sentenze della Corte costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018 (cfr. paragrafo "Regole (Patto di Stabilità Interno e Pareggio di Bilancio) e manovre di finanza pubblica: un freno agli investimenti?"), l'articolo 13, comma 04, del decreto legge 25 luglio 2018, n. 91, ha istituito, quindi, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un apposito fondo, pari a 140 milioni di euro nell'anno 2018, a 320 milioni di euro per l'anno 2019, a 350 milioni di euro per l'anno 2020 e a 220 milioni di euro per l'anno 2021. In tal modo, le città metropolitane, le province ed i comuni, nell'anno 2018, hanno potuto utilizzare il risultato d'amministrazione per investimenti, nel rispetto delle sole disposizioni di cui al citato decreto legislativo n. 118 del 2011. Ciò ha reso opportuna l'emanazione della circolare 3 ottobre 2018, n. 25, con la quale il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'introdurre modifiche alla circolare 20 febbraio 2018, n. 5, ha chiarito che, ai fini della determinazione del saldo di finanza pubblica per l'anno 2018, detti enti locali potevano considerare tra le entrate finali anche l'avanzo d'amministrazione per investimenti applicato al bilancio di previsione del medesimo esercizio. Nell'anno 2018, l'avanzo di amministrazione (vincolato, destinato e libero) è stato, pertanto, utilizzato senza alcun limite e senza fare richiesta per spese di investimento.

L'articolo 1, commi da 819 a 830, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) ha introdotto, poi, a decorrere dal 2019, l'equilibrio di bilancio per gli enti territoriali. In particolare, come chiarito nella circolare n. 3 del 14 febbraio 2019, i commi 819, 820 e 824, della richiamata legge n. 145 del 2018, nel dare attuazione alle sentenze della Corte Costituzionale n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018, prevedono che le

regioni a statuto speciale, le province autonome e gli enti locali, a partire dal 2019, e le regioni a statuto ordinario, a partire dal 2021 (in attuazione dell'Accordo sottoscritto in sede di Conferenza Stato-regioni il 15 ottobre 2018), utilizzano il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle sole disposizioni previste dal decreto legislativo n. 118 del 2011. Detti enti si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo.

A decorrere dal 2019, pertanto:

- è superato il “doppio binario”: gli enti locali rispettano esclusivamente i principi contabili e gli equilibri di bilancio previsti dal decreto legislativo n. 118 del 2011;
- è consentito il pieno utilizzo dell'avanzo di amministrazione (eccezione: enti in disavanzo) e del debito (resta fermo il rispetto degli articoli da 202 a 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico degli enti locali));
- cessano di avere applicazione – a livello di singolo ente - tutte le disposizioni in materia di pareggio di bilancio, ex articoli 9 e 10 della legge n. 243 del 2012: sono superati gli spazi finanziari e gli strumenti di “flessibilità” del saldo;
- non sono previste sanzioni in caso di mancato rispetto dell'equilibrio di bilancio ed è mantenuta la possibilità di intervento (da parte dello Stato) in caso di andamenti di spesa non compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica.

Si riporta, di seguito, una tabella riepilogativa della distribuzione degli avanzi d'amministrazione degli enti locali (città metropolitane, province e comuni) per regione di appartenenza (dati al 31/12/2017).

REGIONE	COMUNI (milioni di euro)	PROV e CM (milioni di euro)	TOTALE (milioni di euro)	%	TOTALE (euro pro capite)
PIEMONTE	828	249	1.077	5,9%	247
VALLE D'AOSTA	89	-	89	0,5%	703
LOMBARDIA	2.874	375	3.248	17,8%	328
LIGURIA	378	47	425	2,3%	275
TRENTINO ALTO ADIGE	460	-	460	2,5%	439
VENETO	1.099	277	1.376	7,5%	284
FRIULI-VENEZIA GIULIA	413	117	530	2,9%	440
EMILIA-ROMAGNA	831	164	996	5,4%	224
TOSCANA	658	188	846	4,6%	228
UMBRIA	76	5	81	0,4%	106
MARCHE	219	54	273	1,5%	180
LAZIO	2.698	199	2.897	15,9%	508
ABRUZZO	170	139	309	1,7%	237
MOLISE	64	16	80	0,4%	267
CAMPANIA	1.201	688	1.889	10,3%	349
PUGLIA	789	310	1.100	6,0%	276
BASILICATA	94	5	99	0,5%	187
CALABRIA	200	51	252	1,4%	141
SICILIA	714	150	864	4,7%	216
SARDEGNA	1.149	227	1.376	7,5%	844
ITALIA	15.007	3.261	18.268	100,0%	314
NORD	6.973	1.228	8.201	44,9%	298
CENTRO	3.651	447	4.098	22,4%	350
SUD E ISOLE	4.382	1.586	5.969	32,7%	315

In materia di rilancio degli investimenti, appare utile dare evidenza delle misure introdotte, a decorrere dall'anno 2017, con riferimento ai contributi diretti.

In particolare, nel corso dell'anno 2017 è stata avviata una prima fase di **contributi diretti alla progettazione definitiva ed esecutiva** dei comuni della zona a rischio sismico 1 (estesa alla zona a rischio sismico 2 nel 2018 e 2019), prevista dall'articolo 41-bis del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (5 milioni di euro per l'anno 2017, 25 milioni di euro per l'anno 2018 e 30 milioni di euro per l'anno 2019). Nell'anno 2017 sono state presentate richieste per n. 1.037 progettazioni per un importo complessivo di circa 79 milioni di euro; nell'anno 2018 sono state presentate richieste per n. 1.223 progettazioni per un importo complessivo di circa 144 milioni di euro; nell'anno 2019 sono state presentate richieste per n. 2.069 progettazioni per un importo complessivo di circa 207 milioni di euro;

Per il triennio 2018-2020 sono stati previsti, inoltre, **contributi, a favore dei comuni, per interventi riferiti a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio**, previsti dalla legge di bilancio 2018⁴ (150 milioni di euro per l'anno 2018, 300 milioni di euro per l'anno 2019 e 400 milioni di euro per l'anno 2020).

A tal fine, nell'anno 2018 hanno presentato richiesta n. 4.036 comuni, per un totale di n. 10.201 opere. L'ammontare complessivo delle richieste ammonta a circa 7.153 milioni di euro.

La finalità della norma è quella di assicurare prioritariamente le risorse agli enti che presentano una minore capacità di spesa, a valere su risorse proprie, per opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio. Tale minore capacità di spesa si riscontra maggiormente per gli enti che presentano un avanzo di amministrazione negativo.

La scelta del legislatore nasce dall'esigenza di assicurare su tutto il territorio nazionale, ivi incluso quello in cui ricadono enti con criticità finanziarie – peraltro non sempre legate a gestioni “non virtuose” – la messa in sicurezza di edifici e territorio a garanzia dell'incolumità pubblica.

La ripartizione dei contributi agli investimenti per l'anno 2018 ha interessato n. 54 comuni, per un totale di 150 milioni di euro. Per quanto attiene alla distribuzione sul territorio, i comuni del nord hanno acquisito il 2,7% dei contributi, pari a 4 milioni di euro, quelli del centro il 20,0%, pari a 30 milioni di euro, e quelli del sud e delle isole il 77,3% pari a 116 milioni di euro. La distribuzione sul territorio dei contributi risulta in linea con la carenza di risorse dei comuni per le medesime aree territoriali.

⁴ articolo 1, commi da 853 a 861, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

Il criterio indicato per l'assegnazione dei contributi è complementare rispetto a quello previsto per l'assegnazione degli spazi finanziari nell'ambito del cosiddetto "Patto di solidarietà nazionale verticale" dove, diversamente, è privilegiata la maggiore incidenza del fondo di cassa rispetto all'avanzo di amministrazione.

Il "Patto di solidarietà nazionale verticale", diversamente da quanto avvenuto per i "Contributi agli investimenti", ha interessato anche l'anno 2017 e ha previsto la concessione di "spazi finanziari" agli enti locali per investimenti da realizzare attraverso l'uso dell'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito.

In particolare, il comma 485, dell'articolo 1, della legge n. 232 del 2016, come sostituito dal comma 874, lett. a), dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, (legge di bilancio 2018), assegna spazi finanziari agli enti locali, nel limite complessivo di 900 milioni di euro annui (di cui 400 milioni di euro annui destinati ad interventi di edilizia scolastica e 100 milioni di euro annui destinati a interventi di impiantistica sportiva) per ciascuno degli anni 2018 e 2019, e nel limite complessivo di 700 milioni di euro annui, per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023, nell'ambito dei patti nazionali di cui all'articolo 10, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

La ripartizione degli spazi finanziari per l'anno 2018 ha interessato n. 1.847 enti locali, di cui n. 1.809 comuni che hanno assorbito l'85 per cento degli spazi disponibili, per un valore di 767 milioni di euro. Per quanto attiene alla distribuzione sul territorio, gli enti locali del nord hanno acquisito il 63% degli spazi finanziari (55% nel 2017), quelli del centro il 10% (19% nel 2017) e quelli del sud e delle isole il 27% (26% nel 2017). La distribuzione sul territorio degli spazi finanziari risulta in linea con il complesso degli avanzi di amministrazione dei comuni per le medesime aree territoriali.

Relativamente ai singoli territori regionali, nel 2018 cresce, rispetto al 2017, il peso al nord degli enti locali di Piemonte e Veneto, rispettivamente + 4% e + 7%, e scende il peso degli enti locali della Lombardia (- 7%). Al centro cresce il peso degli enti locali dell'Emilia Romagna (+ 2%) e scende quello degli enti locali del Lazio (- 6%). Per quanto riguarda il sud e le isole, cresce il peso degli enti locali della Sardegna (+ 5%) e scende il peso degli enti locali della Puglia (- 3%).

Per tutti i singoli territori regionali che presentano crescite/decrecite rilevanti si muove, in analogia, il valore pro capite degli spazi finanziari assegnati per abitante; unica eccezione è data dagli enti locali della regione Lombardia che, pur in presenza di un minor peso – rispetto al complesso degli enti locali – degli spazi finanziari acquisiti, presentano un valore pro capite invariato derivante da una lieve contrazione in valore assoluto degli spazi acquisiti. In tutti gli altri casi varia, infatti, in positivo o negativo anche il valore assoluto degli spazi oggetto di analisi.

Passando, poi, alle tipologie di investimento, si è ritenuto opportuno effettuare una analisi differenziata per comuni e città metropolitane/province.

Nel 2018, la distribuzione degli spazi finanziari dei comuni ha interessato – in larga misura – la tipologia di investimento e, in alcuni casi, la dimensione degli enti. Il 33% degli spazi finanziari è stato assegnato per interventi di edilizia scolastica ed il 13% per interventi di impiantistica sportiva. Di rilievo gli spazi finanziari destinati agli investimenti per la ricostruzione e messa in sicurezza dei territori (4%) che, uniti agli interventi per l'adeguamento antisismico e la prevenzione del rischio idrogeologico, portano gli interventi per la sicurezza a circa l'8%. Rilevanti sono stati, poi, gli spazi finanziari assegnati ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e tra 5.000 e 15.000 abitanti per investimenti diversi (rispettivamente 23% e 4%). Agli altri investimenti non rientranti tra le priorità previste dalla normativa è stato assegnato il 15%.

Nell'ambito degli spazi assegnati al comparto comunale, i comuni inferiori ai 5.000 abitanti – includendo anche gli interventi per edilizia scolastica e impiantistica sportiva – risultano aver acquisito il 40% degli spazi finanziari complessivi. Il 37% è stato assegnato a comuni con popolazione ricompresa tra 5.000 e 20.000 abitanti. Il 14% è stato assegnato ai comuni compresi tra 20.000 e 60.000 abitanti e solo il 9% delle assegnazioni ha interessato comuni medio-grandi (con popolazione superiori ai 60.000 abitanti). Tutte le priorità di assegnazione degli spazi finanziari sono state soddisfatte; le richieste per altri investimenti, non individuati quali prioritari, sono stati soddisfatte per il 63%. Sono rimaste insoddisfatte richieste per un ammontare totale di 147 milioni di euro (spazi previsti dalla legge per 900 milioni a fronte di richieste complessive per 1.047 milioni), di cui 20 milioni di euro per impiantistica sportiva. In merito alle richieste per altri investimenti non individuati quali prioritari, si ricorda che l'assegnazione è avvenuta, come previsto dalla legge, tenendo conto della maggior incidenza del risultato di amministrazione sul fondo di cassa.

La distribuzione degli spazi finanziari delle città metropolitane e delle province nel 2018 evidenzia che il 65% degli spazi finanziari è stato assegnato per interventi di edilizia scolastica e l'1% ad interventi di impiantistica sportiva. Di rilievo gli spazi finanziari destinati agli investimenti per la prevenzione rischio idrogeologico (11%). Agli altri investimenti diversi è stato assegnato il 21%, mentre l'1% è stato destinato alla progettazione e l'1% all'adeguamento sismico.

A differenza del comparto comunale, l'assegnazione degli spazi finanziari alle città metropolitane ed alle province ha interessato limitate tipologie di investimento.

Da ultimo, il focus viene posto sulle fonti di finanziamento, ovvero utilizzo avanzi di amministrazione e ricorso al debito.

Per quanto attiene all'edilizia scolastica, il 70% degli interventi è coperto con risorse proprie degli enti locali (avanzo di amministrazione), mentre per quanto attiene all'impiantistica sportiva gli interventi finanziati da avanzo di amministrazione scendono al 55% circa.

Per quanto riguarda le altre tipologie di investimento, dall'analisi dei dati emerge che gli investimenti oggetto di acquisizione degli spazi finanziari sono coperti per più del 75% da avanzo di amministrazione.

Dal quadro sopra esposto è emersa una evidente necessità non solo di un ulteriore allentamento dei vincoli di finanza pubblica, ma, soprattutto, di rafforzare gli interventi – attraverso contributi diretti – per il rilancio degli investimenti sul territorio.

La legge n. 145 del 2018 (**Legge di bilancio 2019**) ha rafforzato le misure in campo per rilanciare gli investimenti sul territorio. Di seguito, le risorse stanziare per spese in conto capitale.

Contributi piccole opere per i piccoli comuni: 400 mln di euro per il 2019 (Articolo 1, commi 107 e seguenti); l'articolo 30, comma 14-ter, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni dalla legge n. 58 del 2019, ha previsto che il contributo è dato a regime a tutti i comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti.

In particolare, la disposizione prevede che, per l'anno 2019, sono assegnati ai comuni contributi per investimenti per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale, nel limite complessivo di 400 milioni di euro. Detti contributi sono stati assegnati, entro il 10 gennaio 2019, con decreto del Ministero dell'interno, ai comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti nella misura di 40.000 euro ciascuno, ai comuni con popolazione tra 2.000 e 5.000 abitanti nella misura di 50.000 euro ciascuno, ai comuni con popolazione tra 5.001 e 10.000 abitanti nella misura di 70.000 euro ciascuno e ai comuni con popolazione tra 10.001 e 20.000 abitanti nella misura di 100.000 euro ciascuno. Entro il 15 gennaio 2019, il Ministero dell'interno ha dato comunicazione a ciascun comune dell'importo del contributo ad esso spettante. Il comune beneficiario del contributo può finanziare uno o più lavori pubblici, a condizione che gli stessi non siano già integralmente finanziati da altri soggetti e che siano aggiuntivi rispetto a quelli da avviare nella prima annualità dei programmi triennali di cui all'articolo 21 del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016. Il comune beneficiario del contributo è tenuto ad iniziare l'esecuzione dei lavori entro il 15 maggio 2019; sul punto, l'articolo 1, comma 25, lettera a), decreto legge n. 32 del 2019 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 145 del 2018, ha previsto per i soli comuni che, alla data di entrata in vigore del citato decreto, hanno avviato l'iter di progettazione per la realizzazione degli investimenti di cui all'articolo 1, comma 107, della medesima legge n. 145 del 2018 e non hanno ancora avviato l'esecuzione dei lavori, la proroga del termine al 10 luglio 2019. Detti contributi sono erogati dal Ministero dell'interno agli enti beneficiari, per il 50 per cento previa verifica dell'avvenuto inizio dell'esecuzione dei lavori attraverso il sistema di monitoraggio di cui al comma 112 del medesimo articolo 1, della legge n. 145 del 2018 e per il restante 50 per cento previa trasmissione al Ministero dell'interno del certificato di collaudo o del certificato di regolare esecuzione rilasciato dal direttore dei lavori.

Nel caso di mancato rispetto del termine di inizio dell'esecuzione dei lavori o di parziale utilizzo del contributo, il medesimo contributo è revocato, in tutto o in parte, entro il 31 luglio 2019, con decreto del Ministero dell'interno. Le somme derivanti dalla revoca dei contributi sono assegnate, con il medesimo decreto, ai comuni che hanno iniziato l'esecuzione dei lavori in data antecedente alla scadenza del 10 luglio 2019, dando priorità ai comuni con data di inizio dell'esecuzione dei lavori meno recente e non oggetto di recupero. I comuni beneficiari di tali contributi sono tenuti ad iniziare l'esecuzione dei lavori entro il 15 novembre 2019.

Contributi alle regioni da destinare per il 70% ai comuni: 3.195 mln di euro per gli anni 2021-2033 (Articolo 1, commi 134 e seguenti).

Al fine di favorire gli investimenti, per il periodo 2021-2033, sono assegnati alle regioni a statuto ordinario contributi per investimenti per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, nel limite complessivo di 135 milioni di euro annui per gli anni dal 2021 al 2025, di 270 milioni di euro per l'anno 2026, di 315 milioni di euro annui per gli anni dal 2027 al 2032 e di 360 milioni di euro per l'anno 2033. Gli importi spettanti a ciascuna regione a valere su detti contributi (indicati nella tabella 1 allegata alla legge di bilancio 2019) possono essere modificati a invarianza del contributo complessivo, mediante accordo da sancire, entro il 31 gennaio 2020, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. I contributi sono assegnati per almeno il 70%, per ciascun anno, dalle regioni a statuto ordinario ai comuni del proprio territorio entro il 30 ottobre dell'anno precedente al periodo di riferimento. Il contributo assegnato a ciascun comune è finalizzato a investimenti per:

- a) la messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico;
- b) la messa in sicurezza di strade, ponti e viadotti;
- c) la messa in sicurezza degli edifici, con precedenza per gli edifici scolastici, e di altre strutture di proprietà dei comuni.

Il comune beneficiario del contributo deve affidare i lavori per la realizzazione delle opere pubbliche entro otto mesi decorrenti dalla data di attribuzione delle risorse. I risparmi derivanti da eventuali ribassi d'asta sono vincolati fino al collaudo ovvero alla regolare esecuzione e successivamente possono essere utilizzati per ulteriori investimenti, per le medesime finalità sopra richiamate, a condizione che gli stessi vengano impegnati entro sei mesi dal collaudo ovvero dalla regolare esecuzione.

Contributi a tutti i comuni secondo priorità definite dal legislatore: 4.900 mln di euro per gli anni 2021-2033 (Articolo 1, commi 139 e seguenti)

Sempre al fine di favorire gli investimenti, sono assegnati ai comuni contributi per investimenti relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, nel limite complessivo di 250 milioni di euro annui per gli anni dal 2021 al 2025, di 400 milioni di euro per l'anno 2026, di 450 milioni di euro annui per gli anni dal 2027 al 2031 e di 500 milioni di euro annui per gli anni 2032 e 2033. I contributi non sono

assegnati per la realizzazione di opere integralmente finanziate da altri soggetti. Gli enti comunicano le richieste di contributo al Ministero dell'interno entro il termine perentorio del 15 settembre dell'esercizio precedente all'anno di riferimento del contributo. La richiesta deve contenere le informazioni riferite alla tipologia dell'opera e al codice unico di progetto (CUP) e ad eventuali forme di finanziamento concesse da altri soggetti sulla stessa opera. La mancanza dell'indicazione di un CUP valido ovvero l'errata indicazione in relazione all'opera per la quale viene chiesto il contributo comporta l'esclusione dalla procedura. Per ciascun anno:

a) la richiesta di contributo deve riferirsi a opere inserite in uno strumento programmatico;

b) ciascun comune può inviare una richiesta, nel limite massimo di 1.000.000 di euro per i comuni con una popolazione fino a 5.000 abitanti, di 2.500.000 euro per i comuni con popolazione da 5.001 a 25.000 abitanti e di 5.000.000 di euro per i comuni con popolazione superiore a 25.000 abitanti;

c) il contributo può essere richiesto per tipologie di investimenti che sono specificatamente individuate nel decreto del Ministero dell'interno con cui sono stabilite le modalità per la trasmissione delle domande.

L'ammontare del contributo attribuito a ciascun ente è determinato, entro il 15 novembre dell'esercizio precedente all'anno di riferimento del contributo, con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, secondo il seguente ordine di priorità: a) investimenti di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico; b) investimenti di messa in sicurezza di strade, ponti e viadotti; c) investimenti di messa in sicurezza degli edifici, con precedenza per gli edifici scolastici, e di altre strutture di proprietà dell'ente. Ferme restando le priorità di cui alle lettere a), b) e c), qualora l'entità delle richieste pervenute superi l'ammontare delle risorse disponibili, l'attribuzione è effettuata a favore degli enti che presentano la minore incidenza del risultato di amministrazione, al netto della quota accantonata, rispetto alle entrate finali di competenza, ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo n. 118 del 2011, risultanti dai rendiconti della gestione del penultimo esercizio precedente a quello di riferimento, assicurando, comunque, ai comuni con risultato di amministrazione, al netto della quota accantonata, negativo, un ammontare non superiore alla metà delle risorse disponibili.

Contributi alle province per strade e scuole: 3.750 mln di euro per gli anni 2019-2033 (Articolo 1, commi 889 e seguenti).

Alle province delle regioni a statuto ordinario è attribuito un contributo di 250 milioni di euro annui per gli anni dal 2019 al 2033 da destinare al finanziamento di piani di sicurezza a valenza pluriennale per la manutenzione di strade e di scuole. Il contributo è ripartito, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da emanare entro il 20 gennaio 2019, per il 50 per cento, tra le province che presentano una diminuzione della

spesa per la manutenzione di strade e di scuole nell'anno 2017 rispetto alla spesa media con riferimento agli anni 2010, 2011 e 2012 e in proporzione a tale diminuzione e, per il restante 50 per cento, in proporzione all'incidenza determinata al 31 dicembre 2018 dalla manovra di finanza pubblica di cui all'articolo 1, comma 418, della legge 23 n. 190 del 2014, e dall'articolo 47 del decreto legge n. 66 del 2014, tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 1, commi 838 e 839, della legge n. 205 del 2017, rispetto al gettito dell'anno 2017 dell'imposta sull'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile dei veicoli, dell'imposta provinciale di trascrizione, nonché del Fondo sperimentale di riequilibrio. Le spese finanziate dalle risorse assegnate per ogni annualità devono essere liquidate o liquidabili per le finalità indicate, ai sensi del decreto legislativo n. 118 del 2011, entro il 31 dicembre di ogni anno.

Contributi a città metropolitane e province per messa in sicurezza dei ponti: 250 mln di euro per gli anni 2019-2023 (Articolo 1, comma 891).

Per la messa in sicurezza dei ponti esistenti e la realizzazione di nuovi ponti in sostituzione di quelli esistenti con problemi strutturali di sicurezza nel bacino del Po, è istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo da ripartire, con una dotazione di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2023. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del D. lgs. n. 281 del 1997, è disposta l'assegnazione delle risorse a favore delle città metropolitane e delle province territorialmente competenti e dell'ANAS Spa, in relazione alla rispettiva competenza quali soggetti attuatori, sulla base di un piano che classifichi i progetti presentati secondo criteri di priorità legati al miglioramento della sicurezza, al traffico interessato e alla popolazione servita.

Ai contributi diretti sopra richiamati vanno, poi, aggiunti quelli previsti per:

- edilizia scolastica, prevenzione rischio sismico e messa in sicurezza (cap. 7105-08 e 09);
- progettazione e messa in sicurezza edifici pubblici (art. 1, comma 1076, legge n. 205/2017).

Nonché i contributi "piccole opere" per efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile (art. 30, decreto legge 30 aprile 2019, n. 34), anno 2019, nella misura di 500 milioni di euro: gli enti beneficiari sono tutti i comuni. Le risorse, finalizzate alle opere sopra richiamate, sono assegnate agli enti sulla base della popolazione residente; l'articolo 30, comma 14-bis, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni dalla legge n. 58 del 2019, ha previsto che il contributo è dato a regime a tutti i comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti.

Si riporta, di seguito, una situazione riepilogativa dei contributi diretti.

COMUNI												
Struttura	Descrizione	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027-2031	2032	2033
Interno	CONTRIBUTI MESSA IN SICUREZZA EDIFICI E TERRITORIO (comma 853, Legge n. 205/2017)	300.000	400.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Interno	PROGETTAZIONE DEFINITIVA ed ESECUTIVA (art. 41-bis, DL n. 50/2017)	30.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MIUR	EDILIZIA SCOLASTICA (prevenzione rischio sismico e messa in sicurezza) - cap. 7105-08 e 09	392.706	185.900	40.000	-	-	-	-	-	-	-	-
PCM	BANDO PERIFERIE (DPCM 29 maggio 2017 e Delibera CIPE n. 2/2017)*	460.000	238.200	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Interno	OPERE PUBBLICHE MESSA IN SICUREZZA EDIFICI E TERRITORIO (commi 134 e seguenti, L 145/2018)	-	-	135.000	135.000	135.000	135.000	135.000	270.000	315.000	315.000	360.000
Regioni	OPERE PUBBLICHE MESSA IN SICUREZZA EDIFICI E TERRITORIO (commi 139 e seguenti, L 145/2018)	-	-	250.000	250.000	250.000	250.000	250.000	400.000	450.000	500.000	500.000
Interno	PICCOLE OPERE (comma 107 e seguenti, L 145/2018)	400.000	160.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MISE	PICCOLE OPERE (articolo 31, DL 34/2019)	500.000										
	TOTALE RISORSE PER INVESTIMENTI (legislazione vigente)	2.082.706	984.100	425.000	385.000	385.000	385.000	385.000	670.000	765.000	815.000	860.000

PROVINCE e CM RSO												
Struttura	Descrizione	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027-2030	2031-2033	
MIUR	EDILIZIA SCOLASTICA (comma 140-ter, L 232/2016)	80.000	44.100	-	-	-	-	-	-	-	-	
MIT	CONTRIBUTO PROGRAMMI STRAORDINARIA MANUTENZIONE RETE VIARIA (C. 1076, ART. 1, L 205/2017)	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000	-	-	-	-	-	
MIT	CONTRIBUTO FONDO PROGETTAZIONE MESSA IN SICUREZZA EDIFICI PUBBLICI (C. 1079, ART. 1, L 205/2017)*	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	-	
MIT-Interno	MANUTENZIONE STRADE E SCUOLE (commi 889 e seguenti, L 145/2018)	250.000	250.000	250.000	250.000	250.000	250.000	250.000	250.000	250.000	250.000	
MIT	MESSA IN SICUREZZA PONTI (comma 891, L 145/2018)	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	-	-	-	-	-	
	TOTALE RISORSE PER INVESTIMENTI (legislazione vigente)	630.000	630.000	630.000	630.000	630.000	280.000	280.000	280.000	280.000	250.000	
	* Include comuni											

4. I PRIMI SEGNALI POSITIVI: VERSO UNA INVERSIONE DI TENDENZA?

Nei paragrafi precedenti, dopo una breve analisi degli andamenti degli investimenti fissi lordi degli enti locali nel periodo 2008-2017, sono state fatte alcune riflessioni sugli effetti delle regole/manovre di finanza pubblica negli ultimi anni sul macro-aggregato in esame e sono stati esposti ulteriori elementi che possono aver influenzato negativamente gli andamenti (ritardo approvazioni bilanci di previsione, introduzione di un nuovo quadro normativo in materia di appalti, carenza di risorse).

Da ultimo è stato illustrato il percorso del Legislatore – superamento “doppio” binario per le regole di finanza pubblica e rafforzamento contributi diretti – volto a rilanciare gli investimenti sul territorio.

Per comprendere l’efficacia delle misure illustrate nel precedente paragrafo, si ritiene opportuno partire da una analisi dei bandi di gara (indicatore anticipatore della spesa) per poi concludere con i pagamenti per investimenti fissi lordi del periodo più recente (SIOPE).

Sulla base dei dati ANCE, il mercato dei lavori pubblici, nel corso del biennio 2017-18, ha evidenziato una ripresa delle opere bandite, dopo il rallentamento del 2016 dovuto, come visto prima, all’introduzione del nuovo codice degli appalti. Dopo un 2017 in crescita del 6,4% nel numero di gare pubblicate per lavori e del 33,4% posto in gara sul mercato su base annua, anche il 2018 ha chiuso con un segno positivo.

Nello scorso anno, secondo il monitoraggio Ance-Infoplus, sono stati pubblicati circa 23 mila bandi per un importo corrispondente posto in gara superiore ai 25 mld di euro. Nel 2018 sono state pubblicate quasi 3.800 gare in più rispetto all’anno precedente, per un ammontare posto in gara sul mercato superiore di 3,1 mld di euro rispetto ad un anno prima. In termini percentuali, la crescita è stata del 19,6% nel numero e del 14,2% in valore.

La rinnovata vivacità nel mercato dei lavori pubblici viene certificata anche dai dati Anac che, oltre alle gare pubblicate, comprendono anche gli inviti per i quali non vige l’obbligo di pubblicazione. Nel 2017, l’Autorità segnala, nella propria relazione annuale al Parlamento, una crescita per il comparto dei contratti pubblici di lavori dell’11% nel numero e del 12,5% in valore su base annua; tendenza che si conferma anche nei primi otto mesi del 2018.

La domanda di lavori pubblici continua a crescere anche nel I° trimestre 2019, confermando il trend positivo del biennio precedente (Fonte: ANCE).

Tra le amministrazioni locali – tutte in rialzo – i comuni, in particolare, segnano una crescita del 19,9% nel numero e del 25,6% nell’importo dei bandi di gara per lavori pubblicati rispetto al primo trimestre 2018, consolidando la dinamica positiva del biennio 2017/2018.

Di seguito, si riportano alcune tabelle riepilogative dei bandi di gara per opere pubbliche.

BANDI DI GARA - DATI A TUTTO IL MESE DI DICEMBRE

Amministrazioni locali	2018		var% 2017/2016		var% 2018/2017	
	Numero	Importo (ml€.)	Numero	Importo	Numero	Importo
Regioni	419	987	25,1	161,1	- 3,5	11,8
Province	1.905	1.562	7,9	37,9	36,0	12,1
Comuni	12.214	4.761	5,2	12,2	17,0	23,7
Comunità montane	490	195	37,7	102,4	65,5	64,0
Consorzi e Unione di comuni	1.111	654	32,3	120,3	25,1	16,5
TOTALE	16.139	8.159	8,0	33,7	19,9	19,9

BANDI DI GARA - DATI A TUTTO IL 1° TRIMESTRE 2019

Amministrazioni locali	I trim.2019		var% I trim 2018 / I trim 2017		var% I trim 2019 / I trim 2018	
	Numero	Importo (ml€)	Numero	Importo	Numero	Importo
Regioni	83	299	-4,6	11,7	22,1	195,7
Province	517	443	34,5	13,6	26,7	30,2
Comuni	2.904	1.270	17,0	22,5	19,9	25,6
Comunità montane	96	35	65,5	64,0	18,5	3,9
Consorzi e Unioni di comuni	245	150	25,2	19,1	17,2	12,9
TOTALE	3.845	2.197	19,7	19,8	20,6	35,7

A partire dagli ultimi mesi del 2018, si sono iniziati a registrare anche i primi segnali positivi nella spesa effettiva in conto capitale degli enti territoriali che è stata resa possibile, come abbiamo visto in precedenza, dall'effettivo superamento del pareggio di bilancio e dall'eliminazione di ogni vincolo sui saldi, nonché dai primi effetti dei contributi diretti.

A tal proposito, è opportuno evidenziare che, per la prima volta, dal 2008, la spesa effettiva in conto capitale dei comuni (dati SIOPE) ha registrato un'accelerazione (+15,2% rispetto all'ultimo trimestre dello scorso anno). Ciò ha consentito di far attestare i livelli di spesa dell'intero 2018 su quelli dell'anno precedente. Tale inversione di tendenza, sebbene i dati siano ancora provvisori, sembrerebbe confermata

anche nei primi 5 mesi del 2019, con un incremento del 17,1% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Il comparto delle città metropolitane e province, al contrario, ha chiuso ancora negativamente l'esercizio 2018 ma evidenzia segnali di ripresa nei primi 5 mesi del 2019, con un incremento del 18,8% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Di seguito, si riportano alcune tabelle riepilogative delle spese per investimenti fissi lordi (Fonte: SIOPE).

SPESE INVESTIMENTI - DATI A TUTTO IL MESE DI DICEMBRE

Mese	INVESTIMENTI									
	Comuni e Unioni di comuni					Province e Città Metropolitane				
	2016	2017	2018	2017/ 2019	2018/ 2017	2016	2017	2018	2017/ 2019	2018/ 2017
Gennaio	510	496	514	-2,8%	3,8%	53	43	43	-19,7%	0,3%
Febbraio	1.334	1.306	1.137	-2,1%	-12,9%	156	110	114	-29,5%	4,1%
Marzo	2.038	2.088	1.793	2,4%	-14,1%	245	194	188	-21,0%	-3,0%
Aprile	2.593	2.604	2.291	0,4%	-12,0%	309	255	231	-17,4%	-9,4%
Maggio	3.224	3.247	3.004	0,7%	-7,5%	389	329	290	-15,4%	-11,8%
Giugno	4.007	3.988	3.683	-0,5%	-7,6%	458	410	360	-10,6%	-12,1%
Luglio	4.760	4.704	4.387	-1,2%	-6,7%	548	488	446	-11,0%	-8,6%
Agosto	5.465	5.407	5.113	-1,1%	-5,4%	634	570	533	-10,1%	-6,5%
Settembre	6.170	6.108	5.789	-1,0%	-5,2%	713	648	611	-9,2%	-5,6%
Ottobre	6.947	6.833	6.562	-1,6%	-4,0%	792	723	705	-8,7%	-2,5%
Novembre	7.796	7.597	7.370	-2,5%	-3,0%	892	814	792	-8,7%	-2,7%
Dicembre	9.513	8.824	8.918	-7,2%	1,1%	1.065	977	926	-8,2%	-5,2%

SPESE INVESTIMENTI - DATI A TUTTO IL 1° TRIMESTRE 2019

Mese	INVESTIMENTI									
	Comuni e Unioni di comuni					Province e Città Metropolitane				
	2017	2018	2019	2018/ 2017	2019/ 2018	2017	2018	2019	2018/ 2017	2019/ 2018
Gennaio	496	514	621	3,8%	20,8%	43	43	41	0,3%	-4,4%
Febbraio	1.306	1.137	1.384	-12,9%	21,7%	110	114	123	4,1%	7,1%
Marzo	2.088	1.793	2.035	-14,1%	13,5%	194	188	187	-3,0%	-0,2%
Aprile	2.604	2.291	2.715	-12,0%	18,5%	255	231	262	-9,4%	13,2%
Maggio	3.247	3.004	3.518	-7,5%	17,1%	329	290	345	-11,8%	18,8%
Giugno	3.988	3.683		-7,6%		410	360		-12,1%	
Luglio	4.704	4.387		-6,7%		488	446		-8,6%	
Agosto	5.407	5.113		-5,4%		570	533		-6,5%	
Settembre	6.108	5.789		-5,2%		648	611		-5,6%	
Ottobre	6.833	6.562		-4,0%		723	705		-2,5%	
Novembre	7.597	7.370		-3,0%		814	792		-2,7%	
Dicembre	8.824	8.918		1,1%		977	926		-5,2%	