



**GLI INVESTIMENTI DEGLI ENTI LOCALI
DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA NEL
PERIODO 2016-2021**

DOCUMENTO DI ANALISI

Report sulla spesa per investimenti degli enti locali della regione Emilia-Romagna, effettuati nel periodo 2016-2021 – Realizzato a marzo 2023

Dott. Alberto Scheda

**Gabinetto del Presidente della Giunta – U.O.
Studi e ricerca Finanza Locale e spesa P.A.**

GLI INVESTIMENTI DEGLI ENTI LOCALI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA NEGLI ANNI 2016-2021

Investimenti e PNRR

Il presente report è una breve sintesi dell'andamento della spesa in conto capitale negli enti locali della Regione Emilia-Romagna. Il documento rappresenta un punto di partenza anche alla luce degli investimenti generati dal PNRR.

Il 2021 è un anno ancora poco significativo rispetto al PNRR che vede il suo avvio sostanziale nel 2022. Il 2022 è, infatti, l'anno cruciale per l'avvio della gran parte degli investimenti finanziati a valere sulle risorse del PNRR. I tempi imposti dalla Commissione Europea prevedono che entro l'anno siano avviate e concluse le procedure di evidenza pubblica relative alle nuove progettualità, per poter poi dar seguito tempestivamente all'esecuzione degli interventi che dovranno concludersi entro il 2026. Sarà quindi dai dati di consuntivo del 2022 che incominceremo a vederne gli effetti reali.

In Emilia-Romagna, alla data del presente rapporto, sono stati attribuiti finanziamenti per 6,85 miliardi di euro¹ di cui il 34,66% a comuni, il 4,35% a Province e Città Metropolitana, lo 0,76% a Unioni di Comuni ed il rimanente a varie amministrazioni pubbliche o soggetti privati (9,16%).



Figura 1 – distribuzione della spesa PNRR tra soggetti attuatori in Regione Emilia-Romagna

La Missione 2 “rivoluzione verde e transizione ecologica” è quella che assorbe il maggior numero di risorse pari a 2.912,92 milioni di euro, segue la M4 istruzione e ricerca con 1.248,76 mln di euro e M5 coesione e inclusione con 1.007,28 mln di euro.

¹ Dal sito “L'andamento in Emilia-Romagna del PNRR” <https://pnrr.regione.emilia-romagna.it/>

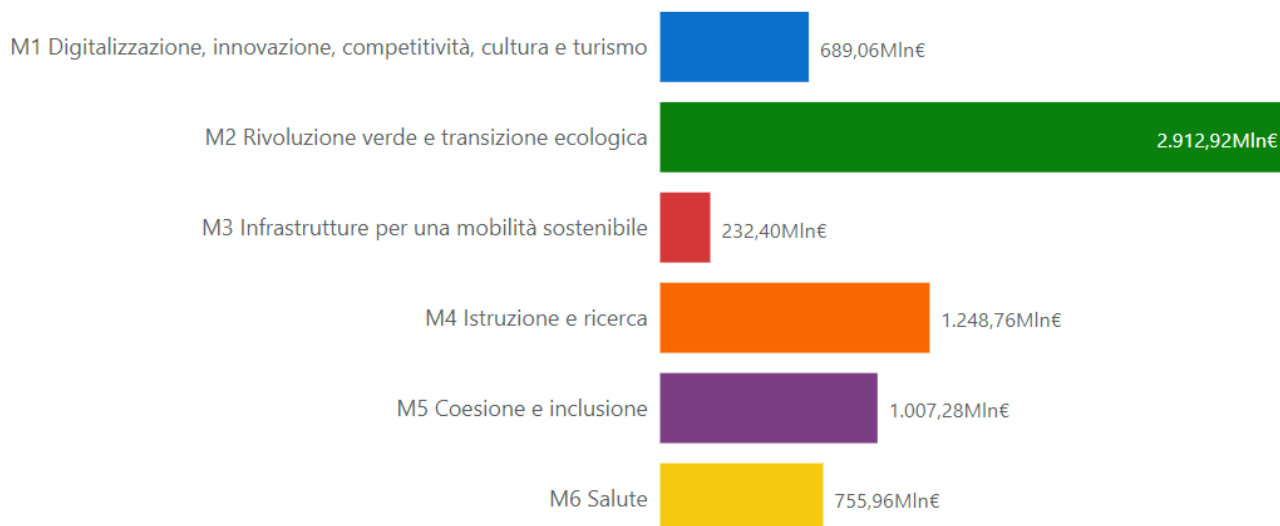


Figura 2 – distribuzione della spesa PNRR per missioni in Regione Emilia-Romagna

Il trend complessivo degli investimenti ne periodo 2016-2021

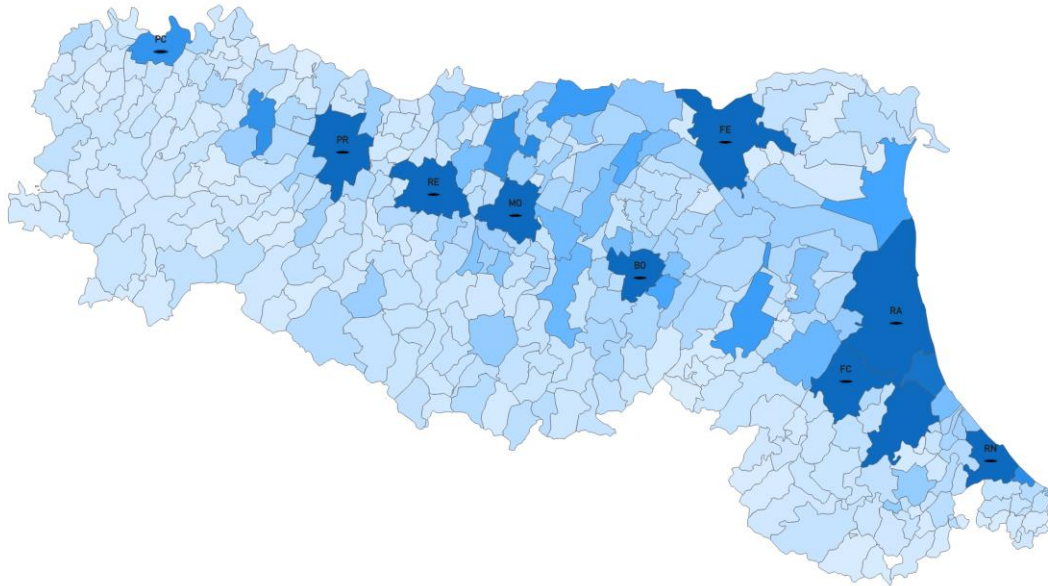


Figura 3 - spesa cumulata (impegnato) in conto capitale in € nel periodo 2016-2021 dei comuni. Colore più intenso significa maggior spesa.

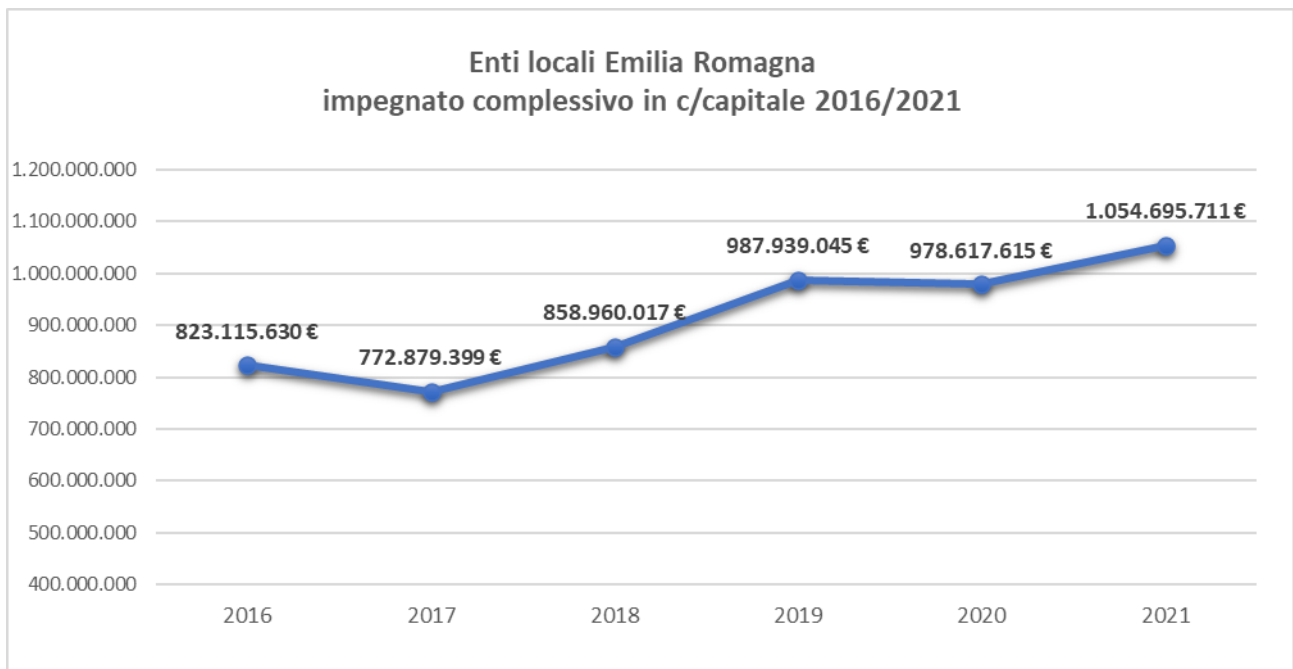


Figura 4 - spesa impegnata in conto capitale in € nel periodo 2016-2021 per l'aggregato comuni, province, unioni della Regione Emilia-Romagna

L'impegnato della spesa in conto capitale dal 2017 è in crescita quasi costante, nel 2020 la crescita si è bloccata con una impercettibile diminuzione del 0,9% rispetto all'anno precedente che ha segnato lo stop dovuto agli effetti del rallentamento delle attività dovuto al Covid19.

L'anno 2021

Il 2021 vede invece già gli effetti della ripresa delle attività post pandemia. Con la legislazione emergenziale sono state introdotte misure di semplificazione in materia di contratti pubblici ed edilizia (d.l. n. 76/2020), i cui effetti si coniugano con la flessibilizzazione delle procedure di utilizzazioni dei contributi agli investimenti degli enti territoriali (art. 1, cc. da 29 a 69 della legge di bilancio per il 2020) e con la semplificazione dei processi di programmazione e di attuazione degli interventi, finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione-FSC (co. 309) e da numerose altre misure del settore. Inoltre, dal 2021, per la gestione in conto capitale è prevista una disciplina derogatoria in relazione alle esigenze di sviluppo tempestivo delle previsioni del PNRR. Le deroghe contabili che dovrebbero facilitare gli interventi del PNRR e quindi la spesa per investimenti fino al 2026 sono molte: iscrivere in bilancio i finanziamenti di derivazione statale ed europea anche in esercizio provvisorio o nella gestione provvisoria; possibilità di accertamento delle entrate da risorse PNRR e fondi complementari sulla base della delibera di riparto senza attendere l'impegno dell'amministrazione erogante (art. 15, d.l. n. 77/2021); la possibilità di ottenere anticipazioni di cassa dal MEF in qualità di soggetto attuatore (art. 15, co. 4-bis, d.l. n. 77/2021); la possibilità di affidare la progettazione senza dover inserire la relativa opera nei documenti di programmazione ex art. 21 del codice dei contratti pubblici; la possibilità di utilizzazione delle quote vincolate non impegnate, confluite in avanzo di amministrazione, anche per gli enti in disavanzo in deroga ai limiti previsti dall'art. 1, cc. 897 e 898, della l. n. 145/2018 (art. 15, co. 3, d.l. n. 77/2021).

Il valore cumulato di investimenti nel periodo è di ben 5.476.207.417 € con un aumento medio per tutti gli enti nel 2021 rispetto al 2020 del 7,8%. Per i comuni l'aumento è del 7,9%, per le province del 13%, mentre c'è un calo importante sugli investimenti delle Unioni (-16,3%).

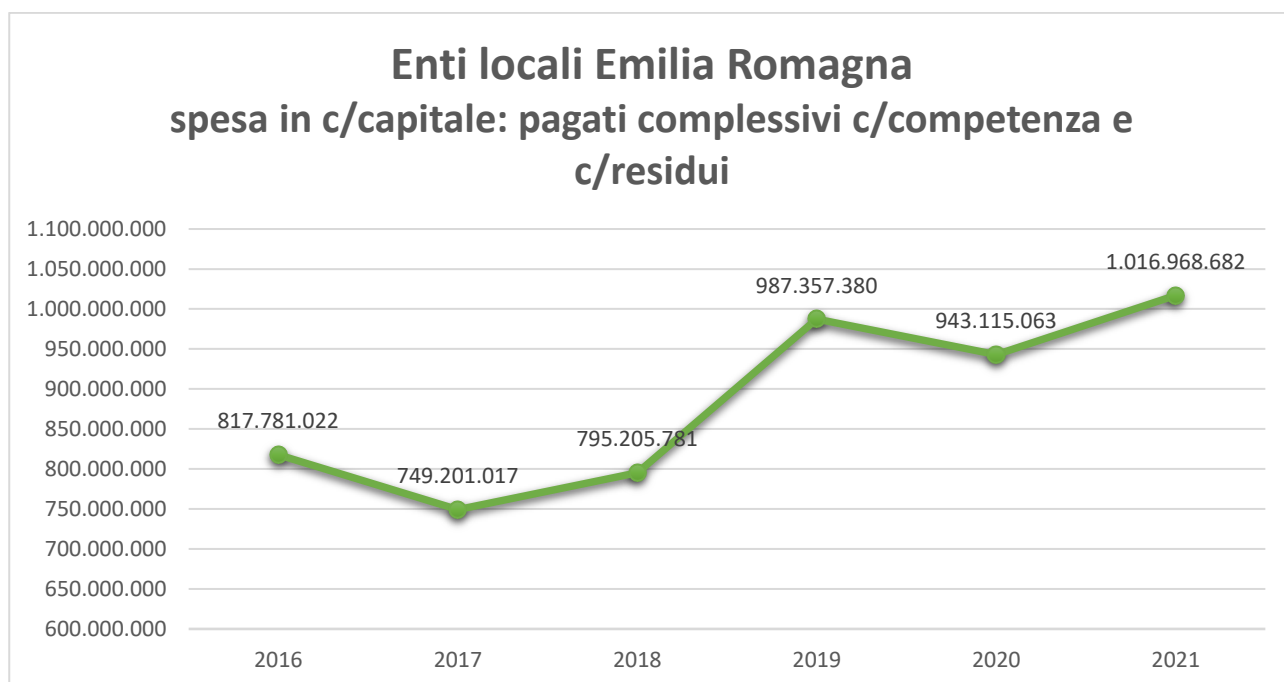


Figura 5 - pagamenti in conto capitale € nel periodo 2016-2021 per l'aggregato comuni, province, unioni della Regione Emilia-Romagna

Esattamente omogeneo l'andamento del pagato in capitale (conto competenza e conto residui) nel periodo considerato. I valori sono ovviamente diversi essendo diversa la natura della posta contabile (pagato invece che impegnato) che risente dello sfasamento temporale dei pagamenti. Anche qui sul rallentamento del 2020 ha sicuramente inciso la pandemia mentre è evidente la ripresa dell'attività post emergenza. I pagamenti complessivi ammontano a 5.309.628.946 €

Spesa in conto capitale Comuni

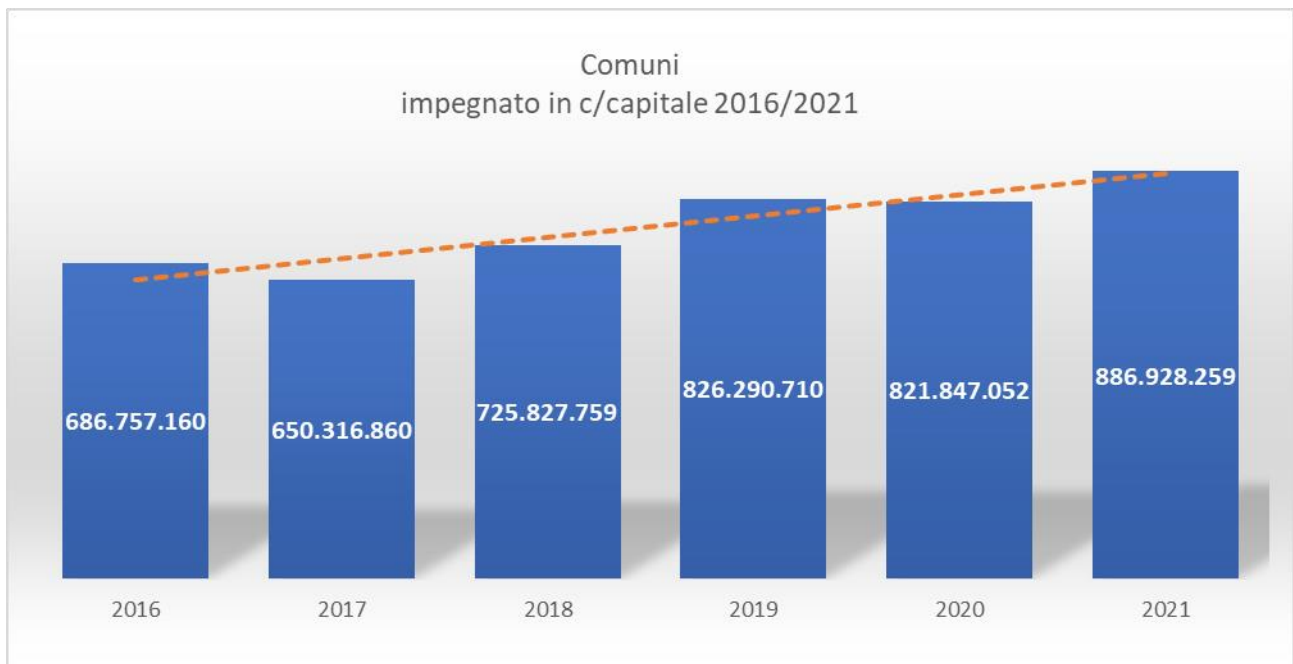


Figura 6 - spesa impegnata in conto capitale in € nel periodo 2016-2020 per i comuni e linea di tendenza

I comuni sono ovviamente gli enti che hanno la maggior capacità di spesa in conto capitale, pari all'84% del totale del comparto enti locali. Seguono le province con il 12% e le unioni con il 4%. Va tenuto presente che fino al 2018 i vincoli di finanza pubblici, il c.d. "patto di stabilità" ha imposto limiti di spesa in varie modalità che ha inciso anche sulla spesa per investimenti. Dal 2019 questi vincoli sono stati definitivamente superati. Il trend dei comuni è costantemente in crescita dal 2017, per effetto, si ipotizza, del superamento di questi vincoli di finanza pubblica (ottobre 2018). Il superamento del pareggio di bilancio avvenuto definitivamente grazie alla legge 145/2018, ha consentito di liberare risorse per gli investimenti di circa 100 milioni di euro all'anno, passando da 726 milioni nel 2018 a 826 nel 2019. Altri elementi che hanno stimolato gli investimenti a partire dal 2018 sono la Legge 145/2018 che ha previsto, al comma 134 dell'art. 1, che fossero assegnati alle Regioni per il periodo 2021-2034 contributi per investimenti per la progettazione e per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio². Tale fondo è stato istituito con l'impegno, da parte di ciascuna Regione, di assegnare almeno il 70% dello stanziamento, per ciascun anno, ai Comuni del proprio territorio entro il 30 ottobre dell'anno precedente al periodo di riferimento. Tali fondi, a seguito della pubblicazione nella G.U. n. 229 del 24 settembre 2021 sono confluiti nell'ambito del PNRR.

Il 2020 subisce un arresto a causa della pandemia e si stabilizza sugli stessi valori dell'anno precedente. **Nel 2021 si ha una crescita di quasi l'8% rispetto al 2020, è l'anno della ripresa dal Covid e riflette una tendenza nazionale.** Il 2021 segna quindi un'inversione di tendenza rispetto al 2020 che è stato un anno di "sospensione" della crescita, fermandosi ai valori del 2019.

Il trend dei pagamenti è più altalenante risentendo probabilmente della diversa cronologia degli stati di avanzamento, nonché di una possibile non puntuale applicazione delle regole contabili in sede di riaccertamento dei residui. I pagamenti, dopo un calo rispetto al 2016, sono comunque in crescita costante dal 2017 al 2019. I pagamenti del 2020 sono diminuiti anche a seguito dei rallentamenti delle attività dovute

² La legge prevede investimenti per interventi di viabilità e per la messa in sicurezza e lo sviluppo di sistemi di trasporto pubblico anche con la finalità di ridurre l'inquinamento ambientale, per la rigenerazione urbana e la riconversione energetica verso fonti rinnovabili, per le infrastrutture sociali e le bonifiche ambientali dei siti inquinati, nonché per investimenti di cui all'articolo 3, comma 18, lettera c), della legge 24 dicembre 2003, n. 350

alla pandemia. Vedono infatti un calo di circa 59 milioni di euro nei pagamenti rispetto al 2019, corrispondente ad un - 7% sul 2019. **Nel 2021 rispetto all'anno precedente i pagamenti in conto capitale crescono dell'8.66%**, attestandosi però ad un livello molto più basso della media nazionale che è del +16%³. Sicuramente a livello nazionale ha inciso l'aumento dei prezzi dei materiali che già dal 2021 ha comportato, interventi del Governo nazionale tesi a consentire un corrispondente adeguamento delle somme da corrispondere alle imprese (decreto Sostegni bis DL 73/2021, L. 106/2021).

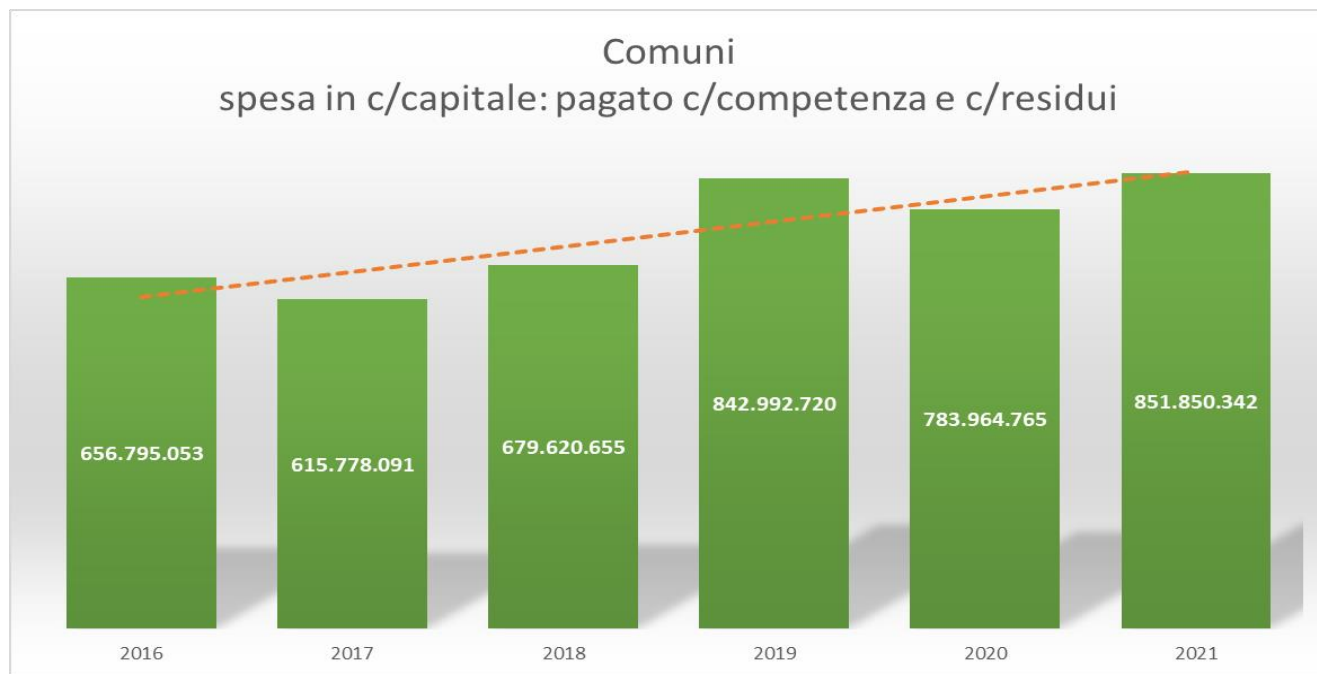


Figura 7 - pagamenti in conto capitale € nel periodo 2016-2020 per i comuni della Regione Emilia Romagna, linea di tendenza

Spese in conto capitale Province e Città Metropolitana

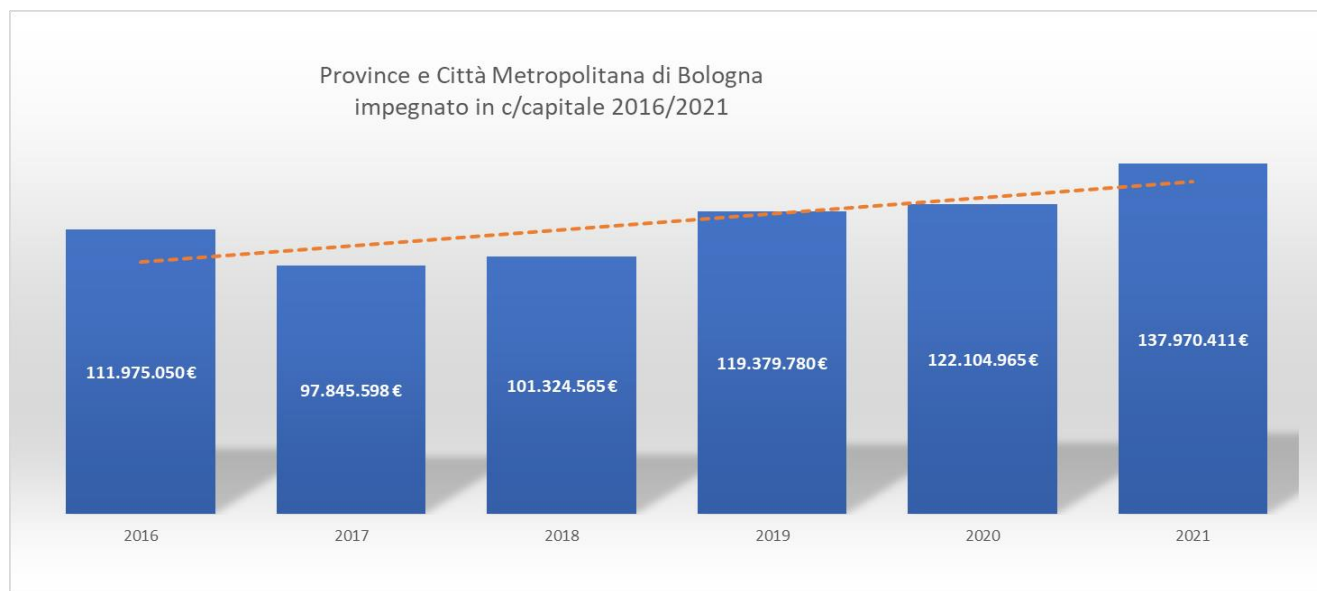


Figura 8 - spesa impegnata in conto capitale in € nel periodo 2016-2020 per le province e la città metropolitana di Bologna, linea di tendenza

Anche **Il trend delle province dell'Emilia-Romagna e della Città metropolitana di Bologna** ha lo stesso andamento dei comuni con un calo dell'impegnato nel 2017 che poi riprende costantemente fino al 2020. Al

³ La finanza territoriale - Rapporto 2022. Rubettino- *Le nuove sfide per i comuni alla luce del PNRR* pag. 26

contrario dei comuni invece i pagamenti hanno notevoli oscillazioni di anno in anno e mostrano un trend decrescente dal 2016 al 2018, frutto probabilmente della riduzione di risorse dovuta alla riforma normativa della L. Delrio. Il 2016 è stato l'anno con il maggior volume di pagamenti che finora, nonostante la lenta crescita di questi anni non ha ancora eguagliato. Complessivamente se quindi in termini di impegnato i valori hanno oscillazioni contenute (18% quella massima) nei pagamenti, che risentono dello sfasamento temporale della realizzazione delle opere, sono decisamente più marcati. Da rilevare che, al contrario dei comuni i pagamenti nel 2020 crescono del 14,3% e mantengono, **anche per il 2021 un andamento in crescita (+12% rispetto al 2020)**

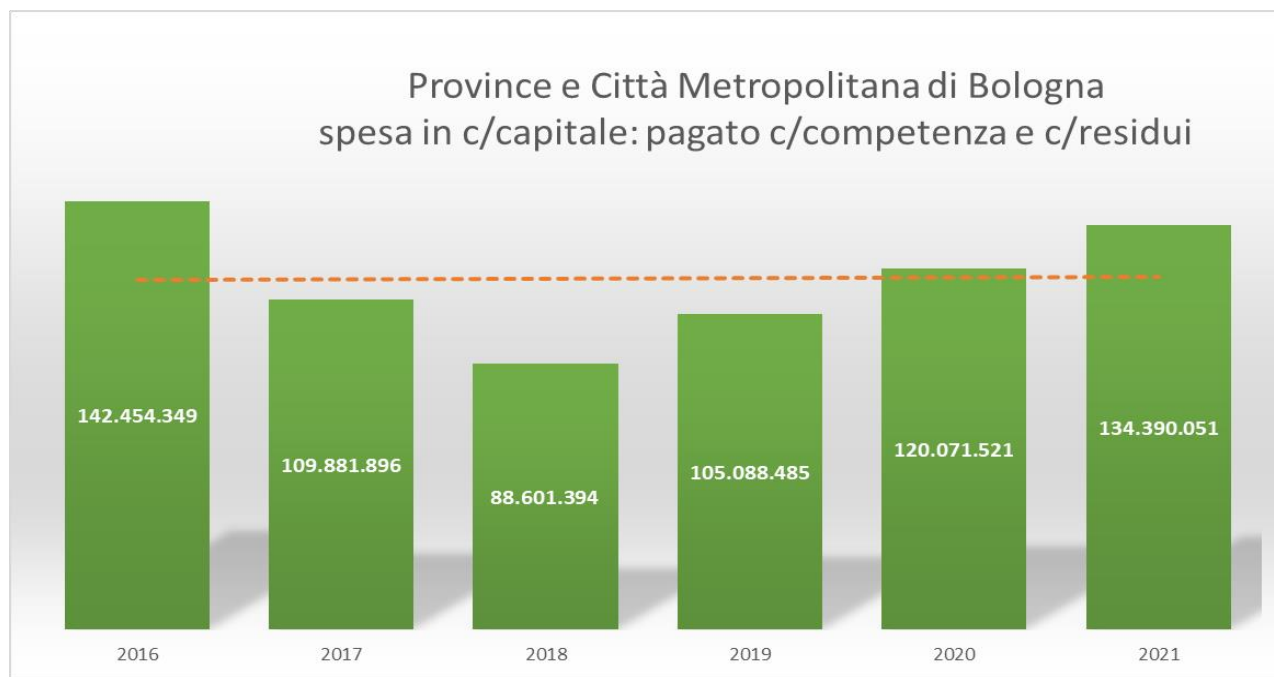


Figura 9 - pagamenti in conto capitale € nel periodo 2016-2020 per le province e la città metropolitana di Bologna, linea di tendenza

Spesa in conto capitale Unioni di Comuni

Le Unioni⁴ sono gli enti di più recente costituzione, l'esiguità degli investimenti è dovuta al fatto che solo in pochi casi sono state conferite le funzioni relative ai lavori pubblici o all'edilizia scolastica, la titolarità degli investimenti è quindi rimasta prevalentemente sui comuni. La maggior parte delle spese in conto capitale delle Unioni sono quindi afferenti agli acquisti di mezzi e attrezzature o investimenti informatici. Va anche rimarcato che le Unioni di comuni sono sempre state escluse dai vincoli di finanza pubblica, ovvero dall'obbligo di rispettare il saldo del patto di stabilità/pareggio di bilancio posto invece a carico dei singoli comuni fino a tutto l'esercizio 2018, questo può quindi aver determinato parte della crescita iniziale.

Anche il trend degli impegni e dei pagamenti in conto capitale è comunque in crescita fino al 2019 per poi diminuire nel 2020 e nel 2021. Il 2019 è stato l'anno di maggior spesa, con un impegnato pari a 42 milioni di euro. Stesso andamento per i pagamenti che nel 2020 vedono però solo una lievissima diminuzione e un rilevante calo nel 2021 del 16,3%. Questo dimostra l'impatto ancora discontinuo e sporadico delle Unioni rispetto agli investimenti, si rimarca comunque che nel periodo considerato la crescita è stata enorme, nel 2020 le Unioni hanno più che raddoppiato i loro investimenti rispetto al 2016. Prendendo il 2021, come nell'anno precedente, 11 unioni hanno fatto investimenti superiori al milione di euro, di cui il più rilevante pari a 2.916.189 €. Si rileva positivamente che quasi tutte le unioni hanno comunque sostenuto spesa in conto capitale, anche se alcune solo per poche migliaia di euro.

⁴ I valori comprendono anche il Nuovo circondario Imolese, assimilabile ad una Unione di Comuni.

E' bene ricordare che Le Unioni di comuni per finanziare gli investimenti possono contrarre mutui con la Cassa Depositi e Prestiti spa e con l'Istituto per il Credito Sportivo come tutti gli enti locali. Gli enti finanziatori chiedono apposite garanzie ai comuni aderenti all'unione per concedere mutui all'unione stessa ed in particolare l'impegno, da parte dei comuni interessati, a subentrare in tutte le obbligazioni esistenti in capo all'unione nei confronti di Cassa depositi e prestiti in caso di inadempimento da parte dell'ente.

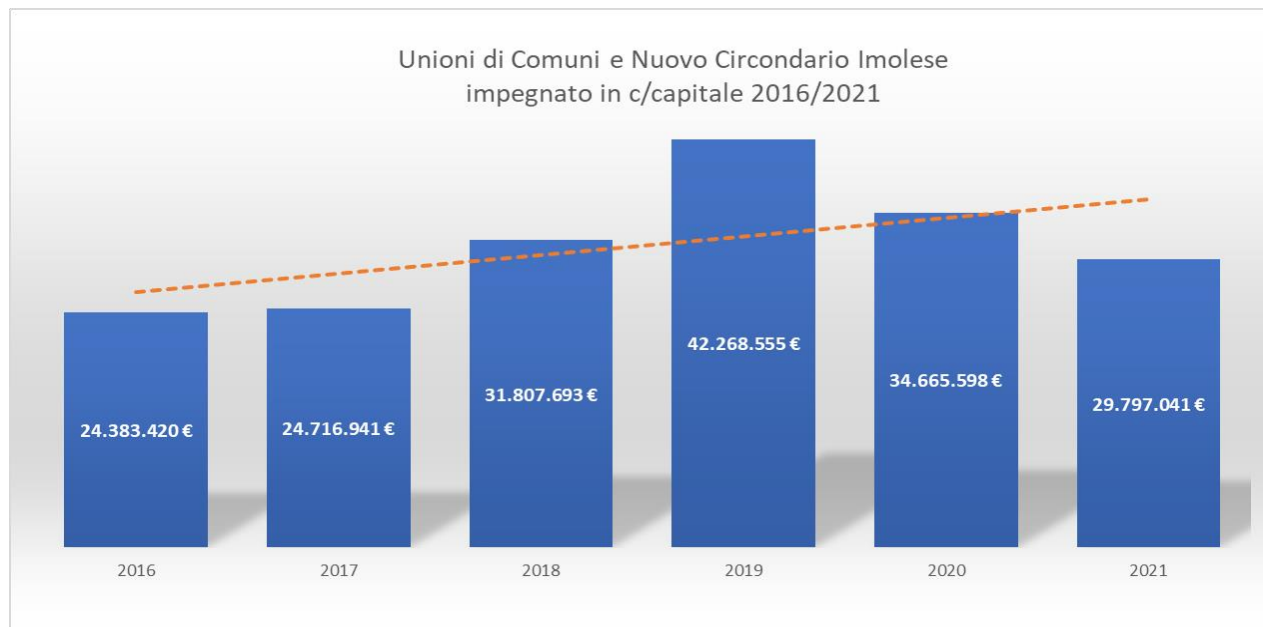


Figura 10 - spesa impegnata in conto capitale € nel periodo 2016-2020 dalle Unioni di comuni e linea di tendenza

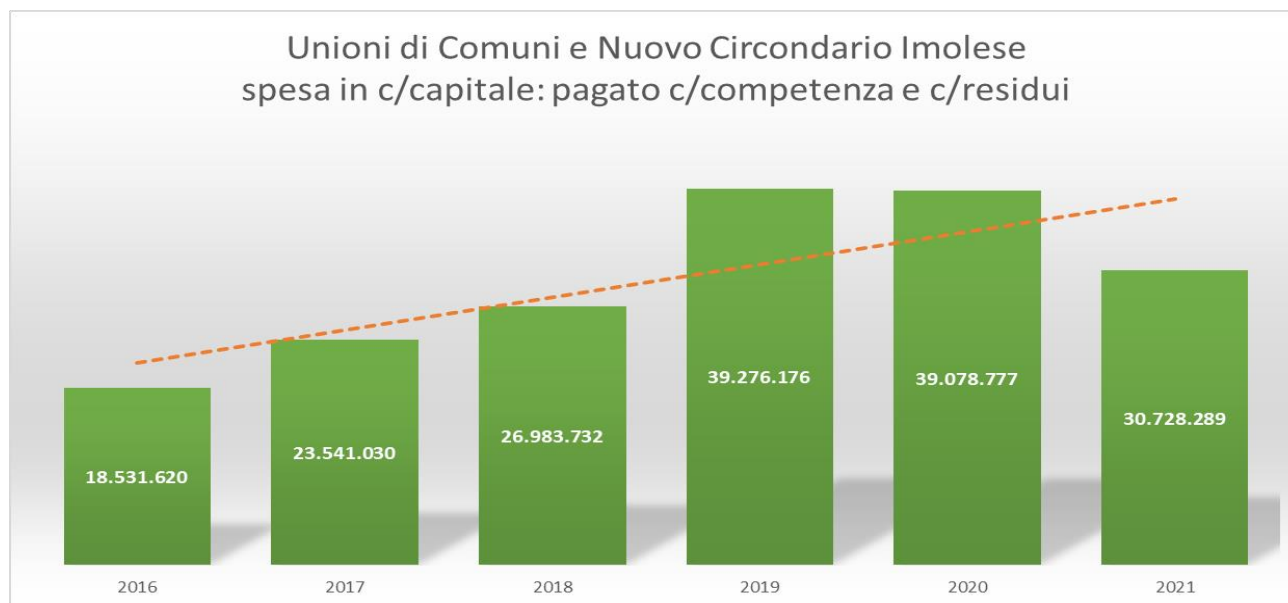


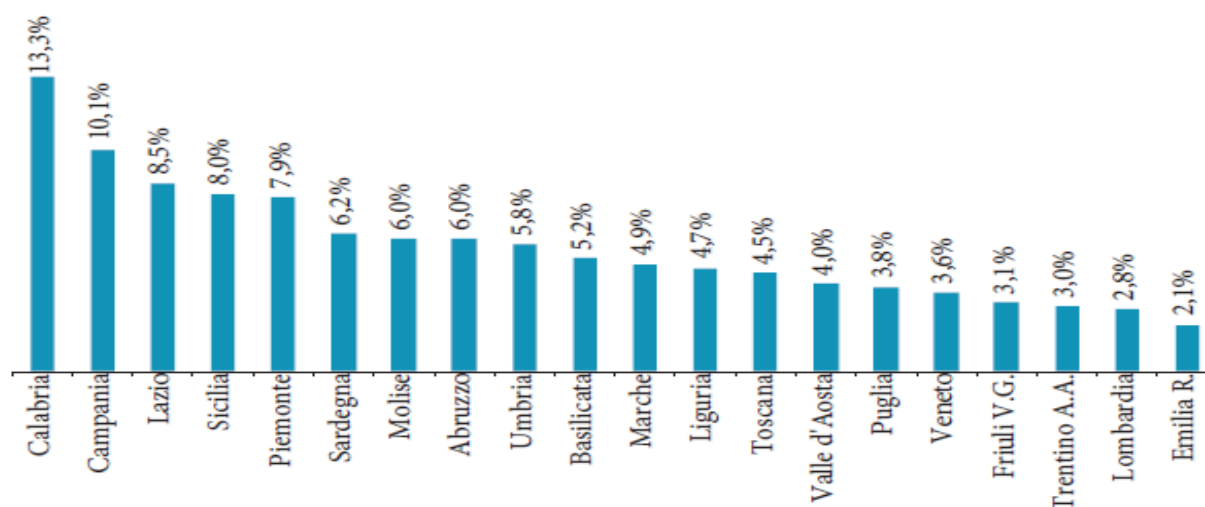
Figura 11 - pagamenti in conto capitale € nel periodo 2016-2020 dalle Unioni di comuni e linea di tendenza

Le fonti di finanziamento degli investimenti

La composizione e la dinamica delle fonti di finanziamento evidenzia un trend davvero impressionante per il totale degli enti locali. La voce principale sono le entrate in c/capitale (titolo IV delle entrate), valori di accertato da rendiconti degli enti (contributi agli investimenti da altre PA, entrate da alienazioni, etc..) che passano da 536 milioni del 2016 ai 888 milioni del 2021. La dinamica temporale delle entrate totali per il finanziamento degli investimenti vede un incremento costante dal 2016 al 2021. L'utilizzo dell'avanzo per

investimenti cresce costantemente nel periodo 2016-2021. Nel 2021 più che raddoppia rispetto al 2016, (voce “P” Utilizzo avanzo di amministrazione per spese di investimento) passando da 198 milioni ai 463 del 2021. **L'accensione di prestiti ha invece un andamento convesso nell'arco temporale, si contrae dal 2016 al 2018 poi riparte dal 2019 fino al 2021 in cui assume un valore rilevante di 131 milioni di euro con un +2,9%.**

L'utilizzo di prestiti per gli investimenti è un dato strutturale che non deve preoccupare tenuto anche conto, che gli enti locali della regione sono tra i meno indebitati a livello nazionale (il debito dei comuni RER rappresenta il 2,1% del totale nazionale nel 2020⁵). Il debito per abitante dei comuni della regione nel 2020 è di 780 € pro capite (figura 13) e rappresenta dopo i comuni del Veneto (755) il dato più basso a livello nazionale la cui media è 1.285 € pro capite. Inoltre il peso dell'indebitamento delle amministrazioni locali della regione Emilia-Romagna è quello che ha il minor peso a livello nazionale rispetto al PIL, collocandosi all'ultimo posto con 2,19% ⁶



* Valori stimati.

Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT, Banca d'Italia e Prometeia, 2022.

Figura 12 – Debito delle amministrazioni locali: peso sul PIL (%) per regione – Anno 2020

⁵La situazione debitoria dei Comuni oggetto di indagine negli esercizi 2019 e 2020 Pag 215 della Corte dei conti, RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI Comuni, Province e Città metropolitane ESERCIZI 2019-2021 DELIBERAZIONE N.11/SEZAUT/2022/FRG

⁶ “Il finanziamento degli investimenti degli Enti locali e territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo” Salvio Capasso, Agnese Casolaro - La finanza territoriale Rapporto 2022 - Rubettino

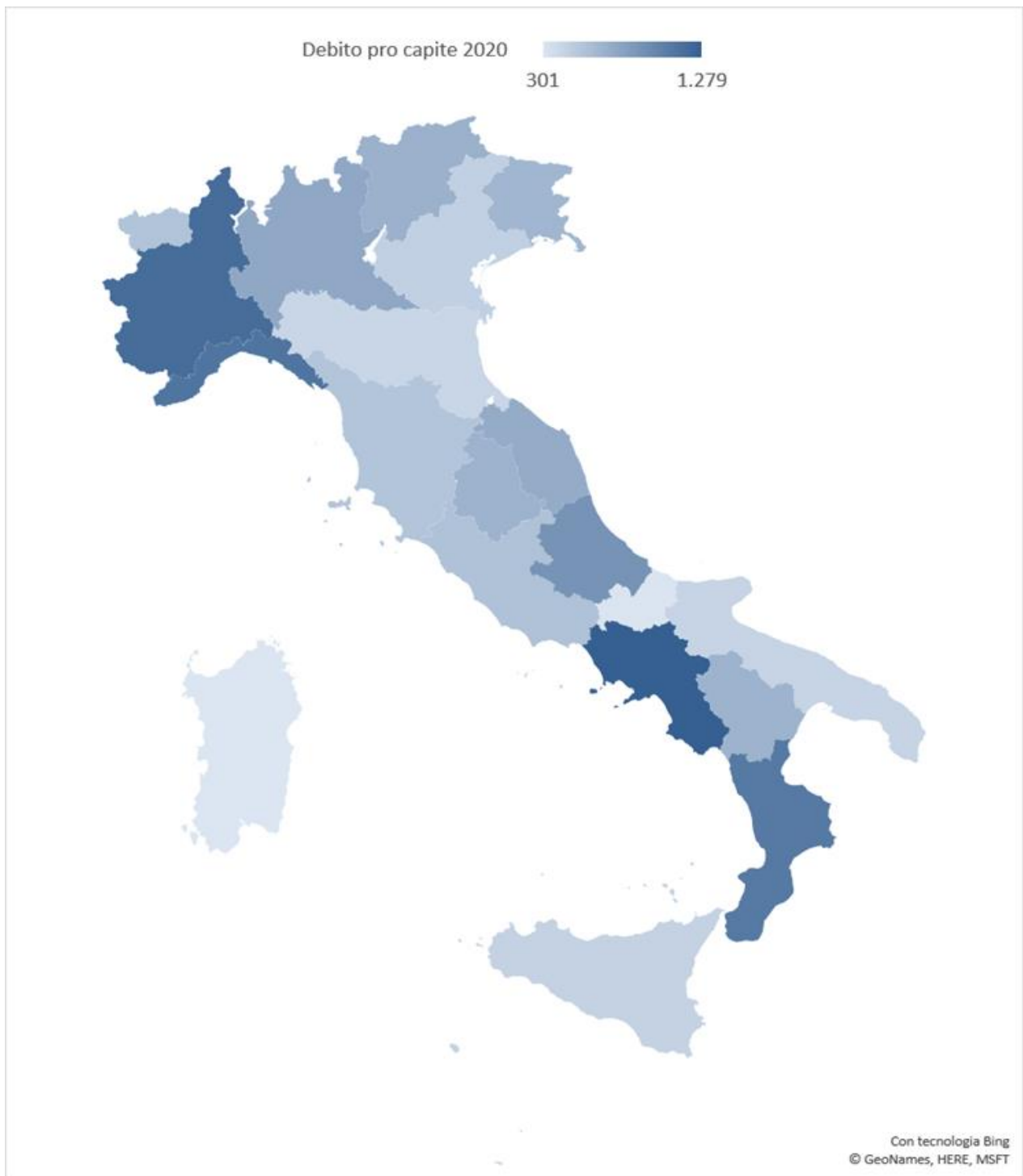


Figura 13 – Debiti di finanziamento dei comuni pro-capite anno 2020 . Fonte Corte dei conti Delibera RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI DELIBERAZIONE N. 11/SEZAUT/2022/FRG pag 219

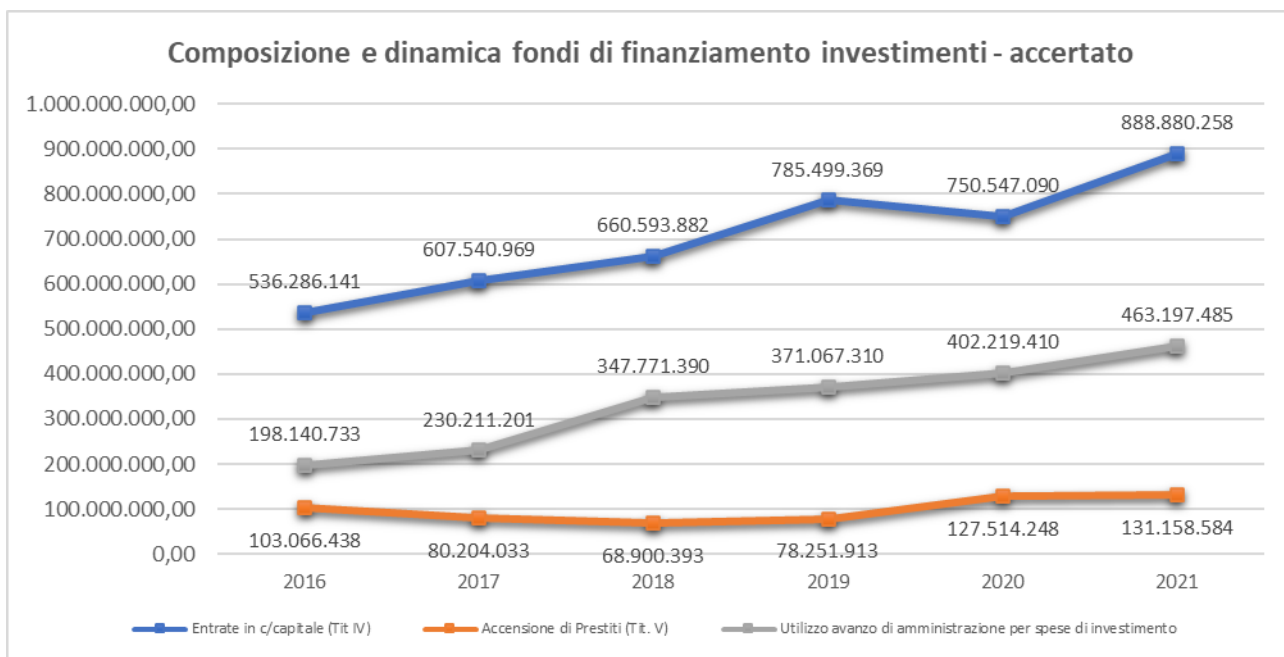


Figura 14 - composizione e dinamica fonti di finanziamento investimenti, valori di accertato in € nel periodo 2016-2021 per tutti gli EL e linee di tendenza (entrate in c/capitale tit IV, Accensione di prestiti, utilizzo avanzo)

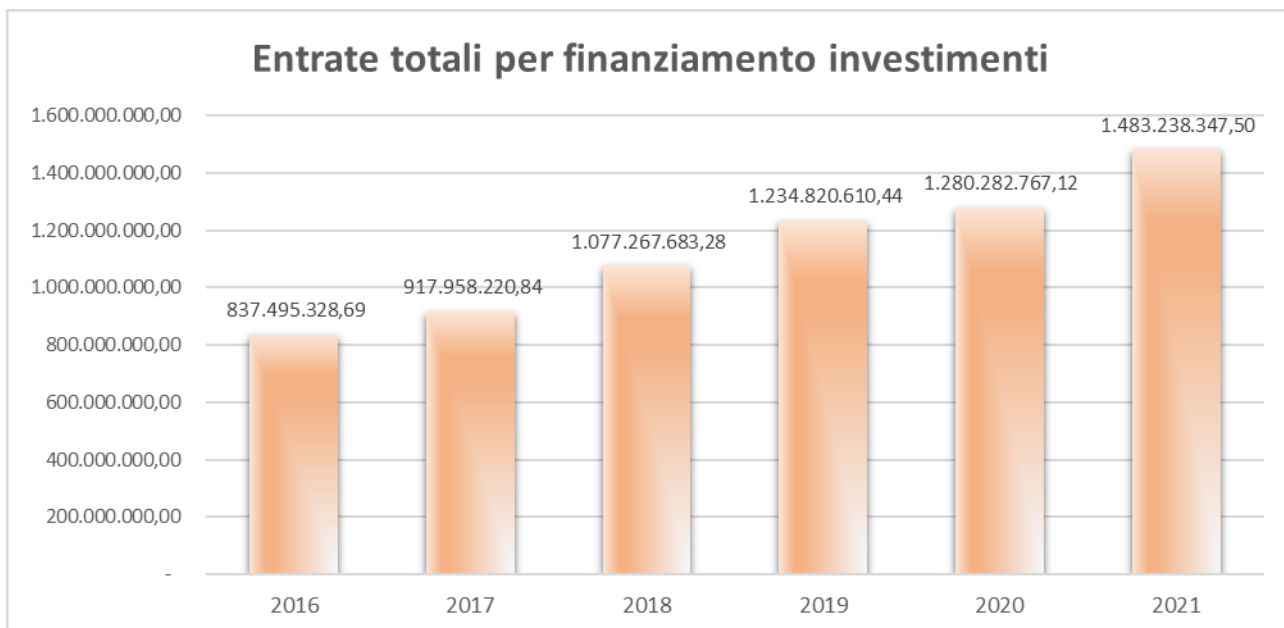


Figura 15 - totale fonti di finanziamento investimenti, valori di accertato in € nel periodo 2016-2021 per tutti gli EL (totale entrate in c/capitale tit IV + Accensione di prestiti + utilizzo avanzo).

Nei totali le principali entrate destinate al finanziamento degli investimenti sono costantemente aumentate dal 2016 al 2021. L'incremento è stato significativo e ha segnato a fine periodo un + 77% rispetto al 2016. Ciò lascia ben sperare per il proseguimento della ripresa degli investimenti

Conclusioni

I sei anni in esame mostrano un trend di crescita degli investimenti, sia per l'impegnato che per il liquidato, seppur con qualche battuta di arresto dovuta alla pandemia nel 2020. Nel periodo considerato, 2016-2021, sono stati fatti investimenti per oltre 5,4 miliardi di euro, di cui la parte principale dovuta ai Comuni. Anche i pagamenti sono in crescita rispetto al 2020 passando da 943.115.063 € a 1.016.968.682 €.

E' difficile attribuire a singoli elementi la crescita in oggetto, Sicuramente il superamento dei vincoli di finanza pubblica, poi rimossi da fine 2018. Anche singole norme possono aver influito positivamente in questi anni, come le leggi di bilancio 2018 e 2019 in cui sono state inserite disposizioni che, da un lato, consentono agli enti locali la possibilità di utilizzo di risorse prima indisponibili (risorse non costituite da entrate finali e limitato uso delle risorse accantonate nell'fpv) per effetto delle decisioni della Corte costituzionale⁷, dall'altro, prevedono lo stanziamento di fondi, contributi e finanziamenti da destinare agli enti locali per specifiche politiche di investimento (edilizia scolastica, emergenza ambientale, riqualificazione urbana, sicurezza periferie) oltre che per la realizzazione o il completamento di opere pubbliche. Gli interventi normativi hanno riguardato anche l'aspetto procedurale, inserendo misure di semplificazione e snellimento delle procedure di appalto e di affidamento⁸.

I comuni sono il maggior soggetto investitore del territorio, seguiti dalla province e infine con valori molto più bassi dalle unioni. Le province e la città metropolitana vedono negli anni 2017-2018 i valori minimi per poi riprendere. Le Unioni di comuni hanno una minima parte negli investimenti, visto anche la scarsa diffusione della gestione associata dei servizi lavori pubblici e hanno visto un picco nel 2019 per poi diminuire di nuovo.⁹

⁷ Sentenze Corte costituzionale nn. 247/2017 e 101/2018

⁸ Ci si riferisce, in particolare, ai decreti c.d. Sblocca cantieri (d.l. 32/2019) e Semplificazione (d.l. 34/2019).

⁹ Alla ricerca ha collaborato nell'analisi dati la Dott.ssa **Sabrina Lupato** Settore del servizio coordinamento delle politiche europee, programmazione, riordino istituzionale e sviluppo territoriale, partecipazione, cooperazione, valutazione - Direzione Generale Risorse, Europa, Innovazioni e Istituzioni.

Appendice: metodologia e fonti

L'analisi è stata svolta considerando le somme impegnate negli esercizi considerati (senza il fondo pluriennale vincolato¹⁰) ed il pagato (pagato in conto competenza e in conto residui). I valori sono presi dal sito "finanza del territorio"¹¹ della Regione Emilia-Romagna, che è alimentato dalla BDAP (banca dati dei bilanci degli enti locali), unico dato ufficiale sui bilanci degli enti locali. Per semplicità di rappresentazione si è considerato il titolo II della spesa in conto capitale come l'equivalente di investimenti. L'analisi è a valori nominali dell'anno di riferimento, vista la bassa incidenza dell'inflazione degli anni considerati si considerano dati sostanzialmente confrontabili.

"L'impegnato" nella spesa di investimento è una buona approssimazione di quanto realizzato. Le spese di investimento sono impegnate negli esercizi in cui scadono le singole obbligazioni passive derivanti dal contratto o dalla convenzione avente ad oggetto la realizzazione dell'investimento, sulla base del relativo cronoprogramma. Anche per le spese di investimento che non richiedono la definizione di un cronoprogramma, l'imputazione agli esercizi della spesa riguardante la realizzazione dell'investimento è effettuata nel rispetto del principio generale della competenza finanziaria potenziata, ossia in considerazione dell'esigibilità della spesa.

Il "liquidato", in conto competenza e residui esprime il valore di quanto è stato effettivamente pagato sia sugli impegni dell'anno che su quelli di anni precedenti. Può essere influenzato, rispetto agli stati di avanzamento da ritardi nei pagamenti che teoricamente dovrebbe essere contenuti ai 30 gg dalla fattura. L'analisi si è suddivisa quindi in tre gruppi di enti locali per seguirne meglio la dinamica (Comuni, Province e città Metropolitana di Bologna e Unioni di Comuni).

¹⁰ Il fondo pluriennale vincolato è lo strumento attraverso cui l'armonizzazione contabile ha inteso dare evidenza allo sfasamento temporale che intercorre tra l'acquisizione delle entrate e l'effettuazione delle spese dalle stesse finanziate. Esso quindi:

- In parte spesa, rappresenta le entrate accertate ed esigibili nell'esercizio, che finanziano spese impegnate ma esigibili negli esercizi successivi
- In parte entrata, rappresenta le medesime entrate che vengono riportate a nuovo per dare copertura finanziaria alle spese esigibili nell'esercizio o in esercizi successivi

¹¹ Vedasi il sito finanza del territorio <https://finanze.regione.emilia-romagna.it/finanza-del-territorio>