

GLI INVESTIMENTI NEGLI ENTI LOCALI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA NEGLI ANNI 2016-2020

Premesse metodologiche

Il presente report è un breve sintesi dell'andamento della spesa in conto capitale negli enti locali della Regione. Il documento vuole essere una prima rappresentazione del trend degli investimenti anche alla luce delle prospettive generate dal PNRR.

L'analisi è stata svolta considerando le somme impegnate negli esercizi considerati (senza il fondo pluriennale vincolato¹) ed il pagato (pagato in conto competenza e in conto residui). I valori sono presi dal sito "finanza del territorio"² della Regione Emilia-Romagna, che è alimentato dalla BDAP (banca dati dei bilanci degli enti locali), unico dato ufficiale sui bilanci degli EL. 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 suddivide gli enti locali in tre gruppi:

- Comuni,
- Province e città metropolitana di Bologna
- Unioni di comuni

¹ 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:

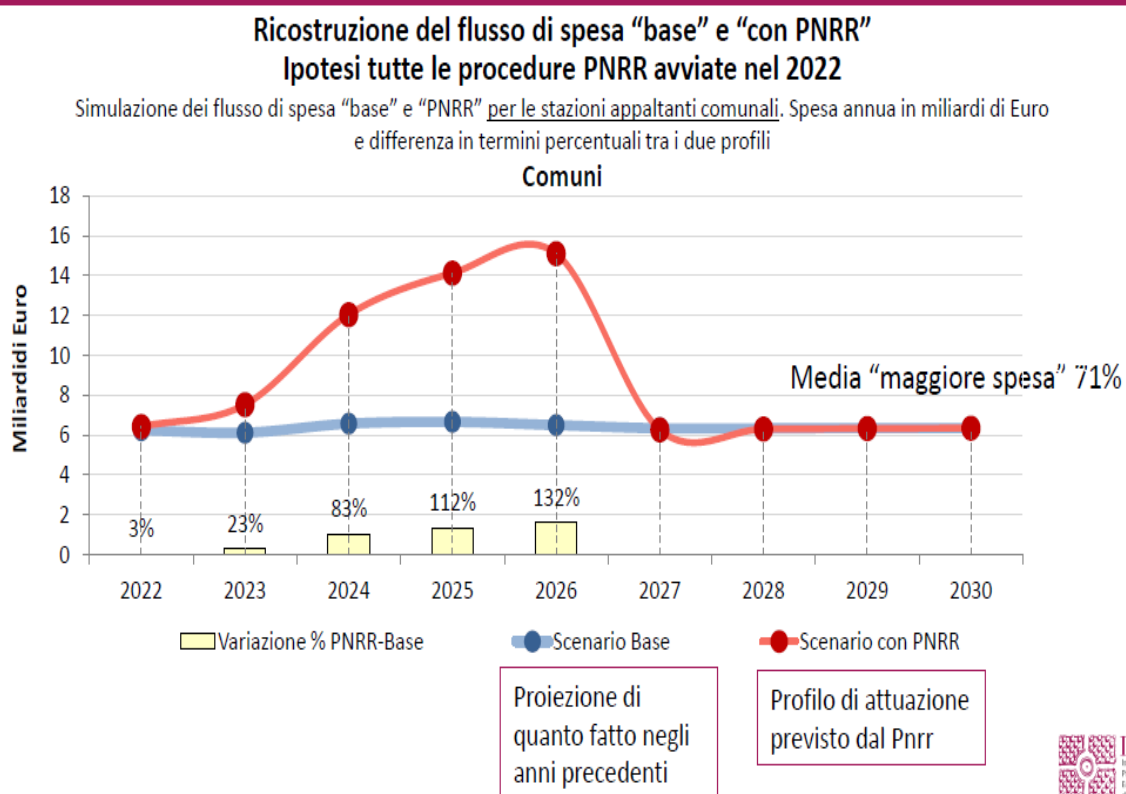
- In parte spesa, rappresenta le entrate accertate ed esigibili nell'esercizio, che finanziano spese impegnate ma esigibili negli esercizi successivi
- In parte entrata, rappresenta le medesime entrate che vengono riportate a nuovo per dare copertura finanziaria alle spese esigibili nell'esercizio o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

² Vedasi il sito finanza del territorio <https://finanze.regione.emilia-romagna.it/finanza-del-territorio>

Investimenti e PNRR

Nel complesso Comuni, Province, Città metropolitana e Unioni hanno fatto investimenti complessivi nel 2020 per quasi 1 miliardo di euro. Per effetto degli interventi connessi all'attuazione del PNRR si stimano maggiori investimenti, su base nazionale, di circa 12 miliardi l'anno³. Se confermato, si tratterebbe di un valore pari a oltre il 40% del valore annuo medio della spesa in conto capitale annua nazionale effettuata dagli enti locali nel triennio 2018-2020. Uno studio dell'IRPET Toscana⁴ prevederebbe questi incrementi, rispetto agli investimenti base dei Comuni per effetto del PNRR: 3% sul 2022, 23% sul 2023, 83% sul 2024, 112% sul 2025, 132% sul 2026.

Il PNRR un cambio di scala per le amministrazioni. L'attuazione



³ Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza Novembre 2021.

⁴ Gli investimenti pubblici locali negli scenari del PNRR Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo, IV CONVEGNO NAZIONALE DI CONTABILITÀ PUBBLICA, Venezia | 17 Dicembre 2021 "Il comune nella finanza globale: i conti pubblici nel "front office" dello Stato alla prova del NGUE"

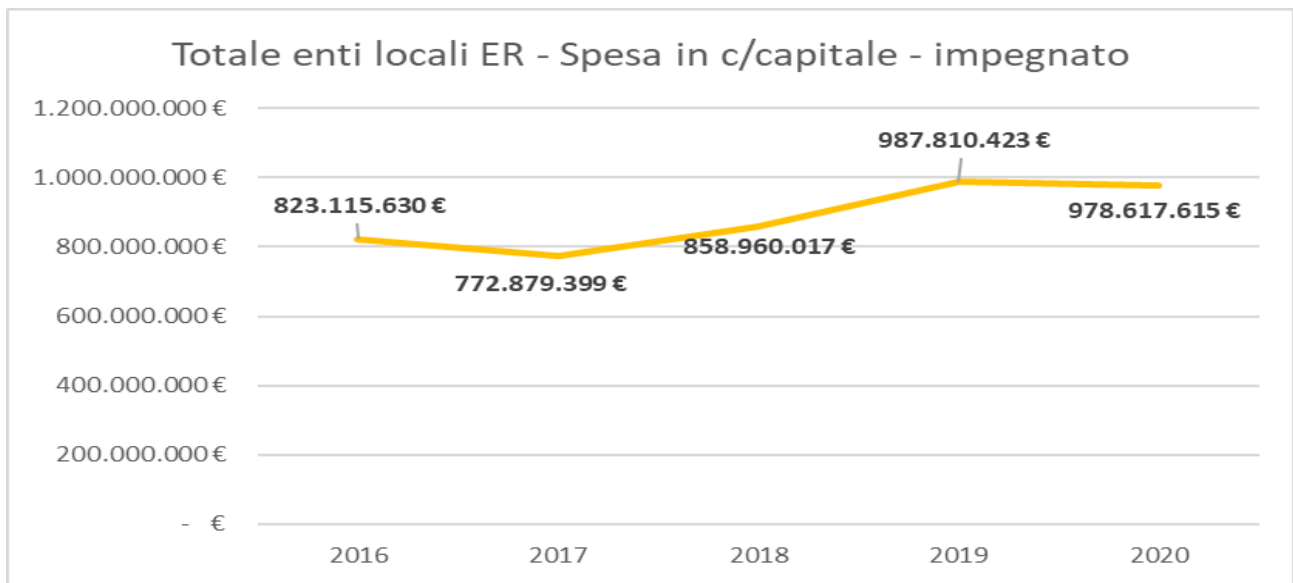


Fig.1 spesa impegnata in conto capitale in € nel periodo 2016-2020 per l'aggregato comuni, province, unioni della Regione Emilia-Romagna, linea di tendenza.

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. Il valore cumulato nei cinque anni è di ben 4.421.383.084 € di investimenti.

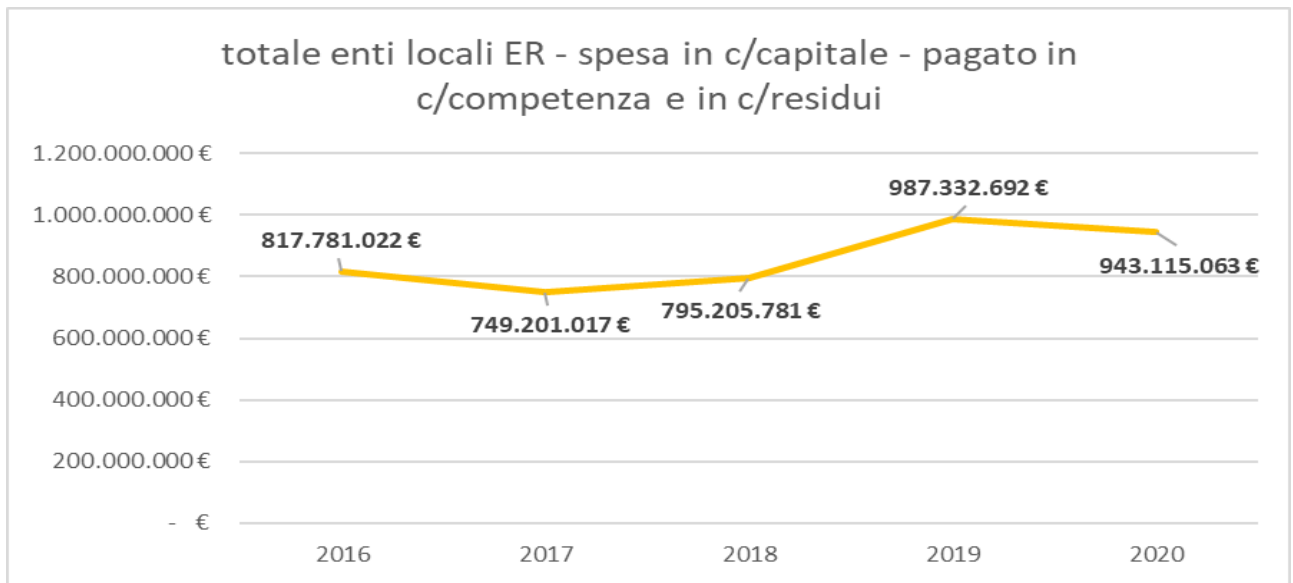


Fig.2 pagamenti in conto capitale € nel periodo 2016-2020 per l'aggregato comuni, province, unioni della Regione Emilia Romagna, linea di tendenza.

Esattamente omogeneo l'andamento del pagato in capitale (conto competenza e conto residui) nei cinque anni considerati. 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. I pagamenti complessivi nei 5 anni ammontano a 4.292.635.576 €

Spesa in conto capitale Comuni

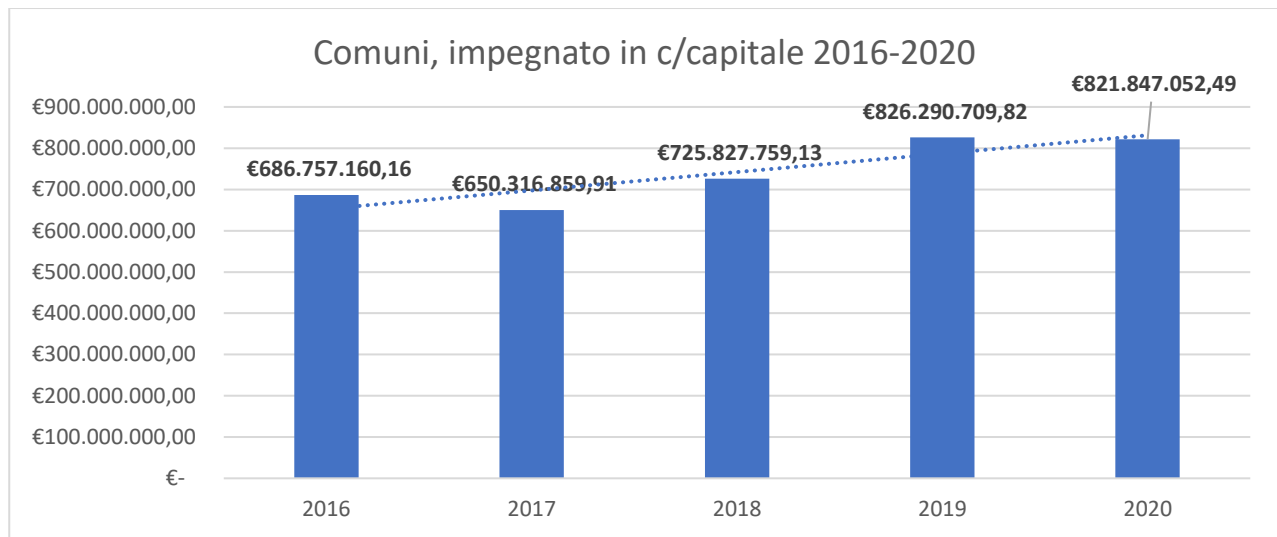


Fig.3 spesa impegnata in conto capitale in € nel periodo 2016-2020 per i comuni e linea di tendenza

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). Ciò è dimostrato dal sensibile incremento registrato dagli impegni a partire dal 2019, confermato anche nel 2020. 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. Il 2020 subisce un arresto a causa della pandemia e si stabilizza sugli stessi valori dell'anno precedente. 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 alla pandemia. Vedono infatti un calo di circa 59 milioni di euro nei pagamenti rispetto al 2019, corrispondente ad un - 7% sul 2019.

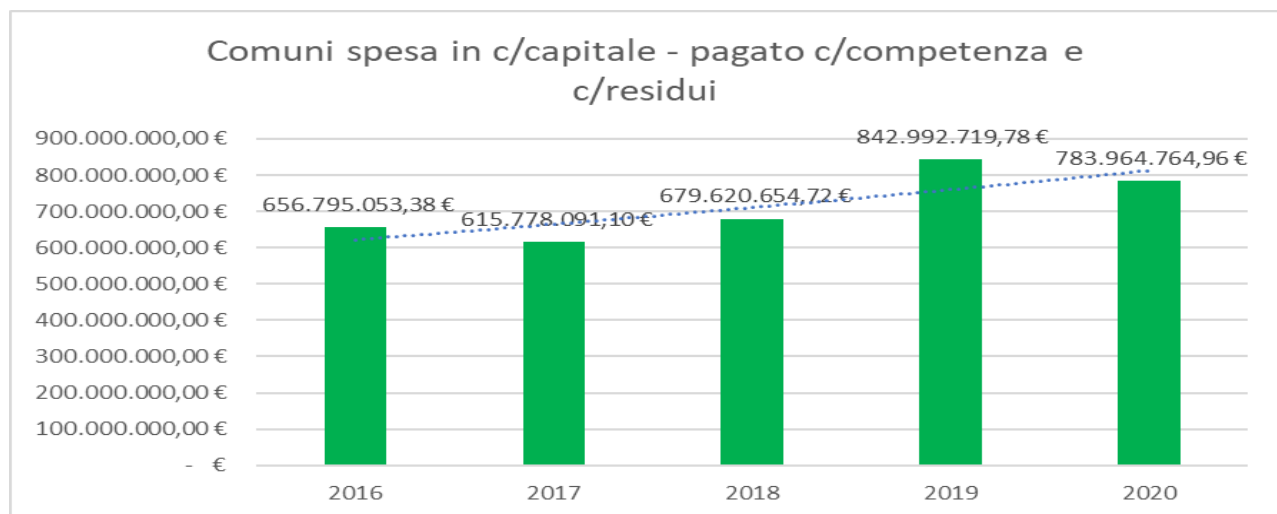


Fig.4 pagamenti in conto capitale € nel periodo 2016-2020 per i comuni della Regione Emilia Romagna, linea di tendenza.

Spese in conto capitale Province e Città Metropolitana

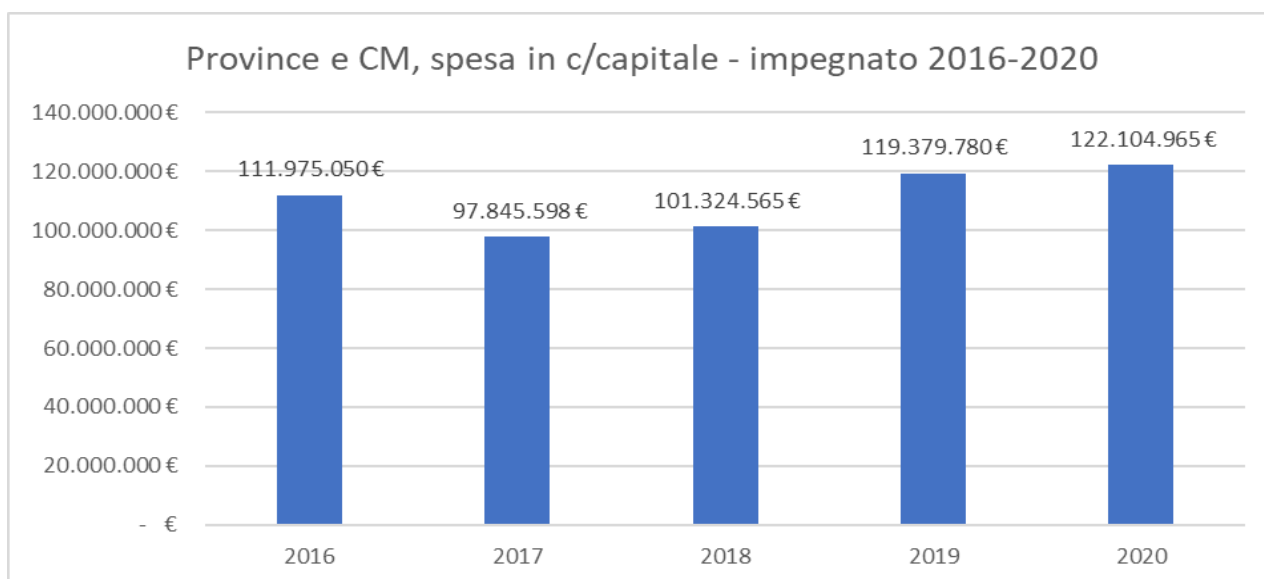


Fig.5 spesa impegnata in conto capitale in € nel periodo 2016-2020 per le province e la città metropolitana di Bologna, linea di tendenza

Anche Il trend delle province 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 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. Dai rilevare che, al contrario dei comuni i pagamenti nel 2020 crescono del 14,3%

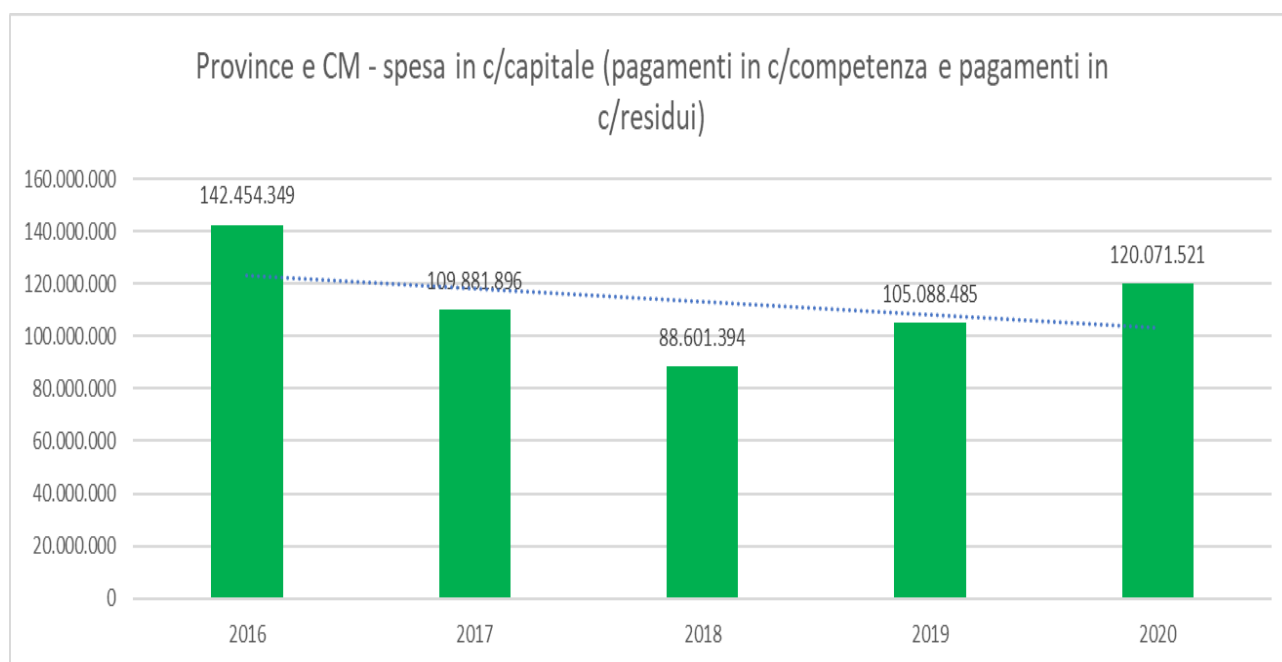


Fig.6 pagamenti in conto capitale € nel periodo 2016-2020 per le province e la città metropolitana di Bologna, linea di tendenza.

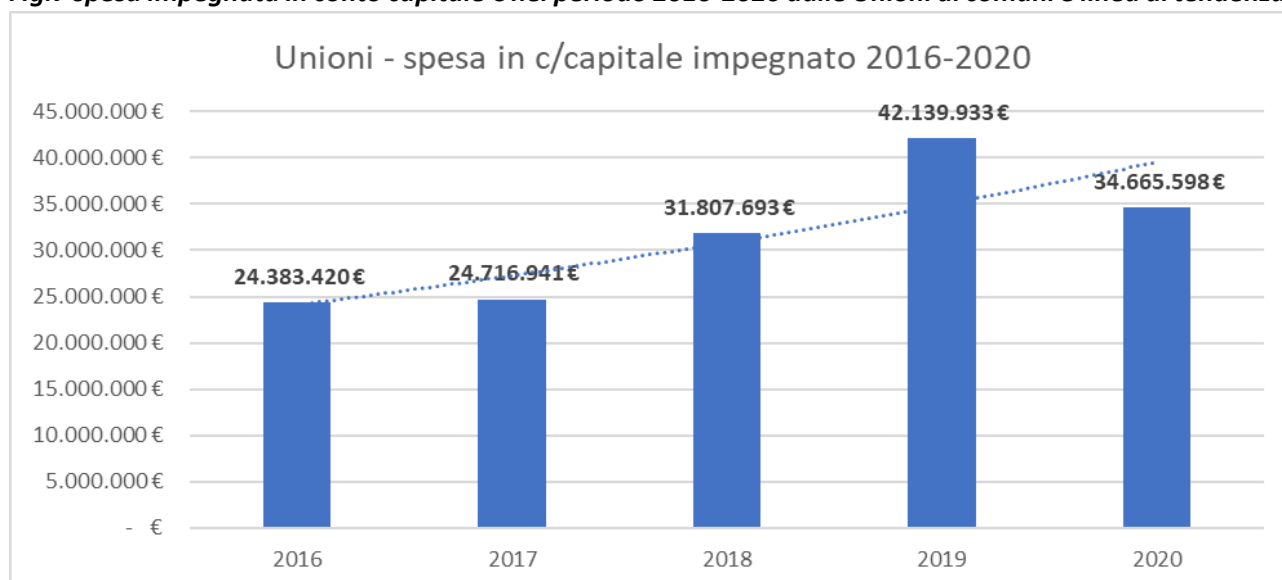
Spesa in conto capitale Unioni di Comuni

Le Unioni⁵ 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 per le note ragioni dovute alla pandemia. 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, 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. Considerando che ad oggi solo due Unioni hanno conferito la funzione Lavori pubblici, Ambiente ed Energia gli importi sono ragguardevoli e di buon auspicio alla luce delle risorse aggiuntive che saranno erogati agli enti per la gestione del PNRR. Prendendo ad esempio il 2020, 11 unioni hanno fatto investimenti superiori al milione di euro, di cui il più rilevante pari a 3,8 milioni. Si trova una certa corrispondenza fra Unioni "consolidate" e investimenti, a rimarcare che la dimensione e il conferimento di molte funzioni favorisce l'allocazione sull'unione degli investimenti. Si rileva positivamente che quasi tutte le unioni hanno comunque sostenuto spesa in conto capitale, anche se alcune solo per poche migliaia di euro.

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.

Fig.7 spesa impegnata in conto capitale € nel periodo 2016-2020 dalle Unioni di comuni e linea di tendenza.



⁵ I valori comprendono anche il Nuovo circondario Imolese, assimilabile ad una Unione di Comuni.

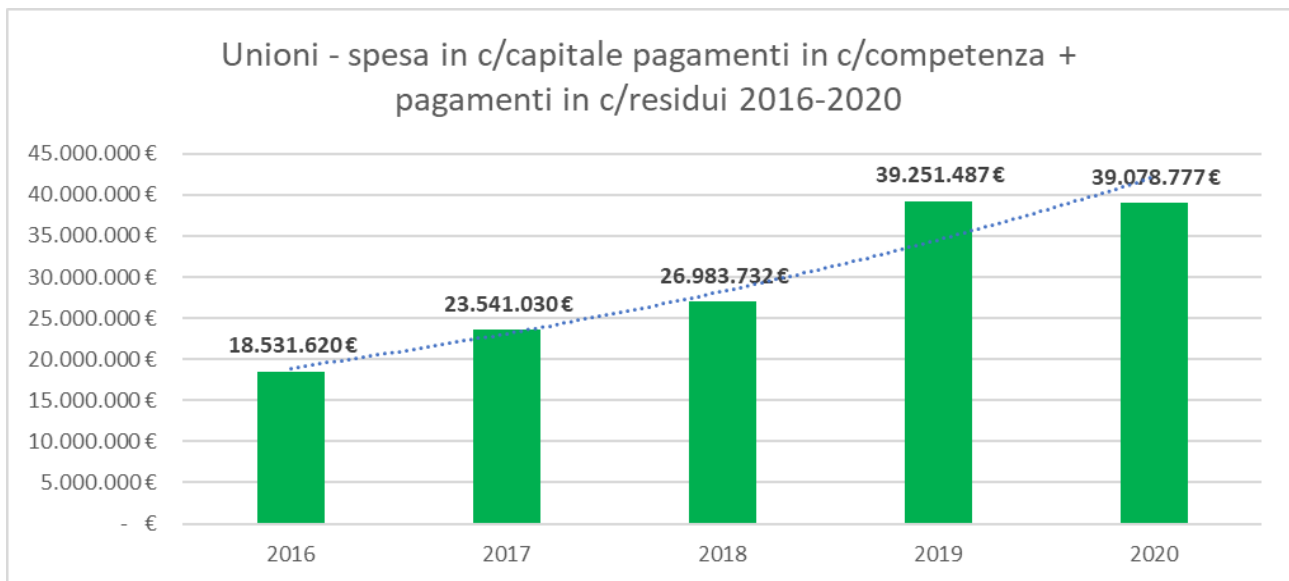


Fig.8 pagamenti in conto capitale € nel periodo 2016-2020 dalle Unioni di comuni e linea di tendenza.

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 750 milioni del 2020. Nel 2019 per supportare la ripresa in settori di intervento particolarmente critici per gli enti locali è stato concesso un contributo erariale per il sostegno degli investimenti dei Comuni e Province pari a 64,13 mln di euro ed un contributo diretto specificamente ai Comuni per investimenti per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale pari a 400 mln di euro. La dinamica temporale è la solita con un incremento costante dal 2016 al 2019 e un rallentamento nel 2020 dovuto alla pandemia. L'utilizzo dell'avanzo per investimenti nel 2020 raddoppia rispetto al 2016, (voce "P" Utilizzo avanzo di amministrazione per spese di investimento) passando da 198 milioni ai 402 del 2020, qui l'aumento è costante anche nel 2020. L'accensione di prestiti ha invece un andamento convesso nell'arco temporale, si contrae dal 2016 al 2018 poi riparte nel 2019 e nel 2020 assume un valore rilevante di 127 milioni di euro. 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 4,9% del totale nazionale nel 2019⁶). Il debito per abitante dei comuni della regione nel 2019 è di 758 € pro capite e rappresenta insieme ai comuni del veneto (733) il dato più basso a livello nazionale la cui media è 1.228 € pro capite.

⁶La situazione debitoria dei Comuni oggetto di indagine negli esercizi 2018 e 2019 Pag 202 della Corte dei conti, RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI Comuni, Province e Città metropolitane ESERCIZI 2019-2020 DELIBERAZIONE N.11/SEZAUT/2021/FRG

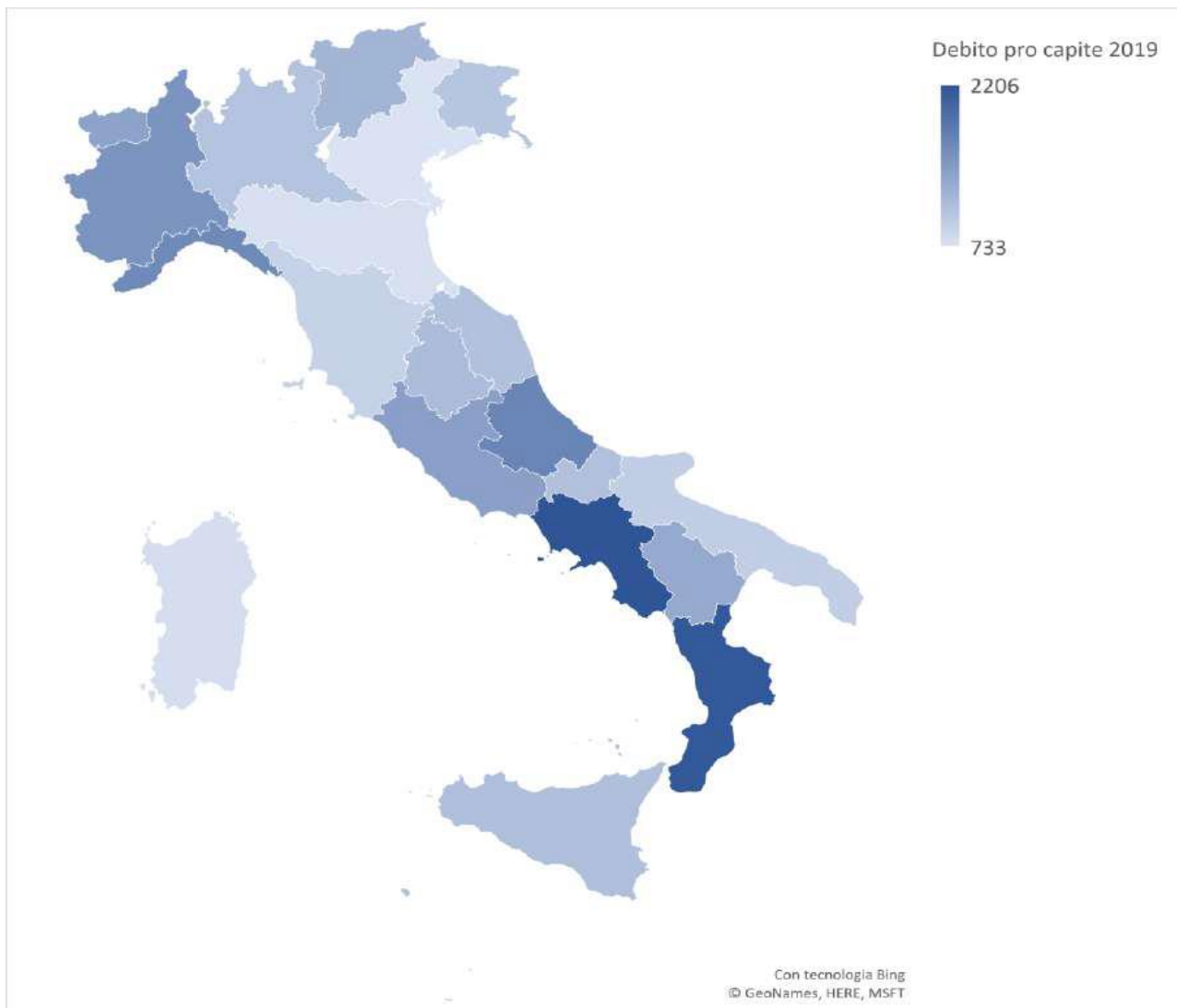


Figura 9 - Incidenza pro capite dei debiti di finanziamento dei Comuni (anno 2019) fonte corte dei cont⁷i

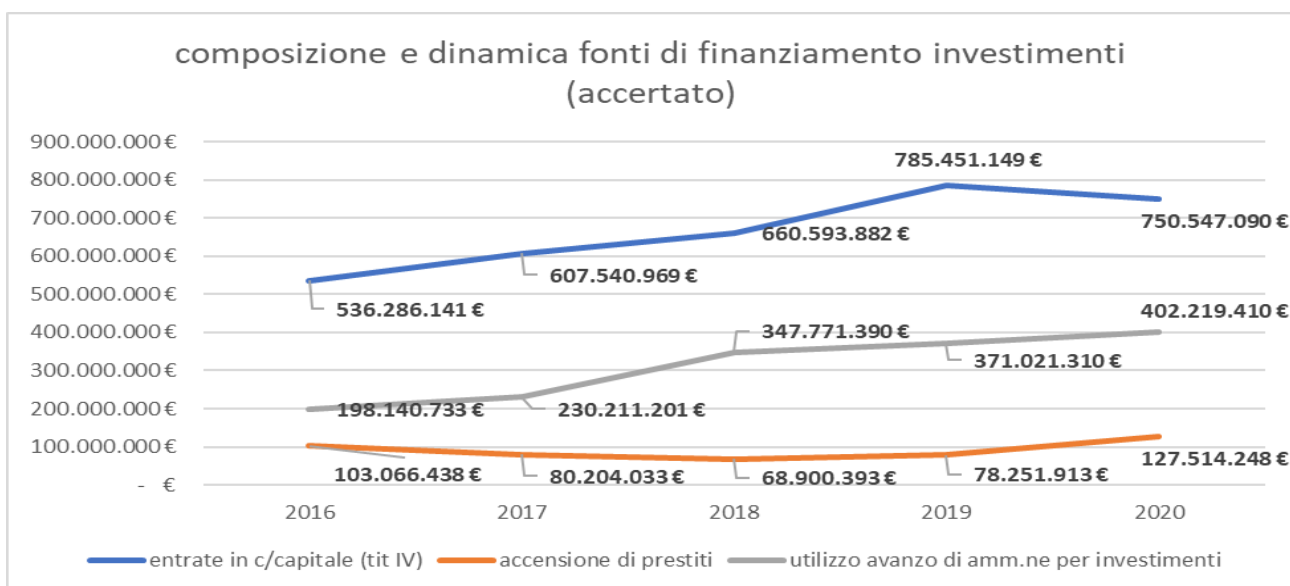


Fig.10 composizione e dinamica fonti di finanziamento investimenti, valori di accertato in € nel periodo

⁷ elaborazione Corte dei conti su dati BDAP N.11/SEZAUT/2021/FRG

2016-2020 per tutti gli EL e linee di tendenza (entrate in c/capitale tit IV, Accensione di prestiti, utilizzo avanzo).

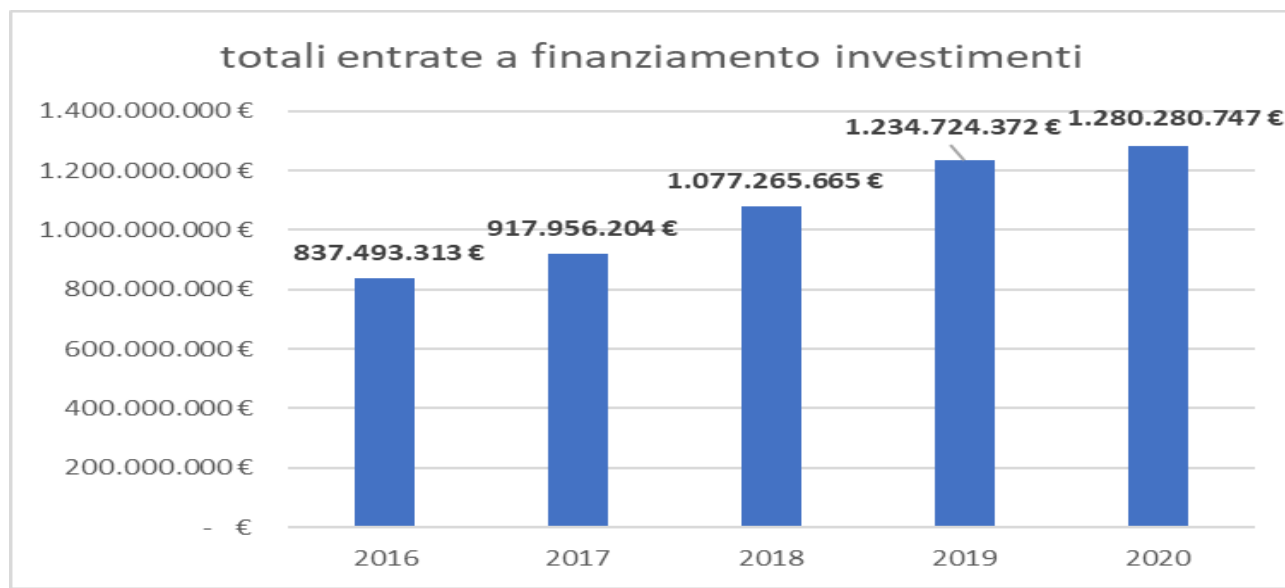


Fig.11 totale fonti di finanziamento investimenti, valori di accertato in € nel periodo 2016-2020 per tutti gli EL (totale entrate in c/capitale tit IV + Accensione di prestiti + utilizzo avanzo).

Nei totali le principali entrate destinate al finanziamento degli investimenti sono costantemente aumentate dal 2016 al 2020. L'incremento è stato significativo e ha segnato a fine periodo un + 50% rispetto al 2016. Ciò lascia ben sperare per il proseguimento della ripresa degli investimenti

Conclusioni

I cinque anni in esame mostrano un forte ripresa degli investimenti che ha avuto una crescita costante fino al 2019 subendo poi un arresto nel 2020 dovuto alla pandemia. Anche a livello regionale si conferma una tendenza già rilevata a livello nazionale, il lockdown ha improvvisamente interrotto questo processo di ripartenza degli investimenti appena avviato dopo gli anni dei vincoli di pareggio, imponendo alcuni mesi di sospensione alle attività delle stazioni appaltanti. A livello nazionale, il 2019 è stato l'anno che ha fatto segnare il numero più alto di lavori pubblici avviati negli ultimi 8 anni⁸, L'evento pandemico e le relative difficoltà nell'espletamento delle procedure amministrative hanno di fatto interrotto questo trend di ripresa dell'attività di investimento delle stazioni appaltanti⁹. Nel periodo considerato, 2016-2020, sono stati fatti investimenti per oltre 4 miliardi di euro, di cui la parte principale dovuta ai Comuni. Nel 2018 e nel 2019 gli investimenti sono cresciuti in Regione Emilia-Romagna rispettivamente dell'11% e del 15% prima dello stop del 2020. Da sottolineare però che i pagamenti in conto capitale nel 2019 sono incrementati del 24% sull'anno precedente rispetto invece al 18,4% di incremento nazionale¹⁰.

La spesa in c/capitale ha superato i valori del 2016, anni condizionati dai vincoli di finanza pubblica, poi rimossi da fine 2018. Va rimarcato che possono aver influito positivamente in questi anni le leggi di bilancio

⁸ La finanza territoriale Rapporto 2020, IRES Piemonte, IRPET, SRM, Polis Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche, Agenzia Umbria Ricerche.

⁹ Il comparto che ha più risentito del lockdown è stato invece quello comunale, che avvia mediamente circa il 50% delle procedure del Paese e che mostra una importante flessione sia nel numero che nell'importo dei lavori pubblici rispetto al trimestre marzo-maggio del 2019 (pag. 37 dello Rapporto 2020 de "la finanza territoriale"). cit

¹⁰ 5.2.2 La spesa in conto capitale nel biennio 2018-2019: Cortei dei conti, RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI Comuni, Province e Città metropolitane ESERCIZI 2019-2020 DELIBERAZIONE N.11/SEZAUT/2021/FRG

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 costituzionale¹¹, 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 affidamento¹². Le province e la città metropolitana vedono negli anni 2017-2018 il valore più basso per poi risalire. Il valore però è ancora inferiore a quello del 2016. Le Unioni di comuni hanno una minima parte negli investimenti, visto anche la scarsa diffusione della gestione associata dei servizi LLPP, ma mostrano un dinamismo positivo con valori crescenti. In prospettiva quindi, soprattutto con le risorse aggiuntive del PNRR ci si attende una notevole crescita dei valori di spesa in conto capitale che gli enti locali dovranno gestire.

Bologna 24 dicembre 2021

Dott. Alberto Sceda

Gabinetto del Presidente della Giunta

Dirigente Studi e ricerca Finanza Locale e spesa P.A.

Tel. 051 5275006 Mail Alberto.Sceda@Regione.Emilia-Romagna.it

¹¹ Sentenze Corte costituzionale nn. 247/2017 e 101/2018

¹² Ci si riferisce, in particolare, ai decreti c.d. Sblocca cantieri (d.l. 32/2019) e Semplificazione (d.l. 34/2019).