

Presentazione

Le scelte di finanziamento degli enti locali *Una nuova “cassetta degli attrezzi”*

Leasing finanziario-immobiliare, leasing operativo, mutui, fondi comuni di investimento immobiliare, fondi comunitari, emissioni obbligazionarie anche in pool, project finance... Sono alcuni degli strumenti che gli enti locali possono utilizzare per il finanziamento della spesa corrente e di quella per investimenti.

Ma molti interventi sui vincoli del Patto di stabilità interno (che – con le sue diverse formulazioni – ha creato anche instabilità), attuati in questi anni, si sono rivelati o potrebbero rivelarsi, nel medio-lungo periodo, distorsivi, inefficaci e a volte addirittura dannosi sul piano economico-sociale.

La ricerca su “*Le scelte di finanziamento degli enti locali*” di **SDA Bocconi e Legautonomie**, con il supporto di **Unicredit Corporate Banking**, ha analizzato – con un raffronto internazionale – gli obiettivi, le procedure di attivazione e i tempi, gli impatti sul bilancio, la rilevanza ai fini dell’applicazione del Patto di stabilità, i vantaggi, le criticità e gli eventuali strumenti alternativi di questa variegata “scatola di attrezzi”.

E ne è scaturita una “bussola” per orientare meglio le scelte di finanziamento degli enti locali, per contribuire a superare la crisi economica, rispettando i vincoli di un Patto di stabilità comunque da riformare, con “attrezzi” politici, finanziari e metodologici per fare di più e meglio.

L’obiettivo è di recuperare e rafforzare la dimensione economico-aziendale del meccanismo operativo implicito nel Patto, definendo regole e strumenti che non pregiudichino le condizioni di equilibrio e di autonomia delle singole amministrazioni. Ciò può essere perseguito puntando, in particolare, su semplificazione degli obiettivi, autonomia e responsabilità delle amministrazioni, e sistema premiante

Gli strumenti

Tabella 16.1

La “cassetta degli attrezzi”

Strumento	Finalità	Procedure di attivazione	Tempi procedurali	Impatto sul bilancio	Impatto ai fini del Patto di stabilità interno	Vantaggi	Criticità	Strumenti alternativi
Leasing finanziario – immobiliare	Finanziamento degli investimenti	Progetto preliminare Gara ad evidenza pubblica (procedura ristretta)	6-8 mesi	Il canone ricade interamente sulle spese correnti (Titolo I) Non incide sul calcolo del limite di indebitamento	Il canone è rilevante ai fini del calcolo dei Saldi	Utilizzabile per progetti a tariffazione sulla pubblica amministrazione di valore limitato (inferiore a 2 milioni di €) Non genera debito IVA sui canoni ridotta al 10%	Scarsa flessibilità L'immobile entra a far parte del patrimonio del soggetto finanziatore	Project finance Mutuo Emissione obbligazionaria
Leasing operativo	Finanziamento di attrezzature ed impianti	Gara ad evidenza pubblica (procedura ristretta)	6-8 mesi	Il canone ricade interamente sulle spese correnti (Titolo I) Non incide sul calcolo del limite di indebitamento	Il canone è rilevante ai fini del calcolo dei Saldi	Nel bilancio finanziario, l'impatto è spalmato nel tempo Garanzia di continuo aggiornamento tecnologico	-	Mutuo, Autofinanziamento
Mutuo	Finanziamento degli investimenti	Gara ad evidenza pubblica	2-4 mesi	La quota interessi della rata ricade sulla spesa corrente (Titolo I) La quota capitale ricade sul titolo III (Spese per rimborso debito)	La quota interessi della rata è rilevante ai fini del calcolo dei Saldi	Basso costo dell'operazione (Cassa depositi e prestiti) Possibilità di rinegoziare	Scelta tasso (alta variabilità ed imprevedibilità di medio termine) Medio-bassa flessibilità	Project finance Emissione obbligazionaria
Emissioni obbligazionarie	Finanziamento degli investimenti	Non obbligo di gara, ma comunque procedura competitiva	2-4 mesi	La quota interessi della rata ricade sulla spesa corrente (Titolo I) La quota capitale ricade sul titolo III (Spese per rimborso debito)	La quota interessi della rata è rilevante ai fini del calcolo dei Saldi	Flessibilità Tassi interesse contenuti Retrocessione fiscale (per grandi enti)	Scelta tasso (alta variabilità ed imprevedibilità di medio termine) Medio-bassa flessibilità Soglia minima dell'emissione	Project finance Mutuo Emissione obbligazionaria in pool
Emissioni obbligazionarie in pool	Finanziamento degli investimenti	Non obbligo di gara, ma comunque procedura competitiva	4-8 mesi (tempi per accordo quadro)	La quota interessi della rata ricade sulla spesa corrente (Titolo I) La quota capitale ricade sul titolo III (Spese per rimborso debito)	La quota interessi della rata è rilevante ai fini del calcolo dei Saldi	Flessibilità Possibilità di accedere alle emissioni anche per tagli piccoli Tassi interesse contenuti Retrocessione fiscale (per grandi enti)	Scelta tasso (alta variabilità ed imprevedibilità di medio termine)	Project finance Mutuo

Project finance (diversi modelli)	Finanziamento degli investimenti	Gara (ad iniziativa pubblica o privata)	6-14 mesi	<p>Impatto sulla spesa corrente (Titolo I), solo nell'ipotesi di operazioni a tariffazione sulla pubblica amministrazione o di integrazione di ricavi</p> <p>Impatto sulla spesa per investimenti (Titolo II), nell'ipotesi di corresponsione di contributo</p>	<p>L'eventuale tariffa a carico della pubblica amministrazione è rilevante ai fini dei Saldi</p> <p>L'eventuale contributo erogato è rilevante ai fini dei Saldi</p>	<p>Elevata flessibilità</p> <p>Riduzione degli impatti su bilancio</p> <p>Possibilità di erogare un prezzo differente dal denaro (immobili, diritti reali)</p> <p>Possibilità di operazioni integrate, con valorizzazione del</p>	<p>Gara articolata</p> <p>Negoziazione con gli operatori privati</p> <p>Difficoltà di valutazione delle variabili economico-finanziarie</p>	Mutuo Emissione obbligazionaria
Dismissioni	Finanziamento degli investimenti Riduzione del debito	Gara ad evidenza pubblica	6 mesi	Impatto sulle entrate del titolo IV (entrate da alienazioni)	Non rilevanti ai fini dei Saldi	Risorse finanziarie per gli investimenti	Rischio di distorsioni rispetto al Patto di stabilità interno	Project finance Mutuo Emissione obbligazionaria
Fondi comuni di investimento immobiliare	Finanziamento degli investimenti Riduzione del debito	Gara ad evidenza pubblica per la scelta dell'advisor e della società di gestione del risparmio	10 mesi	<p>Nessun impatto se non si cedono le quote del fondo</p> <p>Impatto sulle entrate del titolo IV (entrate da alienazioni) in caso di cessione delle quote</p>	Non rilevanti ai fini dei Saldi	<p>Risorse finanziarie per gli investimenti</p> <p>Possibilità di valorizzazione del patrimonio</p> <p>Rilevante governante sulla SGR</p>	Rischio di distorsioni rispetto al Patto di stabilità interno	Project finance Mutuo Emissione obbligazionaria
Fondi comunitari	Finanziamento investimenti e spesa corrente	Partecipazione a bandi (anche negoziazioni dirette con le autorità di gestione)	6 mesi	Nessuno	NO	<p>Possibilità di integrazione delle risorse proprie dell'ente con risorse finalizzate allo sviluppo socio-economico</p> <p>In relazione ai fondi settoriali, possibilità di attivare partnership a livello europeo rilevanti per il rafforzamento delle competenze</p>	<p>Difficoltà ad accedere ai fondi per scarse competenze interne agli enti e per una programmazione spesso farraginoso da parte delle autorità di gestione di fondi strutturali</p> <p>Necessità di rendicontazione</p>	I finanziamenti comunitari devono essere gestiti in modo complementare rispetto a tutte le altre risorse dell'ente

Il Patto di stabilità

Lo studio evidenzia che il problema della ricerca di forme diverse di finanziamento dipende in gran parte dalla struttura del Patto di stabilità, pensato su una logica di uniformità: si considerano gli enti locali simili, mentre nella realtà sono profondamente diversi. E questo genera l'introduzione di vincoli che ingessano gli stessi enti, impedendone una gestione flessibile e coerente con un momento di grande variabilità ambientale legato alla difficoltà di spingersi, nelle previsioni, oltre un orizzonte temporale di pochi mesi.

Questa forzatura induce gli enti a forme di aggiramento dei vincoli che difficilmente si riesce a cogliere ed a frenare, anche per la scarsa efficacia dei sistemi di controllo orientati da logiche giuridiche. Infatti, ogni problema si pensa di risolverlo con nuove leggi, inasprendo quelle esistenti o introducendo nuovi organi di controllo, ma non ponendosi mai veramente l'obiettivo di verificare il loro reale grado di rispetto.

Alcune manovre di “aggiramento” del Patto:

1) Gli oneri di urbanizzazione

La possibilità di utilizzare i proventi delle concessioni edilizie (anche derivanti dal recupero di evasione, oltre che da eventuali condoni), per una quota non superiore al 50% per il finanziamento delle spese correnti, ha condotto molti enti locali ad una *eccessiva espansione edilizia*. Il ricorso agli oneri di urbanizzazione, negli anni di applicazione del Patto, ha fatto registrare un andamento sempre crescente, con tassi più elevati soprattutto negli anni 2005 e 2006, di maggiore inasprimento del Patto.

2) I “derivati”

Un secondo elemento di criticità ha riguardato gli strumenti derivati il cui utilizzo, seppure rigidamente normato e finalizzato alla copertura dei rischi di tasso, non è stato a volte ben compreso dagli enti che hanno utilizzato gli up-front ed i flussi positivi ricavati come forma di finanziamento per la spesa corrente.

3) I “fuori-Patto”

C'è stato un crescente ricorso sia a forme di gestione non soggette al Patto di stabilità (Unioni dei Comuni e Comunità montane), sia a forme di esternalizzazione pura dei servizi. Le Unioni dei Comuni sono cresciute del 170%, dal 1998 al 2008, con circa 1.320 comuni coinvolti (ben il 20% superiori ai 5.000 abitanti, e quindi soggetti al Patto). Non sempre queste scelte sono state supportate da adeguate analisi di fattibilità e valutazioni di convenienza economica: circa il 45% delle Unioni dei Comuni ha chiuso in perdita i bilanci del 2006, e spesso il costo di produzione unitario dei servizi nell'Unione supera il costo originario che i Comuni sopportavano singolarmente.

4) Il pubblico-privato

E' stato vistoso anche il ricorso agli strumenti del *project finance* e, più in generale, alle partnership pubblico-privato per la realizzazione di investimenti: dal 2003 al 2008 sono state avviate dalle amministrazioni locali circa 6.100 operazioni di *project finance*, per un importo pari a circa 50 miliardi di euro.

La ricerca ha analizzato le operazioni svolte in quattro settori di rilievo (parcheggi, cimiteri, centri sportivi, edifici pubblici), evidenziando in particolare:

- scarsa verifica della pre-fattibilità dell'intervento (inserimento di operazioni nei documenti programmatori, senza verifica delle condizioni sostanziali di fattibilità

dell'operazione: utilità per la collettività; presenza di un reale bisogno e quindi di un bacino di riferimento; valutazione delle alternative di realizzazione e analisi dei relativi costi; verifica dei rischi e dell'impatto nel medio-lungo periodo): 52% dei casi;

- scarsa programmazione del territorio (mancata individuazione degli obiettivi strategici, sociali, gestionali, urbanistici associati all'operazione, che viene lasciata interamente alle valutazioni del mercato): 25% dei casi;
- mancanza di elementi essenziali per la realizzazione dell'opera: indicazione delle finalità dell'opera (7% dei casi), individuazione della destinazione d'uso (10%), analisi concreta dei bisogni della collettività (15%); chiara definizione delle aree su cui dovrà essere realizzato l'intervento (12%);
- contrasto con strumenti di programmazione approvati precedentemente dall'ente: contrasto palese con strumenti e destinazione urbanistica (16%).

Le proposte

La ricerca propone alcuni “pallottolieri” che illustrano graficamente come regole stringenti del Patto di stabilità riducano il numero degli strumenti finanziari a disposizione dell'ente locale, con il conseguente rischio di ricorso a strumenti sub-ottimali, che possono avere un impatto negativo sull'equilibrio aziendale di lungo termine.

Meccanismi di applicazione del Patto più flessibili possono invece responsabilizzare maggiormente gli enti su obiettivi di contenimento della spesa e di riduzione del debito di medio periodo, conseguibili non solo attraverso “il non fare” ma attraverso “il fare più efficientemente”, da cui dipende un maggior valore economico e sociale.

Insomma – come si diceva all'inizio - occorre recuperare e rafforzare la dimensione economico-aziendale del meccanismo operativo implicito nel Patto, definendo regole e strumenti che non pregiudichino le condizioni di equilibrio e di autonomia delle singole amministrazioni. Ciò può essere perseguito puntando su semplificazione degli obiettivi, autonomia e responsabilità delle amministrazioni, e sistema premiante.

In ogni caso, l'introduzione di nuovi strumenti di gestione delle politiche di finanziamento è possibile laddove si è in grado di controllare alcune delle *condizioni* richieste da ogni processo di innovazione, e da quello finanziario in particolare:

- la qualità dei sistemi e delle regole utilizzate per l'attività gestionale, soprattutto nei rapporti con soggetti economici esterni;
- la cultura organizzativa e le competenze di risorse umane che operano nelle aziende e nei sistemi pubblici;
- una più rilevante attenzione alle fasi di verifica di fattibilità, di ricerca di interlocutori adeguati, di negoziazione e di stipula di accordi in grado di ripartire i rischi secondo criteri efficienti ed equi;
- la capacità di visione strategica, per indirizzare le decisioni di investimento verso interventi di sviluppo socio-economico dell'area territoriale amministrata;
- la capacità di assumere corrette decisioni finanziarie, basandosi su appropriati criteri di valutazione e di selezione tra forme alternative di finanziamento, esaminando l'impatto sul bilancio e sull'autonomia gestionale di lungo periodo.

#####

