

GREEN PAPER

Tavolo tematico: Fiscalità e Finanza

Settore di azione: Infrastrutture e strumenti finanziari per un'imprenditorialità pubblica
(Vincenzo Provenzano, Massimo Arnone)

1. Stato dell'arte e fonti di analisi consolidate

Aschauer D. A. (1989) Is Public Expenditure Productive? *Journal of Monetary Economics* 23 177-200. North-Holland; Barro RJ (1990) Government spending in a simple model of endogenous growth. *J Polit Econ* 98 (5):103–125; Nava, A., Glaeser E. L. e Ponzetto G. (2016) "Infrastructure, Incentives, and Institutions." *American Economic Review*, 106 (5): 77-82; Ires, Irpet, Srm, Eupolis Lombardia, Ipres, Liguria Ricerche (2015) *La Finanza Territoriale*, Franco Angeli.

2. Diagnosi e obiettivi strategici

La Sicilia ha necessità di sviluppare le sue infrastrutture a causa del loro alto potenziale di crescita. Le infrastrutture, infatti, sono fondamentali per la localizzazione di nuove imprese insieme all'aumento della produttività di quelle locali. A causa dell'indivisibilità degli investimenti infrastrutturali il loro finanziamento avviene principalmente con il settore pubblico.

Si conferma inoltre, che il "capitale fisso" pubblico risulta essere elemento essenziale per la competitività locale. Usualmente si dividono le infrastrutture in economiche come ad esempio la costruzione di strade, autostrade, ferrovie, aeroporti e tutto ciò che riguarda il tema dell'energia. Esistono, inoltre, le infrastrutture sociali e civili come ad esempio gli ospedali, le scuole, l'edilizia civica, le università e le reti fognarie. A queste tipologie di infrastrutture si aggiungono le infrastrutture immateriali volte alla crescita e al miglioramento da un lato del capitale umano e dall'altro a tutte quelle iniziative di natura tangibile che sviluppano specifici servizi per il cittadino e le imprese.

Alcuni indicatori, come quelli declinati nel ciclo di programmazione 2007-2013, hanno permesso di determinare indicatori statistici (obiettivi di servizio) che misurano il gap differenziale rispetto alle aree più sviluppate del Paese.

Per quanto riguarda la Sicilia, sia la crisi del periodo 2008-2015 e a prescindere dal lieve rimbalzo economico del 2016, si osserva un significativo deficit infrastrutturale. La stessa spesa in conto capitale pro capite dei comuni siciliani nell'anno 2012 (Fonte: SIOPE e RGS, 2015) si attesta in Sicilia intorno a 160 euro pro capite ponendo la Sicilia all'ultimo posto del panorama nazionale (Grafico 1 e 2).

Grafico 1

Spesa in conto capitale pro capite dei Comuni (2012, € per ab.)

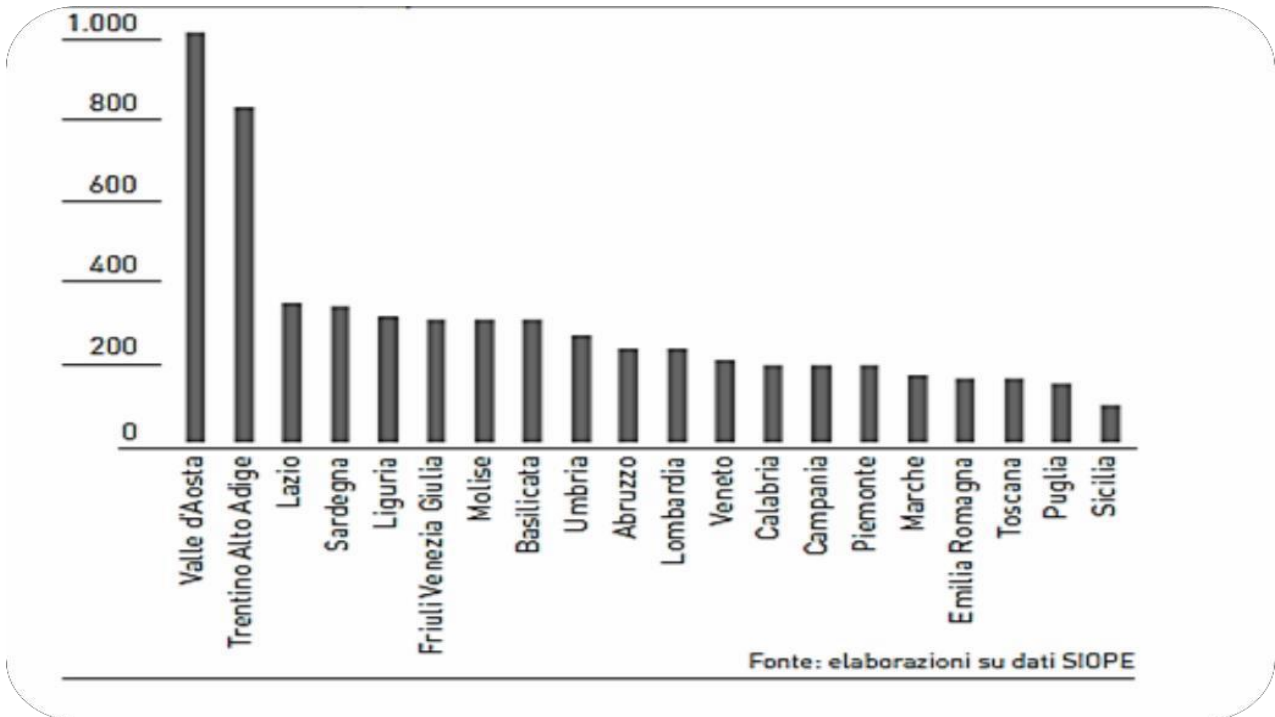
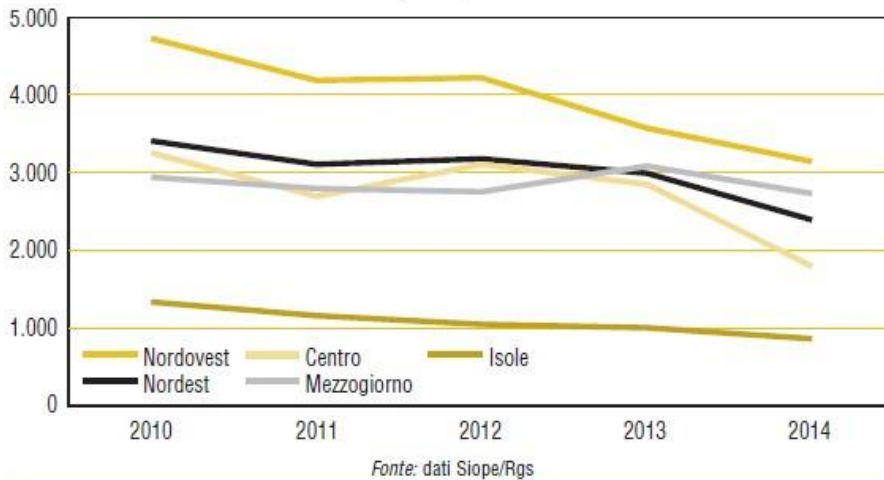


Grafico 2

DINAMICA DELLA SPESA CONTO CAPITALE DEI COMUNI PER RIPARTIZIONE: 2011-2014
Pagamenti, milioni



Il dato inoltre, si inserisce in una complessa dinamica di riduzione della spesa in conto capitale dei comuni specialmente nel periodo centrale della crisi (2010-2014) per i noti vincoli di finanza pubblica e di rispetto del Patto di stabilità interno.

Il differenziale della Sicilia è anche dimostrato dal numero di opere incompiute dall'amministrazione regionale (215, Graf. 3) che dimostra come anche il completamento delle opere già appaltate e non completate, rende questi investimenti poco produttivi al sistema Sicilia. Il dato siciliano, infatti, certifica la minore spesa tra le regioni italiane e su cui è necessario intervenire in modo decisivo. È cruciale in quest'ambito prevedere la

possibilità di intervento dei privati ancora poco sviluppato sia a livello nazionale che nell'Isola. Un aspetto fondamentale delle infrastrutture è la tipologia del finanziamento, che in Italia avviene tramite l'accensione di mutui, di solito di natura bancaria. A tal fine si riportano le statistiche riguardanti i mutui concessi agli enti locali per oggetto in Sicilia che nel periodo 2012-2013 (ultimo dato disponibile) si sono ridotti del 56,5% e che risultano maggiormente allocati nella viabilità, trasporti, ed edilizia sociale (Tabelle 1 e 2).

Grafico 3
Elenco delle opere incompiute per amministrazione regionale e Mit (Marzo 2016)

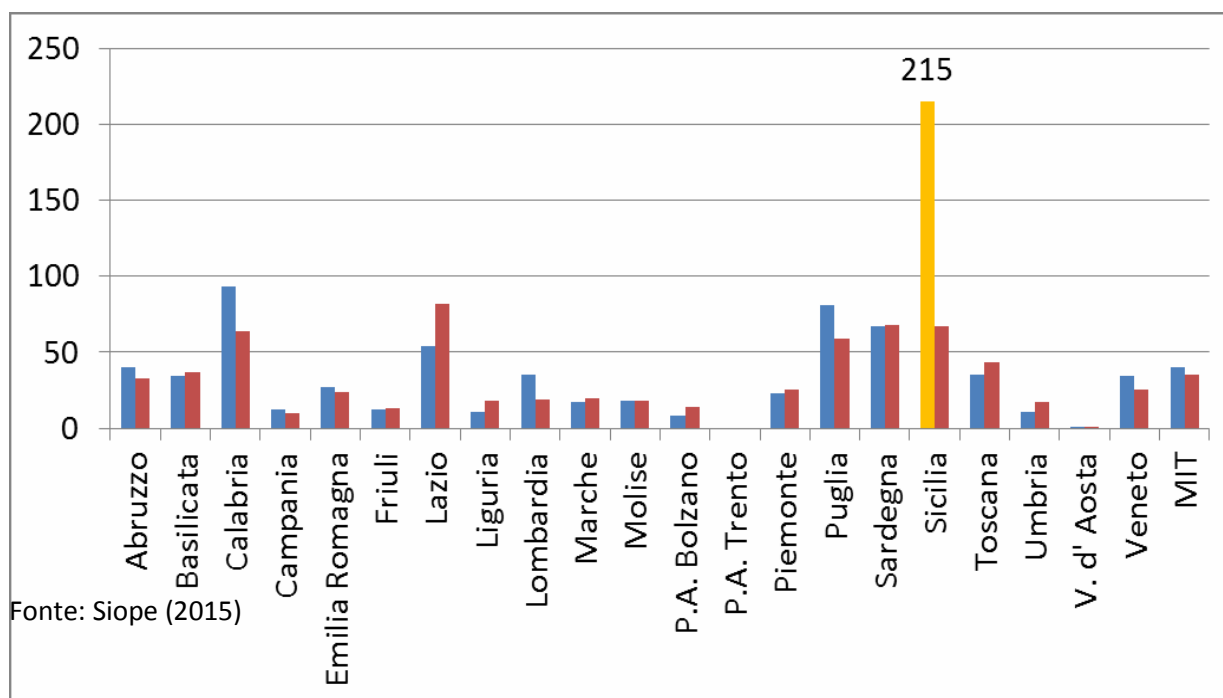


Tabella 1

LA DISTRIBUZIONE REGIONALE DEI MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI. 2013
Valori assoluti in milioni di euro

| | Valore assoluto | Valore percentuale | Euro pro capite |
|-----------------------|-----------------|--------------------|-----------------|
| Piemonte | 17 | 2,8 | 3,9 |
| Lombardia | 199 | 31,8 | 20,0 |
| Liguria | 65 | 10,4 | 40,8 |
| Valle d'Aosta | 0 | 0,0 | 1,6 |
| Nordovest | 281 | 45,0 | |
| Veneto | 18 | 2,9 | 3,7 |
| Friuli Venezia Giulia | 19 | 3,0 | 15,4 |
| Trentino Alto Adige | 4 | 0,6 | 3,4 |
| Emilia Romagna | 31 | 4,9 | 7,0 |
| Nordest | 72 | 11,5 | |
| Lazio | 77 | 12,3 | 13,2 |
| Toscana | 40 | 6,3 | 10,6 |
| Marche | 12 | 1,8 | 7,4 |
| Umbria | 8 | 1,3 | 9,2 |
| Centro | 137 | 21,6 | |
| Abruzzo | 9 | 1,5 | 6,8 |
| Molise | 1 | 0,2 | 3,9 |
| Campania | 20 | 3,3 | 3,5 |
| Puglia | 38 | 6,1 | 9,4 |
| Basilicata | 2 | 0,3 | 3,6 |
| Calabria | 40 | 6,4 | 20,4 |
| Sicilia | 19 | 3,0 | 3,7 |
| Sardegna | 7 | 1,1 | 4,1 |
| Sud | 136 | 21,8 | |
| Italia | 628 | 100 | 10,3 |

Fonte: nostra elaborazione su dati Mef-Rgs e Istat (2015)

Tabella 2

MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI PER OGGETTO. 2012-2013
Valori assoluti in milioni di euro

| Oggetto del mutuo | 2012 | | 2013 | | Variazione | |
|------------------------------------|-----------------|--------------------|-----------------|--------------------|-----------------|--------------------|
| | Valore assoluto | Valore percentuale | Valore assoluto | Valore percentuale | Valore assoluto | Valore percentuale |
| Edilizia pubblica | 77 | 5,3 | 43 | 6,8 | -34 | -45,1 |
| Edilizia sociale | 130 | 9,0 | 46 | 7,4 | -84 | -64,2 |
| Impianti e attrezzature ricreative | 56 | 3,9 | 45 | 7,2 | -11 | -19,0 |
| Opere igienico-sanitarie | 54 | 3,7 | 19 | 3,0 | -35 | -64,5 |
| Opere idriche | 14 | 1,0 | 8 | 1,3 | -6 | -44,3 |
| Opere marittime | 2 | 0,1 | 1 | 0,1 | -1 | -67,9 |
| Viabilità e trasporti | 682 | 47,3 | 170 | 27,1 | -512 | -75,0 |
| Energia | 49 | 3,4 | 9 | 1,4 | -40 | -82,2 |
| Opere varie | 295 | 20,4 | 224 | 35,7 | -71 | -24,0 |
| Totale opere pubbliche | 1.359 | 94,2 | 565 | 90,0 | -794 | -58,4 |
| Altri scopi | 84 | 5,8 | 63 | 10,0 | -21 | -25,3 |
| Totale | 1.443 | 100,0 | 628 | 100,0 | -815 | -56,5 |

Fonte: elaborazione Srm su dati Mef-Rgs (2015)

L'utilizzazione dello strumento mutui risulta essere il metodo tradizionale di finanziamento ma che oggi, a parte alcune episodiche emissioni di titoli regionali, poco convenienti per i costi e il know-how tecnico necessario per la loro progettazione, fanno sì che la Regione e gli enti intermedi non hanno sfruttato appieno nuove metodologie di finanziamento che saranno precisate nel piano d'azione.

3. Piano d'azione e settori di intervento

1) Le infrastrutture in Sicilia necessitano, sia dal punto di vista operativo che dal punto della gestione, di uno sviluppo specifico di partnership pubblico-private (in sigla PPP, Grafico 4) in cui viene istituzionalizzata la cooperazione tra soggetti pubblici e privati in grado di costituire un'entità a capitale misto per l'esercizio di appalti pubblici o concessioni. Esistono forme diverse delle PPP e risulta fondamentale, nelle sue applicazioni, la corretta allocazione dei rischi" tra pubblico e privato.

La corretta allocazione dei rischi consente, infatti, nell'interesse della PA, del privato e del finanziatore, di dare certezza al futuro del contratto. Sul concessionario ricadono certamente il tradizionale rischio di progettazione e costruzione, ma secondo la nuova direttiva europea (SEC 2010) anche quello operativo che consiste nel non riuscire a recuperare investimenti effettuati e/o i costi sostenuti per effetto di perdite e il rischio che il valore residuo non ammortizzato possa essere inferiore a quello previsto al momento dell'acquisto o del subentro.

La corretta allocazione dei rischi produce dei benefici sia dal lato pubblico che privato.

Dal lato pubblico tra i benefici vanno annoverati: a) la coerenza con la normativa in materia, b) il contenimento della spesa pubblica per maggiori oneri rispetto alle previsioni, c) adeguatezza del comportamento della PA, d) la maggiore certezza del risultato atteso per soddisfare i fabbisogni da cui trae origine l'opera, e) la possibilità di godere del know-how e dell'efficienza del privato nella fase di digestione e di riconsegna dell'opera in mano pubblica.

Dal lato privato: a) la finanziabilità del progetto, b) la certezza nei tempi di realizzazione e di remunerazione dell'investimento.

Un'attenta lettura del nuovo codice degli Appalti, insieme alle recenti nuove considerazioni per un rilancio del PPP in Italia sono elementi nuovi per la capacità di creare una nuova moderna imprenditorialità pubblica in grado di associare ad un buon ritorno dell'opera anche le sue finalità di natura pubblica.

Grafico 4

PPP: AVVISI PER MACROAREE, 2014

| | Numero | Di cui a importo noto | | |
|-----------------|--------------|-----------------------|----------------|---------------|
| | | Numero | Importo | Importo medio |
| Nordovest | 952 | 477 | 1.275,4 | 2,7 |
| Nordest | 586 | 285 | 578,6 | 2,0 |
| Centro | 627 | 386 | 697,4 | 1,8 |
| Sud | 650 | 425 | 1.511,4 | 3,6 |
| Isole | 436 | 236 | 315,2 | 1,3 |
| Non ripartibile | 36 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| Totale | 3.287 | 1.809 | 4.378,0 | 2,4 |

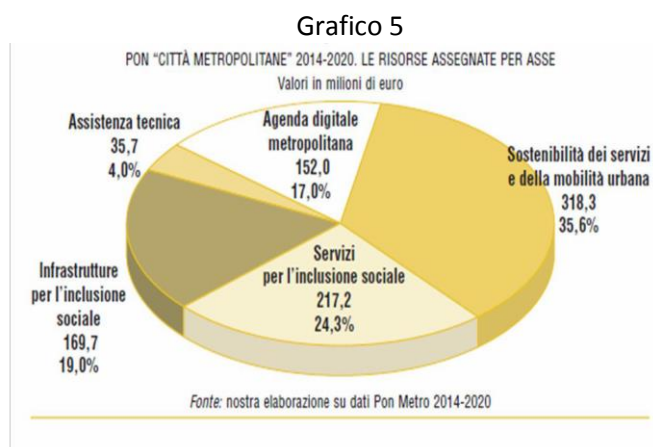
Fonte: www.infopieffe.it promosso da Unioncamere, Diipe-Utff e Ance e realizzato dal Cresme (2015)

2) La riqualificazione dei dipendenti degli enti regionali.

La recente Riforma degli Enti di area vasta in Sicilia, con l'abolizione delle Province ed il passaggio alle Città metropolitane e ai Liberi Consorzi dei Comuni, apre la strada ad una vera riforma della pubblica amministrazione che non è in grado oggi di gestire e intermediare processi di imprenditorialità. Si ritiene, quindi, opportuno una completa revisione della mappa dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche con l'ingresso di giovani e il coinvolgimento di ampia fase di formazione specifica in grado di avviare la macchina burocratica regionale.

3) Altre forme di finanziamento (Grafico 5).

Un'interessante fonte di finanziamento è quella offerta del PON "Città Metropolitane" dove sono indicate le risorse complessive pari a 892, 9 milioni di euro in Italia. In quest'ambito si osserva come tra gli assi è presente il finanziamento dell'Assistenza tecnica, necessaria in Sicilia, nell'avviare i processi di modernizzazione della pubblica amministrazione precedentemente indicati.



4) I Mini-bond per le infrastrutture.

I mini-bond cioè obbligazioni, sono titoli di credito che possono essere emessi da un'impresa non quotata e il cui principale obiettivo è quello di raccogliere nuove risorse finanziarie, realizzando una diversificazione delle proprie fonti di finanziamento a titolo di debito con conseguente attenuazione dei rischi connessi alla forte dipendenza dai canali bancari.

I mini-bond possono essere emessi da società di capitali, società cooperative e mutue assicuratrici diverse dalle banche e dalle micro-imprese, come definite dalla Raccomandazione 2003/361/CE14.

Nell'ambito di un partenariato pubblico privato per rispondere ad esigenze di raccolta fondi, l'uso di questo strumento finanziario, poco diffuso in Italia, può coprire esigenze di finanziamento in grado di migliorare l'allocazione del rischio-come in precedenza indicato- e il vantaggio reciproco tra pubblica amministrazione e privati per il finanziamento dell'infrastruttura programmata.

4. Principali soggetti decisori e attuatori:

Regione Siciliana

Comuni

Città Metropolitane

Liberi Consorzi

ANAS

Ferrovie dello Stato

Ministero delle infrastrutture

CNR

DG REGIO

ANCI .