



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE

FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea Magistrale o Specialistica in Management Pubblico e Socio-Sanitario

*Dipartimento di
Economia*

*Cattedra
Economia Pubblica*

**IL RUOLO DI CASSA DEPOSITI E PRESTITI NEGLI
INVESTIMENTI PUBBLICI DEGLI ENTI LOCALI**

Relatore: Chiar.mo

Prof. Fabio Fiorillo

Tesi di Laurea di:

Fabio Fioravanti

Anno Accademico 2020 – 2021

INDICE

INTRODUZIONE.....	4
CAPITOLO 1	
LA CASSA E GLI INVESTIMENTI PUBBLICI, FRA PASSATO E PRESENTE	5
CAPITOLO 2	
DETTAGLIO DEI PRODOTTI DI CDP (IN OTTICA DI BENCHMARK) E DEL FONDO ROTATIVO PER LE PROGETTUALITA'	14
2.1 Le opportunità di Finanziamento di Cassa Depositi e Prestiti.....	14
2.2 Confronto con prodotti e attività delle altre Casse Europee	22
2.3 Focus sul Fondo Rotativo delle Progettualità.....	29
CAPITOLO 3	
“IL PROSSIMO TRIENNIO” DI CASSA DEPOSITI E PRESTITI	34
3.1: Il Piano Industriale 2022-2024 CDP: le nuove attività.....	34
3.2: Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per CDP	40
CAPITOLO 4	
UNA VALUTAZIONE DEL PRODOTTO FONDO ROTATIVO DELLE PROGETTUALITA'	48
4.1: La <i>SWOT Analysis</i> : uno strumento di valutazione	70
4.2: La <i>Gap Analysis</i> del Fondo Rotativo per le Progettualità	77
CONCLUSIONE	83
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA	89

INTRODUZIONE

Obiettivo del seguente elaborato è quello di offrire una panoramica esaustiva di quella che è stata l'attività di Cassa Depositi e Prestiti dalla sua nascita (Capitolo 1) e individuare i principali settori di intervento per poi procedere con l'analisi delle diverse opportunità di finanziamento che Cassa Depositi e Prestiti offre agli Enti Locali (Capitolo 2) interrogandosi principalmente sullo strumento "Fondo Rotativo per le Progettualità".

Nel successivo segmento di Tesi (Capitolo 3) ci si focalizzerà sulla recente approvazione del "Piano Industriale 2022-2024" di Cassa Depositi e Prestiti al fine di individuare le prospettive di Cassa nel prossimo triennio e, in particolar modo, le sinergie rispetto al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che sta vividamente influenzando l'attività strategica di imprese ed Istituzioni.

Infine, lo strumento Fondo Rotativo per le Progettualità verrà sviscerato, nel Capitolo 4, mediante analisi sia quantitative che qualitative, al fine di approfondire le sue opportunità e potenzialità di utilizzo analizzando come viene implementato (solitamente utilizzato in maniera prodromica agli investimenti di carattere infrastrutturale).

CAPITOLO 1

LA CASSA E GLI INVESTIMENTI PUBBLICI, FRA PASSATO E PRESENTE

Cassa Depositi e Prestiti (di seguito anche CDP) è una società per azioni a controllo maggioritario pubblico, istituita il 18 novembre 1850 dal Parlamento del Regno di Sardegna.

Dal punto di vista societario, la compagine azionaria risulta così ripartita: Ministero dell'Economia e delle Finanze (82,77%); azioni proprie 1,30%; Fondazioni bancarie 15,93%.

CDP, che fu definita da Luigi Einaudi «la più grossa banca del nostro Paese» opera all'interno del sistema economico italiano *de facto* come una “Banca di Stato”; nelle attività principali, si trova la partecipazione nel capitale di rischio di imprese medie e grandi nazionali, quotate e non, profittevoli e ritenute strategiche per lo sviluppo del Paese. Di seguito si riportano le aziende in cui CDP interviene mediante partecipazioni (dato aggiornato al 2021):

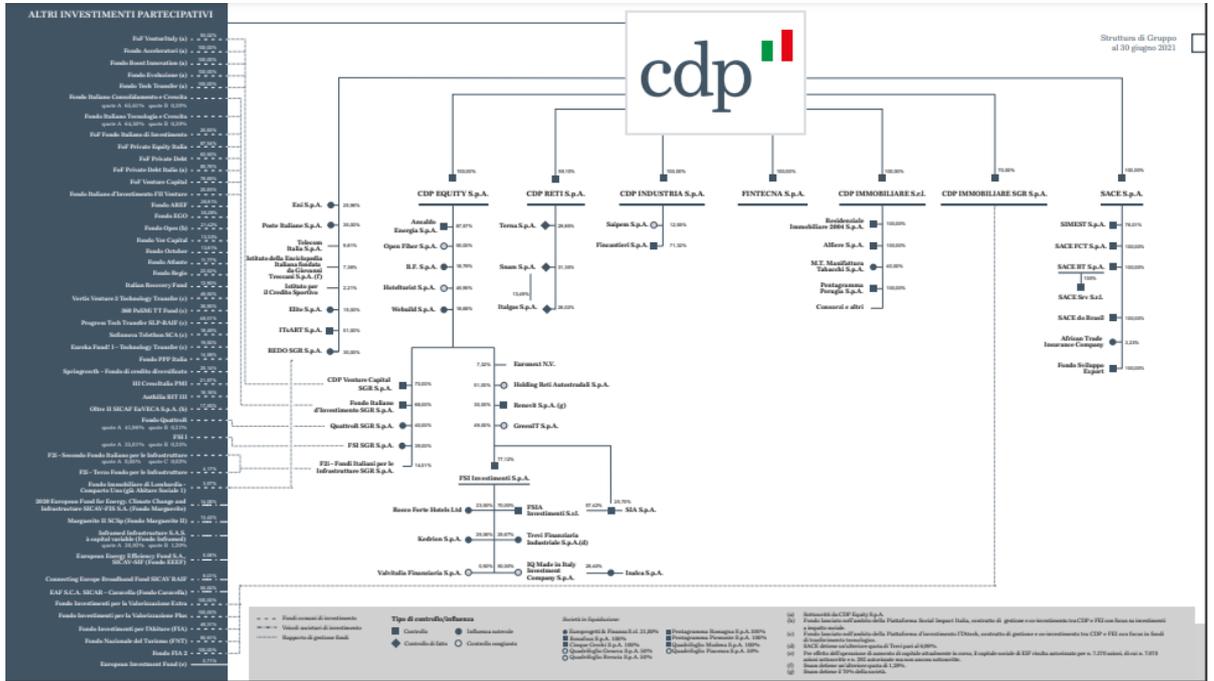


Immagine recuperata dal portale www.cdp.it

Dalla data di sua fondazione Cassa Depositi e Prestiti ha contribuito all'unificazione economica dell'Italia, supportando la transizione da paese prevalentemente fondato sull'attività agricola a economia moderna basata sull'Industria e sui Servizi.

La principale fonte di raccolta delle risorse finanziarie è costituita dal risparmio postale italiano (circa 275 miliardi di euro nel 2020) a cui si aggiunge la raccolta obbligazionaria effettuata sui mercati, sia presso investitori istituzionali sia al dettaglio.

La provvista di CDP è costituita, principalmente, da tre fonti di raccolta:

- risparmio postale (garanzia dello Stato): è la principale fonte di raccolta di CDP, sotto forma di libretti di risparmio e buoni fruttiferi postali, collocati in

via esclusiva da Poste Italiane S.p.A. con la quale, in data 14 dicembre 2017, CDP ha sottoscritto un accordo relativo alla distribuzione dei prodotti del risparmio postale

- raccolta rappresentata da titoli obbligazionari possibile garanzia dello Stato: Cassa Depositi e Prestiti è presente sui mercati finanziari attraverso programmi di emissioni obbligazionarie a medio-lungo termine (*Debt Issuance Programme - DIP*) e a breve termine (Programma per l'emissione di Cambiali Finanziarie - Commercial Paper) i cui titoli vengono collocati presso investitori istituzionali. CDP, infine, ha emesso dal 2015 prestiti obbligazionari, garantiti dallo Stato, interamente sottoscritti da Poste Italiane S.p.A. – Patrimonio Bancoposta.
- raccolta da Banche (possibile garanzia dello Stato): CDP raccoglie tramite linee di credito concesse, inter alia, dalla Banca Europea degli Investimenti (BEI) e dalla Council of Europe Development Bank (CEB) e assistite dalla garanzia dello Stato.

CDP impiega le risorse finanziarie raccolte principalmente tramite prestiti verso lo Stato e le amministrazioni locali, al fine di finanziare investimenti nelle infrastrutture e servizi locali, con la partecipazione nel capitale di rischio di imprese italiane e la partecipazione in progetti immobiliari, infrastrutturali e finanziari strategici per lo sviluppo dell'economia italiana.

Il risparmio postale deve essere utilizzato (unitamente ad eventuale altra provvista con garanzia dello Stato), sotto qualsiasi forma per:

- il finanziamento di Stato, regioni, enti locali, enti pubblici e organismi di diritto pubblico (Gestione Separata 1);
- il finanziamento di ogni altra operazione di interesse pubblico effettuata nei confronti dei medesimi succitati soggetti o dai medesimi promossa (Gestione Separata 2);
- il finanziamento di ogni altra operazione di interesse pubblico effettuata nei confronti di soggetti privati in settori di interesse generale (Gestione Separata 3);
- una serie di ulteriori rilevanti attività: finanziamento dell'export e della cooperazione internazionale; finanziamento delle imprese per finalità di sostegno dell'economia; finanziamento delle banche finalizzato alla concessione di mutui prima casa; assunzione di partecipazioni trasferite o conferite con decreto MEF; gestione assegnata dal MEF delle attività e delle passività di CDP anteriori alla trasformazione; fornitura di servizi di assistenza e consulenza in favore dei soggetti rientranti nella Gestione Separata 1(P. Bricco, 2020)¹;

¹ P. Bricco, *“Cassa Depositi e Prestiti. Storia di un capitale dinamico e paziente. Da 170 anni”*, Bologna, Il Mulino, 2020

Di seguito i principali dati economici del gruppo CDP nell'ultimo esercizio chiuso:

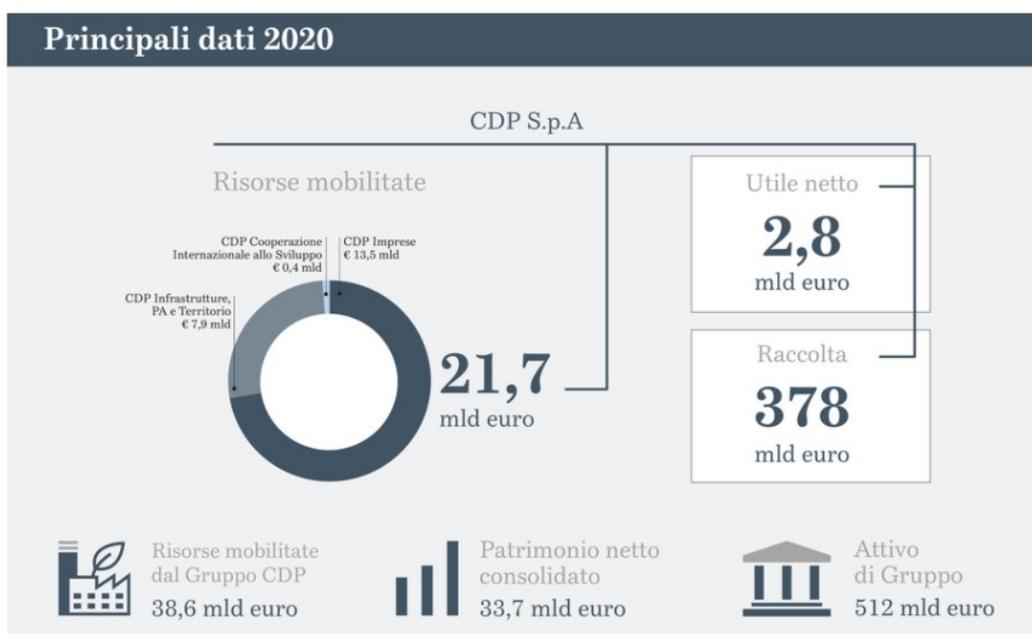


Immagine recuperata dal portale www.cdp.it

Come anticipato, CDP ha avuto un ruolo essenziale nello sviluppo del paese; la sua storia segue la storia del Paese. In particolare nel diciannovesimo secolo, sotto l'egida governativa di Giolitti, la Cassa diventa, da strumento di finanziamento per le infrastrutture promosse dagli enti locali, la maggiore finanziatrice dell'indebitamento pubblico, locale e nazionale.

Come nasce il Gruppo CDP

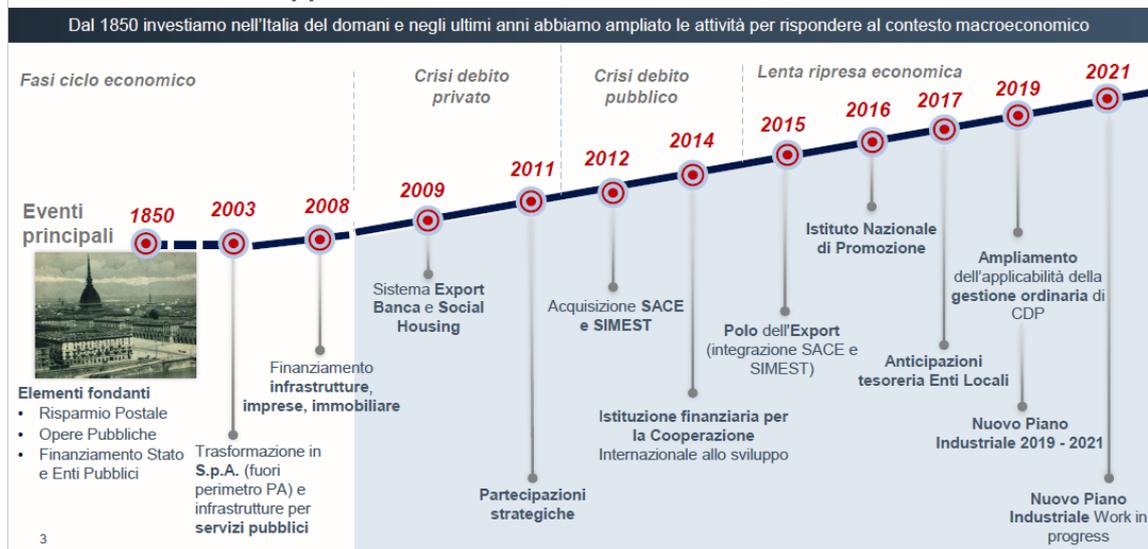


Immagine recuperata dal portale www.cdp.it

Nel 1875, con la nascita dei Libretti Postali, alla Cassa viene affidato il compito di raccogliere il risparmio postale per destinarlo alla modernizzazione dell'economia. La raccolta del risparmio sul territorio avviene presso gli uffici postali, coordinati da una Cassa di risparmio postale centrale, garantita dallo Stato e inseriti in CDP. Grazie ai finanziamenti di Cassa agli enti locali, vengono sviluppate durante la guerra un largo numero di infrastrutture del Paese.

La raccolta dei depositi subisce una crescita significativa grazie alla creazione dei Buoni Fruttiferi Postali nel 1924: strumento con elevato rendimento e possibilità di "rapida liquidazione", si afferma come lo strumento più adeguato alle esigenze dei piccoli investitori.

Dopo la Seconda guerra mondiale CDP riveste un ruolo fondamentale per lo sviluppo del Bel Paese, finanziando direttamente e indirettamente la costruzione delle reti elettriche, stradali, ferroviarie e telefoniche. Tra 1947 e 1948 Cassa ha finanziati con quasi 20 miliardi di lire il fondo per il finanziamento dell'industria meccanica. Si impone sin dagli anni Ottanta una ristrutturazione radicale, avviata con la riforma del 1983, che garantisce maggiore autonomia patrimoniale e contabile, e con il riordino del 1999, il Ministero del Tesoro autorizza l'Istituto a ricevere depositi direttamente da pubbliche amministrazioni ed enti pubblici, nonché a collocare titoli presso intermediari finanziari.

Nel 2003 la Legge n. 326/2003 trasforma la Cassa in una società per azioni (70 % al MEF-Ministero dell'Economia e delle Finanze e 30 % a 66 fondazioni di origine bancaria); CDP esce dunque dal "perimetro statale" per diventare una market unit, riconosciuta dalla Banca d'Italia come un intermediario finanziario non bancario (M. De Cecco, 2014)².

Nel 2006 CDP viene classificata dalla Banca Centrale Europea come "Istituzione finanziaria e monetaria". Durante la crisi del 2008-2009, il ruolo della Cassa viene reinterpretato in funzione anticiclica di stimolo agli investimenti, a sostegno soprattutto dell'export e delle piccole-medie imprese.

² M. De Cecco, "Storia della Cassa depositi e prestiti. Un nuovo corso: la società per azioni", Bari, Laterza, 2014

Dal 2009 CDP effettua raccolta sul mercato dei capitali, emettendo titoli di debito quotati.

Dal 2012 la Cassa assume il controllo di SACE e SIMEST, aziende a sostegno dell'esportazione e dell'internazionalizzazione, e di Fintecna. Nasce così il Gruppo CDP che ad oggi si articola in cinque aree (CDP Spa, CDP Reti, CDP Equity, FSI Investimenti, Fintecna), e aumenta l'acquisto di partecipazioni di grandi aziende controllate dallo Stato, diventando una holding.

Nel 2015 Cassa Depositi e Prestiti diventa l'Istituzione Finanziaria Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo con una funzione strategica nel supporto alla cooperazione internazionale e sostenibile, coniugando le priorità dello sviluppo e lo stimolo alle aziende europee e italiane per un ruolo sempre più attivo nei mercati emergenti e in via di sviluppo.

Dal 2016 la CDP è stata riconosciuta Istituto Nazionale di Promozione (INP) dal Governo Italiano e dall'Unione Europea. Questo nuovo ruolo ha consentito di ampliare il perimetro di attività, divenendo l'entry point delle risorse del Piano di Investimenti per l'Europa ("Piano Juncker"), consulente finanziario della Pubblica Amministrazione per l'utilizzo di fondi nazionali ed europei, catalizzatore di risorse finanziarie di altri soggetti pubblici e privati.

Anche durante la recente pandemia da Covid-19, Cassa Depositi e Prestiti ha contribuito tramite misure straordinarie a supportare le pubbliche amministrazioni e il tessuto produttivo.

Cassa Depositi e Prestiti ha visto mutare il proprio ruolo nella società ma ha mantenuto il profilo di erogatore di un capitale «dinamico e paziente», ovvero capace di identificare settori e aree di intervento strategici sia per lo sviluppo macroeconomico – sostegno alle infrastrutture, materiali in passato e immateriali al giorno d’oggi – che sociale – sostegno all’edilizia popolare – e che richiedono investimenti sostanziosi e dai dividendi di lunghissimo termine, tali da non attirare l’interesse degli attori privati (P. Bricco, 2020)³.

³ P. Bricco, “Cassa Depositi e Prestiti. Storia di un capitale dinamico e paziente. Da 170 anni”, Bologna, Il Mulino, 2020

CAPITOLO 2

DETTAGLIO DEI PRODOTTI DI CDP (IN OTTICA DI BENCHMARK) E DEL FONDO ROTATIVO PER LE PROGETTUALITA'

2.1 Le opportunità di Finanziamento di Cassa Depositi e Prestiti

Le direttrici di intervento di CDP sono state estese lungo 2 assi: l'ampliamento dei settori di intervento, a copertura di tutti i settori strategici per il Paese, e l'ampliamento delle modalità di intervento e introduzione di prodotti dedicati a supporto dello sviluppo delle infrastrutture.

Attraverso i canali di accesso online CDP (Domanda Online, InCDP, Portale delle Erogazioni, Portale delle Riduzioni e Portale delle Estinzioni) gli Enti Locali, come definiti dal TUEL, possono accedere ad una serie di prodotti finanziari tradizionali e innovativi.



Immagine recuperata dal portale www.cdp.it

Di seguito vengono analizzate le principali tipologie di finanziamento offerte da CDP e le loro caratteristiche. Prima di proseguire con l'elenco dei prodotti di finanziamento offerti si rappresenta una "simulazione" (estrapolata dai sistemi di monitoraggio ed anonimizzata) delle informazioni sui finanziamenti legate ai singoli prodotti

Esempio di monitoraggio informazioni reperibile da database CDP (10 operazioni anonimizzate) a disposizione sui singoli finanziamenti legati agli Enti Locali.

N. Pratica	Importo Complessivo	ENTE (anonimizzato)	Descrizione Prodotto	Inizio Amm.	Durata Amm.	Stato	Esito Crediti	Data Arrivo Prot.	Tipo Ogg. Fin.	Finanziabilità	Liv. Rischio	Scoring	Tipo Ente	Esposizione Complessiva	Tipo Intervento
600009	€ 439.268,51	CBCE	MUTUO A TASSO FISSO	01/01/2012	29	CONCESSO		03/10/2011.00:00	OPERE STRADALI VARIE	Finanziabile	1	7.939	Comuni Medi	€ 3.257.869,14	MANUTENZIONE STRAORDINARIA
600010	€ 437.528,23	CBCE	MUTUO A TASSO FISSO	01/01/2012	29	CONCESSO		03/10/2011.00:00	OPERE STRADALI VARIE	Finanziabile	1	7.939	Comuni Medi	€ 2.816.600,63	MANUTENZIONE STRAORDINARIA
600020	€ 90.000,00	CBGD	MUTUO A TASSO FISSO	01/01/2012	20	CONCESSO		05/10/2011.00:00	OPERE STRADALI VARIE	Finanziabile	1	6.559	Comuni Minori	€ 1.658.456,20	COSTRUZIONE
600028	€ 92.400,00	ALHH	MUTUO A TASSO FISSO	01/01/2012	20	ANNULLATO_SIF		06/10/2011.00:00	AUTOMEZZI PUBBLICI	Finanziabile	1	6.417	Comuni Minori	€ 1.215.729,90	ACQUISTO BENI MOBILI
600029	€ 120.500,00	CBCE	MUTUO A TASSO FISSO	01/01/2013	20	CONCESSO	Favorevole	20/10/2011.00:00	OPERE STRADALI VARIE	Finanziabile	2	4.224	Comuni Minori	€ 407.421,56	COSTRUZIONE
600030	€ 180.000,00	ADPH	MUTUO A TASSO FISSO	01/01/2012	13	CONCESSO		06/10/2011.00:00	IMPIANTO ENERGIA ALTERNATIVA	Finanziabile	1	6.483	Comuni Minori	€ 6.361.393,26	COSTRUZIONE
600031	€ 12.400,86	GHG	MUTUO A TASSO FISSO	01/01/2012	20	CONCESSO		17/10/2011.00:00	OPERE VARIE	Finanziabile	1	7.086	Comuni Minori	€ 134.554,37	RISTRUTTURAZIONE
600032	€ 100.000,00	CPEA	MUTUO A TASSO FISSO	01/01/2012	20	CONCESSO		12/10/2011.00:00	OPERE VARIE	Finanziabile	1	6.301	Comuni Minori	€ 668.164,98	MANUTENZIONE STRAORDINARIA
600037	€ 288.240,00	BRLA	MUTUO A TASSO FISSO	01/01/2013	15	CONCESSO		07/10/2011.00:00	IMMOBILE	Finanziabile	1	7.772	Comuni Minori	€ 887.230,94	RISTRUTTURAZIONE

Elenco dei servizi di finanziamento offerti da CDP

Come anticipato in apertura di Capitolo vengono di seguito brevemente elencati i “prodotti” di finanziamento di Cassa Depositi e Prestiti in favore degli Enti Locali

A. Prestito ordinario Enti Locali

Il prestito ordinario ha la finalità di fornire copertura finanziaria agli investimenti pubblici (ex L. 350/2003) con importo superiore a 5.000 €. È un finanziamento di “stampo classico” con modalità di gestione standard (es. PdA francese a tasso fisso e rata costante).

È rivolto principalmente a Comuni, Città Metropolitane e Province. E’ uno strumento con poca flessibilità nella gestione, contabilizzazione e minor modulabilità dell’impatto del debito a livello contabile: viene ammortizzato l’intero importo concesso e non l’importo utilizzato; inoltre non è possibile modificare la tipologia di tasso.

B. Prestito flessibile per gli Enti Locali

Il prestito flessibile ha lo scopo di fornire copertura finanziaria a investimenti pubblici con importo superiore a 100.000 €, consentendo la contabilizzazione delle sole somme erogate e non dell’intero ammontare concesso. È adatto per la copertura finanziaria per la realizzazione di investimenti pubblici che, per la loro complessità, richiedono generalmente lunghi tempi di realizzazione. I soggetti che possono usufruirne sono gli stessi del prestito ordinario. Presenta una maggiore complessità

rispetto al prestito ordinario nella gestione dello strumento (es. ricognizione al termine del periodo di utilizzo).

C. Prestito investimenti fondi europei

Con il Prestito Investimenti Fondi Europei si assicura la certezza della copertura finanziaria (anche per l'eventuale quota a carico dell'Ente) per la realizzazione di investimenti pubblici

assistiti da contributi a valere su POR FESR/FEASR 2014-20, a partire da 5.000€, consentendo l'avvio e il completamento celere degli stessi.

I beneficiari sono principalmente Comuni, Città Metropolitane e Province che hanno fatto richiesta o sono già assegnatari delle risorse derivanti dai programmi operativi finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

D. Anticipazioni di Liquidità MEF 2021

Strumento previsto dal D.L. n. 73 del 25 maggio 2021 (c.d. "D.L. Sostegni-bis), grazie al quale CDP, in coordinamento con il Ministero dell'economia e delle finanze, gestisce le risorse messe a disposizione dallo Stato per accelerare il pagamento dei debiti commerciali, maturati al 31 dicembre 2020. Con questa iniziativa, si sostengono gli enti territoriali per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili - relativi a somministrazioni, forniture, appalti e obbligazioni per prestazioni

professionali - dovuti da Comuni, Province, Città metropolitane, Comunità montane, Unioni di Comuni, Regioni e Province autonome.

E. Prestito Investimenti Fondo Sviluppo e Coesione (PFSC)

È uno strumento pensato per fornire copertura finanziaria necessaria per la realizzazione di investimenti che possono beneficiare delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione, favorendo un più veloce impiego delle risorse. Può essere richiesto da Comuni e Province che hanno fatto richiesta o sono già assegnatari di un contributo, destinato alla realizzazione di un investimento, a valere, in misura totale o parziale, sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (Contributo). Presenta le medesime strutture e caratteristiche del Prestito flessibile.

F. Prestito Riqualificazione Periferie Urbane (PPU)

È rivolto agli Enti Locali (Comuni capoluogo di provincia) assegnatari dei finanziamenti statali del «Fondo per attuazione del programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana o la sicurezza delle periferie». Fornisce copertura finanziaria per gli investimenti individuati nell'ambito del programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana o la sicurezza delle periferie. Si ha a disposizione la possibilità di anticipare le risorse statali del Bando Periferie per velocizzare la realizzazione degli investimenti e di anticipare inizio ammortamento al termine dei lavori e conseguente riduzione degli oneri sul debito.

G. Fondo Rotativo per la Progettualità (*)⁴

Lo strumento in questione rientrerà in un'analisi più approfondita del paragrafo 2.2 e, in particolare, del Capitolo 4, del presente elaborato.

Il Fondo Rotativo per la Progettualità ottenibile da Enti Locali (quali Comuni, Città metropolitane e Province, Regioni e Province Autonome) permette a CDP di anticipare in tutto o in parte le spese relative agli incarichi professionali esterni per la realizzazione di una o più fasi progettuali, sia di singoli investimenti che di insiemi di investimenti collegati.

H. Prestito investimenti conto termico (PICT)

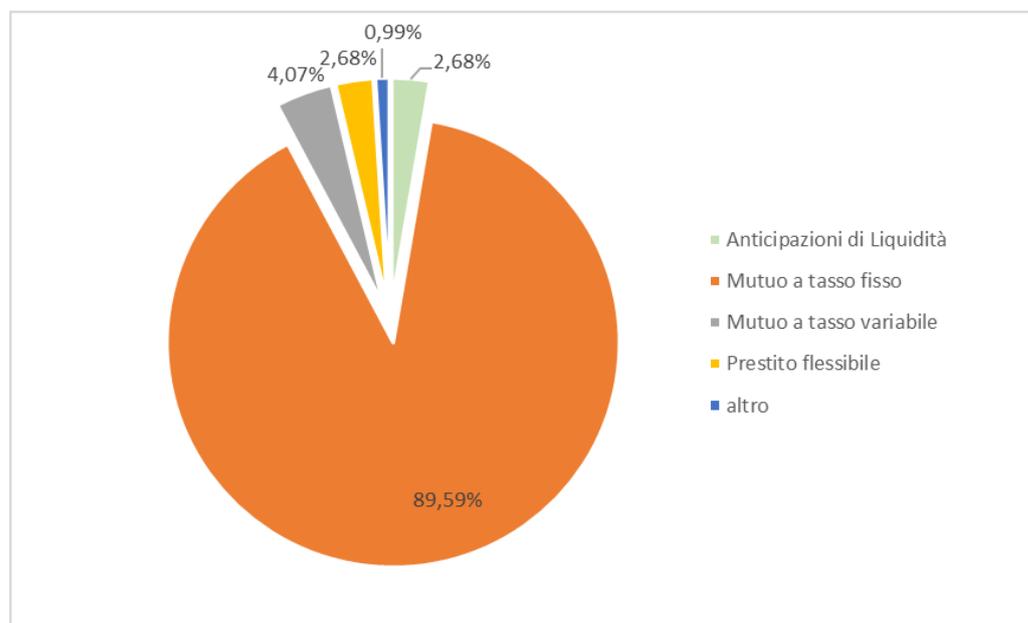
Rivolto a Comuni, Città Metropolitane e Province in qualità di beneficiari dell'incentivo concesso dal GSE con la modalità "a prenotazione" (Contributo) ed erogato a valere sulle risorse del Conto Termico. Destinato alla realizzazione di investimenti che beneficiano dell'incentivo destinati alla produzione di energia termica da fonti rinnovabili e all'incremento dell'efficienza energetica, non ancora appaltati.

⁴ Il Prestito Fondo Rotativo per la Progettualità non rientra nella tassonomia della tabella successiva dal momento che viene gestito mediante interlocuzione via PEC/firma digitale e non attraverso gli applicativi DOL (Domanda On Line) e PEF di titolarità di Cassa Depositi e Prestiti

Tabella di tipologie di prodotti fino al 2021 di CDP

Dopo aver evidenziato le caratteristiche di tutte le differenti tipologie di prodotti principali utilizzati da CDP, di seguito si riporta il dettaglio delle operazioni effettuate fino a giugno 2021 con gli Enti Locali:

Prestito	n° operazioni	peso
Anticipazioni di Liquidità	558	2,68%
Mutuo a tasso fisso	18.642	89,59%
Mutuo a tasso variabile	846	4,07%
Prestito flessibile	557	2,68%
Prestito investimenti conto termico	10	0,05%
Prestito investimenti fondi europei	30	0,14%
prestito investimenti FSC	5	0,02%
prestito riqualificazione periferie urbane	160	0,77%
Totale	20.808	100%



2.2 Confronto con prodotti e attività delle altre Casse Europee

Se da una parte la CDP, come sottolineato nel capitolo 1 tramite la legge di stabilità 2016, assumeva il ruolo di Istituto di promozione nazionale, ovvero quell'entità avente il mandato da parte dello Stato di promuovere lo sviluppo locale, regionale o nazionale attraverso attività finanziarie, anche gli istituti di promozione nazionale europea appaiono assumere connotati simili. Quando si parla di omologhi europei ci si riferisce a tre Stati in particolare, ovvero la confinante Francia con la Caisse des dépôts et consignations (CDC); la Germania con la Kreditanstalt fuer Wiederaufbau (KfW) e infine la Spagna con la Instituto de Credito Oficial (ICO). Partendo dalla Francia, l'istituzione della Cassa, costituita per sostituire la Caisse d'amortissement napoleonica, avvenne nel 1816 in un momento di forte debito pubblico per la Francia, aggravato dalla vicenda dei "Cento Giorni".

La CDC attuale possiede il 66% del gruppo La Poste, il principale operatore postale in Francia, che gestisce al suo interno Docaposte, GeoPost, La Poste e la Banque Postale. Questo tratto rende la CDC molto simile alla nostra Cassa Depositi e Prestiti fortemente incentrata sulla gestione del Risparmio Postale (Gestione Separata).

Ad oggi la CDC (totalmente a partecipazione pubblica) presenta un organigramma incentrato principalmente su cinque attività principali:

1. Banque des Territoires, istituita nel 2018, fornisce supporto, sotto forma di prestiti e investimenti, a coloro che necessitano di consulenza in termini di

edilizia popolare e di ingegneria; questa rappresenta la dimensione più simile al nostro soggetto di indagine (investimenti per la PA sia in termini di investimenti in opere che in termini di consulenza/advisory (si veda Cap 4 dell'elaborato) che di finanziamento delle progettualità (oggetto di approfondita analisi nel paragrafo 2.3 e Capitolo 4)

2. *Retrait'es et Solidarité*, sezione dedicata al pensionamento e alla solidarietà generale per tutta la vita dei cittadini, il quale gestisce 65 fondi e piani pensionistici, che coprono quasi 7,5 milioni di attivi e 3,9 milioni di pensionati, ovvero un pensionato su cinque in Francia;
3. *Gestions des actifs*, il quale copre la totalità degli investimenti finanziari quali obbligazioni, azioni, investimenti in società non quotate etc.;
4. *Gestion des participations strategiques*, il quale fornisce supporti in ottica di investimenti di lungo periodo;
5. *BpiFrance*, banca di investimenti pubblici, la quale offre finanziamenti continui alle imprese durante il loro sviluppo.

Tale modello di banca pubblica francese è stato più volte indicato come modello potenzialmente da seguire anche per il sistema italiano (sono del tutto simili anche se il modello francese si rifà maggiormente alla *mission* della Banca Europea degli Investimenti, BEI) in modo da garantire un'intermediazione finanziaria a controllo pubblico, che fornisca risorse sufficienti alla crescita. Dal punto di vista formale,

una banca pubblica di investimento rientra all'interno del concetto di istituto nazionale di promozione, il quale ha ricevuto un mandato dallo stato membro per portare avanti attività di sviluppo e promozione del territorio e la cui peculiarità è quella di investire in settori giudicati strategici e quindi essenziali per lo sviluppo del territorio.

Per quanto riguarda la Germania, la banca pubblica di investimento è rappresentata dalla KfW, istituita nel 1948, a seguito della Seconda Guerra Mondiale, per amministrare i fondi del Piano Marshall, piano per la ripresa europea. Il suo capitale è detenuto per l'80% dal governo federale, e per il 20% dai Lander, i cosiddetti Stati federali tedeschi, a cui fanno capo ad esempio la Baviera, la Bassa Sassonia, Berlino, Brandeburgo.

Kreditanstalt fuer Wiederaufbau è la "Banca di Stato" che si avvicina di più a Cassa Depositi e Prestiti per volume di affari; nel 2019 difatti l'attivo dell'istituto ha raggiunto i 500 MLD € per effetto del trasferimento sotto la sua egida di un largo numero di funzioni precedentemente ad appannaggio di altre amministrazioni pubbliche (confrontato con i 449 MLD € di CDP). Tale banca si finanzia sui mercati finanziari tramite l'emissione di titoli e bond (obbligazioni), le quali godono della completa e totale garanzia da parte dello stato federale, il che permette di avviare prestiti e attività potenzialmente maggiori rispetto a Cassa Depositi e Prestiti.

Kfw è stata uno dei motori trainanti nel corso dei decenni passati, riuscendo a trasformare i capitali raccolti sui mercati finanziari in crediti per investimenti in settori strategici e produttivi come le infrastrutture, l'edilizia sociale e le energie rinnovabili. Come CDP, anche per KfW una delle attività principali è quella di finanziare progetti a lungo periodo e promuovere lo sviluppo di imprese nazionali. Tuttavia, a differenza di Cassa Depositi e Prestiti, essendo una banca di sviluppo pubblica, opera anche attraverso il controllo totale di una banca KfW Ipex-Bank, la quale si occupa principalmente di progetti internazionali e finanziamenti all'esportazione. Oltre a Ipex-Banck, il gruppo KfW gestisce al suo interno anche DEG, un partner dal 1962 che si occupa di finanziamenti nell'ambito del settore privato, e Kfw Capital, il quale dal 2018 si occupa di gestire e sviluppare il panorama dei fondi venture capital nel contesto tedesco e europeo (la Cassa Italiana ha da poco costituito la CDP Venture Capital che si occupa di questo settore).

Infine, l'Instituto de Credito Oficial spagnolo rappresenta un istituto finanziario pubblico di tipo bancario, la cui attenzione è quasi del tutto incentrata sulle Piccole Medie Imprese (PMI) e sullo sviluppo sociale, ambientale e economico. Così come la CDC francese, anche l'ICO spagnolo ha un assetto proprietario 100% pubblico. Tuttavia, la CDC opera anche come polo finanziario in regime di concorrenza, pertanto il controllo è pienamente statale mentre la sorveglianza è affidata a una specifica commissione di sorveglianza (come per Cassa Depositi e Prestiti).

Entrambi gli istituti, però, gestiscono somme decisamente inferiori rispetto ai loro omologhi tedesco e italiano. Nel 2019, infatti, come viene riportato direttamente dai bilanci ufficiali delle banche, il bilancio della CDC francese registrava poco più di 180 miliardi di euro di attivo, mentre per l'ICO l'attivo non superava i 32 miliardi. Di seguito si riporta una tabella, relativa all'anno 2019 che permette di effettuare un primo confronto tra i quattro omologhi europei.

	Assetto proprietario	Attivo (miliardi)	Utile consolidato (miliardi)	Totale attivi in rapporto al Pil	Prestiti (miliardi)	Totale prestiti in rapporto al Pil
Italia	83% Tesoro 16% Fondazioni bancarie 1% azioni proprie	449	3,4	25%	344	19%
Germania	80% Stato 20% Lander	506	1,4	15%	486	14%
Francia	100% pubblica	181	2,4	7,5%	190	8%
Spagna	100% pubblica	32	0,1	2,5%	21	1,5%

Asset e prestiti delle casse nazionali europee

Come si nota dalla figura, la banca tedesca risulta essere quella che concede più prestiti di credito alle aziende e presenta anche l'attivo più alto. Inoltre è importante sottolineare come le banche tedesche, francesi e spagnole essendo pubbliche, presentino tutte e tre meccanismi di funzionamento simili, seppur con diverse strategie, mentre Cassa Depositi e Prestiti essendo una società per azioni, risulta a

partecipazione pubblica e privata e come tale dal punto di vista legislativo non è una banca pubblica a tutti gli effetti.

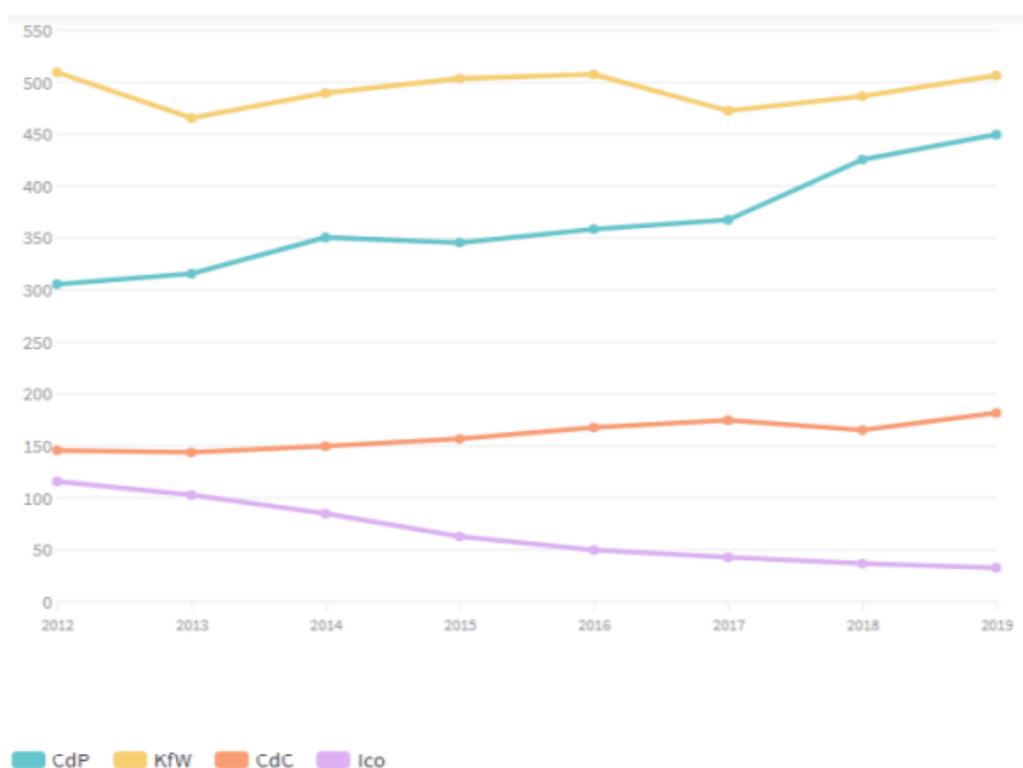
Tuttavia, la differenza principale tra KfW e CDP è rappresentata dalla modalità di raccolta dei capitali e dal livello di garanzia statale assicurato. In altre parole, CDP si finanzia principalmente attraverso i libretti e i buoni fruttiferi postali raccolti da Poste Italiane tramite gli sportelli dislocati in tutta Italia con cui viene a diretto contatto con i risparmiatori. Mentre KfW utilizza un altro metodo di raccolta mediante il quale si finanzia attraverso titoli e bond, garantiti dallo Stato federale, che permettono alla banca di ottenere un rating tendenzialmente più alto rispetto a CDP (G. Salerno Aletta, 2018)⁵.

In ogni caso, è importante sottolineare come tutti e quattro gli istituti di promozione nazionale abbiano preso piede negli ultimi anni (non solo in Italia) dal momento che, soprattutto in tempi di crisi, come nel caso della catastrofica crisi del 2008 o come l'attuale crisi post Covid-19, gli Stati tendono ad affidarsi alle "loro casseforti" per assicurare liquidità a tutti coloro che ne necessitano ed effettuare investimenti strategici altrimenti insostenibili per il bilancio pubblico.

Per quanto riguarda il caso particolare di CDP, partendo da un valore di poco superiore ai 300 MLD € di attivo 2012, ha avuto una crescita esponenziale arrivando

⁵ G. Salerno Aletta. "Cdp, bpifrance, kfw. ecco differenze e analogie"; 2018

a toccare quota 450 MLD € nel 2019. Tale fattore risulta intimamente connesso con la necessità per Cassa Depositi e Prestiti di essere maggiormente presente nel contesto economico negli ultimi anni per supportare il rilancio delle imprese e la promozione della crescita nei settori strategici dell'economia.



Andamento degli asset delle casse europee

In conclusione, come si evince dalla figura di cui sopra, che rappresenta l'andamento dei valori degli asset posseduti dalle Casse europee, si può notare come la cassa tedesca rappresenta quella con valori di asset (e conseguentemente di

partecipazioni maggiori), e al contempo la cassa spagnola risulta quella con meno capacità e risorse finanziarie.

Un risultato sicuramente degno di nota è quello della “nostra” Cassa Depositi e Prestiti, che, messo a confronto con le migliori casse europee, si classifica dietro solo alla Germania in termini di numeri, ma presenta sicuramente degli andamenti che la pongono tra le migliori casse europee e con le migliori aspettative e prospettive per il futuro.

2.3 Focus sul Fondo Rotativo delle Progettualità

Lo strumento del Fondo Rotativo nasce con un’esigenza specifica di “carattere governativo”.

A differenza degli altri prodotti CDP, difatti, l’FRP trova la sua genesi da una Legge Nazionale (all’articolo 1, commi da 54 a 58, della legge 28 dicembre 1995, n. 549) e quindi da una specifica esigenza del legislatore che ravvede dei profili di vulnus nella fase “progettuale” degli Enti Locali.

Lo stesso Fondo verrà poi gestito da Cassa Depositi e Prestiti mediante Circolare n. 1294 del 23 maggio 2019 che ne regola le modalità di richiesta ed utilizzo.

Attraverso il Fondo Rotativo per la Progettualità, gli Enti (Comuni, Città metropolitane e Province, Regioni e Province Autonome) possono chiedere a CDP di anticipare in tutto o in parte le spese relative agli incarichi professionali esterni per

la realizzazione di una o più fasi progettuali, sia di singoli investimenti che di insiemi di investimenti funzionalmente collegati.

Lo scopo dello strumento è di anticipare le spese di investimento necessarie per la redazione delle valutazioni di impatto ambientale e dei documenti componenti tutti i livelli progettuali previsti dalla normativa vigente.

L'obiettivo di CDP è quello di colmare "il gap progettuale" prodromico alla realizzazione degli investimenti infrastrutturali degli Enti Locali. Molto spesso difatti i Comuni si trovano a ricevere fondi, finanziamenti o contributi per piccole o grandi opere circoscritte ad un perimetro che esclude la fase antecedente all'investimento stesso: *c'est-à-dire* la Progettazione.

Lo strumento in questione presenta anche delle caratteristiche che lo rendono molto adatto ad un utilizzo frequente e versatile, anche per Comuni di ridotte dimensione.

Difatti inoltre, gli interessi sull'Anticipazione sono a carico del bilancio dello Stato.

Il Fondo ha natura rotativa, assicurata dal rimborso, in unica soluzione ed entro tre anni dalla prima erogazione, da parte degli Enti beneficiari. L'erogazione dell'intero importo deve avvenire, in una o più soluzioni, entro 18 mesi dalla concessione.

Proprio il succitato tema ha generato più di una "perplexità" nel dialogo pubblico sul tema Fondo Rotativo delle Progettualità: la volontà dello Stato, difatti, di prendersi carico degli oneri del finanziamento (interessi passivi) rappresenta una manovra importante dal punto di vista economico e simbolico. Spesso però il legislatore (come nella recente Legge finanziaria 2022 in cui il fondo è stato

“rimpiungato” soltanto di 700.000 € di interessi passivi) ha preferito investire di più su finanziamenti alla progettazione alternativi (come strumenti di contribuzione a fondo perduto, anche per centinaia di milioni di euro annui).

Uno dei due “limiti” che può essere ravvisato è che l’FRP, nonostante sia uno strumento di anticipazione, è considerato indebitamento per gli EELL e pertanto deve essere gestito nelle modalità previste dal TUEL come per tutte le altre attivazioni di mutui e prestiti (ordinari o flessibili).

L’altro limite, come ricordato, è che il fondo ha una capienza limitata, la cui disponibilità è funzione della domanda da parte degli Enti e della restituzione del capitale. Nell’introduzione del capitolo successivo, in cui verranno presi in esame alcuni casi pratici di FRP, si anticiperà la nuova “veste” del Fondo Rotativo ripristinato dal legislatore con la “Legge Finanziaria 2022” e attivato lo scorso 14 febbraio 2022. Il legislatore nazionale ha comunque ad ogni modo ritenuto ancora valido (seppur investendo importi ridotti) lo strumento FRP andando a rimpinguare lo stesso Fondo con risorse nazionali.

Di seguito si riporta una scheda di analisi sinottica del prodotto Fondo Rotativo Progettualità:

FONDO ROTATIVO PER LA PROGETTUALITÀ	
Beneficiari	<i>Comuni, Città Metropolitane, Province, Regioni e</i>
Finalità	<i>Anticipazione totale o parziale delle spese di investimento (cfr. art 3 legge 350/2003) relative agli incarichi professionali esterni per la realizzazione di una o più fasi progettuali, sia di singoli investimenti che di insiemi di investimenti funzionalmente collegati (valutazioni di impatto ambientale e/o documentazione relativa a qualsiasi livello progettuale previsto dalla normativa vigente)</i>
Periodo e modalità di erogazione	<i>Entro 18 mesi dalla stipula l'Ente dovrà chiedere alla CDP l'erogazione dell'intero importo concesso. L'erogazione dell'Anticipazione viene effettuata, subordinatamente al rilascio di idonea delegazione di pagamento per ciascuna erogazione, in una o più soluzioni – a partire dalla data di stipula – sulla base delle richieste dell'ente.</i>
Interessi	<i>A carico del bilancio dello Stato</i>
Durata	<i>Massimo tre anni dalla prima erogazione</i>
Rimborso	<i>In unica soluzione</i>
Soglie di accesso	<i>L'importo minimo di ciascuna Anticipazione non può essere inferiore a euro 2.500 né superiore all'importo massimo determinato sulla base delle tariffe professionali stabilite dalla vigente normativa</i>
Affidamento dell'incarico	<i>Entro 4 mesi dalla data di perfezionamento del contratto di Anticipazione oppure entro 6 mesi nel caso di Anticipazione relativa a più incarichi professionali.</i>

Riduzione	<i>A seguito dell'affidamento dell'incarico e al termine del periodo di erogazione, l'importo dell'Anticipazione viene ridotto d'ufficio a quello effettivamente affidato/utilizzato</i>
Garanzia	<i>Specifica, in relazione alle diverse tipologie di soggetto richiedente (e.g. per gli Enti Locali: delegazione di pagamento).</i>
Mutuo a rimborso	<i>Per la restituzione dell'Anticipazione è possibile stipulare con CDP un contratto di prestito quinquennale con le medesime caratteristiche ed alle stesse condizioni previste</i>

CAPITOLO 3

“IL PROSSIMO TRIENNIO” DI CASSA DEPOSITI E PRESTITI

3.1: Il Piano Industriale 2022-2024 CDP: le nuove attività

Il recentemente approvato Piano Strategico di Cassa Depositi e Prestiti (25 novembre 2021), punta a consolidare il ruolo di volano per lo sviluppo sostenibile del paese che CDP ha fino ad ora ricoperto, stante in particolare gli effetti economici della recente pandemia. Il Piano mira ad aiutare il Paese nell'affrontare le principali sfide che la società ha di fronte: CDP lo farà adottando un approccio complementare rispetto al mercato, indirizzando le risorse verso le priorità dell'Italia e puntando a raggiungere effetti positivi per imprese, pubbliche amministrazioni e famiglie (in una logica che potremo definire di “sussidiarietà orizzontale e verticale”).

Il piano è in linea con la *Mission* di CDP, che mira a “promuovere lo sviluppo sostenibile dell'Italia, impiegando responsabilmente il risparmio per favorire crescita e occupazione, sostenendo l'innovazione e la competitività di imprese, infrastrutture e territorio”. La parola d'ordine, anche in linea con quelli che sono i trend del PNRR, è investimento sostenibile.

Questo si traduce in una serie di obiettivi e strumenti: si vuole promuovere la crescita sostenibile dell'economia, aiutare il paese a colmare i ritardi e individuare le priorità di azione, garantire un riferimento di prossimità a territori e imprese, adottare politiche settoriali per i finanziamenti basate su selettività e rispetto dei criteri ESG,

promuovere l'inclusione e la parità di genere, rafforzare le competenze tecniche interne per attrarre nuovi talenti e diventare un centro di eccellenza al servizio del progresso e della competitività dell'Italia.

La crescita sostenibile si traduce altresì nella Creazione di standard d'avanguardia con particolare attenzione ai criteri ESG (Environmental, Social and Governance) con un approccio di addizionalità e selettività per i mercati maturi e nel sostegno alla creazione e allo sviluppo di nuovi mercati, facendo leva sulle risorse e sulle competenze tecniche.

Nel piano sono state individuate 4 aree prioritarie (suddivise poi in 10 sotto aree tematiche, come illustrato sotto), vale a dire le grandi sfide da affrontare per rilanciare l'economia. Facciamo in particolare riferimento a:

- cambiamento climatico e tutela dell'ecosistema: in Italia si rileva un ritardo nello sviluppo delle fonti di energia rinnovabile, scarsa disponibilità di impianti per il trattamento dei rifiuti e limitati investimenti in infrastrutture idriche
- crescita inclusiva e sostenibile: il focus è sulla parità di genere, considerando che l'Italia è indietro rispetto alla media europea sul tema, occorre rafforzare le strutture sanitarie, rigenerare con maggior velocità le aree urbane e le infrastrutture sociali

- ripensamento delle “value chain”: si rileva una eccessiva dipendenza delle filiere strategiche estere, un costo della logistica 11 volte superiore al valore medio europeo
- digitalizzazione e innovazione: tema sempre più attuale che si scontra con la realtà italiana; ad oggi si rilevano scarsi investimenti delle PMI in digitalizzazione, scarsa diffusione della banda larga tra le famiglie, e scarso livello di sicurezza informatica



Immagine recuperata dal portale www.cdp.it

Il piano avrà riflessi anche sull’operatività di CDP, che si strutturerà su 3 grandi pilastri trasformativi, che impatteranno in modo trasversale l’attività di CDP⁶:

⁶ Cassa Depositi e Prestiti, “Piano Industriale 2022-2024: La nuova CDP e le sfide del Paese”, Roma, 2021

La strategia 2022-2024: i 3 pilastri strategici trasformativi



Immagine recuperata dal portale www.cdp.it

1. ANALISI SETTORIALE: il primo pilastro prevede attività atte ad individuare *best practice* internazionali e i ritardi da sanare per l'adozione di specifiche politiche di finanziamento e investimento (policy). Le policy permetteranno di indirizzare ex ante le decisioni migliori da intraprendere e la misurazione dell'impatto ex-post in termini sociali, economici e ambientali, il tutto basato sull'utilizzo di un nuovo modello di funzionamento. Pertanto verranno indicati nuovi criteri per selezionare le operazioni, grazie al rafforzamento delle capacità di analisi e alla creazione di *Competence Center* specializzati per aree tematiche. I progetti saranno individuati in base alla coerenza strategica (sostegno a iniziative allineate ai campi di intervento, fattori premianti per progetti con focus e/o impatto ESG), addizionalità (valutazione del valore aggiunto del contributo di CDP rispetto al mercato), qualità della controparte (valutazione del profilo tecnico e creditizio della controparte, valutazione rispetto

alle tematiche ambientali, sociali e di sostenibilità), qualità tecnica del progetto e impatto (valutazione tecnica del progetto finanziato e degli impatti economici e ambientali)

L'immagine sottostante specifica la nuova procedura di finanziamento



Immagine recuperata dal portale www.cdp.it

2.ADVISORY E ASSISTENZA TECNICA: il Secondo pilastro è il deciso rafforzamento dell'Advisory e della gestione di fondi pubblici, nazionali ed europei, soprattutto a beneficio della pubblica amministrazione (PA), e con l'intento di orientare gli investimenti verso progetti di qualità. Verranno inoltre strutturati Interventi «su misura» per progetti complessi di PA Centrale, Regioni e Città Metropolitane e modelli semplificati per la PA Locale.

Va in questa direzione la circolare n 6 del 24 gennaio 2022 della RGS⁷ che analizzeremo nel paragrafo 4.2 e che vede CDP protagonista nei servizi di Advisory.

3.FUNZIONE DI ISTITUTO PROMOZIONALE DI SVILUPPO: L'idea è che CDP offra strumenti finanziari a disposizione di imprese e PA, in modo da coprire ogni necessità nel ciclo di vita di un'azienda o di un progetto, con attenzione alla cooperazione internazionale e alla finanza per lo sviluppo, che sia complementare e addizionale alle altre forme di finanziamento disponibili. A tal fine Cassa rafforzerà la propria capacità di valutazione tecnica e potenzierà i meccanismi di blending tra risorse proprie e risorse di terzi. Inoltre, sosterrà le imprese nell'internazionalizzazione garantendo un impegno diretto attraverso risorse proprie e sviluppando strumenti di non-bank lending.

⁷ Circolare Ragioneria Generale dello Stato n. 6 del 24 gennaio 2022, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Servizi di assistenza tecnica per le Amministrazioni titolari di interventi e soggetti attuatori del PNRR

3.2: Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per CDP

Il PNRR è stato il *leitmotiv* che ha orientato la stesura del Piano Strategico 2022-2024 di Cassa Depositi e Prestiti appena descritto.

Indubbiamente la riuscita degli obiettivi del Piano passa in prima battuta da quelle Riforme che potremmo definire orizzontali o “di attivazione” che si prefiggono il principale obiettivo di migliorare la qualità generale dell’operato della Pubblica Amministrazione⁸, in favore della promozione della Semplificazione e Concorrenza. La riforma della Pubblica Amministrazione prevede una stretta sinergia tra gli investimenti in infrastrutture digitali e in capitale umano previsti dal Piano e la semplificazione delle procedure, assieme a una nuova organizzazione del lavoro. Le riforme “orizzontali”, abbinate agli investimenti in capitale umano e fisico previsti dal PNRR, indirizzati soprattutto alla trasformazione digitale, puntano a colmare il ritardo italiano in merito alla qualità delle istituzioni pubbliche. Si tratta in gran parte di modifiche e di adozioni di meccanismi semplificativi di procedure e autorizzazioni.

Il PNRR si articola in 6 Missioni in linea con i 6 Pilastri del NGEU (digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura, rivoluzione verde e transizione ecologica,

⁸ PDCM, “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”, ultima versione 13 luglio 2021

infrastrutture per una mobilità sostenibile, istruzione e ricerca, inclusione e coesione, salute) e 16 Componenti.

Missioni	Articolazioni e obiettivi
Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	È costituita da 3 componenti e si pone come obiettivo la modernizzazione digitale delle infrastrutture di comunicazione del paese, nella pubblica amministrazione e nel suo sistema produttivo. Una componente è dedicata ai settori che più caratterizzano l'Italia e ne definiscono l'immagine nel mondo: il turismo e la cultura.
Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica	Si struttura in 4 componenti ed è volta a realizzare la transizione verde ed ecologica della società e dell'economia italiana coerentemente con il green deal europeo. Comprende interventi per l'agricoltura sostenibile e l'economia circolare, programmi di investimento e ricerca per le fonti di energia rinnovabili, lo sviluppo della filiera dell'idrogeno e la mobilità sostenibile. Prevede inoltre azioni volte al risparmio dei consumi di energia tramite l'efficientamento del patrimonio immobiliare pubblico e privato e, infine, iniziative per il contrasto al dissesto idrogeologico, la riforestazione, l'utilizzo efficiente dell'acqua e il miglioramento della qualità delle acque interne e marine
Missione 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile	È articolata in 2 componenti e si pone l'obiettivo di rafforzare ed estendere l'alta velocità ferroviaria nazionale e potenziare la rete ferroviaria regionale, con una particolare attenzione al mezzogiorno. Promuove la messa in sicurezza e il monitoraggio digitale di viadotti e ponti stradali nelle aree del territorio che presentano maggiori rischi. Prevede

	investimenti per un sistema portuale competitivo e sostenibile dal punto di vista ambientale per sviluppare i traffici collegati alle grandi linee di comunicazione europee e valorizzare il ruolo dei porti dell'Italia meridionale.
Missione 4 - Istruzione e ricerca	Pone al centro i giovani ed affronta uno dei temi strutturali più importanti per rilanciare la crescita potenziale, la produttività, l'inclusione sociale e la capacità di adattamento alle sfide tecnologiche e ambientali del futuro. È divisa in 2 componenti e punta a garantire le competenze e le capacità necessarie con interventi sui percorsi scolastici e universitari degli studenti. Sostiene il diritto allo studio e accresce la capacità delle famiglie di investire nell'acquisizione di competenze avanzate. Prevede anche un sostanziale rafforzamento dei sistemi di ricerca di base e applicata e nuovi strumenti per il trasferimento tecnologico.
Missione 5 - Inclusione e coesione	È suddivisa in 3 componenti e comprende una revisione strutturale delle politiche attive del lavoro, un rafforzamento dei centri per l'impiego e la loro integrazione con i servizi sociali e con la rete degli operatori privati. Si interviene in sostegno alle situazioni di fragilità sociale ed economica, alle famiglie, alla genitorialità (a cui contribuisce anche il piano asili nido, previsto nella missione 4) e alle persone con disabilità o non autosufficienti. Si rafforza infine la strategia nazionale delle aree interne rilanciata dal piano sud 2030, con interventi sulle infrastrutture sociali e misure a supporto dei giovani e finalizzate alla transizione ecologica.
Missione 6 – Salute	Si articola in 2 componenti ed è focalizzata su due obiettivi: il rafforzamento della rete territoriale e l'ammodernamento delle dotazioni tecnologiche del servizio sanitario nazionale (ssn) con il rafforzamento del fascicolo sanitario elettronico e lo sviluppo della telemedicina.

Rispetto alla recente ultima approvazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (luglio 2021) Cassa Depositi e Prestiti, oltre ad orientare la propria Pianificazione Strategica alla luce dei principi ESG (F. De Bortoli 2021)⁹ e dello sviluppo sostenibile è stata coinvolta come player privilegiato nell'affiancare il Governo (Ministero dell'Economia) al fine di offrire servizi specialistici sui bandi del PNRR.

Come difatti riportato nella circolare n°6 della Ragioneria Generale dello Stato del 24 gennaio 2022, le amministrazioni Centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, possono avvalersi del supporto tecnico-operativo assicurato da società a prevalente partecipazione pubblica, rispettivamente, statale, regionale e locale.

In tale contesto, è stata definita la possibilità di attivare azioni di supporto per assistenza tecnica¹⁰ e operativa per l'attuazione dei progetti PNRR, di cui potranno beneficiare sia le amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR, sia le amministrazioni territoriali responsabili dell'attuazione dei singoli progetti.

⁹ F. De Bortoli, "Dove va il risparmio privato? Fondi questi sconosciuti", Milano, Il Corriere della Sera, 2021

¹⁰ L'assistenza tecnica include tutte le azioni finalizzate a garantire lo svolgimento delle attività richieste nel processo di attuazione complessiva del PNRR e necessarie a garantire gli adempimenti regolamentari prescritti; fanno parte di questa categoria le attività di preparazione, monitoraggio, controllo, audit e valutazione, in particolare studi, analisi, attività di supporto amministrativo alle strutture operative, azioni di informazione e comunicazione, consultazione degli stakeholders, spese legate a reti informatiche destinate all'elaborazione e allo scambio delle informazioni)

Per permettere ad Amministrazioni centrali ed Enti locali di usufruire dei servizi di consulenza e assistenza tecnica nelle fasi di programmazione, definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), a fine 2021 è stato firmato un accordo sulle attività di Advisory e sostegno alla Pubblica Amministrazione tra Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e Cassa Depositi e Prestiti (CDP). Grazie all'accordo tra CDP e MEF si mira a rafforzare la capacità amministrativa delle Pubbliche amministrazioni (PA) per cogliere le opportunità del PNRR, accelerare la realizzazione degli investimenti, facilitare il rispetto dei tempi e il conseguimento di obiettivi e traguardi previsti.

L'accordo, tra l'altro, prevede la possibilità che CDP fornisca supporto e affiancamento alle Amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR e ai soggetti attuatori a livello territoriale, nelle fasi di programmazione e attuazione delle linee di intervento, nonché per la progettazione ed esecuzione dei progetti.

L'intesa porterà alla definizione dei cosiddetti "Piani di attività" per ciascun Ministero che conterranno una descrizione puntuale delle iniziative da svolgere. Inoltre, in forza di specifiche convenzioni, le amministrazioni che provvedono alla realizzazione degli interventi del PNRR a livello territoriale potranno avvalersi direttamente di CDP (e di società da essa direttamente o indirettamente controllate) per attività di assistenza e sostegno tecnico-operativo, per la gestione di fondi e per attività connesse.

Nel dettaglio, gli interventi di sostegno previsti nell'Accordo quadro riguarderanno:

- l'assistenza alle PA nella programmazione e progettazione degli interventi e nella definizione delle priorità (analisi strategica di contesto, valutazione di impatto, ecc.);
- l'individuazione di linee di investimento da realizzare attraverso procedure di partenariato pubblico-privato;
- sostegno alle attività di monitoraggio e verifica del rispetto dei cronoprogrammi di attuazione di milestone e target (rispettivamente, obiettivi qualitativi e quantitativi) e dei principi di equità di genere, valorizzazione e protezione dei giovani e riduzione dei divari territoriali;
- l'assistenza ai potenziali beneficiari dei fondi nelle fasi propedeutiche alla predisposizione delle domande di finanziamento;
- l'assistenza tecnica alle amministrazioni pubbliche che svolgono procedure selettive finalizzate all'assegnazione dei fondi, anche attraverso il sostegno allo sviluppo di applicativi informatici dedicati per la gestione delle linee di intervento PNRR.

La forte spinta propulsiva e il coordinamento da parte del MEF faciliteranno la realizzazione delle attività svolte da CDP nei confronti delle Amministrazioni.

Il supporto di Cassa Depositi e Prestiti¹¹ si concretizzerà attraverso un piano operativo annuale definito di intesa con RGS che, sulla base dei fabbisogni espressi dalle singole Amministrazioni, individuerà le specifiche attività, le modalità, i tempi ed i costi del supporto tecnico-operativo.

In aggiunta alle modalità di supporto tecnico sopra riportate, le Amministrazioni centrali e locali responsabili della realizzazione degli interventi previsti nel PNRR, possono attivare quanto previsto dall'articolo 10, comma 7 quinquies, del decreto legge n. 121 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 156 del 2021, secondo cui fino al 31 dicembre 2026 le amministrazioni pubbliche possono avvalersi direttamente della società Cassa Depositi e Prestiti e di società da essa direttamente o indirettamente controllate per attività di assistenza e supporto tecnico-operativo, per la gestione di fondi e per attività a queste connesse, strumentali o accessorie. I rapporti tra le parti sono regolati sulla base di apposite convenzioni, anche in relazione alla remunerazione dell'attività svolta, concluse sulla base e in conformità all'accordo quadro stipulato tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la società Cassa Depositi e Prestiti. Le amministrazioni possono sottoscrivere le suddette convenzioni nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente nell'ambito dei rispettivi bilanci, oppure, nel caso di attività strettamente

¹¹ Circolare Ragioneria Generale dello Stato n. 6 del 24 gennaio 2022, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Servizi di assistenza tecnica per le Amministrazioni titolari di interventi e soggetti attuatori del PNRR

necessarie alla realizzazione dei progetti di investimento, a valere sulle risorse previste dai relativi quadri economici.

Cassa Depositi e Prestiti sta quindi perfezionando in questi mesi il suo ruolo di *player* istituzionale rispetto alle Missioni del PNRR, assieme al Ministero dell'Economia, al fine di supportare le amministrazioni in questo complesso percorso di sviluppo che vedrà a fianco degli storici e tradizionali strumenti di finanziamento previsti da CDP (prestiti e mutui ordinari) anche altre formule di finanziamenti pubblici a valere sui Fondi PNRR che verranno concretamente “scaricati a terra” durante l'esercizio in corso.

CAPITOLO 4

UNA VALUTAZIONE DEL PRODOTTO FONDO ROTATIVO DELLE PROGETTUALITA'

In quest'ultimo capitolo illustreremo più nel dettaglio le caratteristiche del Fondo Rotativo per le Progettualità anticipato nel Capitolo 2. In particolare, al fine di approfondire lo strumento, verranno implementate le seguenti analisi:

- Approfondimento degli elementi qualitativi del FRP
- Prima analisi sul tasso di crescita medio (indice CAGR) e alcune valutazioni di massima
- SWOT Analysis sul Fondo Rotativo, nello specifico paragrafo 4.1
- Gap Analysis (partendo dall'AS-IS per arrivare al TO-BE), nello specifico paragrafo 4.2

Come anticipato nel paragrafo 2.2, lo scorso 14 febbraio 2022 Cassa Depositi e Prestiti ha diramato un “avviso alla clientela” per informare la riapertura del Fondo Rotativo per le progettualità e la possibilità di effettuare richieste a valere sullo stesso.

La riattivazione del “Nuovo Fondo” è volta a sostenere con maggiore incisività i fabbisogni degli enti, a partire dalle fasi programmatiche e progettuali, propedeutiche

alla realizzazione degli investimenti pubblici (che è anche è uno degli obiettivi del nuovo Piano Industriale di Cassa Depositi e Prestiti) che promuove vicinanza, dialogo e confronto con gli stakeholder territoriali.

In questa prospettiva CDP e Governo hanno lavorato al neo-Fondo Rotativo per la Progettualità che, con la disciplina contenuta nella “Circolare Cassa Depositi e Prestiti n.1294”, ha ampliato il perimetro di attività, permettendo agli enti di accedere a risorse anticipate per dare copertura, accanto alle valutazioni di impatto ambientale, a qualsiasi spesa connessa con la redazione dei documenti componenti i diversi livelli progettuali.

Le innovazioni di prodotto sono state realizzate partendo dall’ascolto diretto delle esigenze degli stakeholder, da cui è emersa, tra l’altro, la necessità di ricevere risorse in anticipazione per poter condurre le diagnosi energetiche, necessarie alla richiesta dell’incentivo Conto Termico erogato dal GSE, a fronte di investimenti destinati alla produzione di energia termica da fonti rinnovabili e all’incremento dell’efficienza energetica. Questa fattispecie si lega indissolubilmente al prodotto (prestito in conto termico) presentato nel Paragrafo 2.2.

Macro - Caratteristiche del Fondo Rotativo per le progettualità

Fondo Rotativo per la Progettualità



Sono anticipate le spese di investimento necessarie per la redazione delle valutazioni di impatto ambientale e dei documenti componenti tutti i livelli progettuali previsti dalla normativa vigente (tra cui le diagnosi energetiche necessarie alla richiesta dell'incentivo Conto Termico erogato dal GSE)

CARATTERISTICHE

- Fondo costituito dalla Legge 549/95 come modificata dalla Legge di Bilancio 2019 (art. 1 co. 171-173)
- Disciplinato dalla Circolare CDP 1294/19
- **Natura Rotativa:** le disponibilità sono rimosse attraverso i rimborsi:
 - Bullet al reperimento della provvista finanziaria per la realizzazione dell'intervento e comunque entro 3 anni
 - Rifornimento tramite prestito CDP di durata triennale
 - Rifornimento tramite prestito CDP per la realizzazione dell'opera
- **Interessi a carico del bilancio dello Stato**
- **Gestione accentrata in CDP**
- **Importo minimo: EUR 2.500** e Importo massimo: in base alle tariffe professionali stabilite dalla normativa vigente
- **Natura delle anticipazioni:** Costituiscono indebitamento ai sensi della vigente normativa. Sono assistite, per gli enti locali, dalla delegazione di pagamento ex art. 206 del TUEL
- **Oggetto:** Spese di investimento per la redazione di VIA, diagnosi energetiche, documentazione relativa a qualsiasi livello progettuale. Utilizzabile anche per spese di progettazione di più investimenti funzionalmente collegati

Il nuovo Fondo Rotativo è altresì dotato di una maggiore flessibilità, garantendo agli Enti Locali di selezionare qualsiasi importo in anticipazione (partendo da una soglia minima di 2.500 euro) e di decidere in autonomia quali spese e quali fasi progettuali finanziare con le risorse acquisite.

Questo aspetto risulta di grande interesse dal momento che (fatta salva l'identificazione di un CUP: Codice Unico di Progetto) "qualsiasi tipologia" di incarico professionale esterno che sia di natura tecnica, finanziaria o supporto specialistico potrebbe essere finanziato mediante ricorso al Fondo Rotativo per le Progettualità.

D'altra parte, il "nuovo strumento" rende più stringente la tempistica a disposizione degli enti per l'affidamento degli incarichi professionali rafforzando, allo stesso tempo, l'obbligo di portare a compimento le iniziative progettuali entro 18 mesi: il tutto per garantire un utilizzo più efficiente delle risorse e, dunque, il buon esito delle attività finanziate.

Le ultime risultanze complessive di rendiconto finanziario legate al Fondo Rotativo per le progettualità sono quelle che concernono l'esercizio 2020 (oggetto, altresì, di giudizio di parificazione della Corte dei Conti), come verrà di seguito analizzato.

I fondi di rotazione sono di base trasferimenti finanziari verso enti locali da parte dello Stato centrale (e quindi oggetto di "Rendiconto dello Stato") destinati

all'erogazione di finanziamenti, le cui disponibilità vengono man mano ricostituite tramite i rimborsi effettuati dagli stessi utilizzatori (O. Fabozzi, 2021)¹².

Istituito dall'art. 1, comma 54, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, il Fondo ha rappresentato uno strumento di attivazione della progettualità degli enti locali e territoriali, per incentivare la realizzazione di progetti effettivamente cantierabili, razionalizzando ed accelerando la spesa per investimenti delle amministrazioni e degli enti pubblici.

La dotazione originaria del Fondo Rotativo per le progettualità era stabilita in 400 MLN €, di cui:

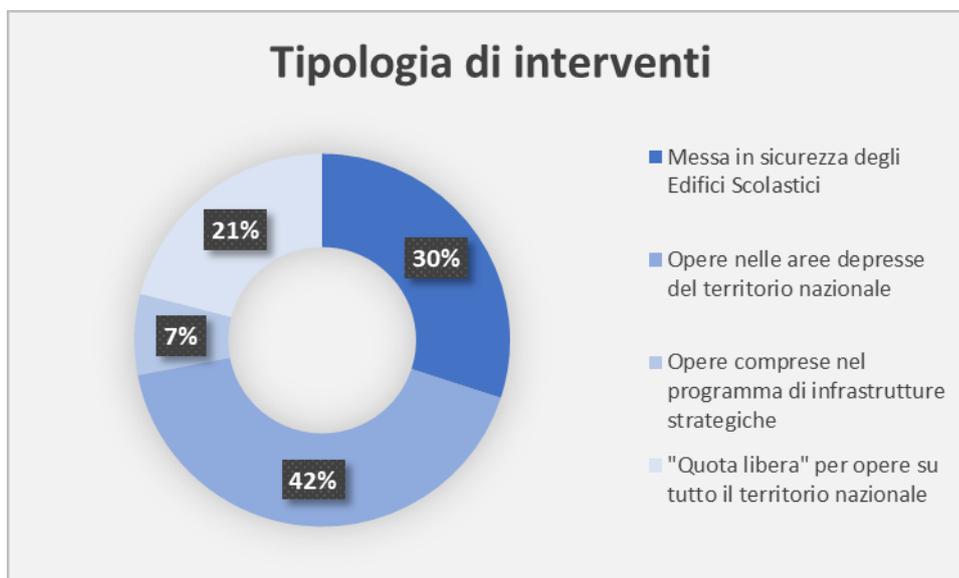
- A. quota A - 120 milioni, per le esigenze inserite nel piano straordinario, di cui all'art. 80, comma 21, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), per la messa in sicurezza degli edifici scolastici. Il termine di utilizzo dei fondi per la Quota A, scaduto il 31 dicembre 2006, è stato differito al 31 dicembre 2018, dal comma 166 dell'art. 1, della legge 13 luglio 2015, n. 107;
- B. quota B - 168 milioni, per esigenze progettuali relative ad opere da realizzarsi nelle aree depresse del territorio nazionale;
- C. quota C - 28 milioni, per esigenze progettuali relative ad opere comprese nel programma di infrastrutture strategiche, di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. "legge - obiettivo"), non ricadenti nelle aree depresse;

¹² O. Fabozzi, *Trattamento contabile dei fondi di rotazione negli enti locali*, Milano, Sole 24 Ore, 2021

D. quota D - 84 milioni, quota di risorse non riservata dalla legge (trattasi di una quota che potrà variare in relazione all'effettivo utilizzo delle quote riservate) per esigenze progettuali relative ad opere da realizzarsi nelle aree del territorio nazionale diverse da quelle depresse.

E.

TIPOLOGIA DI INTERVENTI	VALORI
Messa in sicurezza degli Edifici Scolastici	30,0%
Opere nelle aree depresse del territorio nazionale	42,0%
Opere comprese nel programma di infrastrutture strategiche	7,0%
"Quota libera" per opere su tutto il territorio nazionale	21,0%
TOTALE	100,0%



Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. fissa la dotazione massima complessiva del Fondo e può rideterminarla periodicamente, in funzione delle dinamiche di erogazione e di rimborso delle somme concesse in anticipazione, comunque nei limiti degli oneri posti a carico del bilancio dello Stato dall'art. 1, comma 58, della legge istitutiva.

Ai sensi dell'art. 1, comma 173, della legge di bilancio 2019, fondi fino a 8,4 milioni, pari al 30% della dotazione, sono stati riservati, fino al 31 dicembre 2020, alle esigenze progettuali degli interventi di edilizia scolastica.

In attuazione dell'art. 1, comma 54, penultimo periodo, della legge istitutiva, CDP si riserva di vincolare un'ulteriore quota della dotazione, non superiore al 15% della stessa, al finanziamento di esigenze progettuali connesse sia a interventi ammessi al cofinanziamento comunitario, che ad opere relative al dissesto idrogeologico, alla

prevenzione del rischio sismico o da realizzare mediante contratti di partenariato pubblico-privato.

Il Fondo può essere alimentato anche da risorse finanziarie di soggetti esterni e può operare in complementarità con analoghi fondi istituiti a supporto delle attività progettuali.

Le concessioni effettuate nel corso del 2020¹³ sono interamente riferibili alla nuova dotazione del Fondo, con una predominanza complessiva dei finanziamenti concessi a valere sulla quota non vincolata (30%, a valere sulla riserva per l'edilizia scolastica; 70%, a valere sulla quota non vincolata), ed un maggior peso delle concessioni nel Mezzogiorno (sul totale concesso).

Rispetto al valore degli interessi sulle somme anticipate da CDP (elemento interessante da approfondire) si assiste ad un aumento degli stessi dal 2018 al 2020 con un trend giudicato positivo.

¹³ Corte dei Conti Sezioni Riunite in sede di controllo, "RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO - VOLUME I I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DIBILANCIO 2020"

	2019	2020	
Interessi e altri oneri derivanti da gestione liquidità su Conto disponibilità del Tesoro	169.220.374	191.565.536	2220
Interessi maturati sui depositi definitivi	5.038.857	8.000.000	1322
Premi sui buoni del tesoro poliennali	0	17.167.840	2224
Interessi sulle somme anticipate da C.D.P. sul fondo rotativo della progettualità	32.853	48.825	2313

	<i>(in euro)</i>		
	IMPEGNI PER INTERESSI PASSIVI 2018	IMPEGNI PER INTERESSI PASSIVI 2019	Cap. spesa.
ALTRI INTERESSI SU PRESTITI O DEPOSITI			
Interessi e altri oneri derivanti dalla gestione e movimentazione della liquidità sul conto disponibilità del tesoro	140.266.061,25	169.220.374,61	2220
Interessi maturati sui depositi definitivi	8.253.333,36	5.038.857,00	1322
Premi sui buoni del tesoro poliennali	0	0	2224
Interessi sulle somme anticipate da CDP sul fondo rotativo della progettualità	9.509,00	32.852,99	2313
Interessi sui mutui ventennali concessi da CDP a ISMEA	2.000.000,00	2.000.000,00	2315
Interessi sui conti correnti di tesoreria (Cassa depositi e prestiti)	2.593.732.649,41	3.337.115.822,74	3100
Oneri per il servizio di quotazione dei titoli di Stato sui mercati regolamentati	9.655,50	30.969,00	2152
Oneri per la Cassa DDPP per la gestione dei mutui trasferiti al MEF	2.600.000,00	2.600.000,00	1432
Remunerazione a Poste italiane per le giacenze dei ccp	75.000.000,00	46.104.816,17	2316
Spese per il servizio di pagamento, compensi ed ogni onere relativo all'emissione e gestione dei prestiti	48.555.334,00	82.860.464,32	2242
Provvigioni per il collocamento in asta dei titoli, tra cui compenso a Banca d'Italia per il servizio d'asta	873.387.504,00	675.760.780,50	2247
TOTALE ALTRI INTERESSI SU PRESTITI O DEPOSITI E ONERI ACCESSORI (3)	3.743.814.046,52	4.320.764.937,33	
INTERESSI E ONERI TOTALI DEL DEBITO STATALE (1+2+3)	66.222.770.224,39	67.043.452.619,91	

Nel 2020, si è tuttavia verificata, rispetto all'anno precedente, una diminuzione delle richieste e delle concessioni di anticipazioni a valere sul Fondo; diminuzione registrata anche nel volume di erogazioni (circa 1,3 milioni, a fronte dei 2 milioni del 2019).

Presumibilmente tali "discrasie di trend", che appaiono invero inversamente proporzionali, sono dovute sia a delle contabilizzazioni dei tempi di restituzioni dei finanziamenti che ad un aumento dei tassi di interesse di Cassa Depositi e Prestiti che seguono l'aumento generale.

L'ammontare delle concessioni è risultato, in particolare, pari a circa 7,8 milioni, a fronte degli 11,4 milioni concessi nel 2019.

Di seguito il dettaglio per l'annualità 2020:

RICHIESTE, CONCESSIONI E EROGAZIONI DI ANTICIPAZIONI A VALERE SUL FONDO RIFERITI ALL'ANNO 2020, SUDDIVISI PER AREE GEOGRAFICHE DI RIFERIMENTO

(in euro)

Area Geografica	Ripartizione del Fondo ANTE modifiche L.145/2018				Ripartizione del Fondo POST modifiche L.145/2018		
	Quota A	Quota B	Quota C	Quota D	Riserva 30% interventi per Edilizia Scolastica	Quota 70% non vincolata	Totale
<i>Nord</i>	<i>Richiesto</i>	-	-	-	423.247,84	1.618.823,23	2.042.071,07
	<i>Concesso</i>	-	-	-	423.247,84	1.501.864,48	1.925.112,32
	<i>Erogato</i>	34.730,09	-	-	95.163,49	233.511,10	911.099,66
<i>Centro</i>	<i>Richiesto</i>	-	-	-	1.421.144,58	1.215.419,59	2.636.564,17
	<i>Concesso</i>	-	-	-	1.381.143,28	655.437,23	2.036.580,51
	<i>Erogato</i>	14.471,31	-	-	63.517,15	-	151.670,82
<i>Mezzogiorno</i>	<i>Richiesto</i>	-	-	-	544.000,00	3.350.735,21	3.894.735,21
	<i>Concesso</i>	-	-	-	544.000,00	3.279.926,27	3.823.926,27
	<i>Erogato</i>	-	41.970,00	-	-	174.210,52	216.180,52
Totale richiesto	-	-	-	-	2.388.392,42	6.184.978,03	8.573.370,45
Totale concesso	-	-	-	-	2.348.391,12	5.437.227,98	7.785.619,10
Totale erogato	49.201,40	41.970,00	-	158.680,64	621.377,34	407.721,62	1.278.951,00

Nord: Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Trentino A.A., Friuli V.G., Veneto, Emilia R.

Centro: Toscana, Marche, Lazio, Umbria

Mezzogiorno: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

Fonte: elaborazione Cassa Depositi e Prestiti.

La giacenza del Fondo, al 31 dicembre 2020, è pari a circa 23,5 milioni.

I crediti in sofferenza, al 31 dicembre 2020, ammontano a circa 669 mila euro.

Proseguendo con un'analisi "critica" e maggiormente focalizzata sullo strumento, ci si sposta sull'illustrazione di alcuni dati di elaborazione per il triennio 2018-2020. Questa analisi presenta lo scopo sia di attenzionare la "precedente edizione" del Fondo Rotativo che tentare di prevedere le potenzialità dei finanziamenti del "nuovo FRP" negli anni venturi e valutare i punti di forza e di debolezza dello strumento. Per il 2021 non si possiedono ancora dati definitivi, di seguito alcune anticipazioni.

"Highlights" del 2021 (data di riferimento al dicembre 2021)

Periodo	Numero Enti	Importi gestiti
Dicembre 2021	23 Comuni attivi	3,68 MLN €

Si riporta sotto uno spaccato della "situazione" rotativa del Fondo con ultimo aggiornamento disponibile al Dicembre 2021. Gli importi sono stati riportati, mentre risultano anonimizzati gli Enti di riferimento che hanno effettuato le richieste di accesso al Fondo.

ENTE	PROV.	REGIONE	DATA CONCESS.	IMPORTO CONCESSO	IMPORTO EROGATO	MESI EROGAZIONE
		PUGLIA	12/08/2021	251.423,49 €	0	18
		MARCHE	01/09/2021	636.970,97 €	0	18
		LOMBARDIA	16/06/2020	40.530,00 €	0	18
		TOSCANA	15/06/2021	18.286,34 €	0	18
		TOSCANA	30/06/2021	500.229,26 €	0	18
		LOMBARDIA	15/07/2021	147.400,00 €	0	18
		LAZIO	28/07/2021	32.735,04 €	0	18
		SICILIA	10/07/2019	141.511,88 €	43.678,86	21
		PUGLIA	06/11/2019	220.000,00 €	0	21
		PUGLIA	06/11/2019	250.000,00 €	0	21
		PUGLIA	06/11/2019	70.000,00 €	0	21
		PIEMONTE	27/12/2019	200.000,00 €	0	21
		VENETO	22/11/2019	140.000,00 €	0	21
		EMILIA ROMAGNA	17/12/2019	400.000,00 €	0	21
		CAMPANIA	24/12/2019	120.052,78 €	79.733,03	21
		SICILIA	31/12/2019	149.716,46 €	94.601,95	21
		SICILIA	28/12/2019	20.000,00 €	19.360,00	21
		SICILIA	27/12/2019	11.500,00 €	11.086,00	18
		SICILIA	28/12/2019	58.500,00 €	56.729,94	21
		EMILIA ROMAGNA	31/12/2019	123.000,00 €	89.120,99	21
		EMILIA ROMAGNA	31/12/2019	50.752,00 €	35.526,40	21
		EMILIA ROMAGNA	31/12/2019	23.470,00 €	9.376,26	21
		TOSCANA	28/12/2019	80.000,00 €	78.714,40	21

Prendiamo ora in analisi uno “spaccato temporale” (settembre-dicembre 2021) e di Enti ben definito che possiede le seguenti caratteristiche:

- A. Tutti gli enti del territorio nazionale (a prescindere dal *driver* regionale che verrà poi invece analizzato per altre considerazioni)
- B. (per motivi di estrapolazione dati) non viene considerata la totalità delle richieste/posizioni di accesso al Fondo Rotativo per le progettualità (ma solo quelle che transitano su un determinato sistema di periodico monitoraggio)
- C. Il *range* temporale considerato è molto verticale e si focalizza sull’ultimo quadrimestre del 2021

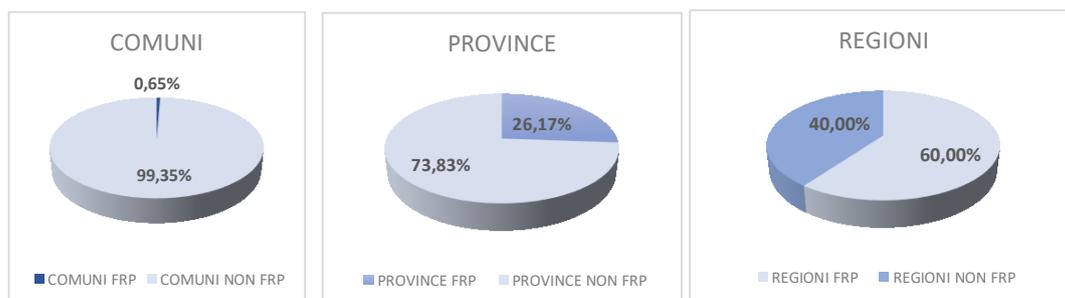
Da questi assiomi di premessa l’analisi risulta tarata su un campione di 31 Enti Locali per un totale di 51 operazioni coinvolte (campione considerato significativo). Le regioni interessate sono 12 e le province coinvolte 26.

Sotto breve panoramica del campione analizzato:

COMUNI FRP	51	PROVINCE FRP	28	REGIONI FRP	12
COMUNI NON FRP	7.853	PROVINCE NON FRP	79	REGIONI NON FRP	8
TOTALE	7.904	TOTALE	107	TOTALE	20

Si tratta quindi di una distribuzione territoriale molto equilibrata che ci fa, in prima battuta, riflettere sul fatto che lo strumento è stato sì utilizzato da un numero ridotto di Enti che però non presentano elevate “connotazioni territoriali” specifiche. Si

ravvisa altresì che le dimensioni dei Comuni risulta piuttosto equilibrata con una distribuzione fra Grandi Enti (circa 66%) Comuni Piccoli (circa 33%)



Tornando ai dati del triennio 2018-2020 (esercizi parificati dalla Corte dei Conti) si possono sintetizzare i seguenti aspetti. Abbiamo già analizzato il 2020; nel 2017 si è verificato, rispetto all'anno precedente, un aumento delle richieste, delle concessioni e delle erogazioni di anticipazioni a valere sul Fondo. L'ammontare delle concessioni è risultato di circa 5 milioni. Le erogazioni hanno registrato un volume pari a circa 0,6 milioni. La disponibilità del Fondo, al 31 dicembre 2017, è pari a circa 397 milioni e le erogazioni ammontano a circa 647 mila. Il tasso di erogazione del capitale rispetto alle somme disponibili è stato pari al 0,16%. I crediti in sofferenza, al 31 dicembre 2017, ammontano a circa 649mila euro e non sono contemplate le categorie di crediti quali incagli, crediti ristrutturati e scaduti.

Nel 2018 si è altresì verificato, rispetto all'anno precedente, un aumento delle richieste, delle concessioni e delle erogazioni di anticipazioni a valere sul Fondo.

L'ammontare delle concessioni è risultato di circa 5,5 milioni. Le erogazioni hanno registrato un volume pari a circa 2,2 milioni.

La disponibilità del Fondo, al 31 dicembre 2018, è pari a circa 394,5 milioni. Il tasso di erogazione del capitale rispetto alle somme disponibili è risultato pari al 0,6%. I crediti in sofferenza, al 31 dicembre 2018, ammontano a circa 669 mila euro.

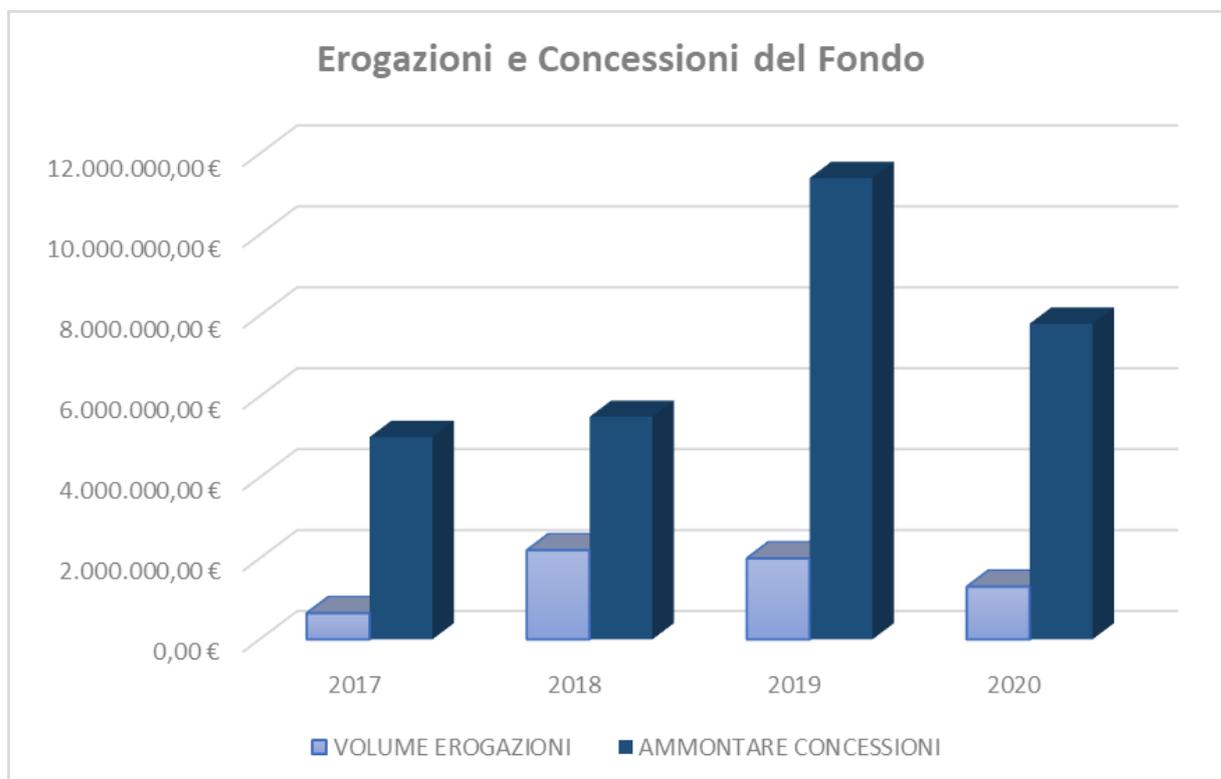
Nel 2019 anche, si è verificato, rispetto all'anno precedente, un aumento delle richieste e delle concessioni di anticipazioni a valere sul Fondo. Il volume delle erogazioni è stato pari a circa 2,0 milioni di euro, a fronte dei 2,2 milioni del 2018. L'ammontare delle concessioni è risultato pari a circa 11,4 milioni, a fronte dei 5,5 milioni concessi nel 2018.

Al 31 dicembre 2019, l'ammontare complessivamente concesso a valere sul Fondo rotativo, risulta pari a circa 16,8 milioni, di cui 1,1 milioni per la 'Quota A', 0,7 milioni per la 'Quota B' e circa 3,5 milioni per la 'Quota D', a cui vanno a sommarsi i 5,3 milioni sulla riserva vigente per l'edilizia scolastica ed i 6,2 milioni sulla quota non vincolata concessi nell'anno. La giacenza del Fondo, al 31 dicembre 2019, è pari a circa 22,7 milioni, a fronte di 394,5 milioni nel 2018, in quanto è stata ridotta la dotazione del Fondo, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 145 del 2018, dagli iniziali 400 milioni ai 28 milioni, con un conseguente abbattimento di 372 milioni. Il tasso di erogazione del capitale, rispetto alle somme disponibili, è stato pari allo 0,6%.

I crediti in sofferenza, al 31 dicembre 2019, ammontano a circa 669 mila euro.

	VOLUME EROGAZIONI	AMMONTARE CONCESSIONI	GIACENZA DI FONDO	TASSO DI EROGAZIONE DEL CAPITALE	CREDITI IN SOFFERENZA
2017	647.000,00 €	5.000.000,00 €	397.000.000,00 €	0,2%	649.000,00 €
2018	2.200.000,00 €	5.500.000,00 €	394.500.000,00 €	0,6%	669.000,00 €
2019	2.000.000,00 €	11.400.000,00 €	372.000.000,00 €	0,6%	669.000,00 €
2020	1.300.000,00 €	7.800.000,00 €	N/D	N/D	669.000,00 €

Importi in € approssimati



Strutturando una proiezione (mediante $CAGR^{14}$) possiamo analizzare i seguenti trend tendenziali per quanto riguarda, principalmente, il volume delle erogazioni e l'ammontare delle concessioni.

Per analizzare il concetto del CAGR bisogna partire dal tasso di crescita e dalla sua definizione. Dato un valore iniziale X_0 e un valore finale X_1 , la crescita che si registra tra i due è data dalla differenza tra X_0 e X_1 (ovvero $X_1 - X_0$). Il tasso di crescita "c" sarà invece dato dal rapporto fra crescita e valore iniziale, ossia $(X_1 - X_0)/X_0$ quindi sarà uguale a $(X_1/X_0) - 1$.

Per calcolare il valore finale di una grandezza che aumenta con un certo tasso di crescita "c" occorre quindi risolvere l'ultima equazione per X_1 : pertanto il valore finale risultante da un tasso di crescita c sarà pari a $X_1 = X_0(c+1)$.

Se tuttavia considerano più periodi $X_0, X_1, X_2, X_3, X_4, X_5 \dots$ si dovrà ogni volta ricalcolare la crescita sul periodo precedente. La prima volta dunque si avrà $X_1 = X_0(c+1)$, ma la seconda volta si avrà $X_2 = X_1(c+1)$, ossia $X_2 = X_0(c+1)(c+1) = X_0(c+1)^2$. La struttura si ripeterà di volta in volta, dando per scontato un tasso di crescita costante, e quindi $X_n = X_0(c+1)^n$.

La formula del CAGR risulta quindi =

¹⁴ *Compound annual growth rate*: Tasso composto di crescita annuale

$$c = \frac{\text{Valore finale}^{\frac{1}{n^{\circ} \text{periodi}}}}{\text{Valore iniziale}} - 1$$

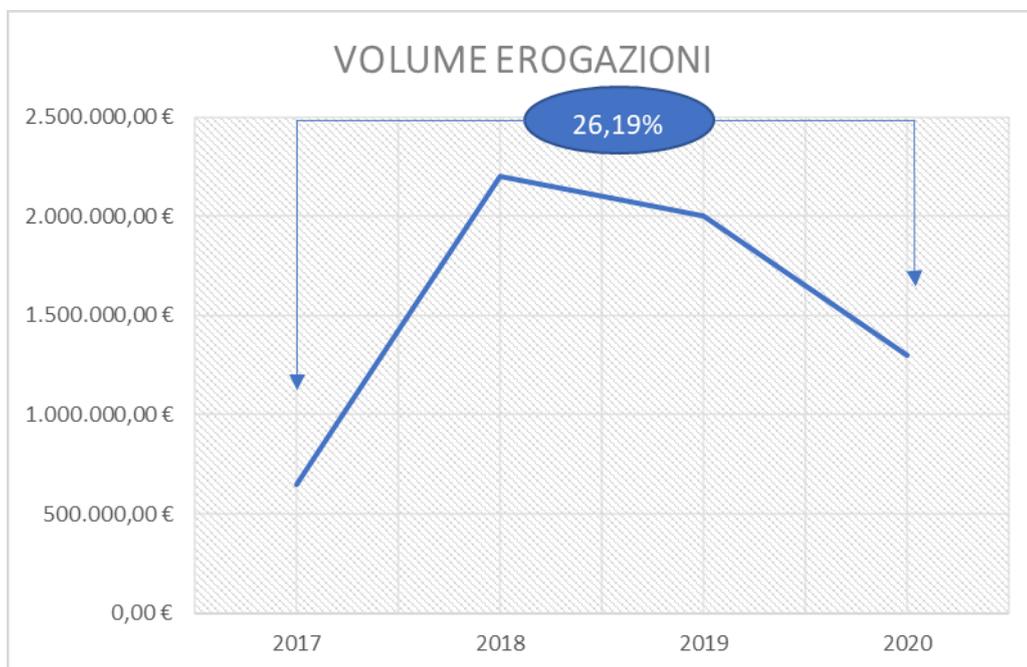
Ovvero:

$$c = \frac{X_n^{\frac{1}{n}}}{X_0} - 1$$

Dove:

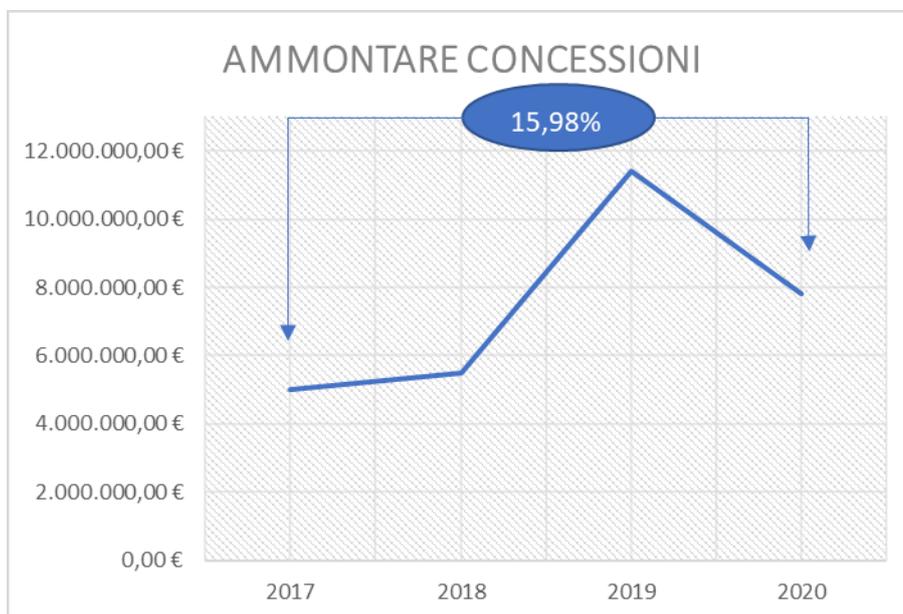
- Il Valore Finale: X_n è uguale al valore dell'ultimo periodo "n"
- Il Valore Iniziale: X_0 è uguale al valore del periodo di avvio del calcolo
- N° periodi (n): sono il numero di annualità considerato nel *range* temporale

Stante queste premesse, per quanto riguarda il volume dell'Erogazioni nel quadriennio 2017-2020 possiamo considerare nel primo grafico i volumi delle erogazioni e il suo *Compound annual growth rate*.



VALORI	%
Valore iniziale	647.000,00 €
Valore finale	1.300.000,00 €
Numero periodo	3
CAGR	26,19%

Nel secondo grafico l'ammontare delle concessioni e il suo *Compound annual growth rate* (che presenta un valore di crescita meno "sostenuto" ma comunque rilevante)



VALORI	%
Valore iniziale	5.000.000,00 €
Valore finale	7.800.000,00 €
Numero periodo	3
CAGR	15,98%

Si tratta di valori di CAGR piuttosto significative che prospettano un utilizzo crescente e consolidato dello strumento rotativo. Le succitate analisi rivelano un aumento interessante che seppur con oscillazioni piuttosto significative nell'ultimo quadriennio lascia supporre una crescita del Fondo Rotativo nelle sue concessioni ed erogazioni.

Risulta ovvio, tuttavia, che gli aumenti auspicati nell'utilizzo di uno strumento volto a sostenere la progettazione degli Enti Locali, dovrà sicuramente fare i conti con l'interesse del Legislatore sul prodotto rotativo, sulle possibili "minacce" di strumenti considerati similari e/o alternativi, e su quello che sarà l'effettivo utilizzo degli Enti Locali (potenziali debolezze ed opportunità del Fondo che vedremo nelle pagine successive).

C'è da considerare che strumenti di questo tipo, volto a finanziare incarichi professionali ed attività progettuali prodromiche allo sviluppo infrastrutturale e di grandi opere, riceverà probabilmente una maggiore attenzione anche alla luce dei molteplici Bandi legati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che si stanno finalizzando in questi mesi.

Infine, all'analisi fino ad ora effettuata si aggiunge la considerazione che l'apparente ridotto numero di Enti che utilizza il Fondo nel finire del 2021 (analisi precedente) non deve però lasciarci perplessi. Lo strumento ha sicuramente delle potenzialità di finanziamento del tutto rilevanti anche se, come anticipato nel paragrafo precedente, vi sono delle limitazioni intrinseche da considerare:

- a) la capienza limitata del Fondo
- b) il fatto che crei indebitamento per gli Enti Locali

Un'ulteriore motivazione che potrebbe limitare e/o sostituire l'utilizzo del prodotto Fondo Rotativo per le progettualità si ravviserebbe nella presenza di "strumenti di

debito simili o alternativi”. Ci riferiamo *in primis* al “Prestito ordinario per incarichi professionali”.

Tale strumento tecnicamente definito come “Mutuo per Incarichi professionali esterni e acquisto beni immateriali” viene gestito dalla scheda EP024 di Cassa Depositi e Prestiti che ne caratterizza l’iter di istruttoria e di documentazione necessaria.

Il prodotto in questione, utilizzabile dagli Enti Locali, è utilizzato al fine di finanziare le amministrazioni nelle loro fasi progettuali permettendogli di avvalersi di soggetti esterni in fornitura. I prodotti in questione risultano piuttosto simili anche se restano indubbie delle differenze di fondo legate principalmente a: a) metodi di contabilizzazione dovuti alla natura rotativa del Fondo rispetto al prestito ordinario; b) oneri per interessi a carico dello Stato nel caso di FRP.

4.1: La SWOT *Analysis*: uno strumento di valutazione

Stante le diverse considerazioni sullo strumento oggetto di analisi di carattere finanziario, quantitativo e qualitativo, possiamo concludere la nostra analisi del Fondo Rotativo per le progettualità sintetizzando quelli che sono i punti di forza e debolezza mediante “Analisi SWOT” atta ad indagare:

- ✚ (*Strengths*), i punti di forza
- ✚ (*Weaknesses*), le debolezze
- ✚ (*Opportunities*), le opportunità
- ✚ (*Threats*), le minacce

L’analisi SWOT è una metodologia di pianificazione strategica “snella” ed efficace che serve ad evidenziare le caratteristiche di un progetto, di un prodotto financo di un’organizzazione e le conseguenti “relazioni di contesto” nel quale si colloca, offrendo un quadro di riferimento per la definizione di orientamenti strategici finalizzati al raggiungimento di un obiettivo.

L’analisi SWOT consente di ragionare rispetto all’oggetto di analisi che si vuole fotografare tenendo simultaneamente conto delle variabili sia interne che esterne. Le variabili interne sono quelle che fanno parte del sistema e sulle quali è possibile intervenire; quelle esterne invece, non dipendendo dall’organizzazione più o meno complessa a cui fanno capo, possono solo essere tenute sotto controllo, in modo di sfruttare i fattori positivi e limitare i fattori che invece rischiano di compromettere il

raggiungimento degli obiettivi prefissati (solitamente il contesto normativo, come nel nostro caso).

Possiamo categorizzare i punti “di sinistra” della nostra matrice SWOT (figura successiva) come le componenti “*positive*” della nostra analisi, mentre quelli “di destra” sono gli elementi “*negative*” dello studio.

1. I punti di forza nell'analisi SWOT sono quelle iniziative interne che danno buoni risultati. Si possono confrontare con altre iniziative o un vantaggio competitivo esterno.

2. I punti deboli nell'analisi SWOT si riferiscono a iniziative interne che non “rendono” quanto dovrebbero. È una buona idea analizzare i punti di forza prima di quelli di debolezza per tracciare una linea tra il successo e il fallimento. Identificare i punti deboli interni fornisce un punto di partenza per migliorare tali progetti.

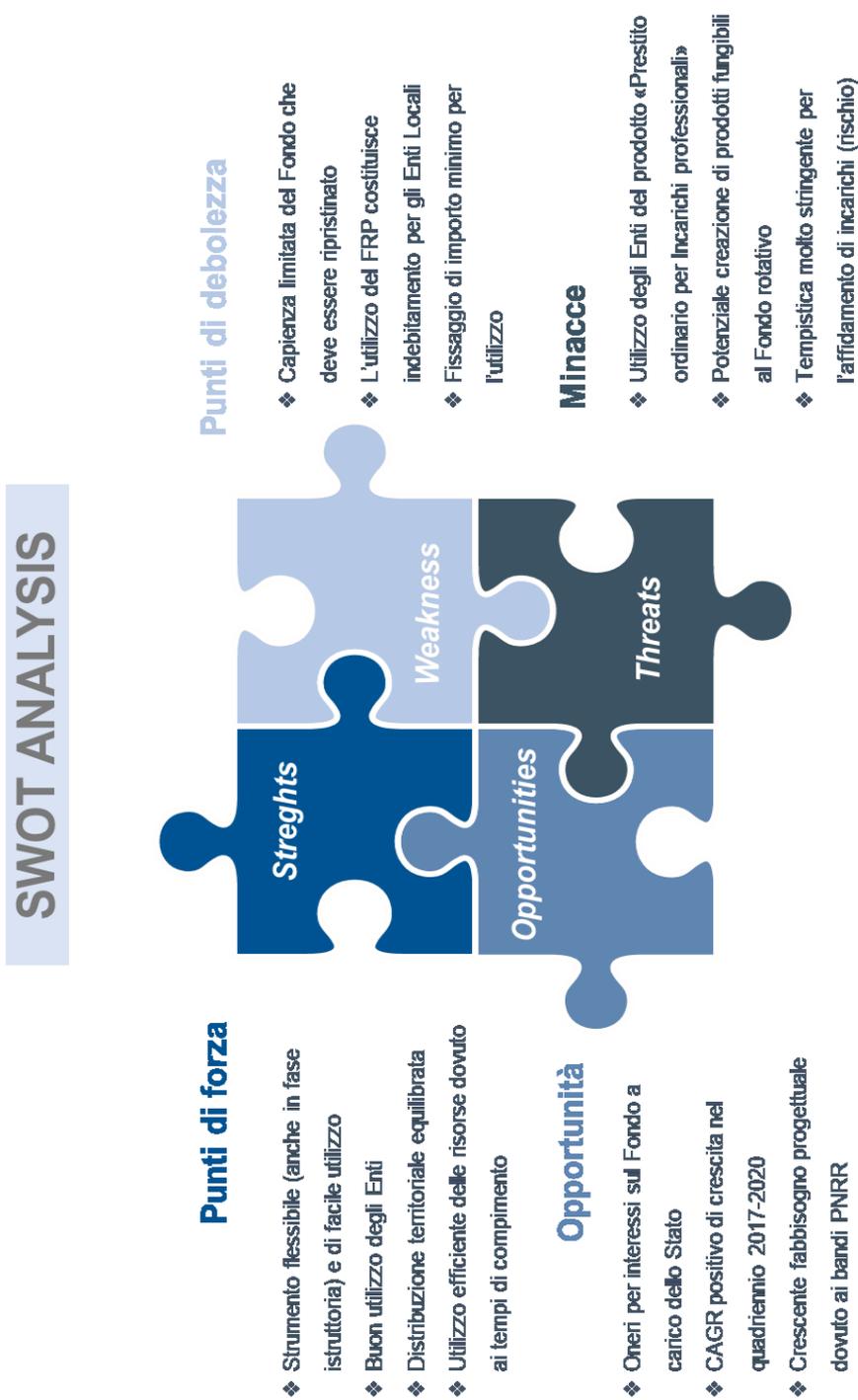
3. Le opportunità nell'analisi SWOT sono il risultato dei tuoi attuali punti di forza e debolezza, insieme a qualsiasi iniziativa esterna che ci mette in una posizione competitiva più forte. Potrebbe trattarsi di punti deboli che si vorrebbero migliorare o aree che non sono state identificate nelle prime due fasi della tua analisi.

4. Le minacce nell'analisi SWOT si riferiscono ad aree che potenzialmente potrebbero creare problemi. Sono diverse dai punti deboli, in quanto sono esterne e generalmente fuori dal controllo di intervento.

Le riportiamo di seguito in forma rispettivamente sia “matriciale” che didascalica come primo approccio al Fondo Rotativo per le Progettualità, che verrà meglio

strutturata nel lavoro finale di questo capitolo 4 (ripresa come prima sezione della *Gap Analysis*).

Nella rappresentazione sotto i risultati della nostra SWOT Analysis:



Di seguito si riportano, illustrati in maniera maggiormente didascalica, le 4 sezioni di indagine della nostra *SWOT Analysis*. Riportiamo in particolare il dettaglio degli elementi principali:

Principali PUNTI DI FORZA

- ❖ In primis lo strumento risulta molto flessibile nel suo utilizzo (e nella fase istruttoria di accesso da parte di CDP) e garantisce un efficiente uso delle risorse dovuto anche ai ristretti tempi di compimento (obbligo di portare a compimento le iniziative progettuali entro 18 mesi dalla richiesta di accesso al Fondo)
- ❖ Secondariamente, da un'analisi dei dati, emerge fortemente che la dimensione territoriale (sul campione degli Enti analizzati per l'ultimo trimestre 2021) non influenza l'accesso al Fondo Rotativo. Difatti nonostante il numero di Comuni coinvolti nell'utilizzo del Fondo per il *range* temporale di 2021 analizzato sia in qualche misura ridotto (51 su 7.904, pari allo 0,65%), le Province coinvolte (ovvero quelle di riferimento degli EL utilizzatori) sono state il 26,17% del totale e per le Regioni parliamo addirittura del 60% (12 Regioni su 20 con Enti aderenti al Fondo)
- ❖ Si ravvisa altresì che le dimensioni dei Comuni risulta piuttosto equilibrata con una distribuzione fra Grandi Enti (circa 66%) Comuni Piccoli (circa 33%)

- ❖ Risulta tuttavia che un buon numero di Enti aderisce, o in passato ha aderito, al Fondo Rotativo per le Progettualità

Principali OPPORTUNITA'

- ❖ In prima battuta i dati ci permettono di attestare un aumento dei valori nell'ammontare delle concessioni effettuate a valere sul FRP (valore iniziale 2017: 5.000.000 – valore finale: 7.800.000) analizzato mediante *Compound annual growth rate* (CAGR) pari a 15,98 %
- ❖ Aumento significativo, altresì, dei valori nell'ammontare delle erogazioni richieste e concesse a valere sul FRP (valore iniziale 2017: 647.000 – valore finale: 1.300.000), *Compound annual growth rate* (CAGR) pari a 26,19 %
- ❖ La possibilità di avvalersi di oneri a carico dello Stato resta, indubbiamente, una delle opportunità maggiori anche della presente edizione del Fondo
- ❖ Probabilmente la forte spinta derivante dalla piena implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nei prossimi mesi acuirà ulteriormente il “fabbisogno progettuale” per gli Enti Locali, e presumibilmente ci sarà maggiore necessità di finanziamenti per spese di progetto

Principali PUNTI DI DEBOLEZZA

- ❖ E' stata individuata una capienza limitata del Fondo (ribadita dalla Corte dei Conti che ne ha analizzato le caratteristiche contabili) che può rappresentare sia una minaccia che un punto di debolezza
- ❖ Questo utilizzo del Fondo, inter alia, rappresenta indebitamento per gli Enti che spesso faranno quindi fatica a richiederlo

Principali MINACCE

- ❖ Vanno in particolare considerati prodotti alternativi/fungibili al Fondo Rotativo che potrebbero nascere in questa “fase di PNRR” e altri già consolidati (come il Prestito Ordinario per Incarichi professionali)
- ❖ Il fissaggio di un importo minimo per l'accensione del Fondo e i tempi di richiesta di termine degli incarichi progettuali molto stringenti (18 mesi) potrebbero rappresentare sia un punto di debolezza che una minaccia

In termini teorici si ricorda infine che la buona riuscita dell'analisi SWOT dipende in generale dalla capacità di saper individuare in modo approfondito, tutti i fattori coinvolti nell'analisi e dalla possibilità di realizzare un'efficace lettura incrociata¹⁵.

¹⁵ Dipartimento della Funzione Pubblica, <http://qualitapa.gov.it/>

Fondamentale inoltre, per questo tipo di analisi è circoscrivere l'oggetto e avere ben chiaro il proprio obiettivo (nel nostro caso lo strumento di analisi, molto verticale, che è il Fondo Rotativo per le Progettualità).

Come anticipato l'analisi SWOT può inoltre essere intesa come un primo passaggio e/o complementare alla Gap Analysis. Può essere metodologicamente identificabile come uno sviluppo della prima "tappa" della *Gap Analysis* (l'AS-IS) più matura e strutturata. Nel nostro caso, nel capitolo finale, considereremo la componente "WT" della nostra swot (*Weakness & Threats*) come base di partenza per un'analisi degli "interventi" per il TO-BE.

I principali punti di debolezza e minacce verranno quindi ripresi nella Gap Analysis come primo elemento di AS-IS di approfondimento.

4.2: La *Gap Analysis* del Fondo Rotativo per le Progettualità

Come anticipato, per concludere la nostra analisi, unitamente al riepilogo delle risultanze della *SWOT Analysis* e di altre considerazioni di carattere complessivo, verrà affiancata una *gap analysis* (AS-IS / TO-BE) al fine di individuare i punti di intervento potenzialmente utile per un confronto istituzionale.

Quella della *Gap analysis* è un concetto che si accosta e prende le mosse dalla SWOT Analysis e tenta di rendersi complementare. Invero, la *Gap Analysis* si concretizza con uno studio del AS-IS (in questo caso avviata mediante Analisi SWOT) e,

attraverso un *Action Plan*, con l'addivenire "all'ipotesi" del TO-BE, volto proprio a colmare i gap identificati. Il processo affrontato è il seguente:

Analisi dello stato attuale (AS-IS):

L'obiettivo di questo tipo di analisi è l'individuazione dello stato attuale. Questa procedura viene portata a termine sulla base della documentazione aziendale, interna ed esterna in proprio possesso e verticalizzazioni *ad hoc*. In questa fase vanno analizzati tutti gli input acquisiti, gli output prodotti e gli attori coinvolti

Evidenza delle criticità:

L'obiettivo di questa fase è quello di sottolineare le criticità e le instabilità emerse a valle della fase di analisi dello stato attuale (AS-IS), con i relativi fattori di rischio associati

Definizione modello a tendere (TO-BE):

L'individuazione del modello a tendere, ovvero una descrizione di come a livello ottimale un determinato processo o strumento dovrebbe presentarsi. Se un'azienda ha fissato degli obiettivi strategici, questi possono essere indicati come modello a tendere. In tal caso il TO-BE sarà rappresentato dall'elenco degli obiettivi

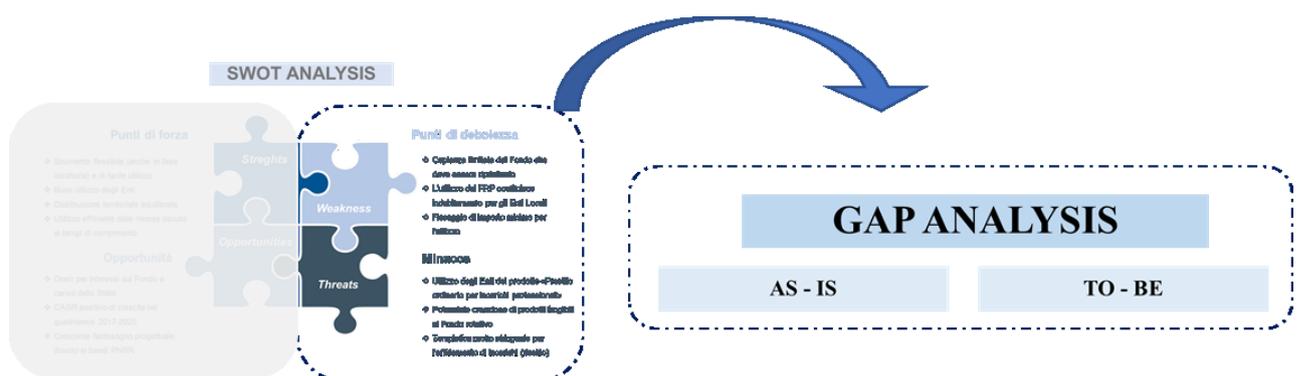
Gap Analysis

L'obiettivo di questa analisi è l'identificazione e la valutazione globale e schematica del GAP (ovvero della differenza) da colmare tra la situazione attuale ed il modello a tendere individuato. In questa fase (che rispecchia l'evidenza delle instabilità

riscontrate in precedenza) vengono descritti i punti deboli del processo e le contromisure da adottare per risolverli.

Per concludere: sia l'AS-IS che il TO-BE che la Gap Analysis vengono solitamente definiti in un unico documento, rappresentandoli in modo schematico. Le evidenze delle criticità/instabilità saranno rappresentate in forma tabellare. Il documento completo può essere considerato l'output definitivo per uno studio di fattibilità volto a comprovare la reale possibilità di apportare, nell'ambito desiderato, le modifiche individuate durante la fase di analisi.

Per riagganciarci alle risultanze della SWOT Analysis che ci ha portato a considerare dimensioni *positive* ma anche, e soprattutto, *negative*, la Gap Analysis è andata ad individuare un possibile TO-BE per i punti critici (o *negative*) precedentemente considerati



Nel nostro caso “l’analisi dei *gap*” ha generato le seguenti riflessioni:

GAP ANALYSIS

AS - IS

TO - BE

Considerazioni

La capienza limitata del Fondo Rotativo che va ad inficiare le potenzialità dello strumento rotativo.

Il fatto che l'utilizzo del Fondo costituisca indebitamento per gli Enti Locali inibisce, sovente, l'uso dello strumento.

Il fissaggio di un importo minimo per la richiesta di utilizzo del Fondo; spesso una "barriera all'ingresso" potrebbe essere eccessivamente limitativa.

L'utilizzo, da parte degli Enti, di prodotti "sostitutivi/alternativi" (come il Prestito ordinario per Incarichi professionali) o la potenziale uscita di prodotti fungibili potrebbero limitare l'accesso al Fondo.

Potenziale rivisitazione degli importi del Fondo per gli anni venturi

N/D

Potenziale modifica del valore minimo dell'importo per l'accesso al Fondo Rotativo per le Progettualità

Si potrebbero valutare "sovrapposizioni" o accostamenti in ottica complementare e sinergica fra diversi prodotti che hanno esigenze ed obiettivi del tutto similari.

Sicuramente un confronto istituzionale sul tema si ripresenterà anche per l'esercizio 2023 (così come avvenuto sul 2022)

Sono presenti "formule di debito", come l'Anticipazione di Liquidità ex L.350/2003 che non creano indebitamento tout court (fattispecie riconosciuta dalla Corte dei Conti) e che in passato hanno avuto una maggiore "popolarità"

Da considera che l'importo attualmente considerato è quello di 2.500 €, quindi piuttosto ridotto (anche inferiore a quello previsto dal "prodotto minimo" di CDP ovvero il Prestito Ordinario)

Le tempistiche molto stringenti (obbligo di portare a compimento le iniziative progettuali entro 18 mesi dalla richiesta di accesso al Fondo).

Si potrebbero valutare limiti temporali diversi.

Tuttavia vale la pena ricordare che tempi così ristretti tendono a garantire anche un utilizzo efficiente delle risorse

Prendendo le mosse dalla nostra *Gap Analysis* va meglio dettagliato che lo strumento Fondo Rotativo per le Progettualità presenta quindi delle “criticità” o potenziali minacce che vanno considerate in un’analisi complessiva e che potrebbero rappresentare un fattore di dialogo e confronto nel processo di consolidamento e/o revisione dello stesso.

In particolare, è stato considerato:

- ❖ La capienza limitata del Fondo per le Progettualità che va ad inficiare le potenzialità dello strumento rotativo. Sicuramente un confronto istituzionale sul tema si ripresenterà anche per l’esercizio 2023 (così come avvenuto sul 2022)
- ❖ Il fatto che l’utilizzo del Fondo costituisca indebitamento per gli Enti Locali inibisce, sovente, l’uso dello strumento. Sono presenti “formule di debito”, come l’Anticipazione di Liquidità ex L.350/2003 che non creano indebitamento *tout court* (fattispecie riconosciuta dalla Corte dei Conti) e che quindi in passato hanno avuto una maggiore “popolarità”
- ❖ Il fissaggio di un importo minimo per la richiesta di utilizzo del Fondo; spesso una “barriera all’ingresso” potrebbe risultare eccessivamente limitativa. Da considerare, invero, che l’importo attualmente considerato è quello di 2.500 €, quindi piuttosto ridotto (anche inferiore a quello previsto dal “prodotto minimo” di CDP ovvero il Prestito Ordinario)

- ❖ L'utilizzo, da parte degli Enti, di prodotti "sostitutivi/alternativi" (come il Prestito ordinario per Incarichi professionali) o la potenziale uscita di prodotti simili e fungibili potrebbero limitare l'accesso al Fondo. Si potrebbero valutare "sovrapposizioni" o accostamenti in ottica complementare e sinergica fra diversi prodotti che hanno esigenze ed obiettivi del tutto simili.
- ❖ Le tempistiche molto stringenti (obbligo di portare a compimento le iniziative progettuali entro 18 mesi dalla richiesta di accesso al Fondo). Si potrebbero valutare limiti temporali diversi. Tuttavia, vale la pena ricordare che tempi così ristretti tendono a garantire anche un utilizzo efficiente delle risorse

Per concludere, nel prossimo capitolo raccoglieremo le principali risultanze dei punti di analisi dei primi tre capitoli e, in particolare, dell'affondo analitico improntato sul tema Fondo Rotativo della Progettualità mediante: a) analisi numeraria (caratteristiche trend e CAGR), b) *SWOT Analysis*, c) e le risultanze finali della Gap Analysis

CONCLUSIONE

La disamina sul ruolo di Cassa Depositi e Prestiti nel panorama dei finanziamenti per gli Enti Locali si è avviata attraverso l'analisi di quello che è stato la "storica" partecipazione di CDP allo sviluppo Pubblico, Industriale ed Infrastrutturale del Paese. Riepilogando le diverse tappe della crescita complessiva del nostro Paese si è illustrata la "metamorfosi" di CDP indissolubilmente legata all'evoluzione del tessuto socio-economico dell'Italia.

L'analisi è poi proseguita focalizzandosi sulle diverse tipologie di prodotti finanziari offerti da CDP con *topic* specifico su prestito ordinario, prestito flessibile, finanziamenti a valere su contributi statali e/o europei, anticipazioni di liquidità e fondo rotativo per le progettualità (oggetto poi di uno studio più approfondito).

Tali strumenti di carattere finanziario non esauriscono le potenzialità delle interlocuzioni di Cassa Depositi e Prestiti con la Pubblica Amministrazione e il mondo delle Imprese. Diversi servizi di supporto specialistico, *intelligentia*, competenze specifiche e Advisory concorrono a completare quella che vuole essere la *mission* complessiva di CDP, ponendosi non come "semplice" finanziatore degli Enti Locali e del mondo imprenditoriale ma come volano e "co-progettatore" per lo sviluppo del sistema produttivo e pubblico italiano. Attenzione allo sviluppo che, come analizzato nell'ultimo capitolo nel quale si è presentata una verticalizzazione sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e, in particolar modo, sul Piano

Industriale 2022-2024 di Cassa Depositi e Prestiti, assume i connotati dello “sviluppo sostenibile”. Il *leitmotiv* del Piano di CDP e del PNRR è difatti proprio quello dell’attenzione agli investimenti sostenibili che ci impone di “leggere” le diverse progettualità e i relativi finanziamenti mediante i principi ESG (*Environmental, Social and Governance*) vale a dire attraverso un’analisi di impatto dei fattori centrali nella misurazione della sostenibilità di un investimento.

Il ruolo di Cassa Depositi e Prestiti nel recente Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si sta profilando come da protagonista, non soltanto come “Cassaforte dello Stato” ma come *partner* strategico e “prestatore di servizi” ad alto valore aggiunto.

Insieme ad altre aziende istituzionali (quali, *in primis*, SOGEI ed Invitalia) la Ragioneria di Stato ha individuato Cassa Depositi e Prestiti come soggetto deputato ad offrire servizi di Advisory tecnico/finanziario alle Pubbliche Amministrazioni di tutti i livelli territoriali.

Questo tipo di supporto specialistico, che verrà attivato mediante competenze specialistiche di cui CDP è titolare includeranno tutte le azioni finalizzate a garantire lo svolgimento delle attività richieste nel processo di attuazione complessiva del PNRR e necessarie a garantire gli adempimenti regolamentari prescritti (quali ad esempio le funzioni di preparazione, monitoraggio, controllo, audit e valutazione dei progetti unitamente ad azioni di informazione e comunicazione e consultazione degli stakeholders).

Cassa Depositi e Prestiti, pertanto, svolgerà un ruolo di *counselor* e di *adviser* per le progettazioni del PNRR, attraverso l'intermediazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze che fungerà da catalizzatore di questi interventi.

Infine, attraverso l'analisi avviata nel paragrafo 2.3 e finalizzata nel Capitolo 4 il focus si è spostato su uno studio quali-quantitativo delle caratteristiche e delle opportunità del Fondo Rotativo per le Progettualità, già anticipato nell'elenco dei prodotti finanziari di CDP.

La scelta di questo strumento come oggetto di analisi deriva da un'attenzione sempre maggiore che ci si aspetta verrà trasferita sulle fasi prodromiche ed antecedenti i diversi interventi previsti dai Bandi del PNRR: ovvero le attività di progettazione.

Tale Fondo rotativo difatti permette agli Enti Locali che ne fanno domanda di ottenere dei finanziamenti (con oneri per interessi a carico dello Stato) in maniera rapida ed agevole al fine di anticipare le spese di investimento necessarie per la redazione delle valutazioni di impatto ambientale e dei documenti componenti tutti i livelli progettuali previsti dalla normativa vigente. L'analisi di questo strumento incentrata sia sui dati (quadriennio 2017-2020, vale a dire gli ultimi dati consolidati e sul trimestre finale dell'esercizio 2021) che su informazioni e valutazione di carattere qualitativo e strategico, ci ha permesso di arrivare alle seguenti conclusioni su quelle che sono le "aspettative" del Fondo rotativo e le sue possibili potenzialità di consolidamento e sviluppo.

Sarà infine rilevante incentrare il dialogo istituzionale su dei *topic* specifici analizzati nel Capitolo 4; ci riferiamo in particolare a:

- ✚ Confronto sul *plafond* del Fondo Rotativo. Andrà auspicabilmente recuperato un confronto sulle annualità venture in un'ottica di ripensamento in aumento dello stesso.

Questo anche alla luce delle rinnovate “esigenze progettuali” degli Enti Locali anche a seguito dell'attivazione bandi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

- ✚ Approfondimento di merito su alcuni “paletti quantitativi” del Fondo. Occorre capire se il fissaggio di un importo minimo per l'accesso al Fondo possa rappresentare una “limitazione all'ingresso” eccessivamente penalizzante.

Anche sul tema della tempistica di finalizzazione (obbligo di portare a compimento le iniziative progettuali entro 18 mesi dalla richiesta di accesso al Fondo) occorre effettuare una valutazione sul fatto che possa generare un maggior numero di “pro” (garanzia di utilizzo efficiente delle risorse) o di “contro” (rischio di vedersi elise le somme ricevute per inadempienza)

- ✚ Dialogo istituzionale sul fatto che l'utilizzo del Fondo costituisca indebitamento per gli Enti Locali. Questo aspetto inibisce, sovente, l'uso dello strumento. Sono presenti “formule di debito”, come l'Anticipazione di Liquidità ex L.350/2003 che non creano indebitamento *tout court* (fattispecie

riconosciuta dalla Corte dei Conti) alle quali in qualche misura si potrebbe guardare come formula giuridico/contabile di interesse

- ✚ Approfondimento sull'opportunità di valutare “sovrapposizioni” o accostamenti in ottica complementare e sinergica fra diversi prodotti che hanno esigenze ed obiettivi del tutto simili. Si veda per esempio al Fondo Rotativo, in combinato disposto con il Prestito ordinario per Incarichi professionali) e la potenziale uscita di prodotti simili e fungibili (legati in particolare al mondo “anticipazione del PNRR”

Possiamo concludere la nostra analisi asserendo che il Fondo Rotativo per le Progettualità ha avuto indubbiamente un impatto rilevante sul finanziamento e sulla “gestione degli incarichi professionali” da parte degli Enti Locali e che presumibilmente, vista la volontà del legislatore di rimpinguarlo anche per l'anno 2022, riceverà anche per l'esercizio in corso diverse richieste di utilizzo. Probabilmente l'enorme attenzione sul “mondo PNRR” e sui bandi che si stanno concretizzando in questi mesi consoliderà il generale trend del fabbisogno progettuale da parte degli Enti Locali che potrebbe esacerbare ulteriormente la funzionalità di questo strumento o di altri simili.

C'è però infine da considerare che, come ricordato sopra, diversi sono gli elementi da attenzionare in una valutazione pienamente critica del Fondo in tutte le sue

sfaccettature, al fine di vagliare, nel caso ce ne fosse la necessità e l'opportunità, eventuali "aggiustamenti" e/o emende alle prossime edizioni del Fondo Rotativo per le Progettualità.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

- *P. Bricco, "Cassa Depositi e Prestiti. Storia di un capitale dinamico e paziente. Da 170 anni", Bologna, Il Mulino, 2020*
- *M. De Cecco, "Storia della Cassa depositi e prestiti. Un nuovo corso: la società per azioni", Bari, Laterza, 2014*
- *G. Salerno Aletta. "Cdp, bpifrance, kfw. ecco differenze e analogie"; 2018*
- *F. De Bortoli, "Dove va il risparmio privato? Fondi questi sconosciuti", Milano, Il Corriere della Sera, 2021*
- *O. Fabozzi, Trattamento contabile dei fondi di rotazione negli enti locali, Milano, Sole 24 Ore, 2021*
- *Corte dei Conti Sezioni Riunite in sede di controllo, "Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato", 2020*
- *Cassa Depositi e Prestiti, "Piano Industriale 2022-2024: La nuova CDP e le sfide del Paese", Roma, 2021*
- *PDCM, "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", ultima versione 13 luglio 2021*
- *Circolare Ragioneria Generale dello Stato n. 6 del 24 gennaio 2022, Servizi di assistenza tecnica per Amm.ni titolari di interventi e soggetti attuatori*
- *Portale Cassa Depositi e Prestiti (www.cdp.it)*
- *Dipartimento della Funzione Pubblica, (<http://qualitapa.gov.it/>)*

