

## Opere e investimenti pubblici. Troppo pochi.

di Franco Osculati  
04 maggio 2015

Anche i dati del Documento di economia e finanza 2015 indicano che la spesa pubblica locale, sanità compresa, è stata stabilizzata, con sacrificio, soprattutto, dei pagamenti per il personale e degli investimenti. Il calo degli interventi in conto capitale per opere pubbliche si inserisce in una tendenza internazionale in atto da prima della crisi su cui ha richiamato più volte l'attenzione anche il Fondo monetario internazionale. La qualità delle infrastrutture fisiche non può degradarsi oltre misura e la quantità degli investimenti pubblici è elemento essenziale per sostenere la crescita del Pil e dell'occupazione. Il riassetto dell'Amministrazione pubblica locale può aiutare a migliorare la situazione, ma alcuni vincoli della legislazione vigente sembrano eccessivi e macchinosi.

1. Il Fmi segnala che dagli anni '80 al periodo più recente gli investimenti pubblici in infrastrutture nei Paesi avanzati sono diminuiti dal 4% al 3% del Pil (Imf, Fiscal Monitor, 2014 aprile). L'Italia non fa eccezione. Dati Eutostat (sito) indicano un 2,3% nel 2007, percentuale che scende all'1,9% nel 2012. Inoltre, per il Fmi, nell'ambito del G7 la qualità delle infrastrutture, in generale, e delle strade, in particolare, italiane è la peggiore. Ai primi posti, invece, Francia e Germania. Alle statistiche internazionali, evidentemente, non sfuggono gli effetti dei crolli e dei cedimenti di plafoni di aule scolastiche e di piloni di ponti, che continuano ad affollare le cronache nazionali, unitamente agli aumenti delle assicurazioni automobilistiche connessi con i maggiori rischi dovuti alle buche nelle strade. Le cifre assolute del Def (di cassa) si fermano, per tutto l'intero settore pubblico italiano a 31,2 miliardi di investimenti nel 2012. Successivamente si peggiora: 28,7 miliardi nel 2013 e 26,1 nel 2014. All'interno di queste cifre, gli importi erogati dal complesso di Regioni, Province e Comuni si fissano a 21,1 miliardi nel 2012; 19,8 nel 2013 e 16,7 nel 2014. In Francia, per esempio, (nel 2013) i soli Dipartimenti, che sono un livello di governo incaricato soprattutto di provvedere a vari programmi di assistenza sociale, speso in investimenti 14,7 miliardi. Non si trascuri che tutte queste cifre comprendono non solo gli investimenti in senso stretto ma anche la manutenzione straordinaria. I livelli sono troppo bassi, ma per risollevarli non bastano, almeno nel breve periodo, semplicemente allentare i cordoni della borsa. La realizzazione di opere pubbliche ben fatte e il loro mantenimento in efficienza, infatti, sono operazioni complesse, che si sviluppano nel tempo, anche al netto delle persistenti debolezze della normativa sugli appalti e di tutto quello che soprattutto in questa materia continua a comportare la corruzione. Se all'improvviso emergesse un tesoro da destinare ad investimenti, questi non verrebbero neppure avviati se non ci fossero progetti già pronti, non sempre sarebbero realizzati secondo le regole se le amministrazioni pubbliche (per i controlli e per la progettazione) non disponessero di personale competente, non sarebbero mai completati se non si trovasse una soluzione al problema creato dal frequente caso del fallimento in corso d'opera dell'impresa (singola o in società, associazione temporanea d'impresa) appaltatrice. Esistono, dunque, aspetti organizzativi del settore pubblico e del mercato privato coinvolto che influiscono negativamente sulla capacità di investire in opere pubbliche. Almeno sul primo aspetto, qualche miglioramento potrà derivare dal processo di trasformazione delle Province soprattutto se le nuove Province e le Città metropolitane verranno intese come soggetti specializzati nei servizi reali, viabilità, edilizia scolastica, regolamentazione dei servizi locali a rete come trasporti, rifiuti, acqua (cfr. Annovazzi F. e F. Osculati, La trasformazione delle Province. Poca politica, tanto asfalto, Astrid Rassegna. Marzo 2015). Sul secondo, non paiono disponibili riflessioni e proposte significative.

2. Storicamente circa l'80% delle opere pubbliche italiane è realizzato dagli Enti territoriali. Le regole e i vincoli in materia di investimento ai quali essi devono o dovrebbero rispondere sono tanti e non tutti sembrano ugualmente necessari o opportuni. Anche da questo punto di vista, gli aspetti istituzionali contano al di là dei limiti quantitativi delle risorse disponibili.

A tacer d'altro, per le Regioni (parzialmente già nel 2015 e completamente dal 2016) e per Enti locali, (dal 2016) valgono e varranno le norme della legge 243/2012 che assiste il rispetto dell'equilibrio di bilancio come previsto dalla versione iper rigorista dell'art. 81 della Costituzione, improvvidamente approvata quell'anno. La 243 impone il pareggio di bilancio articolando otto vincoli, ex ante e ex post, di competenza e di cassa, di parte corrente (comprensiva della quota di rimborso dei mutui) e complessivo. Il tutto è molto impegnativo anche soltanto sul piano della programmazione di bilancio. A differenza di quanto avvenuto negli ultimi anni, per esempio, il bilancio preventivo dovrebbe essere approvato l'anno prima e non nel novembre dell'anno di riferimento. Inoltre il concetto di saldo della 243 è in parte diverso da quello del D.lgs 118/2011 che regola la contabilità locale a partire dal 2015. Complessivamente, come è avvenuto per il rispetto del Patto di stabilità interno, c'è il rischio che si scarichino sugli investimenti le incertezze legate alla doppia batteria di saldi in

pareggio. Dato che gli investimenti sono piú facilmente manovrabili delle spese correnti, le difficoltà a far quadrare i conti, almeno inizialmente, consiglieranno le amministrazioni ad essere piú caute nel conto capitale. Si aggiunga che, per le Regioni, è già previsto che in caso di non osservanza del pareggio di uno dei saldi scatterà il divieto a contrarre nuovi mutui.

Inoltre, dal 2016 l'attività di investimento dovrebbe muoversi nel rispetto delle seguenti condizioni:

- sia assicurata la contestuale definizione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento (art. 10, l. 243/2012);
- la spesa per interessi rimanga entro il 10% della somma dei primi tre titoli delle entrate (per le Regioni il limite è il 20% ma comprensivo della quota capitale);
- Le operazioni di indebitamento sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della Regione interessata (art. 10, comma 3);
- Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborso di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione (Ibidem).

La condizione (a) è ovvia e sacrosanta. Le (b) e (d) in sostanza rinviano alle disponibilità complessive dei bilanci locali che al momento sono assai limitate. La condizione (c), o sarebbe, il fatto nuovo voluto per attribuire maggiore elasticità agli investimenti locali, ma che rischia di immetterli in un ulteriore guazzabuglio burocratico e politico. Tanto per incominciare la parola "intese" si presta a diverse interpretazioni. L'idea dell'intesa regionale è che l'avanzo di cassa dell'ente che non si indebita può compensare il disavanzo del soggetto che investe indebitandosi. L'esperienza recente indica che è quanto avviene spontaneamente. Da tre anni (dati Def) il complesso dell'amministrazione locale segna un residuo di cassa positivo per qualche miliardo. Dato per certo che ogni singolo progetto di investimento degli enti locali sia utile e sostenibile, dall'ente responsabile, è dubbio che l'inframmettenza regionale sia utile. In merito, tra l'altro, si deve tenere conto che le dimensioni delle Regioni italiane sono molto diverse e che all'interno delle singole Regioni le situazioni (avanzi e disavanzi complessivi) possono cambiare enormemente da un anno all'altro. In concreto, senza dire dei bassi livelli di finanziamento possibile per gli enti locali, i vincoli normativi già in atto rendono almeno improbabile che l'insieme dei loro investimenti determini un indebitamento positivo. Nel caso, questo sarebbe di dimensioni contenute e tali da poter essere agevolmente compensante a livello nazionale. La compensazione a livello regionale appare superflua e dannosa per le procedure buro/politiche che essa comporterebbe. La spesa in un'opera pubblica locale può manifestare effetti esterni negativi soltanto attraverso il canale macroeconomico (squilibri della finanza pubblica e crescita dei tassi di interesse). Se questi sono inesistenti, di quell'opera rimangono soltanto effetti esterni positivi. In fondo, anche una persona che abitasse in Lombardia non può non avere interesse alla costruzione di una nuova scuola in Basilicata. Chissà, il quella scuola magari ha incominciato a formarsi il chirurgo che ti sta operando in un ospedale della Brianza.