

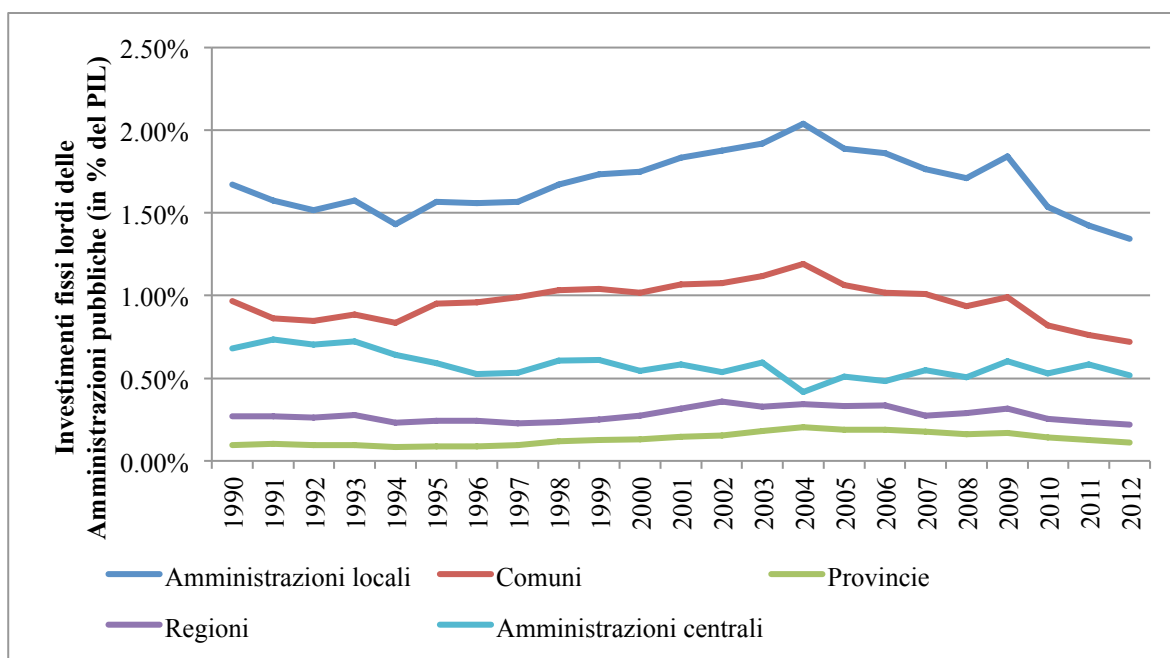
"La ripresa economica e la politica industriale e
regionale:
dalla strategia ai progetti"

Idee per un rilancio degli investimenti pubblici locali
Roberto Camagni, Politecnico di Milano

1. Gli investimenti delle amministrazioni locali. Gli investimenti delle amministrazioni locali costituiscono nell'ultimo decennio dal 75% all'80% degli investimenti delle Amministrazioni pubbliche complessive. Il loro andamento costituisce dunque parte relevantissima del processo di "capitalizzazione" delle città e dei territori, un processo che da molte parti si indica come insufficiente a mantenere integra la capacità competitiva delle nostre città e la qualità della vita nelle nostre città.

Tali investimenti, già relativamente bassi rispetto ai livelli di altri paesi, come ad esempio la Francia), si riducono come percentuale sul PIL negli anni 1985-94 del 30%, aumentano fortunatamente del 20% fino al 2004 ma iniziano di nuovo a ridursi drasticamente a partire dal 2005, e cioè ben prima dello scoppio della crisi. Quest'ultima caduta si attesta sul -34% come % del PIL in sette anni, ed è particolarmente accentuata nel caso dei Comuni.

Investimenti fissi lordi delle Amministrazioni Pubbliche (1990-2011)
(in % sul PIL italiano)

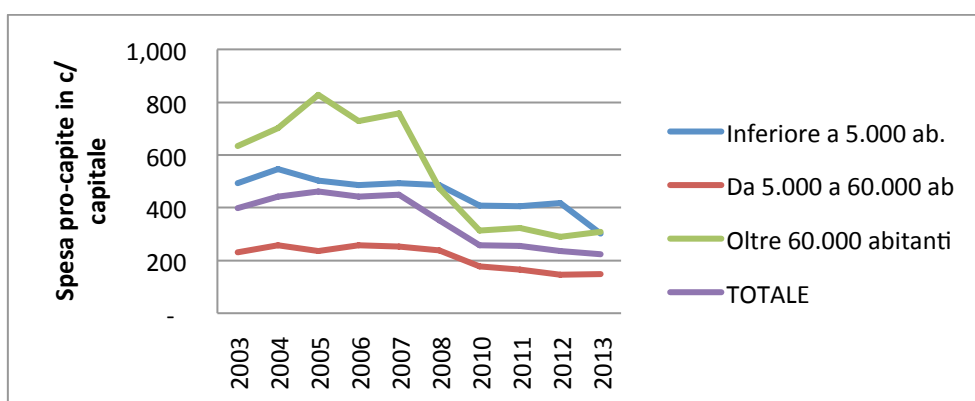


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche

In particolare, sono soprattutto i Comuni maggiori, sopra i 60.000 abitanti, a mostrare la caduta recente più rilevante: le loro spese in conto capitale pro-capite passano infatti da oltre 800 euro nel 2005 a 300 euro nel 2010, per poi mantenersi su questo modesto livello fino al 2013.

Gli investimenti pubblici costituiscono parte relevantissima della caduta complessiva degli investimenti nel nostro paese, che il Gruppo di Discussione ha individuato come uno degli elementi maggiormente responsabili della crisi.

Spesa in conto capitale pro-capite dei comuni per classe dimensionale (euro)



2. Il rilancio degli investimenti pubblici locali costituisce uno dei processi più importanti da riattivare per l'uscita dalla crisi. Tuttavia questo processo è ostacolato dai noti vincoli di finanza pubblica cui il paese deve sottostare, nonché dallo spiazzamento operato dalle spese di conto corrente delle pubbliche amministrazioni, assai meno comprimibile, sulle spese in conto capitale.

Secondo la Legge di Stabilità 2015, art. 36, "tutte le norme concernenti la disciplina del patto di stabilità interno, cessano di avere applicazione", ma si introduce l'obbligo di pareggio di bilancio:

occorre infatti “a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti”. Non vi è certo spazio per un aumento delle spese in conto capitale dei Comuni e delle Regioni – che possono essere aumentate solo riducendo parallelamente le altre spese, o nel caso che altri comuni nella Regione prestino capienza finanziaria ad altri comuni. Si impone ai Comuni di continuare a mantenere un avanzo primario e un avanzo fra entrate e spese finali, per contribuire alla riduzione del debito pubblico complessivo (Lattarulo, 2014, p. 50).

3. La rinuncia all’uso del credito. E’ un controsenso pensare che, sul fronte degli investimenti pubblici, gli enti locali siano obbligati a rinunciare a rilanciare lo sviluppo attraverso lo strumento, normale e necessario, del debito, attraverso il quale è possibile ottenere in anticipo risorse finanziarie per realizzare quello sviluppo che ripaga il debito stesso; e soprattutto rinunciare a questo strumento nel momento storico in cui, anche grazie alle decisioni della Banca Centrale Europea, lo Stato Italiano si finanzia al tasso dell’1,3% (la Francia allo 0,8%), e a simili tassi potrebbero finanziarsi gli enti locali maggiormente solidi e virtuosi, per progetti con ritorni economici e finanziari “normali”.

Vogliamo ricordare innanzitutto che, per effetto di un puro moltiplicatore keynesiano-leontieviano e del livello attuale di tassazione complessiva, un investimento pubblico orientato alla pura qualità della vita dei cittadini generatore di nuovi redditi produce da solo entrate fiscali complessive pari al 60% della spesa per il suddetto investimento – al netto dell’evasione - (valutazione effettuata sul caso di studio del Progetto di riapertura dei Navigli a Milano).

4. Possibili vie d’uscita per il rilancio degli investimenti pubblici sulle città.

4A. L’aumento dell’imposizione fiscale sulle trasformazioni urbane, al livello locale (oneri di urbanizzazione) e nazionale (tassazione dei capital gain da trasformazioni d’uso, agricolo-residenziale, industriale-commerciale, industriale-residenziale): un ambito che nel nostro paese gode da sempre di una condizione di “paradiso fiscale”). Sarebbe stato meglio iniziare questo processo nel periodo glorioso della crescita delle quantità e soprattutto dei prezzi (1995-2007), ma ancora oggi il settore non presenta una crisi di profittabilità, ma di domanda (ai prezzi del mercato nostrano). (Ricordiamo che un aumento della tassazione sulla rendita fondiaria-immobiliare non ricadrebbe sui prezzi finali del costruito, ma solo sui plusvalori realizzati).

L’aumento dell’imposizione, da realizzare per legge o attraverso una urbanistica negoziata degna di questo nome, garantirebbe di realizzare un’offerta di **Edilizia Residenziale Pubblica** a costo zero per le amministrazioni, sull’esempio tedesco, o realizzazione di progetti diversi a carattere pubblico, sull’esempio spagnolo e francese.

4B. Realizzazioni di progetti di trasformazione urbana su aree pubbliche (demanio, Ministero della Difesa, della Marina Militare) con partenariato pubblico-privato e utilizzo della rendita emergente dal mercato per la realizzazione di strutture pubbliche;

4C. L'intervento del privato attraverso concessioni e finanza di progetto, per progetti (tariffabili) di chiara utilità pubblica, a fronte di una garanzia di aumento di efficienza procedurale pubblica sui **tempi di approvazione** dei progetti stessi.

4D. Utilizzo di istituzioni finanziarie impegnate in opere di interesse pubblico (Cassa Depositi e Prestiti, investitori istituzionali di lungo termine, BEI, ...) per il finanziamento di operazioni di investimento a fronte di nuova domanda (solvibile) a condizioni non-di-mercato (edilizia pubblica, *social housing* a forte impronta OSP – Obblighi di Servizio Pubblico, riconosciuto dall'Unione Europea, residenze temporanee, residenze studentesche, residenze per anziani, alloggi sociali in locazione; gestione fondi per prestiti immobiliari). Si tratta di ottenere una riduzione del prezzo di vendita/affitto attraverso una **riduzione delle aspettative di plusvalori** immobiliari/fondari: costruzione su terreni pubblici, attivazione di una imprenditorialità che chiamerei "*normal profit / low rent*" (non tanto, o non solo, un "*limited profit sector*"), gestione di provvidenze pubbliche nazionali (PON Città Metropolitane) ed europee (Fondi strutturali 2014-20, obiettivo "inclusione sociale").

4E. Sarebbe importante una riflessione collettiva sulla possibilità di **riattivare capacità di debito in capo ad amministrazioni locali virtuose**, attivando una distinzione di obblighi fra due classi di enti, virtuosi e viziosi appunto, sulla scorta di quanto si persegue, in ambito finanziario, allorché da una impresa bancaria si scorpora una "*bad bank*". Questo non deve significare un commissariamento degli enti viziosi, ma una limitazione dei vincoli per quelli virtuosi, per progetti di riconosciuta profittabilità economica ed economico-finanziaria, al fine di riavviare un percorso giudizioso di investimenti e sviluppo, a vantaggio della collettività intera, non solo locale.