



Fabio Pammolli, Nicola C. Salerno

**CASSA DDPP  
E UNIVERSALISMO SELETTIVO:  
CONTRO LA CRISI,  
PER IL RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI**

# CASSA DDPP E UNIVERSALISMO SELETTIVO

## Contro la crisi, per il rilancio degli investimenti

di Fabio Pammolli & Nicola C. Salerno

---

Sollecitare il proseguimento del cammino federalista può apparire inopportuno, di questi tempi di crisi economica e di manovre correttive dei conti pubblici chiamate a soddisfare soprattutto il requisito di urgenza. Eppure, c'è un filo diretto che collega il consolidamento dei conti, l'efficientamento del sistema di redistribuzione del reddito, il rilancio degli investimenti infrastrutturali e della crescita, e l'avanzamento del progetto federalista.

Lungo questo filo scelte di *policy* di congiuntura e scelte di *policy* di struttura si incastrano. La valorizzazione di questo filo conduttore passa per l'universalismo selettivo, la tariffazione delle prestazioni pubbliche (beni e servizi) a tutto raggio, e un rinnovato ruolo della Cassa Depositi e Prestiti e del risparmio privato destinabile al potenziamento dell'infrastrutturazione pubblica. Per descrivere il come, è utile partire dai due decreti, attuativi della Legge n. 42-2009, riguardanti gli investimenti per perequare il *gap* di infrastrutture tra territori e per rimuovere gli squilibri economico-sociali territoriali.

### I due decreti “gemelli” per le infrastrutture: belli e impossibili?

È da circa quattro mesi in Gazzetta Ufficiale il Decreto Legislativo n. 88 del 31 Maggio 2011, “*Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali*”. Qualche settimana prima era passato in Gazzetta Ufficiale anche il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze in data 26 Novembre 2010, “*Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 Maggio 2009 n. 42*”.

Sono i due decreti cosiddetti “gemelli”, quelli deputati ad accompagnare la convergenza agli *standard* di spesa corrente di Regioni, Province e Comuni, favorendo il riassorbimento, o

quantomeno la riduzione, del *gap* infrastrutturale e creando condizioni di partenza più omogenee tra territorio. La soluzione di far procedere il passaggio a regime del federalismo su due binari paralleli, la *standardizzazione* della gestione corrente e il rafforzamento delle dotazioni infrastrutturali, è condivisibile. Diverse argomentazioni a favore sono state espresse nella parte conclusiva del SaniRegio-2011 pubblicato da CeRM a metà del mese di Giugno. E anche le due Note in precedenza dedicate ai due decreti (allora entrambi allo stato di schema) sottolineavano l'utilità di tenere distinti i due processi: da un lato quello di convergenza verso gli *standard* di spesa corrente (comprensiva, in maniera indistinta, degli ammortamenti); dall'altro quello di riduzione dei *gap* territoriali di infrastrutture e dotazioni strumentali alla *governance*.

Ma, se l'impostazione generale è condivisibile, i due decreti continuano, anche nella versione comparsa in G.U., a soffrire di una duplice debolezza.

## Finalità sovrapposte e appello alle stesse risorse

In primo luogo: i due decreti si sovrappongono nelle finalità; fanno appello alle medesime fonti di finanziamento, di fatto contendendosele; contraddicono quello stesso principio di concentrazione delle risorse per obiettivi e per territori che vorrebbero formalmente perseguire. Sarebbe opportuna una loro più chiara distinzione. In questa prospettiva, si potrebbe assegnare al decreto sulle infrastrutture il compito di accompagnare la transizione verso gli *standard* con programmi di investimento che si completino nei prossimi 5-7 anni (finalità straordinaria); e assegnare all'altro decreto una valenza al di là della transizione, come strumento cui si potrà ricorrere in futuro qualora si sentisse l'esigenza di interventi speciali, strategici per il Paese o dettati dall'urgenza, o di "correzioni di rotta" nella *governance* dei territori<sup>1</sup>.

## Fonti di finanziamento incerte

In secondo luogo: restano non sufficientemente specificate le fonti di finanziamento. Questo problema riguarda soprattutto il decreto sulla perequazione infrastrutturale, da cui dovranno discendere dei programmi di investimento da avviare il prima possibile e portare a positivo compimento nei prossimi anni, dopo aver fatto ovviamente i conti con i vincoli macrofinanziari

---

<sup>1</sup> Questo secondo decreto potrebbe, se si adottasse la distinzione delle funzioni proposta, incaricarsi dell'implementazione del comma quinto, dell'articolo 119 della Costituzione, che afferma un principio che dovrà, con le dovute salvaguardie per mantenere responsabili equilibri di finanza federalista, valere *sine die*: "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni". All'interno del quinto comma potranno trovare spazio anche i progetti di investimento di interesse nazionale, ancorché fisicamente collocati in questa o in quella Regione (la dorsale ferroviaria, il viadotto, la rete di trasmissione dell'energia elettrica, etc.).

acuiti dalla crisi. Per dare certezza al percorso di convergenza, e rendere inequivocabile la responsabilizzazione di Regioni ed Enti Locali (tramite la leva fiscale locale), la copertura finanziaria dei programmi di investimento deve essere anch'essa certa lungo tutta la fase di transizione. Un traguardo decisamente non facile da tagliare se si considerano assieme: la contrazione che già nel 2010 ha fatto registrare la spesa in conto capitale della PA (a doppia cifra percentuale), contrazione proseguita nella prima parte del 2011; la significativa correzione dei conti pubblici nei prossimi anni (che coinvolge anche Regioni e Enti Locali)<sup>2</sup>; il fardello del debito pubblico, tornato al 120% del Pil; e le prospettive di lento recupero della crescita almeno per i prossimi il prossimo quinquennio<sup>3</sup>.

## Le esigenze di rinnovamento del capitale fisico del Paese

Con quali risorse finanziare la perequazione infrastrutturale? Il problema va anche al di là della implementazione dei due decreti su infrastrutture e interventi speciali, perché su più fronti emerge sempre più chiaramente l'esigenza di ammodernare le reti, arricchire le dotazioni tecnologiche, rinnovare gli impianti. Prima che diventasse concreto il rischio di *double dip* e si manifestassero nella loro reale dimensione i problemi di finanza pubblica, una stagione di investimenti pubblici (purché ben progettati, efficienti nella realizzazione e nel ruolo strategico) era anche vista come occasione di rilancio *keynesiano* a livello Paese, oltre che come tassello per creare i prerequisiti di una completa responsabilizzazione delle Regioni e degli Enti Locali sugli esiti del loro governo (dopo averli portati ad un livello più omogeneo di dotazione infrastrutturale).

Nel recente rapporto della Banca d'Italia sulla dotazione infrastrutturale del Paese<sup>4</sup> si legge: *“Numerose analisi suggeriscono che il ritardo infrastrutturale dell'Italia sia uno dei più rilevanti fattori di ostacolo al recupero di competitività. Per citarne solo una, la classifica stilata dal World Economic Forum per il 2008-09, sulla base di indicatori quantitativi e qualitativi, pone l'Italia al 54esimo posto nel comparto delle infrastrutture su 134 Paesi analizzati. In termini di qualità infrastrutturale, il nostro Paese scenderebbe al 73esimo posto, molto lontano da Germania e Francia ma anche da Paesi come la Spagna. In base al Dpef 2009-13, nel 2005 l'Italia presentava una dotazione infrastrutturale di trasporto pari a circa la metà di quella francese e tedesca, e inferiore anche rispetto a quella spagnola, perdendo terreno rispetto a vent'anni prima”*.

Nello stesso rapporto di BankItalia, lo *stock* di capitale pubblico dell'Italia Centro-Nord (valutato a prezzi costanti del 1995) passa da circa 130 miliardi di Euro del 1970 a circa 330 miliardi del 2001; nel Mezzogiorno, sul medesimo orizzonte temporale, lo *stock* muove da circa 90 miliardi a poco più di 200 miliardi. C'è da dire che i dati presentati nel rapporto portano evidenza che, dal Dopoguerra ad oggi, lo sforzo finanziario dedicato alle infrastrutture non è stato inferiore, in termini di Pil, rispetto a quello compiuto dai *Partner* europei. Il *gap* dell'Italia rispetto all'Europa è maturato soprattutto nella qualità dell'allocatione delle risorse e nei *target* effettivamente raggiunti. Questa stessa osservazione rimane valida nello spaccato per macroregioni, con il

<sup>2</sup> Alla data in cui si scrive, è stata approvata l'integrazione della manovra correttiva di Giugno, per anticipare gli effetti sui saldi di bilancio il più possibile al 2012 e al 2013. Non si esclude l'eventualità di una seconda integrazione a fine anno.

<sup>3</sup> I dati del *World Economic Outlook Update* del 17 Giugno 2011 del Fondo Monetario Internazionale mostrano come solo tra il 2014 e il 2015 l'Italia potrà recuperare il livello di Pil *pre* crisi.

<sup>4</sup> Cfr. Fabrizio Balassone e Piero Casadio (a cura di), *“Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione”*, Aprile 2011.

Mezzogiorno che ha beneficiato di spese in conto capitale più consistenti rispetto al Centro-Nord in termini di Pil regionale, senza riuscire a realizzare un sufficiente *catching-up* delle dotazioni infrastrutturali<sup>5</sup>.

Indipendentemente da quale ne siano le origini e a chi siano imputabili le responsabilità, il problema infrastrutturale oggi esiste. Solo con riferimento al servizio idrico integrato, le stime più recenti quantificano un bisogno di iniezioni di capitale per almeno 2 miliardi all'anno durante il prossimo trentennio.

Ma gli investimenti necessari non si fermano certo qui.

C'è la sanità, dove deve esser gestita la trasformazione dal modello ospedale-centrico (in cui pesano troppo i posti letto e il "mattone") al modello diffuso sul territorio, integrato con le prestazioni sociali e assistenziali erogate dai Comuni, e molto più presente nella fase della prevenzione. Parte integrante di questa trasformazione dovrà certamente essere l'ammodernamento della strumentazione scientifico-tecnologica utilizzabile in regime di *day-hospital* e nei trattamenti domiciliari; ma si dovrà anche dare risposta all'esigenza di nuovi poli ospedalieri, serventi aree più vaste (anche a cavallo tra più Regioni) e in sostituzione di tanti piccoli ospedali marginali, costosi e poco attrezzati<sup>6</sup>.

Ci sono i trasporti pubblici locali, non a caso divenuti "ago della bilancia" nella lunga trattativa Governo-Regioni che ha preceduto l'approvazione del testo del Decreto Legislativo n. 68-2011 sull'autonomia fiscale di Regioni e Province e sulla *standardizzazione* dei fabbisogni sanitari.

C'è il ciclo integrato dei rifiuti (oggi quanto mai oggetto di dibattiti anche aspri, dopo le vicende di Napoli e Catania<sup>7</sup>).

---

<sup>5</sup> In particolare, si vedano le conclusioni del capitolo di Pasqualino Montanaro, "La spesa per infrastrutture in Italia: dinamica recente, confronto internazionale e divari regionali" (pag. 18 e segg. del rapporto di Bankitalia).

"Per quanto riguarda i confronti internazionali, i dati di spesa analizzati in questo lavoro (pur con i limiti di precisione, completezza e omogeneità prima evidenziati) sembrano escludere che il ritardo infrastrutturale dell'Italia sia imputabile a risorse finanziarie inferiori a quelle degli altri Paesi europei. A distinguere l'Italia è semmai, all'interno della spesa in conto capitale delle Amministrazioni Pubbliche, una quota maggiore di trasferimenti alle imprese pubbliche non appartenenti alla PA. Anche per quanto riguarda il ritardo delle Regioni meridionali e quelle centro-settentrionali si può sostenere che esso non sia imputabile a una scarsità di risorse, se è vero che ancora alla fine degli anni Ottanta la quota di investimenti in opere pubbliche destinati al Mezzogiorno superava il 35 per cento, mentre il contributo di quest'area al Pil nazionale era stabile intorno al 25 per cento".

Inoltre: "A partire dall'inizio degli anni Novanta, l'intensità degli investimenti in infrastrutture al Sud è però progressivamente calata; vi ha influito, nei primi anni, la fine dell'intervento straordinario gestito dalla Cassa per il Mezzogiorno. È invece cresciuta nel Centro-Nord, e in particolare nel Nord-Est, l'attività di spesa per infrastrutture riconducibile a Enti e imprese del Settore pubblico allargato (sostanzialmente Enel e Ferrovie), volta a compensare la minore spesa erogata nei decenni precedenti. Appare evidente che, se da un lato le politiche di investimento delle Amministrazioni Pubbliche sembrano aver tenuto conto, in qualche modo, del ritardo infrastrutturale del Mezzogiorno, gli Enti e le imprese non appartenenti alla PA hanno destinato i propri sforzi soprattutto a beneficio delle aree più produttive del paese. Ciò sorprende solo in parte. Se riconosciamo che le politiche di investimento possano seguire obiettivi tra loro in potenziale conflitto, quale quelli di "redistribuzione" e di "massimizzazione dei risultati" (o "profittabilità delle iniziative"), è plausibile che siano le Amministrazioni Pubbliche a farsi carico più dei primi, e le imprese (per quanto inquadrate entro i confini del Settore pubblico allargato) più dei secondi".

<sup>6</sup> La territorializzazione dell'assistenza sanitaria non passa certo per la disseminazione di micro ospedali sul territorio. È qualcosa che ha a che vedere con la tipologia delle prestazioni offerte (prevenzione, cure domiciliari, supporto alle famiglie con casi di diversa abilità, Ltc condotta il più possibile salvaguardando gli equilibri e gli stili di vita, etc.) e con la loro vicinanza, nello spazio ma soprattutto nel tempo, con il momento in cui il bisogno sorge e inizia ad evolversi. Ma se per territorializzare si deve razionalizzare la rete ospedaliera ed evitare che l'ospedale sia l'approdo inevitabile, sistematico e finale di ogni patologia dopo fasi in cui le sue cause sono state trascurate o misconosciute, questo cambiamento di *governance* non solleva dall'affrontare il problema del rinnovamento e dell'ammodernamento dei poli ospedalieri. Anzi, le due cose vanno di pari passo, due pilastri della *governance* futura: poli ospedalieri di eccellenza e multifunzionali anche condivisi tra territori di diverse Regioni, e una "cintura" assistenziale diffusa e vicina ai cittadini e alle famiglie.

<sup>7</sup> Avvisaglie di problemi si stanno susseguendo anche per Roma, con la prossima saturazione della discarica di Malagrotta, la cui chiusura dovrebbe avvenire, stando alle ultime notizie, entro alcuni mesi. Malagrotta è in funzione da trent'anni. Per adesso, non si sa come sarà sostituita.

C'è l'edilizia scolastica e universitaria. C'è l'ammodernamento delle dotazioni strumentali e di laboratorio per la ricerca universitaria e *post* universitaria.

L'elenco potrebbe procedere includendo le reti di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica, la rete del gas e il sistema dei rigassificatori, etc..

Ad integrare la raffigurazione del problema sono utili anche i recenti dati dell'Istituto "Tagliacarne" e quelli di fonte Istat<sup>8</sup>. Il più recente Atlante Istat dettaglia il divario infrastrutturale territoriale per le seguenti aree: trasporti, energia, sanità, università, cultura, R&S e innovazione, ambiente, turismo, commercio, intermediazione monetaria. Dai dati del Tagliacarne, il divario territoriale emerge con chiarezza. Sono considerati i seguenti ambiti di infrastrutturazione: strade, porti, aeroporti, ferrovie, telecomunicazioni, banche e servizi finanziari, impianti e reti energetico-ambientali, sanità, istruzione, cultura:

Indicatore sintetico di infrastrutturazione		
Nord Ovest	108,2	8,16%
Nord Est	110,3	10,27%
Centro	116,3	16,29%
Mezzogiorno	80,4	-19,62%
<b>Italia</b>	<b>100,0</b>	-

fonte: Istituto Tagliacarne

Sul piano della comparazione internazionale, il "Rapporto 2011-2012" del *World Economic Forum* continua a segnalare il ritardo dell'Italia<sup>9</sup>. La dotazione infrastrutturale, nello stesso rapporto considerata il secondo dei pilastri base della competitività di un Paese dopo la qualità delle Istituzioni, vede l'Italia al 32esimo posto, dietro la Germania (seconda), la Francia (quarta), il Regno Unito (sesto) e la Spagna (12esima):

Indicatori di competitività Paese <sup>10</sup>					
	indice complessivo	Istituzioni	infrastrutture	assetto macroeconomico	sanità e istruzione <sup>11</sup>
Germania	11	19	2	30	23
Regno Unito	21	15	6	85	14
Francia	23	28	4	83	16
Spagna	38	49	12	84	44
Italia	47	88	32	92	20

fonte: World Economic Forum, 2011

<sup>8</sup> Cfr. "Atlante statistico territoriale delle infrastrutture" (2008).

<sup>9</sup> Cfr. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GCR\\_Report\\_2011-12.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf).

<sup>10</sup> Sono i quattro "requisiti fondamentali" (così definiti nel Rapporto).

<sup>11</sup> Istruzione di base (*primary education*).

Nel complesso, il Paese appare giunto ad un momento di svolta, in cui è necessaria una ampia azione di ammodernamento e ringiovanimento infrastrutturale, trasversale per settori e comparti. Forse si può dire che, dopo la stagione delle grandi opere pubbliche del Dopoguerra, è questo l'appuntamento più importante<sup>12</sup>. Ma dove reperire le risorse finanziarie? E come impedire che, in assenza di capacità di spesa, la debolezza infrastrutturale diventi un fattore di aggravio e di trascinarsi della crisi in corso, arrivando a compromettere lo sviluppo potenziale (il Pil potenziale) del Paese nel medio-lungo periodo?

Si ha di fronte il difficile compito di consolidare il bilancio, nel contempo ponendo le basi per la ripresa economica e la riconquista di uno stabile sentiero di crescita. La rapidità con cui stanno avvenendo i cambiamenti nel panorama internazionale, con l'affacciarsi di nuovi *competitor* su tutti i mercati, non rende praticabile una strategia separata, che prima punti con tutti i mezzi al risanamento del bilancio e poi, successivamente, passi ad occuparsi di ammodernamento infrastrutturale, innovazione, sviluppo. I tempi di reazione devono essere molto più stretti, e i due obiettivi - consolidamento del bilancio e rilancio del sistema produttivo - amalgamati il più possibile in una stessa contestuale strategia di *policy*. E il dibattito di questo Settembre, dopo la revisione al ribasso del Pil Italia da parte degli osservatori internazionali (Ocse e Fmi) e dello stesso Ministero del Tesoro, testimonia quanto importante sia lo snodo della crescita, e quanto lo stesso sia interconnesso con la sostenibilità dei conti pubblici e l'abbattimento del debito.

## Il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti

Ma mancano i capitali e il *deficit spending* non è possibile, perché sulla spesa pubblica la parola d'ordine è, e nei prossimi mesi sarà, *austerity*. Anche le ipotesi di sostenere le imprese che si aggiudicano la realizzazione di opere infrastrutturali attraverso defiscalizzazioni Ires e Irap cadono in contraddizione con i vincoli di finanza pubblica. Rinunce a gettito, anche quando ben mirate, potrebbero rivelarsi non sostenibili, soprattutto a breve-medio termine (i prossimi 3-4 anni). Bisogna evitare di affidarsi a strumenti di rilancio che poi, rivelandosi deboli, possano aggiungere controeffetti negativi alla congiuntura già complessa. Come rilanciare, dunque, i progetti infrastrutturali che, ammodernando il Paese, ne aumentino la produttività, i tassi di crescita e il potenziale di crescita di lungo periodo?

Qui un ruolo protagonista potrebbe avere la Cassa Depositi e Prestiti. La Cassa potrebbe indirizzare il risparmio postale, che essa gestisce in regime di monopolio legale, verso investimenti infrastrutturali di pubblica utilità. Una funzione che sicuramente rientra nelle finalità istituzionali della Cassa, e che già la Cassa di fatto svolge. Si tratterebbe di esplicitare la connessione tra l'operatività della Cassa e gli obiettivi, di rafforzamento infrastrutturale e di riduzione del *gap* territoriale di dotazione capitale, che rientrano nella decretazione attuativa della Legge n. 42-2009; e, su questa base, di focalizzare gradualmente tutti gli investimenti in quest'ambito, sino a farne l'ambito esclusivo di operatività della

---

<sup>12</sup> Cfr. F. Reviglio (2011), "Le infrastrutture e le opere pubbliche per la crescita" [[http://www.astrid-online.it/Regolazione1/Note-e-con/Reviglio\\_le\\_infra\\_e\\_le\\_opere\\_pubbliche\\_per\\_la\\_crescita\\_luglio11.pdf](http://www.astrid-online.it/Regolazione1/Note-e-con/Reviglio_le_infra_e_le_opere_pubbliche_per_la_crescita_luglio11.pdf)].

Cassa, quello che interpreta al meglio la natura dell'Istituzione e realizza le intenzioni sottostanti la sua creazione<sup>13</sup>. Manca il collegamento esplicito tra la Cassa e i decreti attuativi della 42-2009.

Quello postale è risparmio delle famiglie, "paziente", di medio-lungo termine, avverso al rischio, che aspira a rendimenti contenuti, ma stabili e il più possibile garantiti. Caratteristiche che si sposano bene con investimenti reali, in infrastrutture e in dotazioni di capitale fisico, soprattutto quando si tratta di *asset* funzionali all'erogazione di prestazioni a domanda stabile, sufficientemente rigida durante i cicli economici se non addirittura controciclica, facile a proiettarsi anche nel medio-lungo periodo, e in alcuni casi anche con *trend* di crescita positivi nel medio-lungo<sup>14</sup>. Le infrastrutture dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, quelle dei servizi a rete (ivi inclusa la diffusione della larga banda), così come le strutture e le dotazioni per l'erogazione di prestazioni sanitarie e socio-sanitarie, rientrano nel novero di questi investimenti che potrebbero essere il *target* ideale ed istituzionale della Cassa.

Ma, nel collegamento tra l'offerta di risparmio postale e queste caratteristiche positive degli *asset* infrastrutturali, manca, allo stato attuale, un ganglio essenziale: senza adeguati schemi di tariffazione delle prestazioni erogabili grazie alle infrastrutture, la remunerazione dei risparmiatori non trova una corrispondenza concreta e compiuta nelle risorse finanziarie generabili dagli stessi *asset* infrastrutturali. Eppure, questa è una condizione essenziale sotto un duplice punto di vista: dal lato degli investitori, come garanzia della profittabilità dell'*asset*; e dal lato del debitore (Regioni o Enti Locali), come stimolo alla più attenta valutazione dell'allocazione dei fondi, dal momento che le prestazioni alle quali gli *asset* sono funzionali dovrebbero provarsi all'altezza delle tariffe, e che questo elemento saliente dovrebbe essere attestato nel progetto di investimento, sin dal momento della sua approvazione (da parte degli specialisti di *project financing* della Cassa) per l'erogazione del prestito.

Si deve partire da una considerazione fondamentale. La raccolta postale riguarda risparmio privato, intermediato da due soggetti di diritto privato (le Poste Italiane SpA e la Cassa Depositi e Prestiti SpA). Il ripagamento del debito (la restituzione del capitale e il riconoscimento degli interessi<sup>15</sup>) non può far generico affidamento sulla fiscalità generale, né *in toto* né in parte. A rigor di logica economica e giuridica, soltanto il debito pubblico può fare affidamento sulla fiscalità generale, perché esso è emesso direttamente dallo Stato (o, nei casi in cui è possibile, dai sottolivelli di governo) ed è diretto

---

<sup>13</sup> Si legge nella presentazione della cassa sul suo sito istituzionale: "Cassa Depositi e Prestiti è una società per azioni a controllo pubblico: lo Stato possiede il 70% del capitale, il restante 30% è posseduto da un nutrito gruppo di Fondazioni di origine bancaria. Cassa Depositi e Prestiti gestisce una parte importante del risparmio degli italiani, il risparmio postale, che convoglia in favore della crescita del Paese, finanziando i principali settori di interesse strategico: reti di trasporto e servizi pubblici locali, edilizia pubblica e social housing, energia e comunicazioni, sostegno alle Pmi ed export finance, ricerca e innovazione, ambiente ed energie rinnovabili. Cassa Depositi e Prestiti è l'operatore di riferimento per gli Enti pubblici, per lo sviluppo delle opere infrastrutturali, per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese nazionali. Cassa Depositi e Prestiti collabora con primari investitori istituzionali internazionali di lungo termine a supporto della crescita economica globale sostenibile".

Lo Statuto della Cassa: [http://www.cassaddpp.it/content/groups/public/documents/ace\\_documento/010327.pdf](http://www.cassaddpp.it/content/groups/public/documents/ace_documento/010327.pdf).

<sup>14</sup> Per avere un esempio attuale e concreto, si pensi all'andamento dei corsi borsistici di Terna S.p.A. e di Snam Rete Gas S.p.A.. Negli ultimi 5 anni, intervallati dalla crisi più grave dal Dopoguerra ad oggi, le quotazioni delle loro azioni hanno resistito meglio (in senso relativo) della media di borsa alla crisi, probabilmente anche per effetto della fuga di capitali smobilizzati da altri titoli e collocati su di loro. Tra le ragioni di questa *performance*, ci sono sicuramente le caratteristiche produttive e settoriali: alta infrastrutturazione (che significa capitale installato che funge da garanzia di valore); domanda più rigida al ciclo rispetto ad altre attività (soprattutto sul lato dei consumi delle famiglie); domanda più facilmente prevedibile a medio-lungo rispetto alle altre attività; ricavi a tariffa inglobati per lo più in contratti pluriennali.

<sup>15</sup> Dalle Regioni e dagli Enti Locali alla Cassa Depositi e Prestiti, che poi retrocede (al netto delle proprie competenze) alle Poste Italiane e ai risparmiatori postali.

a sostenere, tramite lo sviluppo del sistema socio-economico, l'aumento del gettito fiscale, dal quale poi lo Stato ha potestà di attingere le risorse per remunerare i detentori di debito pubblico e rimborsare i titoli a scadenza. Ma il ripagamento del debito delle Poste nei confronti dei risparmiatori postali non può neppure fare generico affidamento sul flusso di risparmio postale prospettico, secondo una sorta di catena tra risparmiatori che permetta di onorare sempre il debito nei confronti della "generazione" precedente tramite i flussi di risparmio delle "generazioni" successive. Anche in questo caso, un simile meccanismo di *pay-as-you-go* dovrebbe presupporre la potestà delle Poste Spa di ottenere stabili flussi di risparmio nel tempo, alla stregua di contribuzioni obbligatorie.

L'unica modalità di allocazione e gestione del risparmio postale, coerente con la natura privata dei soggetti attivi sia sul lato dell'offerta che della domanda delle risorse, è quella di collegare lo stesso risparmio ad investimenti dotati di una redditività interna all'altezza (*ex-ante* valutabile all'altezza) di remunerare e rimborsare il capitale. Ogni altra modalità diversa da questa, e che indebolisca la connessione tra risparmio e specifico asset capace di generare sufficiente reddito, finisce con lo sfumare la differenza tra le passività della Cassa e il debito pubblico. Se non si riesce ad essere rigorosi e trasparenti su questo snodo, di fatto si realizza una situazione in cui il risparmiatore postale, pur senza sceglierlo esplicitamente, acquista titoli del debito pubblico. E, nella misura in cui i prestiti erogati dalla Cassa a Regioni ed Enti Locali non possono fare affidamento su una loro redditività specifica, allora diviene necessaria anche una attività complessa di gestione sui mercati delle altre porzioni dei capitali, al fine di garantire l'equilibrio finanziario sia della Cassa che delle Poste, corrispondere ai risparmiatori i rendimenti e, a scadenza, restituire loro l'investimento.

Se fossero adeguatamente tariffati i servizi erogabili tramite le infrastrutture pubbliche, queste ultime acquisterebbero una loro "autonomia finanziaria", e potrebbero diventare il naturale approdo del risparmio postale, intermediato dalla Cassa Depositi e Prestiti. La Cassa potrebbe assumere il ruolo di *authority*, indipendente dalla sfera politica e dalla struttura della Pubblica Amministrazione, con i compiti specifici di valutare il piano finanziario sottostante le opere, verificare il processo di realizzazione delle stesse, fissare lo schema di tariffazione più idoneo alla luce dei costi (fissi e variabili) delle strutture e dei costi di raccolta del risparmio. Questi compiti potrebbero essere svolti in collaborazione, a seconda dei casi, con gli uffici territoriali della Corte dei Conti e le Autorità di regolazione settoriale eventualmente presenti. Rispetto alle funzioni attuali, la sfera operativa della Cassa si sposterebbe maggiormente sul lato dell'economia reale, contribuendo a "ribilanciare" l'eccessiva finanziarizzazione che negli ultimi anni ha contraddistinto sia le gestioni dei bilanci degli Enti Locali che gli stessi rapporti tra Stato ed Enti Locali. Oltre che di stanziamenti, rifinanziamenti, prestiti-ponte (come quelli alla sanità del Lazio<sup>16</sup>, solo per fare un esempio), si comincerebbe a discutere di interventi strutturali concreti, finalmente mettendo mano a quelle regole di coordinamento della politica economica reale tra Stato, Regioni ed Enti Locali, la cui importanza è stata sinora gravemente sottovalutata<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Per far fronte all'indebitamento pregresso del Ssr.

<sup>17</sup> Un errore che il federalismo italiano ha in comune con l'altro processo di federalizzazione in corso a livello dei *Partner* dell'Area Euro. Due processi diversi sotto molteplici profili, ma che hanno entrambi, sinora, sottovalutato l'importanza di una adeguata codificazione delle regole di coordinamento delle scelte di politica economica, come tassello di base per la condivisione di obiettivi, risorse, funzioni.

Per coinvolgere il risparmio postale negli investimenti infrastrutturali Paese, è necessario che questi investimenti erogino prestazioni accessibili a tariffa, e che la domanda delle prestazioni, valorizzata secondo questa tariffa, generi una redditività del singolo asset in linea con le attese del risparmiatore postale. Questo è lo snodo che deve esser messo in luce. E se questo snodo viene risolto, il collegamento che si instaura tra raccolta postale e investimenti in infrastrutture può risultare vantaggioso sia per il risparmiatore sia per il Paese, per avviare una nuova stagione di ammodernamento e di crescita.

## Conclusioni: Cddpp e universalismo selettivo, contro la crisi e per il rilancio degli investimenti

Se per ridare fiato agli investimenti infrastrutturali la soluzione è quella di renderli attraenti dotandoli di redditività propria, la domanda che si impone, sollecitata soprattutto dalla tipologia di prestazioni che le infrastrutture son chiamate ad erogare<sup>18</sup>, è la seguente: “Come si combinano una tariffazione efficiente, che rispecchi fedelmente i costi dell’opera (ivi incluso il costo di *funding*), con le finalità sociali, che richiedono equità di accesso ai servizi pubblici e alle prestazioni essenziali, e adeguatezza della tariffa rispetto alle condizioni economico-patrimoniali del singolo e/o della famiglia?”.

La risposta risiede nell’universalismo selettivo, un approccio al finanziamento pubblico di beni e servizi che in Italia stenta a svilupparsi, perché erroneamente confuso con l’indebolimento del *welfare system* e degli istituti a carattere redistributivo e coesivo<sup>19</sup>.

L’universalismo selettivo si basa sul principio che per garantire l’accesso ai beni e ai servizi più importanti, quelli meritevoli del finanziamento pubblico, non sia necessaria la gratuità totale *erga omnes*. Anzi, la gratuità totale *erga omnes* (universalismo assoluto) indebolisce le “microfondazioni” dei flussi redistributivi, perché le risorse pubbliche restano a servizio di tutti indistintamente, senza rispondere a nessun ordine di priorità (la selettività) che riguardi la condizione di bisogno, lo stato dei mezzi economici propri, i comportamenti individuali (*pre* e *post* accesso alla prestazione).

La compartecipazione del cittadino ai costi della prestazione è lo strumento principale per rendere l’universalismo selettivo. Anche in presenza di (utopiche) risorse pubbliche senza vincoli, la compartecipazione del cittadino, graduata per tener conto delle condizioni economiche e delle situazioni specifiche di bisogno, rimane una garanzia di efficienza: chi è chiamato a pagare, non solo si autoresponsabilizza nella domanda perché percepisce il valore economico del bene o del servizio, ma diviene molto più attento alle caratteristiche del bene/servizio, mettendo in atto comportamenti e reazioni che stimolano i produttori (siano essi pubblici o privati) a tenere alta la qualità dell’offerta<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Di pubblica utilità, essenziali, integranti diritti di cittadinanza, con funzioni di coesione e redistribuzione, etc..

<sup>19</sup> Cfr. F. Pammolli e N. C. Salerno (2006), “*Il copayment a difesa del sistema sanitario universale*”, Nota CeRM n. 8-2006.

<sup>20</sup> Tra l’altro, un atteggiamento civico in perfetto “spirito” federalista.

Se questo è il meccanismo virtuoso sempre presente anche quando il vincolo di bilancio non stringe, in condizioni di scarsità di risorse pubbliche (come quelle attuali e dei prossimi anni), la selettività diviene ancor più importante. È la strada per garantire che le riduzioni dell'offerta delle prestazioni, causate dalla mancanza di fondi, non si scarichino "al buio" sui cittadini, ma possano essere guidate da principi allocativi esplicitamente scelti dalla politica, in modo che restino maggiormente coperte le fasce più bisognose e meno dotate di mezzi. In altri termini, la selettività è lo snodo per raccordare il fabbisogno alle risorse disponibili, salvaguardando al meglio le finalità equitative e redistributive nel rispetto del vincolo di bilancio.

Al di fuori del vincolo di bilancio, il finanziamento pubblico di beni e servizi è a rischio di divenire solo una mera promessa, una attestazione formale di volontà che non è detto si traduca in effettiva erogazione. E questo è sicuramente vero nelle fasi in cui, oltre alla caduta del gettito della fiscalità generale, il debito pubblico raggiunge livelli che non permettono più di utilizzarlo in funzione di *smoothing* congiunturale<sup>21</sup>. La situazione attuale dell'Italia, e non solo dell'Italia.

Combinare la selettività dell'universalismo con la tariffazione efficiente implica due passaggi:

- che le tariffe vengano, come già detto in precedenza, fissate coerentemente con i costi delle infrastrutture necessarie ad erogarle, ivi incluso il costo della raccolta dei finanziamenti (*i.e.* il rendimento da corrispondere ai prestatori del capitale privato);
- che, a partire dal valore di queste tariffe, si stabiliscano abbattimenti parziali o esenzioni per casistiche meritevoli di utenti, sotto il vincolo inderogabile che tali abbattimenti/riduzioni debbano trovare totale immediata copertura nelle risorse del bilancio pubblico.

Il primo passaggio deve permettere all'investimento infrastrutturale di generare una redditività specifica, tale da garantire la remunerazione del risparmio privato convogliato nella realizzazione della stessa infrastruttura, oltre alla restituzione del capitale a scadenza. La redditività deve essere reale, non imputata virtualmente, ma consistente in ricavi di esercizio vincolati al pagamento degli interessi e al rimborso del capitale a scadenza. La redditività deve essere tale, nella combinazione tra rendimento e basso rischio, da attrarre il risparmio privato di medio-lungo termine.

Il secondo passaggio crea lo spazio per l'intervento delle scelte di politica redistributiva trasparente e responsabile. Le tariffe possono essere ridotte e anche azzerate (la gratuità), ma a condizione che il bilancio pubblico possa farsi carico, anno per anno, della spesa insorgente, senza doverla finanziare in disavanzo creando debito pubblico. Anno per anno, il bilancio pubblico deve essere in grado di sostenere spese correnti pari all'aggregato macroeconomico degli abbattimenti e degli azzeramenti delle tariffe.

---

<sup>21</sup> È una delle funzioni più utili del debito, che permette di non ridurre i finanziamenti pubblici alle prestazioni importanti (tipicamente le voci di spesa per il *welfare*) o i finanziamenti pubblici ai progetti infrastrutturali. Il debito è utilizzato come "cuscinetto", e aumenta durante la fasi congiunturali avverse, per poi essere ripagato nelle fasi di espansione. Affinché questa politica del debito pubblico possa essere praticabile, è necessario, però, che il debito pubblico si mantenga su livelli non patologici. L'Italia ha di fatto dovuto rinunciare a questa leva di *policy* almeno dagli inizi degli anni Novanta, perché da allora, con l'avvio del progetto Euro, la priorità è giustamente divenuta quella del riassorbimento dello *stock* di debito per ricondurlo ad una normale fisiologia.

La declinazione di questi due punti può essere dinamica, nel senso che la casistica di abbattimenti ed esenzioni può essere modificata nel tempo, ed eventualmente ampliata di pari passo con i progressi nel consolidamento dei conti pubblici e con la ripresa di un solido sentiero di crescita economica. Quest'ultimo riconquistato anche con le stimolazioni dei progetti di ammodernamento infrastrutturale finanziati dalle risorse private, con rendimenti del capitale investito sostenuti dalla tariffazione.

L'importanza - adesso, nel frangente di crisi sistemica che stiamo vivendo, ma anche nei prossimi anni - di coinvolgere il risparmio privato nel finanziamento delle spese in conto capitale della Pubblica Amministrazione è stata riconosciuta dallo stesso Presidente della Cassa Depositi e Prestiti e dell'Associazione Astrid, il Prof. Franco Bassanini. In un recente documento dell'Astrid<sup>22</sup>, Bassanini ha lanciato due interrogativi particolarmente pregnanti sul piano della *policy*:

1. *“L'introduzione di un vincolo costituzionale al pareggio di bilancio e gli obblighi di riduzione del debito pubblico derivanti dal Patto di Stabilità (Europlus) imporranno una (ulteriore) riduzione degli investimenti pubblici. Onde evitare effetti negativi sulla crescita e la competitività del Paese, occorrerà promuovere, ovunque possibile, la sostituzione di investimenti privati agli investimenti finanziati con risorse provenienti dai bilanci pubblici. Come farlo? Con quali strumenti? C'è anche sotto questo profilo un problema di costituzionalizzazione di alcune regole (o principi)?”;*
2. *“In particolare: è il caso di introdurre in Costituzione un divieto di reformatio in peius retroattiva di disposizioni che incidono sulla redditività degli investimenti privati?”.*

La proposta qui avanzata potrebbe rappresentare una risposta al primo interrogativo. La tariffazione efficiente delle prestazioni erogabili grazie alle dotazioni e alle infrastrutture pubbliche permetterebbe di far emergere una redditività specifica, interna, dell'investimento, e di attirare su di esso capitali privati. Come si è già argomentato, questa innovazione non priverebbe Stato, Regioni e Enti Locali (a seconda del livello di governo/amministrazione coinvolto) della possibilità di mettere in atto politiche redistributive, accollando al bilancio pubblico una quota o l'interezza della tariffa, in sostituzione del pagamento di cittadini rientranti in categorie meritevoli di sostegno.

Il finanziamento pubblico delle prestazioni non dovrebbe, tuttavia, in alcun modo mettere in dubbio i ricavi ottenibili dall'esercizio della dotazione/infrastruttura, e la redditività complessiva della stessa.

E qui si viene al secondo interrogativo avanzato dal Prof. Bassanini e dall'Astrid. Sul piano finanziario (non ovviamente sul piano della scelta di quale infrastruttura realizzare<sup>23</sup>) la dotazione/infrastruttura dovrebbe essere gestita come cosa terza, sia rispetto ai cittadini fruitori e paganti, sia rispetto al bilancio pubblico che intervenisse per coprire *in toto* o in parte la tariffa. Non solo la tariffazione dovrebbe essere “blindata” da ripensamenti politici, ma anche il pagamento della quota di tariffa a carico del bilancio pubblico dovrebbe avere la stessa concretezza finanziaria e lo stesso *timing* dei

---

<sup>22</sup> Presso l'Astrid è in corso un gruppo di lavoro per approfondire queste tematiche e avanzare proposte di *policy*.

<sup>23</sup> È compito della politica e dell'amministrazione; ma, se poi le scelte non sono oculate e la tipologia e la qualità non sorreggono una tariffazione sufficiente ad attirare il capitale privato per la realizzazione della dotazione/infrastruttura, l'opera resta incompiuta o rimane sprovvista sin dall'inizio delle basi finanziarie per essere avviata. Un vincolo di coerenza economico-finanziaria che va visto in luce positiva, perché responsabilizzerebbe le scelte di investimento e obbligherebbe la classe dirigente a vagliarne attentamente tutti i profili e i risvolti.

pagamenti dei cittadini fruitori. Non promesse di copertura, integrazioni *pro-forma*, attese di sanatorie a piè di lista; non, in altri termini, quelle risorse “a futura memoria” che hanno caratterizzato ampi settori della spesa pubblica in Italia contribuendo all’accumulazione del debito, ma risorse fresche, versate in tempo reale<sup>24</sup> sul conto corrente di riferimento della gestione della dotazione/infrastruttura. Sotto questo vincolo, le politiche redistributive dovranno necessariamente divenire selettive e ad elevato *targeting*, il che non significa, di principio, meno efficaci e meno proporzionate ai fabbisogni.

Se si procedesse nella direzione indicata, oltre che per i capitali della Cassa Depositi e Prestiti, gli investimenti infrastrutturali potrebbero divenire obiettivi profittevoli anche per altri investitori istituzionali, come i fondi comuni e i fondi pensione. Investimenti in infrastrutture, eroganti prestazioni tariffate e a domanda sufficientemente stabile e prevedibile, possono rivestire un ruolo importante nel bilanciamento di portafoglio e nell’ottimizzazione della frontiera rischio-rendimento.

Sinora questi grandi investitori sono rimasti “tiepidi”, se non addirittura per scelta lontani, dalle infrastrutture pubbliche per tre ragioni:

- l’*alea* della discrezionalità politica;
- la cornice normativa e regolatoria incompleta (ad ampliare la discrezionalità politica);
- l’assenza di redditività propria del singolo investimento, a impedirne l’inserimento nella gestione di portafoglio.

Tutte e tre queste ragioni hanno a che vedere direttamente con il progetto federalista che si stenta a chiudere. Se le prime due hanno trovato già approfondimento nel dibattito, forse minor consapevolezza c’è riguardo la terza, al centro di questo contributo scritto. La redditività interna degli *asset* pubblici, basata così come descritto sulla tariffazione efficiente, dipende dalle scelte di *copayment*, che oggi sono disarticolate tra livelli di governo/amministrazione in assenza di qualsiasi quadro sistemico.

Sulla tariffazione di prestazioni pubbliche erogabili con *asset* serventi più Enti Locali sarebbe auspicabile una maggior potestà di coordinamento da parte della Regione. Per gli *asset* serventi più Regioni bisognerebbe mettere a punto regole chiare e concludenti di interazione tra le stesse, per evitare che la tariffazione pesi più sui residenti di alcune Regioni che su quelli di altre, o per evitare che il disaccordo sul *copy* impedisca sul nascere l’avvio del progetto infrastrutturale.

E a ben vedere, anche per *asset* serventi esclusivamente un Ente Locale o una Regione sarebbe auspicabile che le scelte di universalismo selettivo non restassero insindacabili, ma divenissero discutibili e obiettabili/approvabili nelle Conferenze (nel futuro Senato Federale). Questo perché, se la selettività dei flussi redistributivi e delle prestazioni pubbliche diviene ingrediente essenziale per coordinare consolidamento dei conti e finalità coesive, è giusto che tutti i livelli di governo e tutte le amministrazioni si uniformino a questa prospettiva, a meno che essi non riescano a dimostrare che possono derogare (adottare selettività meno stringenti o addirittura non selezionare) garantendo la completa copertura finanziaria di questa scelta con risorse del loro bilancio, senza pregiudicare l’equilibrio socio-economico presente e prospettico. Nell’equilibrio socio-economico rientra a pieno titolo anche la questione delle infrastrutture. Se la tariffazione è la strada che viene scelta per attirare capitali privati in sostituzione di risorse pubbliche per il momento non più disponibili, appare giusto

---

<sup>24</sup> A cadenza mensile o addirittura settimanale.

che tutti i livelli di governo e tutte le amministrazioni concorrano al rinnovamento del capitale fisico lungo questa strada.

Si badi che chiedere l'impegno di tutti non implica affatto che ogni territorio debba divenire autosufficiente per quanto riguarda la spesa in conto capitale, chiedendo che i suoi residenti la sostengano con la tariffazione delle prestazioni<sup>25</sup>. La tariffa è necessaria per definire in maniera chiara le condizioni di redditività dell'investimento agli occhi dei risparmiatori privati; porzioni di quella tariffa possono essere traslate a carico del bilancio pubblico per venire incontro, con flussi di perequazione tra territori, ai fabbisogni delle aree che, oggi, hanno minor capacità reddituale e fiscale<sup>26</sup>.

In conclusione, universalismo selettivo e tariffazione delle prestazioni erogabili tramite infrastrutture pubbliche (per dare loro redditività interna) è binomio che andrebbe valutato con molta più attenzione di quanto avvenga. Non si scorgono molte altre soluzioni con la stessa attitudine a perseguire, equilibrandoli, tre obiettivi a rischio di cadere facilmente in collisione tra loro, soprattutto nella fase difficile che si è aperta per l'Italia e per tutte le economie occidentali:

- consolidamento dei conti e riassorbimento del debito;
- salvaguardia della rete di sicurezza sociale e di coesione tra cittadini e tra territori;
- rilancio degli investimenti pubblici.

Ordini di priorità "manichei" tra questi obiettivi sono, ora più che mai, controproducenti. Senza consolidamento dei conti, la politica economica è costretta a muoversi sempre d'urgenza, perdendo la capacità di programmare, con detrimento soprattutto per gli istituti del *welfare*. Ogni anno, il servizio del debito assorbe risorse per oltre il 4% del Pil, incidenza sicuramente in aumento nei prossimi anni. Con un debito pubblico patologico come quello italiano, si perde una delle funzioni di maggior rilievo dell'indebitamento, ossia quella di contrasto del ciclo e di tutela, durante il ciclo, dei capitoli di spesa più importanti. Al di fuori dei vincoli di bilancio e della effettiva disponibilità di risorse, gli istituti redistributivi restano "a secco". Se si bloccano gli investimenti pubblici<sup>27</sup>, si indeboliscono le possibilità di ripresa e si allungano i tempi per riconquistare un duraturo sentiero di crescita. Dalle dotazione infrastrutturali pubbliche dipendono, poi, anche adeguatezza e qualità delle prestazioni integranti livelli essenziali (si pensi alla sanità); altra connessione importante per giudicare il passaggio all'universalismo selettivo e alla tariffazione nella prospettiva più costruttiva.

---

<sup>25</sup> Una maggior autosufficienza (intesa come minor dipendenza da flussi redistributivi tra territori) è un obiettivo di medio-lungo termine, di pari passo con il recupero del divario Nord-Sud e con la valorizzazione delle potenzialità di crescita delle aree oggi sottosviluppate. Ma anche questo obiettivo di medio-lungo non deve essere letto in luce negativa, come esaurimento in prospettiva della coesione tra territori. Piuttosto, l'obiettivo deve essere quello di far concorrere tutti i territori all'ammodernamento delle infrastrutture Paese, liberando le loro opportunità di crescita e permettendo loro di guadagnarsi un nuovo ruolo protagonista. La finalità del federalismo che si sta cercando di avviare in Italia è questa.

<sup>26</sup> Le aree, per portare un esempio concreto, in cui l'applicazione dei criteri di selettività riconoscerebbero a numerosi residenti abbattimenti o esenzioni di tariffa. In questi casi, se la capacità fiscale locale non è sufficiente, la copertura pubblica delle tariffe deve poter contare sulla fiscalità nazionale (i.e. sui flussi di perequazione tra territori).

<sup>27</sup> Quanto sta accadendo (cfr. *infra* tra gli allegati). Dopo la contrazione degli stanziamenti agli Enti Locali che la manovra correttiva ha dovuto attuare, il contenimento della spesa si sta scaricando soprattutto sulle voci in conto capitale. Entro la fine di Settembre è atteso il dato Istat sulla spesa in conto capitale delle Amministrazioni Pubbliche nel secondo trimestre 2011.

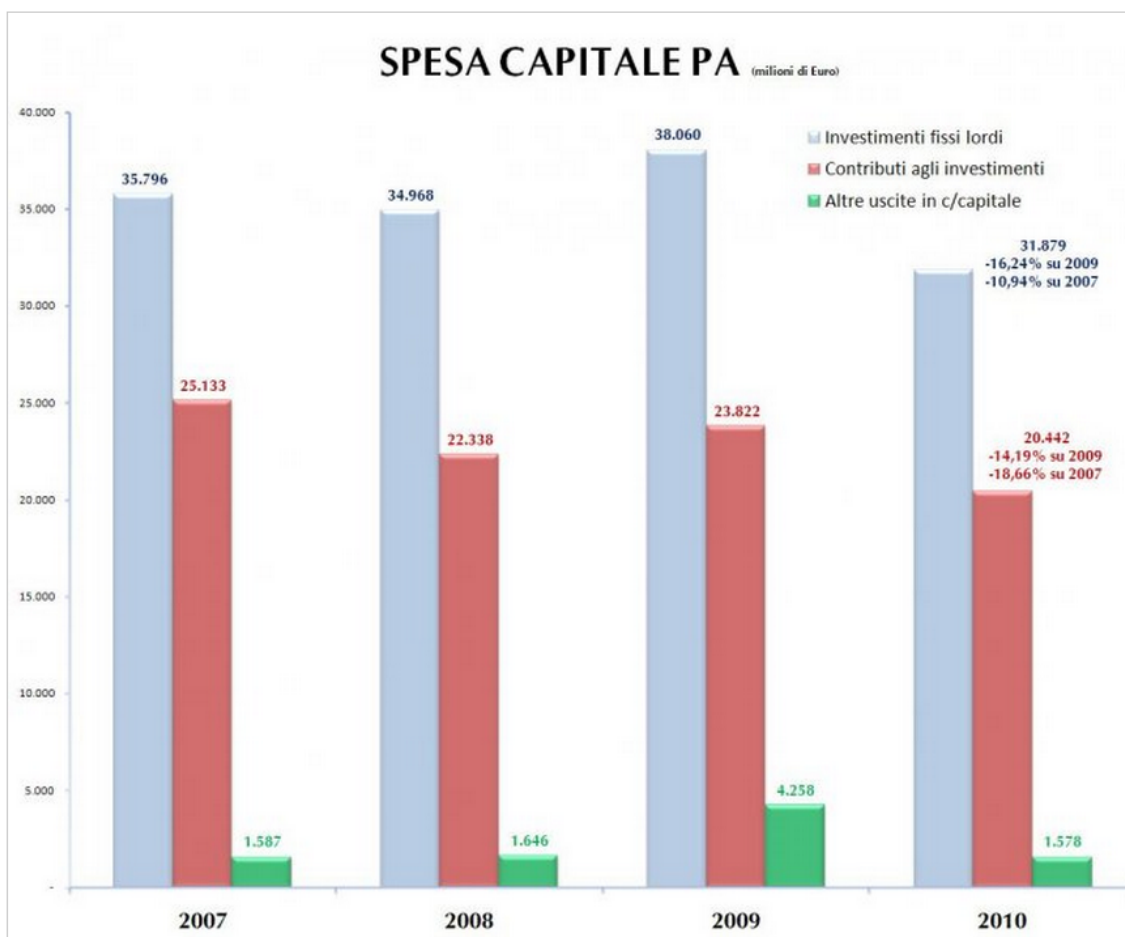
*Ottobre 2011*

Poco realistico immaginare che possa avvenire in tempi rapidi (entro la fine dell'anno) un passaggio all'universalismo selettivo applicato a tutto tondo alle prestazioni pubbliche, come principio unificante dell'intervento pubblico nel finanziamento dell'offerta di beni e servizi. Troppi legami con il federalismo ancora in cantiere; troppi aspetti tecnici da sviscerare (a cominciare dai criteri operativi di selettività); una visione condivisa tra Stato, Regioni e Enti Locali, e tra parti politiche e sociali ancora da ricercare. Però in questa direzione ci si può iniziare a muovere subito, per fare emergere e verificare gli aspetti positivi dell'impianto descritto. Questa impostazione potrebbe essere subito applicata ad un gruppo selezionato di nuovi investimenti, magari prediligendo i comparti più sforniti e distribuendo il più possibile gli interventi sul territorio.

La Cassa Depositi e Prestiti potrebbe fare da "battistrada", coadiuvando il Legislatore anche nella definizione dei dettagli regolatori e contrattuali. In attesa che, in un quadro meglio definito e con relazioni rodiate tra Istituzioni e operatori, anche investitori collettivi, come fondi comuni e fondi pensione, possano esprimere il loro interesse.

*6 Ottobre 2011*

## La spesa capitale nel conto consolidato della PA



(Anno: 2011 - Fonte: elaborazioni CeRM su dati Istat)

La contrazione degli investimenti fissi lordi è continuata nel 2011.

Il primo trimestre ha fatto registrare un variazione tendenziale del -9,6% degli investimenti fissi lordi della PA. Il tendenziale positivo delle altre voci di spesa in c/c non ha impedito un tendenziale negativo per la spesa complessiva, con una riduzione di oltre il 5%. Nel secondo trimestre, gli investimenti fissi lordi sono ritornati a crescere nel tendenziale (+1,16%), ma il tendenziale semestrale del complesso delle tre voci di spesa (il valore cumulato del primo semestre del 2011 vs. il valore del corrispondente periodo del 2010) è negativo per quasi un punto percentuale<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Cfr. Dal sito [www.cermlab.it](http://www.cermlab.it): (a) <http://www.cermlab.it/grafici.php?doc=90>, (b) <http://www.cermlab.it/grafici.php?doc=91>.

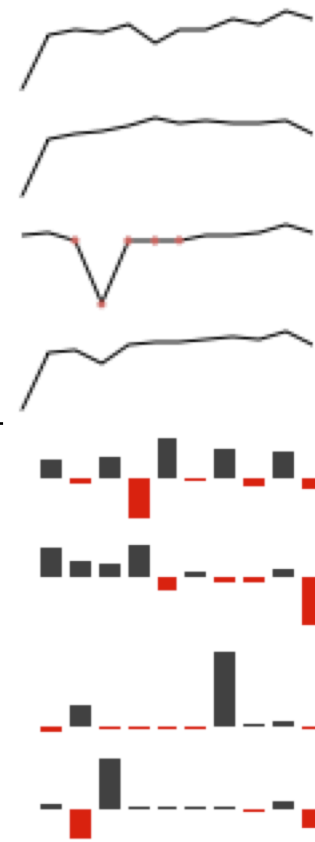
Ottobre 2011

MEMO

**I dati rilevanti sono quelli dell'Amministrazione Centrale e delle Amministrazioni Locali.** Gli Enti di Previdenza hanno, dal 2001 in poi, dismesso immobili (abitazioni civili di loro proprietà), e così si spiegano i "-" del valore del loro investimento fisso lordo e le percentuali erratiche di variazione a/a. Se ci si concentra sulle due Amministrazioni dal 2000 ad oggi, quella del 2010 è la prima vera contrazione. Forse sarebbe meglio definirla caduta, per l'ordine di grandezza.

**Investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche; anni 2000 - 2010 (milioni di Euro correnti)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Amministrazione Centrali	6.381	7.141	6.843	7.774	5.599	7.079	6.952	8.286	7.709	9.050	8.290
Amministrazioni Locali	20.981	23.071	24.497	25.777	28.579	27.206	27.831	27.368	26.943	27.798	23.373
Enti di Previdenza	358	-582	-8.872	-773	-752	-574	3	142	316	1.212	216
<b>Totale</b>	<b>27.720</b>	<b>29.630</b>	<b>22.468</b>	<b>32.778</b>	<b>33.426</b>	<b>33.711</b>	<b>34.786</b>	<b>35.796</b>	<b>34.968</b>	<b>38.060</b>	<b>31.879</b>
Amministrazione Centrali		11,92%	-4,18%	13,61%	-27,98%	26,43%	-1,79%	19,18%	-6,96%	17,40%	-8,40%
Amministrazioni Locali		9,96%	6,18%	5,23%	10,87%	-4,80%	2,30%	-1,67%	-1,55%	3,17%	<b>-15,92%</b>
Enti di Previdenza		-262,57%	1424,40%	-91,29%	-2,72%	-23,67%	-100,52%	4633,33%	122,54%	283,54%	-82,18%
<b>Totale</b>		<b>6,89%</b>	<b>-24,17%</b>	<b>45,89%</b>	<b>1,98%</b>	<b>0,85%</b>	<b>3,19%</b>	<b>2,90%</b>	<b>-2,31%</b>	<b>8,84%</b>	<b>-16,24%</b>



fonte: elaborazioni CeRM su dati Istat

Il referendum di Giugno 2011 si è poi espresso negativamente sulla possibilità di affido della gestione servizio idrico tramite gara competitiva con partecipazione aperta anche a soggetti di natura privata, ma ...

## PRO AQUA

CALCOLO CONSUMI IGIICI PERIODO		LETTURE		CONSUMO	CALCOLO CONSUMO		IMPORTO	SERVIZI + VALORI (2)	QUOTA FISSA UTENZA (3)	ACQUE SCARICO DEPURAZIONE ANNO	MC SCARICO DEPURAZIONE	IMPORTO DEPURAZIONE (4)
A	ATT.	PREC.	MC	MC	TARIFFE (1)							
	45	29	16	92	0,149	13,71		0	12,04	0,537	16	8,59
				92	0,48	44,16						
				0	0,48	0						
				0	0,48	0						
				0	0,48	0						
								ACCONTI	IVA (5)	COSTO LETTURA	ACCREDITO ADDEBITO (6)	ARR.
								0	8,65	4	0	0
<b>TOTALE</b>											<b>91,15</b>	

### consumi domestici di acqua

	2010	pro-capite
numero utenti	2	
metri cubi consumati	16	8
litri equivalenti	16.000	8000
metri cubi / die	0,04	0,02
litri / die	43,84	21,92
totale bolletta (Euro)	91,15	45,58
Euro / die	0,25	0,12
Euro / metro cubo	5,70	2,85
Euro / litro	0,01	0,003

tazzina di caffè al bar = 0,70 - 1,00 Euro  
minuto di telefonata mobile = 0,08 - 0,15 Euro  
bicchiere di minerale al bar = 0,40 - 0,50 Euro

**Qualunque sia l'esito del referendum l'acqua facciamola pagare di più**

**Per riconoscerne il valore  
Per imparare a rispettarla  
Perché ce ne sia per tutti**

(Anno: 2011 - Fonte: elaborazioni del CeRM)

©® CeRM 2011

*E-mail:* [cermlab@cermlab.it](mailto:cermlab@cermlab.it)  
*Web:* [www.cermlab.it](http://www.cermlab.it)