

Come fare più investimenti con meno debito pubblico

1. Un esercizio numerico

Riferiamoci al patrimonio mobiliare ed immobiliare degli enti pubblici locali, ed ipotizziamo che questo patrimonio sia pari a 100 miliardi di euro. Supponiamo di creare politiche, strumenti e consenso tali da far "ruotare" questo patrimonio ogni 10 anni : ossia ogni anno viene collocato sul mercato o presso fondi di private equity, un patrimonio pari 10 miliardi. Contestualmente, con il ricavato, vengono avviate iniziative di investimento nuove per 10 miliardi di nuova equity, che potrebbero accompagnarsi a 10 miliardi di debito o bancario o obbligazionario, comunque non pubblico, né come sottoscrizione né come garanzia;

Detto altrimenti, si dovrebbero poter avviare a regime investimenti pubblici per 20 miliardi di euro all'anno, senza nuovo debito pubblico, e con un livello crescente, non calante, di patrimonio pubblico, che "ruota", e crea valore.

Questo flusso di investimenti dovrebbe produrre nel medio termine una maggior crescita economica dell'ordine di oltre un punto di pil, crescita del tutto insensibile alle vicende positive o negative del commercio e dell'economia internazionale (Cina, petrolio, etc.).

2. I possibili strumenti per il raggiungimento di questo risultato

L'operazione sopra delineata richiede probabilmente la messa a punto di strumenti di accompagnamento e facilitazione dei processi di evoluzione, che in certe aree del paese sono già spontaneamente in corso, e cioè :

A. una coerente revisione degli strumenti oggi in vigore per l'incentivazione degli investimenti pubblici;

B. la realizzazione di nuovi strumenti;

C. una politica esplicita e condivisa di indirizzo;

Quanto al primo punto, è probabile che si debba transitare dai contributi a fondo perduto attuali, che hanno effetti probabilmente non virtuosi sui comportamenti dell'Amministrazione, a partecipazioni in conto capitale ed a contributi in conto gestione (prezzi ombra e simili). Gli effetti che ci si dovrebbe attendere sono fondamentalmente un rendimento degli investimenti più alto (progetti più efficienti e meno costosi, tempi di realizzazione più corti, gestioni più performanti, uscite pubbliche minori e spalmate su di un arco temporale più lungo), grazie ad un apporto di capitale privato sia di debito che di rischio maggiore.

Quanto al secondo punto, servono probabilmente due classi di strumenti : volani finanziari pubblici, ossia fondi di rotazione, che permettano di superare bene la fase di avvio del processo, e fondi di equity pubblici, che permettano di superare correttamente la fase intermedia delle iniziative avviate, e di accompagnarle verso la completa privatizzazione nel modo più efficiente possibile.

Servono inoltre strumenti di mitigazione del rischio. Da un lato occorre diffondere nella pubblica amministrazione la cultura del controllo reattivo dei processi gestionali: il controllo è un potentissimo strumento di incremento dell'efficienza gestionale e di mitigazione dei rischi, se produce immediate correzioni di rotta. E' strumento di inefficienza se produce paralisi e deresponsabilizzazione gestionale, e ciò accade quando è in primo luogo strumento sanzionatorio (quando la nave è fuori rotta, il problema è decidere la nuova rotta, ossia la reazione o feedback, a partire dal "punto nave" che è il risultato del controllo : non è quello di stabilire chi è il colpevole e come punirlo). Nel settore degli investimenti pubblici, il controllo di gestione reattivo sembra assente. Occorre inoltre adottare strumenti forse più rozzi, ma efficaci, per mitigare i rischi. Sono i fondi di garanzia, la cui efficacia è tanto maggiore, quanto il loro intervento è limitato. Un fondo di garanzia che garantisce tutto e tutti è totalmente inefficace, dal punto di vista del miglioramento dei processi. Se trasformiamo lo Stato in "garante a responsabilità illimitata", si incentiva la illimitata irresponsabilità dei gestori.

Quanto al terzo punto, occorre che vi sia una politica esplicita e condivisa, che non trova la sua ragione primaria nella situazione della finanza pubblica, ma la trova nella maggiore efficienza macroeconomica delle linee di politica economica qui proposte.

3. Tre ipotesi sul tema della realizzazione degli investimenti pubblici

Ipotesi 1

Il concetto di investimento pubblico dovrebbe evolvere. Oggi è inteso come investimento finanziato prevalentemente con danaro pubblico a fondo perduto, la cui finalità (o giustificazione) è la produzione di servizi per i cittadini (trasporti, acqua, ciclo della spazzatura, etc.), ed è considerato attività primaria della Pubblica Amministrazione. L'evoluzione dovrebbe avvenire lungo due direttrici :

-l'attività di investire dovrebbe cessare di essere primaria per la Pubblica Amministrazione;
-un ruolo primario dovrebbe invece avere la promozione della disponibilità di servizi per i cittadini, e la vigilanza sulla loro qualità e sul loro prezzo : detto altrimenti, chi produce i servizi o, peggio, chi e come finanzia la loro produzione, è da considerarsi in prospettiva meno rilevante. In particolare, ciò dovrebbe essere vero per l'aspetto oggi più centrale di tutti : come realizzare (o meglio appaltare) la realizzazione e la gestione dei mezzi per la produzione di servizi pubblici;

L'espressione "partenariato pubblico-privato" dovrebbe quindi divenire probabilmente sinonimo di "più servizi pubblici con meno soldi pubblici ad un prezzo e con un livello di qualità accettabile" : il come si crea il mercato dei servizi pubblici (perchè di questo in definitiva si tratta), il come lo si regola, diviene probabilmente molto più importante del come si attuano, come si finanziano, e, soprattutto, del come si appaltano gli investimenti cosiddetti pubblici.

Ipotesi 2

Se l'ipotesi 1 trova conferma, è corretta e condivisa, la priorità è oggi quella di far funzionare meglio i mezzi di produzione esistenti di servizi per i cittadini : se si riuscisse a far creare al settore sempre più valore, a cambiarne i comportamenti, il problema di come finanziare gli investimenti perderebbe importanza, e si risolverebbe in tutto o in parte da solo. I comportamenti cambiano se cambiano le convenienze e le aspettative.

I pilastri della nuova politica dovrebbero avere pertanto le seguenti finalità:

A.i contributi a fondo perduto per ogni tipo di investimento pubblico dovrebbero divenire l'eccezione e non la regola: ciò nella convinzione (da verificare) che questa modalità di erogazione del danaro pubblico è per sua natura la meno adatta ad indurre cambiamenti positivi nei comportamenti degli operatori;

B.introdurre le seguenti forme alternative :

B1.finanziamenti in conto capitale temporanei (equity o "quasi equity" nelle società veicolo);

B2.finanziamenti in conto gestione (tariffe ombra legate non linearmente ai volumi di produzione, o maggiorazioni di imposte legate al territorio, quali IVA sull'energia elettrica oppure sull'ICI, oppure tariffe più alte, ad esempio per l'acqua, oppure prelievi su imposte esistenti, quali gli introiti della Camere di Commercio, oppure prelievi sulle rendite delle Fondazioni bancarie, etc.etc.);

B3.anticipazioni da parte di fondi di rotazione pubblici sotto varie forme;

B4.incentivi fiscali;

B5.creazione di fondi di private equity , ove trasferire le partecipazioni conseguenti agli interventi sul capitale per il successivo collocamento sul mercato, la cui politica sia coerente con il quadro generale qui delineato;

C.comportamenti condizionanti da parte della CCDDPP in fase di rifinanziamento o finanziamento di mutui : le operazioni dovrebbero essere approvate solo se accompagnate da comportamenti o almeno propositi virtuosi (fusioni di acquedotti oppure municipalizzate, ristrutturazioni societarie, risultati economici in miglioramento, etc.etc.);

D.gli interventi pubblici non dovrebbero pertanto essere visti come casi a sé, ma come parte di un disegno più vasto di ristrutturazione, risanamento economico e miglioramento dell'offerta di servizi. Dovrebbero tutti essere quindi inseriti in un progetto più largo e di lungo periodo. Questo progetto dovrebbe produrre preliminarmente un rating di merito creditizio, e quindi un prezzo (tasso) più alto o più basso in funzione del rischio;

Ipotesi 3

Una operazione come quella descritta è difficile. Può avere speranza di successo solo se vi è un grosso lavoro di costruzione del consenso, perchè vi è un disegno nitido di cooperazione leale tra i vari livelli istituzionali centrali e locali. Non deve essere una operazione la cui finalità è il superamento di emergenze finanziarie : deve divenire la normale permanente modalità di gestione di tutta la Pubblica Amministrazione, perchè è semplicemente il modo più efficace di perseguire il core business della Pubblica Amministrazione. Deve essere inquadrata in un disegno ove il "sistema paese" viene mobilitato per creare una offerta di servizi pubblici di dimensioni e rendimento economico adeguate.

Carzaniga
6 gennaio 2005