

Presentazione di Paolo Savona

In questo saggio – snello nei contenuti, ma efficace nell'esposizione – Luigi Marsullo indica che cosa occorre fare per introdurre nel comparto della spesa pubblica per investimenti criteri di razionalità economica per massimizzare il rendimento nell'uso delle risorse eternamente scarse. Egli muove dalla comune esperienza fatta in attuazione del FIO (Fondo Investimenti e Occupazione), la cui costituzione era stata decisa dal Governo guidato da Giovanni Spadolini su proposta del Ministro del bilancio Giorgio La Malfa; lo scopo era quello di togliere gli investimenti pubblici dalle secche in cui erano caduti a causa dei problemi di bilancio pubblico sorti a seguito della crisi petrolifera, condizionandone l'uso a una valutazione effettuata sulla base di un manuale di *social cost-benefit analysis* adattata al contesto italiano. Il Nucleo che doveva svolgere questa funzione fu affidato a Enzo Grilli e Marsullo ne ha fatto parte fin dall'inizio, tracciando una breve storia dell'origine, degli sbocchi che ebbe e della sua fine operativa; tuttavia, l'obiettivo del lavoro è di presentare le linee di uno schema di "valutazione, controllo e tracciabilità degli investimenti pubblici" come testimonia lo stesso titolo scelto.

La *ratio* della pubblicazione è quella di stabilire un parallelismo tra la situazione che insieme avevamo affrontato agli inizi degli anni ottanta del secolo scorso e quella che si deve affrontare oggi a distanza di un trentennio: come togliere gli investimenti pubblici dalle secche causate dalle ristrettezze finanziarie dovute agli squilibri del rapporto debito pubblico/PIL (il Prodotto Interno Lordo) che oggi, contrariamente ad allora, sono per giunta oggetto di precisi impegni di riduzione presi in sede europea. L'interpretazione di fondo, che tuttora condivido con Marsullo, è che la caduta degli investimenti pubblici non sia dovuta in misura prevalente alla scarsità di risorse finanziarie, ma all'incapacità di mobilitare quelle potenzialmente disponibili all'interno, in Europa e sui mercati internazionali perché non si vuole ammettere che la loro scelta debba essere affidata alla valutazione del loro rendimento economico e sociale di questi investimenti e al controllo minuzioso dell'esecuzione, tracciandone il percorso dal momento della proposta a quello dell'attuazione e del collaudo. Concorre a questa situazione paralizzante non solo un'errata concezione della politica, che portò alla fine

dell'esperienza del FIO e del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, che Marsullo descrive brevemente, ma anche dei cittadini che premono sulla spesa corrente, preferendo il beneficio a pronti rispetto a quello a termine. Essi non ritengono che le scelte pubbliche debbano essere sottoposte a valutazioni basate su criteri di razionalità economica, ma solo a valutazioni delle istanze sociali, per ignoranza o per una veduta distorta dei modi da seguire per raggiungere gli obiettivi desiderati di uno sviluppo equilibrato e stabile. Questa errata concezione non consente di soddisfare la domanda di crescita del benessere sociale e individuale che si indirizza pressantemente alla politica.

Fu Michele Fratianni a suggerirmi che, negli Stati Uniti, l'Ufficio del Budget seguiva criteri di valutazione molto ampi, dato che non forniva solo valutazioni sulle scelte di investimento pubblico, ma era delegato anche a valutare l'opportunità di varare leggi che toccavano il funzionamento del mercato. Nel Regno Unito il compito era affidato a un apposito Ufficio del Tesoro e riguardava specificatamente gli investimenti pubblici totalmente o parzialmente finanziati dal bilancio statale; ad esempio, aveva ricalcolato, se ben ricordo per sette volte, i piani finanziari per il tunnel nella Manica, anche a seguito del triplice aumento dei prezzi del petrolio susseguitisi negli anni settanta. Studiammo queste e altre esperienze estere, giungendo alla conclusione che quella dell'APE (l'Agenzia per la Programmazione Economica) giapponese era la più interessante, in quanto coinvolgeva nella decisione l'imprenditoria privata e affidava la valutazione a organi esterni alla pubblica amministrazione ritenuti più attendibili della burocrazia statale.

Decisi di studiare da vicino l'esperienza e spesi una settimana a Tokio con i membri dell'APE, ben guidato dall'Ambasciatore Boris Biancheri, confrontando con loro i modelli che avevamo intenzione di applicare, ivi incluse le tecniche di negoziazione con la imprenditoria e le parti sociali. Non entro nel dettaglio di quella visita, ma ho due precisi ricordi. Il primo riguarda il livello degli interlocutori: inizialmente avevo di fronte tecnici di buon livello culturale, ma basso livello burocratico (che in Giappone è un aspetto molto importante); di seguito, avendo trovato un'imprecisione tecnica nel loro modello econometrico (riportava l'indicatore di Durbin-Watson anche dove erano presenti variabili sfasate), il livello e il numero

dei miei interlocutori si innalzò e lo scambio di conoscenze divenne molto produttivo. Il secondo riguarda la concertazione con l'impresaria privata per le scelte di investimento che noi avemmo gradito introdurre in Italia: alla mia domanda di quale fosse la procedura di sistemazione di possibili discordanze tra la volontà pubblica e quella privata, la risposta fu che non capivano come mai potessero insorgere, lasciandomi intendere che la decisione era sempre quella che maggiormente interessava le imprese e che quindi, come tale, interessava anche il Governo e la sua politica.

Enzo Grilli e Lucio Scandizzo spiegarono a me e al Ministro i modi in cui la Banca Mondiale, dal quale i due economisti provenivano, effettuava le valutazioni delle proposte di investimento che venivano a essa sottoposte e venne deciso di usare come base di elaborazione il loro manuale di analisi costi-benefici sociali. Rispetto a un "normale" manuale di valutazione per investimenti privati, quello che fu adottato dalla Segreteria della Programmazione si basava su due cardini politici principali: l'esplicitazione da parte del Governo della funzione di utilità che doveva essere usata nei calcoli e la fissazione di *shadow price* (prezzi ombra) in sostituzione dei prezzi di mercato per le variabili considerate in detta funzione. Un esempio può contribuire a chiarire l'importanza dei due presupposti indicati per la valutazione: se l'obiettivo del Governo è quello, come era al momento della loro prima applicazione, di riassorbire gli squilibri di bilancia estera e di occupazione, nei calcoli si attribuiva a ciascun investimento che aumentava le esportazioni o diminuiva le importazioni o accresceva l'occupazione un cambio e un salario "ombra" diversi da quelli che il mercato esprimeva in quel momento; ossia si scontava in anticipo sia l'effetto positivo su queste due variabili dovuto all'investimento da realizzare, sia il costo che lo Stato era disposto a pagare per raggiungere l'obiettivo.

Fu anche deciso che si passasse alla valutazione del saggio di rendimento interno solo dopo aver accertato che la proposta fosse corredata da un piano di attuazione preciso, con allegato lo schema di finanziamento; ciò al fine di evitare la pratica della creazione di una "riserva finanziaria" da parte dell'amministrazione proponente, per poi incontrare difficoltà di attuazione pratica, richiedendo integrazioni di spesa crescenti per

l'avvenuto mutamento dei costi legati all'inflazione e alle variazioni del progetto. Ricordo ancora che, all'atto del primo bando FIO, giunse da parte di un Ministro un foglietto di carta quadrettata non intestata con sopra scritto "30 mld per" (segue il nome dell'opera e la firma del proponente). Applicando il criterio, caddero oltre la metà delle proposte, avendo caratteristiche più simili a un desiderio che a un progetto di investimento; ovviamente al politico che la proponeva interessava solo di poter dichiarare che aveva ricevuto i fondi per un'opera di cui egli nulla sapeva della realizzabilità, creando quelle disillusioni tipiche delle opere pubbliche italiane mai concluse o realizzate solo dopo decenni di modifiche e di nuovi accreditamenti politici per ottenere nuovi stanziamenti.

Per la prima applicazione del manuale costi-benefici sociali fu presentato al CIPE (il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) una funzione di utilità che aveva tra gli obiettivi la riduzione del saldo commerciale della nostra bilancia economica con l'estero e l'aumento della produttività (il rapporto tra incremento del PIL e l'aumento di occupazione), che consideravamo la condizione per accedere al finanziamento. Tutti i Ministri presenti sollevarono obiezioni, che ebbero un esplicito riflesso sulla stampa, che le scelte di investimento erano "politiche", intendendo così che esse non dovessero essere assoggettate a criteri di efficienza economica. I più accesi affermarono che queste scelte non potessero essere affidate a un computer. L'unico che si distinse sul piano della razionalità fu il Ministro del lavoro Gianni De Michelis, che sollevò obiezioni al fatto che la creazione di occupazione entrava nei calcoli nella forma della produttività e non come tale. Gli fu spiegato che il valore del posto del lavoro era stato tenuto conto nei calcoli usando un salario "ombra" meno elevato, come se il suo costo fosse inferiore a quello di mercato.

Lo scontro che seguì tra Enzo Grilli e Pietro Longo, che Marsullo ricorda, riguardava l'ordine dato dal Ministro del bilancio di cambiare la graduatoria delle assegnazioni di fondi per dare spazio a un investimento che interessava il suo collegio elettorale. Esso pose fine alla breve esperienza di una programmazione "razionale" rispetto a una "politica" (ovviamente all'italiana, perché la politica è scienza di Governo) perché

Grilli decise di ricorrere al Tribunale Amministrativo per ribadire la coerenza del suo comportamento alla legge istitutiva del Nucleo di valutazione; egli beneficiò dell'ottima assistenza del prof. Giuseppe Guarino, ma il TAR se ne lavò le mani sentenziando che la legge era confusa e, quindi, sia Grilli che Longo avevano motivi per difendere la loro rispettiva posizione. Grilli lasciò l'incarico di Segretario della Programmazione e il Nucleo fu affidato a persona che non aveva un'idea chiara di quale fosse l'importanza di portare criteri di razionalità nelle scelte pubbliche, ma ben capiva che neanche il Governo l'avesse.

Spero che questo saggio sul tema serva ad attirare nuovamente l'attenzione degli elettori e dei politici sull'assoluta necessità di riprendere l'esperienza interrotta, per evitare che la politica di austerità divenga solo una politica di aumento delle tasse e tagli della spesa concentrati dal lato degli investimenti, invece che una valutazione dell'uso razionale delle risorse del Paese da distribuire tra spesa pubblica e privata sulla base del rispettivo saggio di rendimento interno, sia pure corretto dalle istanze sociali. Tagliare la spesa che rende di più per proteggere quella che rende di meno è errore grave di politica economica, alla cui base vi è l'ignoranza delle implicazioni di un procedere in modo indipendente da questa conoscenza perché ancora non si crede nell'importanza dello strumento. Solo la valutazione, il controllo e la tracciabilità delle stesse in tutti i campi della spesa pubblica sconfigge la scarsità di mezzi finanziari mobilitabili.

Roma, 11 novembre 2012