

Il saggio del prof. Luigi Marsullo che ha fatto discutere alcuni dei nomi più illustri dell'economia italiana

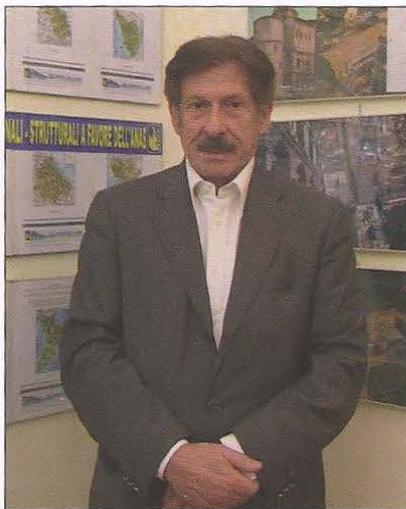
## Un filo di Arianna per ritrovare la strada del buon governo

"Il filo di Arianna per un buon governo". E' questo il titolo di un breve ma denso saggio scritto da Luigi Marsullo (un nome che i nostri lettori ben conoscono, essendo egli da vari anni tra i più autorevoli collaboratori della nostra Rivista).

Un libro, quello di Marsullo, che ha suscitato vasta eco e che è stato presentato a Roma in tre diverse occasioni: prima al CNEL, poi a Dexia-Crediop ed infine a Civita, con la presenza, in veste di relatori, di alcuni dei nomi più noti dell'economia e del mondo accademico italiano: da Paolo Savona (che ha scritto anche la presentazione), a Rainer Maserà; da Marcella Panucci, direttore generale della Confindustria a Mario Sarcinelli; da Matteo del Fante, direttore generale della Cassa Depositi e Prestiti ad Antonio Pedone.

Il "filo di Arianna" che Marsullo suggerisce è quello della "valutazione, controllo e tracciabilità degli investimenti pubblici", in modo da introdurre criteri di razionalità economica nel comparto della spesa pubblica e massimizzare il rendimento di risorse scarse.

Ma che significa valutazione, controllo e tracciabilità degli investimenti pubblici nelle infrastrutture? Significa, in estrema sintesi, sottoporre ogni progetto ad un preliminare studio di fattibilità, ad una analisi costi-benefici (che ne valuti sia gli aspetti economici che alcuni aspetti sociali), ad una analisi di fattibilità finanziaria, che identifichi e



Prof. Luigi Marsullo  
Presidente FINPUBLIC

quantifici le varie forme di copertura finanziaria e che contempra l'analisi anche "ex post", cioè la tracciabilità e la trasparenza degli investimenti stanziati.

### L'esperienza bloccata del governo Spadolini

Per comprendere meglio la proposta del prof Marsullo è necessario fare un salto indietro di oltre trent'anni. Era infatti il 1982 quando con il governo di Giovanni Spadolini (primo governo non democristiano del dopoguerra) con Giorgio La Malfa ministro del

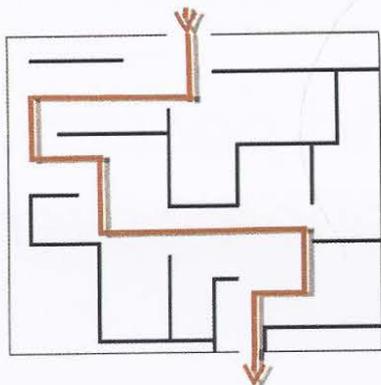
Bilancio e della Programmazione e Paolo Savona Segretario generale della Programmazione economica, fu istituito un Nucleo di valutazione economica degli investimenti, affidato a Vittorio Grilli, e di cui l'allora giovane Luigi Marsullo fu uno dei fondatori.

Compito di quel Nucleo era appunto quello di sottoporre i progetti d'investimento proposti al CIPE da ministeri e Regioni ad una analisi costi-benefici, secondo le migliori pratiche già in uso in altri Paesi. In base alle valutazioni del Nucleo veniva proposto, o meno, il finanziamento al CIPE, che utilizzava le cospicue risorse messe a disposizione del FIO, il Fondo Investimenti e Occupazione.

Si trattava, come è facile capire, di una rivoluzione, perché la scelta degli investimenti veniva sottratta agli interessi ed alle pressioni della politica, ed affidata a valutazioni tecniche. E com'è altrettanto facile immaginare la resistenza del mondo politico fu fortissima.

Paolo Savona nella presentazione al libro racconta cosa accadde quando il manuale costi-benefici sociali fu presentato al CIPE per la prima applicazione: "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".

**Luigi Marsullo**  
**Valutatore Commissione Europea**



## IL FILO DI ARIANNA PER UN BUON GOVERNO

Valutazione, Controllo e Tracciabilità  
 degli Investimenti Pubblici

Presentazione di Paolo Savona

Edizioni Progetto Cultura

"All'atto del primo bando FIO (è sempre Paolo Savona che ricorda) giunse da parte di un ministro un foglietto di carta quadrettata non intestata con sopra scritto: trenta miliardi per...(seguiva 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 d'investimento. Ovviamente al politico che le proponeva interessava solo di poter dichiarare che aveva ricevuto i fondi per un'opera della cui realizzabilità egli nulla sapeva, creando quelle delusioni tipiche delle opere pubbliche italiane mai concluse, o realizzate solo dopo decenni di modifiche e di nuovi accreditamenti politici per ottenere nuovi stanziamenti".

Poi si giunse inevitabilmente al braccio di ferro, quando l'allora ministro Longo,

segretario del partito socialdemocratico, chiese insistentemente che la graduatoria dei progetti approvati dal Nucleo di valutazione fosse cambiata per far posto ad un progetto d'investimento che interessava il suo collegio elettorale.

Inutile riepilogare i dettagli di quello scontro, che si concluse con una sentenza pilatesca della magistratura e con le dimissioni di Grilli e dei suoi collaboratori, tra cui Luigi Marsullo. Grilli fornì alla Banca Mondiale, da cui proveniva; il prof Marsullo invece si dedicò all'attività privata, creando la Finpublic, di cui è presidente, che è una sorta di Nucleo di valutazione di natura privatistica, che in questi trent'anni ha esaminato e valutato centinaia di progetti d'investimento per conto delle maggiori Istituzioni internazionali, del governo italiano, delle

amministrazioni locali e di alcune delle maggiori società private. Il vecchio Nucleo di valutazione del ministero del Bilancio, dopo varie trasformazioni e passaggi, esiste ancora presso il ministero dello Sviluppo economico, ma è divenuto una sorta di Centro di ricerche, senza alcun potere operativo.

**Per rivivere l'esperienza  
 d'avanguardia**

E' importante è sottolineare come quella iniziativa, per molti versi innovativa e all'avanguardia, possa e debba essere riproposta oggi, come Marsullo suggerisce. La situazione dell'Italia infatti per certi versi è analoga a quella di trent'anni fa, e per molti altri aspetti è peggiore.

Allora le crisi petrolifere degli anni settanta avevano aperto grosse falle nei nostri conti con l'estero, e le risorse pubbliche erano divenute sempre più scarse. Ma il rapporto tra debito pubblico e "pil" era al 63,5% e l'ammontare del debito era pari, in euro attuali ed in cifra corrente, a circa 181,5 miliardi di euro.

Oggi il debito supera i 2000 miliardi; il rapporto debito/pil è più che doppio rispetto ad allora, aggirandosi attorno al 130%, l'Italia non dispone più della leva del cambio per cercare di aggiustare gli squilibri, e gli impegni presi in sede europea impongono limiti stringenti alla spesa pubblica. Una scelta razionale nell'uso di risorse scarse per gli investimenti pubblici si impone dunque oggi ancor più che trent'anni or sono, e porterebbe l'Italia ad affiancarsi alle Nazioni più avanzate in termini di efficienza, trasparenza e tracciabilità degli investimenti pubblici.

**Metodologia valutativa  
 degli investimenti**

Ma su che basi allora il Nucleo costituito presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione eseguiva le sue valutazioni?

La metodologia era stata sviluppata

dagli stessi economisti che avevano fondato il Nucleo: per la prima volta e non senza difficoltà, erano stati introdotti e diffusi nella Pubblica Amministrazione concetti quali "identificazione dei fabbisogni del bacino di utenza", "giustificazione economico-sociale di un investimento", "impatto dell'infrastruttura sull'ambiente e sull'occupazione", "autosufficienza dell'infrastruttura dal punto di vista finanziario".

Obiettivo: difendere una "programmazione meritocratica", che cioè presentasse il valore aggiunto più alto in termini di costi-benefici.

Qual'è per contro la situazione attuale? Ogni Amministrazione locale e periferica, sottolinea Marsullo nel suo saggio, può proporre e realizzare investimenti di spesa pubblica secondo le proprie scelte, senza alcuna programmazione di controllo e di verifica della Pubblica Amministrazione centrale.

### Lo Stato deve recuperare la sua "sovranità"

Emerge da ciò l'esigenza dello Stato di recuperare il suo naturale ruolo istituzionale, cioè la sua "sovranità" anche nel settore degli investimenti pubblici, che sono realizzati a carico dell'Erario statale, e impattano sul debito pubblico nazionale.

Lo Stato, osserva ancora Marsullo, ha ceduto parte della sua sovranità all'Europa, che come vero soggetto politico è ancora inesistente; altri brandelli di sovranità l'ha ceduta agli Enti locali, con sovrapposizioni ed iniziative di spesa a volte quasi grottesche, come nelle velleità "diplomatiche" di certe Regioni, o nel commercio estero promosso anche da Enti regionali, o, appunto, nella programmazione di investimenti pubblici. Si aggiunga, sottolinea Marsullo, la privatizzazione delle imprese delle Partecipazioni Statali, spesso efficienti, cedute a competitors a prezzi stracciati, l'adozione dell'euro, introdotto sul mercato senza alcun controllo, generando squilibri epocali; la modifica dell'art. V° della

Costituzione, che ha portato ad una privatizzazione senza controllo degli Enti periferici, generando sfaldature nel sistema decisionale, e si avrà il quadro della crisi confusionale regnante in Italia.

Che fare per cominciare a porvi rimedio e ritrovare il "filo di Arianna" del buon governo? La Pubblica amministrazione centrale, afferma Marsullo, dovrebbe essere trasformata da struttura prevalentemente burocratica, attenta alla regolarità formale, in una struttura manageriale, attenta ai risultati concreti. Struttura per Centri di costo e Centri di responsabilità, contabilità analitica, controllo di gestione, dovrebbero diventare strumenti operativi di verifica di un'Amministrazione pubblica efficiente e trasparente. Ed il rapporto di pubblico impiego, specie per le figure dirigenziali, dovrebbe essere sempre più assimilabile a quello delle figure manageriali del settore privato, con tecniche e metodologie per una corretta valutazione delle prestazioni.

### Risorse finanziarie scarse o male amministrate?

Perché non è tanto o soltanto che le risorse pubbliche siano scarse. Il confronto internazionale infatti sembra escludere che il ritardo infrastrutturale dell'Italia sia imputabile a risorse finanziarie inferiori a quelle degli altri Paesi europei. Il fatto è che normalmente le infrastrutture costruite in Italia costano molto più che negli altri Paesi. Si porta spesso, a giustificazione di questo divario, la particolare difficoltà del nostro territorio, ove le pianure, a parte quella Padana, sono poche e piccole, e le catene montane invece attraversano la penisola da nord a sud e da est ad ovest. Ma, ribatte Marsullo, è a parità di difficoltà tecniche dovute al territorio che in Italia il costo unitario di un chilometro di strada o autostrada giunge ad essere anche tre o quattro volte quello sostenuto in altri Paesi europei.

Il saggio di Marsullo affronta ed illustra

vari altri temi essenziali: dalla necessità di calcolare tutti i costi di un'infrastruttura (e quindi anche quelli di esercizio, di gestione e di manutenzione) alla obiettiva difficoltà a calcolare invece benefici che si proiettano su un lungo arco di tempo, ed alle differenti scuole di pensiero esistenti in materia; dalla necessità di incentivare la partecipazioni di capitali privati nel finanziamento di infrastrutture pubbliche (partenariato pubblico privato) allo scandalo di centinaia di milioni di euro di finanziamenti europei che le Regioni italiane non sono capaci di utilizzare, cosicché quelle risorse vengono trasferite ad altri Paesi.

La conclusione e la ragione stessa del saggio è chiarissima: "per far ripartire l'economia italiana occorre avviare un programma serio e strutturale di rilancio delle infrastrutture, ricorrendo però alla valutazione, al controllo ed alla tracciabilità degli investimenti. E tenendo presente che il primo e fondamentale incentivo agli investimenti è nella costituzione di un ambiente di mercato, entro cui le capacità e le risorse imprenditoriali possano operare liberamente, beninteso in un quadro di convenienze sociali ed economiche, verso obiettivi di interesse generale, individuati e sorretti dalle istituzioni pubbliche di governo, nazionale e locale.

Giorgio Vitangelo

Un'ampia video intervista al prof. Marsullo è visibile su [www.lafinanzasulweb.it](http://www.lafinanzasulweb.it)

