

## ***CreaImpresa***

**Associazione per la diffusione della Cultura d'Impresa**

“Incontri nazionali del Gran Sasso d'Italia”

***Economia ed Etica*** Appuntamento annuale

**L'Aquila e Gran Sasso - giovedì 7 e Venerdì 8 settembre 2006.**

II<sup>^</sup> edizione

**L'utilizzo del denaro pubblico negli investimenti produttivi tra verifiche del rapporto costi/benefici e tentazioni di autoreferenzialità**

**Aldo Conidi**

1. Premessa storiografica
2. Utilizzo del denaro pubblico
3. [La riqualificazione degli investimenti pubblici](#)
4. [L'impatto economico e occupazionale degli investimenti pubblici](#)
5. L'efficienza dell'Amministrazione pubblica
6. Responsabilità-libertà dell'amministratore pubblico
7. Responsabilità sociale negli investimenti: diligenza in vigilando et eligendo
8. Valutazione e verifica degli investimenti pubblici

### *1. Premessa storiografica*

Il filosofo ed economista scozzese Adam Smith è noto per aver pubblicato nel 1776 la sua “*Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*”, con la quale seppe dare alla “economia” rigore e dignità di scienza. Poco conosciute, invece, le “*Lezioni di Retorica e Belle Lettere*”<sup>1</sup>, che offrono importanti spunti di rimediazione, per esempio, sulla necessità che l'uomo politico sappia indirizzare alla comunità cui appartiene messaggi semplici, caratterizzati da promesse concrete ed effettivamente realizzabili. Altrimenti, il politico è destinato a perdere il proprio credito ed a rendere un pessimo servizio alla comunità (*c.d. tentazione di autoreferenzialità*).

Riferendosi alla storia di Atene, Smith così affermava : “ *Gli oratori guidavano il popolo che allettavano con sempre nuovi progetti di ulteriore benessere ed esautoravano i comandanti militari più esperti, scegliendoli a turno, confermandoli o destituendoli, come sembrava loro più opportuno. (...) Gli Ateniesi, che erano stati il popolo più intraprendente della Grecia, erano diventati ora i più pigri e inattivi* ”.

Ho voluto riproporre questi pensieri, convinto come sono che le teorie economiche formulate da Smith sono da considerarsi il traguardo conclusivo di un percorso che parte proprio dall'educazione morale, cioè dall'etica, per poi attraversare lo scenario politico-legislativo e concludersi nel mondo dell'economia. Infatti, credo che si debba tornare proprio al concetto di educazione del cittadino, prima ancora che di quella di *homo oeconomicus*, soffermandosi su un significato di “educazione” che non sia tuttavia legato alla pura e semplice costruzione di professionalità. Mi riferisco ad un concetto che deve diventare sforzo continuo di apprendimento nell'ambito di una cultura generale,

---

<sup>1</sup> Gli appunti, annotati da uno sconosciuto allievo, scoperti da John Maule Lothian, furono pubblicati soltanto nel 1958.

che significhi anche cultura dei sentimenti morali, cioè dell'etica, come base essenziale per un consesso di individui che vogliono considerarsi “società civile”.

Con questa premessa, voglio sottolineare che, a differenza della “scienza”, l'economia non risponde ad esigenze di conoscenza ma ad esigenze di mercato, che non hanno in vista l'emancipazione dell'uomo e la preservazione della terra, ma il profitto, che oggi sembra essere l'unico generatore simbolico di tutti i valori....

### *2. Utilizzo del denaro pubblico*

L'etica non deve entrare in azione *dopo* l'utilizzo del denaro pubblico, quasi per compensare i danni umani provocati, ma deve regolare gli stessi investimenti. Secondo questo approccio, infatti, già nella fase della progettazione degli investimenti, si devono osservare principi etici, esplicitamente formulati in vere e proprie carte di valori. Questo orientamento connota un'attività amministrativa governata in ogni suo momento da una vera e propria *etica dell'utilizzo del denaro pubblico*.

Vi sono amministratori pubblici che accettano le procedure e gli strumenti tipici della responsabilità sociale perché costretti - per così dire - dalla pressione esterna, civile e/o politica. Poi, vi sono amministratori pubblici che mettono in atto pratiche di responsabilità sociale, in quanto constatano che questa accettazione genera buoni risultati nell'ambito dell'Istituzione, conferendole un'onorabilità sociale che si traduce in un generale apprezzamento da parte della pubblica opinione. Infine, vi sono amministratori pubblici che praticano la responsabilità sociale perché condividono quei valori etici e quei principi di condotta che portano a rapportarsi responsabilmente con tutte le categorie di soggetti che, dentro e fuori delle Istituzioni, concorrono al bene comune.

Il necessario apporto al bene comune da parte dell'amministratore pubblico non può limitarsi al rispetto di regole date, quando si sa che queste, spesso, sono incomplete o obsolete. E' necessario che, anche dalle Istituzioni, giunga il contributo necessario a generare quell'*ethos* civile da cui solamente possono nascere ordinamenti civili giusti: è questa la grande frontiera della responsabilità sociale dell'amministratore pubblico.

Oggi, la parola “responsabilità” per molti suona male perché, comunemente, si preferisce parlare di libertà personale, trascurando il fatto che la libertà non è autentica se non è unita alla responsabilità. Inoltre, la responsabilità sociale verso *l'utilizzo del denaro pubblico* richiede che il bene personale non diventi danno per altri, non si ponga in contrasto con il bene comune, non lo pregiudichi.

### 3. *La riqualificazione degli investimenti pubblici*

Tutti i paesi hanno preso maggior conoscenza del fatto che il reale motore della crescita economica risiede in un'efficiente organizzazione economica ( “*economizing* ” ) e nella capacità di creare ed utilizzare nuova conoscenza. In materia, sono stati già compiuti notevoli progressi: da una parte la legislazione antimonopolistica, dall'altra la spinta alla liberalizzazione del commercio internazionale.<sup>2</sup> Tuttavia, un adeguato incremento degli investimenti pubblici risulta essenziale per rimuovere lo stato di limitata competitività complessiva del sistema nazionale italiano rispetto agli standards degli altri paesi industrializzati con i quali il nostro paese deve competere.

Tale situazione è riconducibile a quattro *fattori di criticità*:

sottodimensionamento nelle risorse umane e strumentali rispetto alle dimensioni ed alle potenzialità del sistema sociale ed economico del paese;

bassi livelli occupazionali nelle attività di lavoro scientifico e tecnologico e crescente fenomeno di invecchiamento degli addetti alla ricerca;

limitata collaborazione tra le imprese che determina perdita di efficienza e scarsa aggregazione delle competenze interdisciplinari necessarie per affrontare grandi progetti a valenza strategica;

---

<sup>2</sup> Cfr. Conferenza del Prof. Olivier Williamson – Univ. Berkeley, California – “Le istituzioni e l'organizzazione economica : gli Stati, le imprese, e gli individui”. Milano, Camera di Commercio, dic.1993.

deboli interazioni tra scienza ed industria ed inadeguata capacità di valorizzare le conoscenze a fini economici e sociali;

Pertanto, la riqualificazione degli investimenti pubblici va ricercata in una serie di organici interventi di sistema mirati a rimuovere i suddetti fattori di criticità.

I principali strumenti di intervento e l'allocazione delle risorse aggiuntive devono tendere a realizzare una forte azione di stimolo da parte del sistema pubblico sulla spesa, da raggiungersi attraverso nuove forme finanziarie e di partenariato con le imprese. In particolare, le assegnazioni delle risorse pubbliche, a carico del bilancio dello Stato, dovrebbero essere legate ad un corrispondente congruo cofinanziamento da parte di una pluralità di altri soggetti, pubblici e privati

#### 4. *L'impatto economico e occupazionale degli investimenti pubblici*

Il ruolo degli investimenti pubblici è generalmente riconosciuto come critico e assai rilevante dagli studiosi e dagli analisti delle organizzazioni sovranazionali. Non esistono però metodi oggettivi ed univoci per quantificare o misurare l'entità degli effetti prodotti dagli investimenti nella ricerca, nelle infrastrutture, sull'ambiente, ecc. né per stabilire quale sia il livello ottimale di finanziamento pubblico nei singoli comparti.

La complessità nell'individuazione e nell'uso di indicatori della ricerca discende dal fatto che il modello tradizionale del processo innovativo (dove si assume che l'innovazione discenda in modo sequenziale attraverso le fasi della ricerca di base, ricerca applicata, sviluppo, messa a punto del processo di fabbricazione e marketing), non corrisponde più agli attuali processi innovativi, sempre più diffusi anche per l'apertura e la liberalizzazione dei mercati, dove sono presenti forti interazioni tra le diverse fasi del processo innovativo.

Nonostante le difficoltà di valutare quantitativamente i benefici economici e sociali degli investimenti pubblici - a causa della diversità e della specificità dei settori industriali e della complessità delle relazioni fra i fattori di produzione -, emergono dai più recenti studi in proposito, valutazioni convergenti circa l'effetto positivo degli investimenti in Alta Formazione e Ricerca sulla crescita competitiva dei Sistemi economici nei paesi industrializzati.

Si può evidenziare che numerosi studi di singoli settori, condotti su basi fortemente empiriche, convergono nello stimare una quantificazione del beneficio sociale degli investimenti pubblici, mediamente nella fascia tra il 10 ed il 15% annuo<sup>3</sup>.

Il recente rapporto "*The Impact of RTD on Competitiveness and Employment*", sulla base di analisi economiche basate su serie storiche, che tengono conto sia degli effetti di ritardo temporale sia di accumulo, quantifica il contributo del progresso scientifico e tecnologico alla crescita economica in un valore dell'ordine del 50%.

Peraltro, esistono studi di carattere macroeconomico che tentano di stimare l'impatto degli investimenti pubblici sulla crescita della produttività, identificando una molteplicità di specifiche ricadute:<sup>4</sup>

- aumento dello stock di conoscenze liberamente accessibili;
- aumento di personale di alta qualificazione;
- aumento del numero di prodotti e processi di interesse industriale;
- incremento nel numero di brevetti;
- creazione di nuove imprese, in particolare *high-tech*.

---

<sup>3</sup> - Il rendimento degli investimenti privati viene stimato tra il 20 ed il 30% annuo - fonte: *United States General Accounting Office*.

<sup>4</sup> Al riguardo, si segnala uno studio OCSE : *Impact of R & D and Technology diffusion on Productivity Growth: Evidence for ten OECD Countries in the '70 and '80*.

Utilizzando questi indicatori di impatto, è stata elaborata una valutazione dell'impatto degli investimenti addizionali dello Stato nel periodo 2003-2006<sup>5</sup>.

#### 5. *L'efficienza dell'Amministrazione pubblica*

E' noto che, gran parte delle istituzioni pubbliche sono ancora obsolete, nelle loro strutture organizzative, nelle loro procedure burocratiche e, anche in buona misura, nei loro uomini. L'agilità che dovrebbe contraddistinguere una moderna gestione della cosa pubblica non c'è, o è annidata solo in marginali pezzi dell'Amministrazione. Pertanto, anche nell'ottica di un razionale utilizzo del denaro pubblico, i soggetti della PA vanno rinnovati, riprogettati e adeguati agli obiettivi di inizio secolo; in particolare, occorre cambiare i criteri di reclutamento e di formazione del personale orientandolo ai compiti decisionali e all'assunzione di responsabilità, perché la migliore organizzazione del mondo non produce nulla di buono con gli uomini sbagliati.....

Non possiamo dimenticare che, negli anni passati, la nostra burocrazia è stata deteriorata da queste categorie di persone: i burocrati di matrice politica, quelli di matrice sindacale, quelli che sono entrati con le varie sanatorie. Poi, occorre sganciare i *commis* dello Stato dalle influenze politiche, perché non è raro che il dirigente, per la carriera, si faccia cooptare nella struttura politica, abbandonando quella amministrativa. Sarebbe una svolta storica, perché per i politici verrebbe esaltato l'impegno progettuale e per i funzionari quello organizzativo delle risorse finalizzate ai risultati.<sup>6</sup>

Tutto ciò è fondamentale per comprendere l'importanza del rinnovamento dei soggetti della PA deputati all'utilizzo delle risorse pubbliche, puntando sull'alta professionalità; costoro dovrebbero impegnarsi a raggiungere obiettivi programmati e non a difendere consuetudini talvolta sorpassate. Per questa ragione, gli organismi della PA devono essere vivi, in evoluzione continua e le varie "Agenzie" e "Autorità", destinate a risolvere i problemi, devono essere disciolte quando questi siano stati risolti...

#### 6. *Responsabilità-libertà dell'amministratore pubblico*

I rapporti tra le Istituzioni pubbliche e le imprese devono essere corretti, ed è intuibile che, dalla collaborazione tra loro, emergano inevitabili responsabilità sociali:

##### a. *Responsabilità di apprezzare e di procurare lavoro.*

La piaga della disoccupazione affligge ancora parte del nostro territorio nazionale, anche in regioni molto avanzate a livello tecnologico e sul piano economico. Il problema si pone in tutta la sua portata sociale perché, per l'uomo, il lavoro non si manifesta solo in rapporto al problema economico del guadagno, ma è soprattutto un fatto morale. Il lavoratore compie lavoro che va apprezzato nella sua dignità, infatti, è "*di valore superiore agli altri elementi della vita economica, poiché questi hanno solo valore di strumento*", come enfatizzato nella nostra Carta costituzionale<sup>7</sup>.

Anche il Concilio Vaticano II afferma il dovere di lavorare e il diritto a lavorare, riconosce che è compito della società, quindi, anche degli Amministratori pubblici, aiutare i cittadini a trovare adeguata occupazione<sup>8</sup>.

##### b. *Responsabilità verso il lavoratore e la sua sicurezza.*

<sup>5</sup> Il TFP (*Total Factor Productivity*) è un indice che consente di valutare l'efficienza globale della produzione industriale in funzione dell'insieme dei diversi fattori di produzione. Questa metodologia viene praticata anche dall'Ufficio Studi della Banca d'Italia.

<sup>6</sup> In un recente articolo sul Corriere della Sera (set. 2006), il Prof. Pietro Ichino (Università di Milano) ha stigmatizzato la scarsa efficienza dei pubblici dipendenti, ipotizzando, tra l'altro, che un incremento della produttività potrebbe ottenersi anche attraverso l'aumento dei licenziamenti..... La proposta è oggetto di attenta analisi da parte delle forze politiche e dei sindacati.

<sup>7</sup> La COSTITUZIONE ITALIANA, art. 1, recita che la Repubblica è fondata sul lavoro.

<sup>8</sup> Cfr VATICANO II, *Gaudium et spes*, 67.

Il lavoratore deve essere sempre tutelato; spesso, invece, è tenuto nell'ignoranza dei suoi diritti, privo di misure di sicurezza, di prevenzione, di interventi immediati. Vi è scarsa informazione e sono frequenti incidenti sul lavoro gravi e finanche mortali. Le responsabilità degli Amministratori pubblici sono enormi dinanzi a simili tragedie, perché scarsi sono ancora i controlli nella pratica dei subappalti e sul lavoro nero.

*c. Responsabilità per la produzione e la giusta retribuzione.*

Chi lavora, non sempre è coscienzioso, rispetta le disposizioni e gli orari; talvolta, boicotta o addirittura tenta di danneggiare l'immagine dell'Istituzione.... D'altra parte, non sempre chi lavora è messo in regola, lavora in nero, riceve una retribuzione rispondente a quanto svolge per provvedere a se stesso e ai suoi familiari.

L'amministratore pubblico ha il dovere di vigilare affinché, nella remunerazione della prestazione, vengano rispettate le disposizioni vigenti e il non adempiervi comporta la colpa di rendersi complici di ingiustizie.

*7. Responsabilità sociale negli investimenti: diligenza in vigilando et eligendo*

La responsabilità dell'amministratore pubblico si accresce, diventa maggiormente vincolata e trasparente quando nella realizzazione degli investimenti c'è la responsabilità sociale di essere diligenti *in vigilando et eligendo*.

*La diligenza in vigilando* non deve diventare accanimento contro alcune imprese e persone; nemmeno deve decadere nel disinteresse e in negligenze, perché questi si possono configurare come reati gravi. Ad esempio, è noto che, in passato, durante interventi in emergenza, una parte di aiuti sono stati impiegati a beneficio dei soccorritori, per le organizzazioni-imprese di soccorso, ecc. Inoltre, non sono stati rari scandali che hanno investito talune Amministrazioni per la loro attività di prevaricazione e di sfruttamento, false campagne umanitarie, sospetti interessi privati<sup>9</sup>. Il dovere di vigilare, anche se impreciso, permane, perché può prevenire danni enormi, fa chiarezza, aiuta a ben distinguere e a non generalizzare.

*La diligenza in eligendo*. Su questo argomento il discorso diventa più complesso e rischia di evidenziare scandali ancora più gravi nella politica degli investimenti. Indico solo due punti, senza alcuna intenzionalità polemica: sistemi creditizi; finanziamenti e sovvenzioni.

*Sistemi creditizi*. Bisogna che la burocrazia sia più avveduta e agile per il riordinamento dei sistemi creditizi, il risanamento della finanza pubblica, le procedure operative, il controllo degli investimenti per lo sviluppo economico. In altri termini, gli amministratori pubblici siano onesti, altamente competenti, solerti, responsabili dei loro doveri: evitino ritardi nel provvedere.

*Finanziamenti e sovvenzioni*. E' necessario che tutto sia mirato e tempestivo, per favorire lo sviluppo delle imprese, per la riconversione industriale, per la riforma del sistema degli incentivi, per le giuste e tempestive procedure di sovvenzioni, per interventi straordinari in favore delle aree depresse. Si deve sempre agire secondo criteri obiettivi di giustizia e per il bene comune, evitando clientele, servilismi, pratiche pasticciate.

A questo riguardo vale la pena di ricordare "l'etica della responsabilità" formulata nel secolo scorso da Max Weber, secondo il quale " *chi agisce non può ritenersi responsabile solo delle sue intenzioni, ma anche delle conseguenze delle sue azioni* ".

Così, diventa quanto mai indispensabile una ripresa di quella virtù dell'Antica Grecia che invitava l'uomo a *non oltrepassare il limite*. Si tratta di una misura che non va cercata nei principi formulati oltre 2500 anni or sono - quando la natura era imm modificabile - ma in quell'indicazione aristotelica che consente di prendere decisioni esaminando caso per caso. Aristotele chiama questa capacità

---

<sup>9</sup> Si deve dare atto che iniziative umanitarie condotte in questo ambito dai mezzi dell'informazione sono risultate trasparenti ed efficaci.

"*phrònesis*", che noi siamo soliti tradurre con "saggezza", "prudenza", e la eleva a principio regolativo della prassi politico-amministrativa<sup>10</sup>.

#### 8. Valutazione e verifica degli investimenti pubblici

All'inizio degli anni '90, per la realizzazione di grandi opere, anche in Italia presso talune Amministrazioni pubbliche, ha trovato applicazione il programma di "*Project Management & Financing*", che consente di progettare la valutazione e la verifica degli investimenti grazie alle varie possibilità di gestione delle risorse. Il programma, inoltre, permette di analizzare il piano preventivo con quello in uso, tenendo sotto controllo l'andamento dei progetti senza perdere di vista il budget; grazie ad una articolata varietà di funzioni, viene stimato un risparmio dei costi nell'ordine del 15%, grazie soprattutto ad una consistente riduzione del margine di imprevisto.

Approfondendo l'analisi, osserviamo che la realizzazione di un'opera avviene, qualora sia rispondente oltre che alle normative definite dalla pianificazione (locale, comunale, provinciale, regionale), anche dall'analisi degli effetti che essa produce nel momento della sua realizzazione. La valutazione degli investimenti pubblici nasce dall'esigenza di migliorare la qualità e l'efficienza dei progetti d'investimento in presenza di risorse sempre più limitate (rapporto costi/benefici) e costituisce un supporto alle decisioni, con particolare riferimento alle politiche pubbliche.

La rilevanza dell'attività di valutazione della produttività, come strumento per la riqualificazione della spesa pubblica, emerge sia dalla normativa nazionale sia da quella comunitaria, che hanno portato alla costituzione dei Nuclei di valutazione articolati in due componenti: Il Comitato di indirizzo e coordinamento e lo Staff di consulenza tecnica.

#### Attività

Di norma, [il programma di lavoro](#) dei Nuclei di valutazione del rapporto costi/benefici è strutturato secondo distinte linee di attività:

- Approfondimenti metodologici trasversali ai diversi ambiti settoriali;
- supporto alla realizzazione di [progetti](#) di analisi, monitoraggio e valutazione di singoli interventi settoriali;
- certificazione degli [studi di fattibilità](#) presentati dalle pubbliche amministrazioni;
- quadro socio-economico del territorio;
- valutazione della coerenza con il Piano di Sviluppo industriale e rurale;
- valutazione degli impatti economici, sociali e ambientali;
- sintesi delle attività di valutazione;

E' noto che, nell'ambito dell'attività di verifica del rapporto costi/benefici, esistono contestazioni sui prezzi di riferimento per appalti e forniture, ad esempio:

- per il trattamento di alcuni rifiuti tossici in un ospedale si paga il 200% in più rispetto ad un altro;
- le spese per l'acquisto degli articoli di cancelleria e dei sistemi informatici, le spese per la pulizia degli ambienti sono estremamente diversificate nelle diverse aree della PA;
- i costi per il trattamento e la fornitura dell'acqua potabile variano in misura esponenziale da un Comune all'altro.

Ciò significa che, l'Osservatorio per la verifica dei prezzi non svolge compiutamente la sua funzione. Questo, nonostante l'esistenza di regolamenti e decreti *ad hoc* e la ridefinizione dei carichi di lavoro in base a criteri come popolazione, bacino di utenza, grado di informatizzazione, ecc..

In conclusione, possiamo affermare che non resta allora che affidarci al *buon uso della ragione*, perché questa è la condizione umana (anche se per secoli taciuta) da conciliare con l'altra imprescindibile esigenza umana che è il *bisogno insopprimibile di conoscenza*.

---

<sup>10</sup> Aristotele : "*Etica a Nicòmaco 1112b*"