

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. XIII
N. 2-quater

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI PER L'ANNO 1995

*(Allegata, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge 17 dicembre 1986, n. 878,
alla Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1996)*

Comunicata alla Presidenza il 29 settembre 1995

DAL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(MASERA)

E DAL MINISTRO DEL TESORO

(DINI)

12-BIL-NUI-0002-0

INDICE**PREMESSA**

| | | |
|--|------|----|
| 1 - Considerazioni di carattere generale: natura - funzione - metodologie | Pag. | 5 |
| 2 - Nuove norme concernenti il Nucleo di Valutazione | » | 6 |
| ATTIVITÀ SVOLTA NELL'ANNO 1995 | » | 11 |
| 1 - Accordi Stato-Regioni | » | 11 |
| 2 - Attività di valutazione per l'utilizzo di fondi diversi | » | 13 |
| 3 - « Libro Bianco » sugli investimenti pubblici: ricognizione sulla cantierabilità di grandi progetti infrastrutturali e di servizi | » | 18 |
| 4 - Regioni meridionali di cui all'Obiettivo 1 dei fondi strutturali europei | » | 23 |
| 5 - Accelerazione e semplificazione delle procedure | » | 29 |
| 6 - Attività amministrativa generale | » | 30 |
| 7 - Attività di ricerca in collaborazione con la Commissione Tecnica per la spesa pubblica | » | 32 |
| 8 - Varie | » | 32 |
| PROGRAMMI FUTURI | » | 33 |
| PROPOSTE | » | 34 |

PREMESSA

1. *Considerazioni di carattere generale: natura - funzione - metodologia.*

Si è ormai fatta strada anche nel nostro Paese la consapevolezza che la valutazione tecnico-economica debba presiedere le decisioni del settore dei pubblici investimenti. Appare infatti evidente che, specialmente in presenza di scarsità di risorse, sia necessario disporre, prima di decidere, di elementi chiari e completi, per consapevolmente valutare, per ogni decisione all'esame, anche comparativamente, il collegamento a breve e a lungo termine con gli obiettivi generali, settoriali e territoriali della politica economica; il rapporto esistente e quello atteso tra domanda e offerta; l'impatto diretto e indiretto sulla realtà economica e sociale interessata.

È diventata, in sostanza, evidente e primaria la preoccupazione di assicurare la coerenza delle azioni intraprese con le iniziative programmatiche adottate specie nel settore economico.

Di qui la decisione di dotare la Pubblica Amministrazione di un organo specifico, capace di produrre elementi di valutazione tecnica ed economica utili per definire sotto tale profilo la valenza delle decisioni relative agli investimenti e la loro priorità.

Da questo ordine di considerazioni trae origine l'istituzione del Nucleo di Valutazione degli investimenti pubblici presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, vale a dire presso quella branca della Pubblica Amministrazione italiana che ha competenza generale sulla politica economica e presso la quale opera il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (C.I.P.E.).

Il Nucleo, istituito in via transitoria con la legge finanziaria del 1982, ha ricevuto la propria regolamentazione normativa, prima con l'articolo 4 della Legge Finanziaria 26.4.1982, poi con la legge n. 878/1986.

Sulla base di tali norme sono attribuiti al Nucleo i seguenti compiti istituzionali:

a) l'istruttoria tecnico-economica, con specifico riguardo alla valutazione dei costi e dei benefici, dei piani e progetti di investimenti dello Stato e degli enti territoriali e loro aziende da sottoporre al Consiglio dei Ministri o al CIPE;

b) la diffusione delle tecniche e delle procedure di valutazione di piani e progetti di investimenti nell'ambito dell'Amministrazione centrale, delle Amministrazioni regionali e delle province autonome;

c) l'istruttoria e la valutazione tecnico-economica di piani e progetti di investimenti pubblici di competenza delle singole amministrazioni statali non sottoponibili al Consiglio dei Ministri o al CIPE, nell'eventualità che tale istruttoria sia affidata al Nucleo dal Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica, su richiesta dei Ministri competenti.

La struttura è composta da 30 membri – di cui almeno 25 a tempo pieno – nominati con Decreto del Ministro del Bilancio tra professori universitari, tra il personale civile e militare dello Stato nonché tra esperti dotati di particolare esperienza professionale in una o più discipline attinenti all'attività istituzionale del Nucleo.

La posizione dei membri del Nucleo nell'ambito dell'amministrazione è regolamentata con l'estensione agli stessi delle norme sui diritti e doveri degli impiegati civili dello Stato.

Il Nucleo è coordinato da un Direttore, nominato nel suo ambito, con Decreto del Ministro del Bilancio, sentito il CIPE, e si articola in settori di base.

È anche previsto un contingente di personale di assistenza con incarico triennale conferito con decreto del Ministro del Bilancio (15 unità).

Il Nucleo formula le proprie valutazioni secondo un principio di collegialità in relazione alla analoga responsabilità collegiale dei suoi membri nell'esercizio delle proprie funzioni previste dall'articolo 7 – comma 1 – Legge 878/1986.

Dall'esame dei profili istituzionali si rileva che l'azione del Nucleo configura un meccanismo di controllo e di orientamento degli investimenti pubblici, che in senso lato costituisce un efficace strumento di programmazione economica. Non, infatti, i soli investimenti finanziabili con fondi speciali o di natura straordinaria, ma qualunque investimento di spesa in conto capitale di una certa rilevanza può passare attraverso il suo filtro istruttorio, rimanendo esclusi i soli investimenti eseguibili direttamente dalle Amministrazioni sul proprio bilancio. Anche queste, peraltro, possono avere interesse ad ottenere un ponderato e qualificato parere del Nucleo sulla compatibilità degli investimenti con il vigente assetto normativo ed istituzionale, sulla rispondenza degli obiettivi dei programmi alle politiche di settore e di riequilibrio regionale, sulla attendibilità dei dati forniti e delle previsioni finanziarie, sull'impatto ambientale, ecc.

Sulla base di tali principi l'attività del Nucleo si è articolata sui tre principali filoni di attività previsti dalla Legge istitutiva e cioè l'istruttoria dei finanziamenti relativi ai progetti « immediatamente eseguibili », l'istruttoria tecnico-economica delle iniziative legislative del Governo in materia di investimenti come pure dei piani o programmi da sottoporre al CIPE e la contemporanea diffusione e valorizzazione delle tecniche e procedure di valutazione degli investimenti già note alle Amministrazioni centrali e regionali.

In tale ottica sono state applicate le procedure e le metodologie del Nucleo all'esperienza del *Fondo Investimenti ed Occupazione (F.I.O.)*, ripetuta negli anni, e riguardante la valutazione di « progetti immediatamente eseguibili », per i quali la legge finanziaria aveva in precedenza definito le risorse disponibili e regolamentato le procedure.

2) Nuove norme concernenti il Nucleo di Valutazione.

Con il decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96, in attuazione della delega conferitagli dall'articolo 3 della legge 19 dicembre 1992, n. 488,

che ha soppresso l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, il Governo ha provveduto a disciplinare il trasferimento alle Amministrazioni ordinarie delle competenze del Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, entrambi soppressi dall'articolo 2, comma 1, della stessa legge a decorrere dal 1° maggio 1993.

Nell'ambito della nuova disciplina, e con riferimento ai principi e ai criteri direttivi della delega legislativa sopraccennata, l'articolo 18, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96, ha, in particolare, stabilito che « In sede di prima applicazione del presente decreto ed ai fini dell'attuazione dei compiti da esso previsti e del perseguimento degli obiettivi di sviluppo delle aree depresse, anche in connessione con il processo di integrazione economica comunitaria, si procede alla definizione del quadro organizzatorio e funzionale del Ministero del bilancio e della programmazione economica, nell'ambito delle attribuzioni ad esso demandate dall'ordinamento, in modo da individuare le funzioni in relazione a complessi di materie omogenee e organicamente collegate dal perseguimento dei fini di politica economica che attengono alle competenze istituzionali del Ministero ed in particolare alla definizione della politica economica e di bilancio, al coordinamento delle politiche settoriali e sociali e alle politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse.

Sulla base delle indicazioni normative sopra riferite è stato elaborato un regolamento governativo per la riorganizzazione del Ministero del bilancio e della programmazione economica, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 24 marzo 1994 n. 283, pubblicato sulla G.U. Supplemento Ordinario alla G.U. n. 108 dell'11 maggio 1994 Serie Generale n. 77.

La legge n. 95 del 29 marzo 1995, di conversione del decreto-legge 26 del 31.3.1995 che ha reiterato precedenti analoghi Decreti Legge, recante « Disposizioni urgenti per la ripresa delle attività imprenditoriali » all'articolo 2, commi 4 e 5 ha innovato in maniera sostanziale per quanto attiene alla posizione istituzionale del Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici ponendolo alle dirette dipendenze del Ministro; ha previsto altresì che entro i mesi di luglio e gennaio il Nucleo riferisce al CIPE sull'attività svolta nel semestre precedente e sui programmi futuri di valutazione.

Questa normativa ha concluso e completato un processo di riforma già avviato in precedenza. Il D. L.vo 3 aprile 1993, n. 96, sopprimendo l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, prescriveva la riorganizzazione del Ministero in relazione ai suoi nuovi, più estesi compiti, che il conseguente Regolamento approvato col decreto del Presidente della Repubblica 24 marzo 1994, n. 283, così definiva all'articolo 2: « Spettano al Ministero le Funzioni relative alla politica economica, finanziaria, di bilancio e degli investimenti pubblici al coordinamento dei programmi economici di settore e alle politiche di coesione ». L'articolo 10 del Regolamento attribuiva al Nucleo « compiti di istruttoria tecnico-economica, con specifico riguardo alla valutazione dei costi e benefici, dei piani e progetti di investimento dello Stato e degli altri enti pubblici e loro aziende ».

L'attività della struttura si sarebbe svolta in conformità alle direttive del Ministro, il quale ne avrebbe verificato l'attuazione, anche attraverso il Capo di Gabinetto, ai sensi dell'articolo 3 del D. L.vo stesso che conferiva agli uffici ausiliari del Ministro un rilievo maggiore.

Questo complesso di norme ha inteso inserire nevralgicamente il Nucleo di Valutazione nell'attività del Ministero — atteso l'avvenuto accrescimento della operatività per le competenze attribuite dal citato D. L.vo 3.4.93 n. 96, sia in materia di interventi sui territori delle aree depresse del Paese in coesione con i fondi strutturali dell'Unione Europea, sia in materia di Contrattazione Programmata — operatività che si incentra nell'azione del Ministro e del suo Gabinetto.

Il Nucleo, così organizzato, opera valutazioni che si inseriscono tempestivamente nelle linee decisionali da assumere giorno per giorno, e viene, quindi, evitato un lavoro tardivo o a posteriori intellettualmente e funzionalmente scollegato con le determinazioni stesse.

Con la lettera 1/3408 del 24 giugno 1994, il Ministro riservava a sé « la definizione delle linee generali di attività del Nucleo e l'assegnazione al medesimo di piani e programmi pubblici d'investimento da sottoporre ad istruttoria, nonché di ogni altro adempimento da espletare in materia a supporto dell'attività del Ministro e/o delle altre strutture del Ministero » e formulava la direttiva « che — oltre alla continuazione delle istruttorie relative alla programmazione di OO.PP. da realizzare con finanziamenti già esistenti nel quadro di appositi accordi Stato-Regioni — siano sviluppate tutte le possibili forme di collaborazione del Nucleo di valutazione con i Servizi del Bilancio operanti in materia di investimenti pubblici.

Queste indicazioni si sono concretate in intese di collaborazione, sancite da apposite direttive del Ministro, con:

il Servizio per le politiche di coesione: subito dopo l'approvazione del Q.C.S. 1994-99 per le regioni dell'obiettivo 1 (7.7.1994), venivano affidate al Nucleo « tutte le attività connesse all'assistenza tecnica ed alla formulazione della valutazione ex-ante ed ex-post dei programmi in derivazione sia dei Fondi Strutturali che dei Programmi di iniziativa Comunitaria »; lo stesso sarebbe valso per i programmi concernenti gli obiettivi 2 e 5b, non appena approvati (lettera n. 1/3973 del 14.7.1994);

il Servizio per l'Attuazione della P.E.: « nel quadro degli adempimenti finalizzati alla predisposizione di istruttorie dirette a definire proposte da sottoporre all'approvazione del CIPE, vengono affidate, al Nucleo di Valutazione le attività di valutazione e di assistenza tecnica connesse », su richiesta del Servizio stesso (lettera del Ministro n. 1/7029 del 18.11.1994);

la Segreteria Generale della P.E.: « nel quadro degli adempimenti finalizzati alla predisposizione ed all'attuazione degli accordi di programma Stato-Regioni per le opere pubbliche vengono affidate al Nucleo di Valutazione attività connesse all'assistenza tecnica, alla valutazione di convenienza e di efficienza ed al monitoraggio degli interventi », in collaborazione con la Segreteria stessa (lettera del Ministro n. 1/7061 del 18.11.1994);

il Ministro, i Sottosegretari e il Gabinetto: nei primi mesi del 1995 il Ministro del Bilancio promuoveva una azione diretta ad accelerare la realizzazione di investimenti utili a contribuire nel breve periodo alla ripresa economica ed all'occupazione e, nel più lungo periodo, al rafforzamento strutturale del territorio e dell'apparato produttivo: tutto ciò con particolare attenzione alle aree depresse. Il Nucleo veniva impegnato in maniera crescente su questa linea di lavoro, in stretta collaborazione col Gabinetto.

In vista, poi, di una serie di incontri con le Regioni Campania, Calabria, Puglia, Basilicata, Sicilia, Sardegna, il Ministro incaricava il Nucleo di preparare l'istruttoria interna (lettera n. 1/2339 dell'11 maggio 1995);

soggetti esterni: nel quadro di un impegno sinergico nel campo del finanziamento delle opere pubbliche, veniva avviata una collaborazione attiva con il Ministero dei Lavori Pubblici (lettera del Ministro n. 1/613 dell'11 febbraio 1995); altre collaborazioni di minore impegno venivano attuate anche con il Ministero del Lavoro, per l'elaborazione di un T.U. relativo agli incentivi nel mercato del lavoro (nota del Ministro sulla lettera N.V. n. 8/583 del 17 marzo 1995) e con la Camera dei Deputati, Commissione Finanze, per la redazione di un testo unificato delle proposte in materia di azionariato diffuso (nota del Ministro sulla lettera N.V. n. 8/746 del 5 aprile 1995).

Il Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici ha subito in sostanza una importante evoluzione della propria esperienza ed i suoi compiti istituzionali, fissati nell'articolo 1 della L. 878/86, sono venuti progressivamente estendendosi mano a mano che all'iniziale attività riferita a progetti immediatamente eseguibili si sono andati affiancando nel tempo altre azioni di valutazione, isolata o a regime, di programmi, progetti e politiche.

Di conserva con l'evoluzione della normativa e delle direttive, l'attività del Nucleo ha registrato una significativa espansione di carattere qualitativo e quantitativo, collegata all'azione del Ministero del Bilancio, impegnato a promuovere investimenti utili a contribuire in sé alla ripresa economica e, nel più lungo periodo, al rafforzamento strutturale del territorio e dell'apparato produttivo, prestando particolare attenzione all'esigenza di migliorare la qualità dell'impiego delle risorse attraverso lo strumento selettivo della valutazione senza trascurare la necessità di accelerare l'attuazione degli interventi, in modo che possano diventare strumenti efficaci per il successo delle politiche di coesione: il tutto anche nell'ottica del nuovo Regolamento del Ministero n. 283/94 (G.U. n. 5 del 1994).

Si è anche avuto cura, al tempo stesso, di attuare un processo di recupero di risorse inutilizzate e di riprogrammazione, e di intensificare e accelerare in modo mirato le intese Stato-Regioni e le altre azioni concernenti investimenti pubblici, con l'obiettivo di disincagliare e di coordinare gli interventi di settore sia per dare loro attuazione, sia per assicurarne la migliore ricaduta sul territorio in condizioni realisticamente ottimali.

L'estensione e la diversa qualificazione dell'impegno del Nucleo, ha coinciso con la sua diversa posizione, alle dirette dipendenze del Ministro che ne ha indirizzato praticamente l'attività, non solo sulle attività a regime, ma anche sulle emergenze di particolare valenza ricadenti nelle competenze del Ministro. E negli ultimi mesi utilizzando in tempo reale, con il coordinamento del Gabinetto, gran parte delle energie e della capacità di lavoro del Nucleo, proprio su quelle emergenze (grandi infrastrutture, problemi delle Regioni depresse ai sensi dell'obiettivo 1 dei Fondi strutturali europei) è stato richiesto al Nucleo uno sforzo aggiuntivo e significativo di ricerca e di sintesi, che ha fornito occasione di collaborazione fattiva con gli altri servizi del Ministero e con altre Amministrazioni centrali e regionali. Come è naturale, le istruttorie condotte, i confronti e gli incontri cui il Nucleo ha partecipato nel suo ruolo di strumento ausiliario dell'Autorità politica responsabile, non hanno di certo esaurito una tematica così difficile e complessa, ma sono tuttavia valsi ad evidenziare taluni aspetti significativi della situazione e ad assicurare l'inizio di un dialogo costruttivo che dovrà continuare ben oltre.

ATTIVITÀ SVOLTA NELL'ANNO 1995

Come già detto, in questo periodo il Nucleo, oltre che nell'espletamento dei filoni di attività a regime, è stato particolarmente impegnato in nuovi compiti collegati con l'azione del Governo diretta a fronteggiare le pressanti esigenze del Paese in tema di investimenti, occupazione, infrastrutture del territorio e sviluppo delle aree depresse, con particolare riguardo alle situazioni di emergenza.

In tale quadro — al fine di fornire una informazione sintetica, ma aggiornata — si richiamano, per quanto concerne le principali attività a regime:

1. *Accordi Stato-Regioni.*

Come è noto, attraverso tali accordi il Governo ha inteso attivare un processo sistematico di accelerazione della realizzazione degli investimenti pubblici immediatamente eseguibili forniti di copertura finanziaria per favorire ogni opportunità di nuova occupazione.

In tema di attuazione, questa linea di lavoro presenta numerose difficoltà poiché prevede il superamento delle cause che bloccano di fatto la realizzazione totale o parziale di progetti in parte « incagliati » per motivi tecnici, amministrativi, finanziari. Il primo passo consiste in un censimento completo dei progetti programmati dalle amministrazioni centrali e regionali muniti di copertura finanziaria e nella ricognizione degli ostacoli esistenti. L'analisi deve condurre per ogni singolo caso alla individuazione dei singoli atti necessari e dei soggetti competenti a compilarli, definendo un preciso calendario per il perfezionamento degli atti necessari da parte delle amministrazioni centrali e locali a tutti i livelli territoriali, come pure per l'avvio e la conclusione dei lavori. Per ogni singolo caso viene individuato un responsabile di procedimento, con il quale si conducono le verifiche degli stati di avanzamento delle azioni specifiche. Il Centro Elaborazione Dati del Nucleo, partendo dalle schede del censimento iniziale, quotidianamente le aggiorna, informatizzando ed elaborando in maniera omogenea i dati e le informazioni raccolti. Su queste basi hanno luogo periodicamente le riunioni dei comitati di coordinamento degli accordi con le diverse Regioni.

Condizione ineludibile di successo per questa azione complessa risulta naturalmente, la collaborazione fattiva delle Regioni interessate, con le quali il Nucleo deve instaurare un colloquio continuo di analisi e di verifica delle ipotesi e delle schede.

In tale processo il Nucleo deve assicurare lo snodo dell'azione attuativa nei confronti delle amministrazioni centrali, mentre alle regioni spetta una analoga responsabilità per i propri interventi sul territorio e per quelli locali.

L'attività in questo settore, nell'anno 1995 può essere riassunta come segue per gli accordi in fase attuativa:

a) *Accordo con la Regione Toscana*: si è concluso il terzo monitoraggio; ormai l'accordo coinvolge 643 progetti per una spesa di MD 16.657: di questi 43 sono già conclusi e 190 sono in corso, con una occupazione annuale media di 32.000 unità. Dall'anno in corso anche i progetti finanziati con fondi europei saranno monitorati nell'accordo. Una intesa speciale per le aree di crisi esistenti nell'ambito regionale è stata firmata, il 12 maggio 1995 a Grosseto, dal Ministro del Bilancio e dal Presidente della Regione Toscana. Il quarto monitoraggio dell'Accordo è in via di attuazione;

b) *Accordo con la Regione Piemonte*: è stato avviato il secondo monitoraggio e sono state isolate talune situazioni particolari che avevano ostacolato la conclusione del primo: l'area dei progetti si estende a poco meno di 1.000;

c) *Accordo con la Regione Liguria*: è stato concluso il primo monitoraggio e sono stati individuati taluni determinati problemi nel settore della viabilità e dei trasporti, che vengono affrontati mentre inizia il secondo monitoraggio, che coinvolge circa 220 progetti;

d) *Accordo di programma con la Regione Marche*: si è concluso il secondo monitoraggio, per il quale una componente di laboriosità è pervenuta dai progetti concernenti la viabilità e il porto di Ancona. Su 230 progetti circa, ne sono già stati ultimati il 12 per cento ed un altro centinaio sono in corso.

Procedono anche i lavori preparatori destinati a concludersi con la definizione di accordi con le Regioni:

e) *Abruzzo*: sono stati avviati incontri tecnici, per la verifica di una ricognizione globale dei progetti che potrebbero essere oggetto di accordo;

f) *Molise*: con la Presidenza della Regione si sta già procedendo alla verifica dei progetti di competenza regionale, a seguito di apposito incontro con la Regione a fine settembre;

g) *Lombardia*: i lavori preparatori, che avevano già avuto una fase intensa nella prima parte del primo semestre dell'anno, sono ripresi in settembre e se ne prevede un progresso già molto significativo entro l'anno corrente;

h) *Friuli-Venezia Giulia*: ad una collaborazione tecnica già avviata da tempo per l'attuazione del protocollo di intesa per l'area triestina dell'8 luglio 1994, si è aggiunto più recentemente il formale consenso politico per l'accordo. È previsto un incontro tecnico preparatorio a Trieste;

i) *Umbria*: la elaborazione sperimentale delle schede ha raggiunto uno stato di concretezza avanzato, tale da costituire ormai la premessa per una dichiarazione di intesa.

Anche per questi casi, il lavoro di costruzione degli accordi si basa sul continuo reciproco aggiornamento dei dati che vengono informatizzati dal Centro Elaborazione Dati del Nucleo.

2. *Attività di valutazione per l'utilizzo di fondi diversi.*

a) *Protocollo d'intesa per l'Area Triestina (8 luglio 1994).*

Il Nucleo ha fattivamente collaborato:

all'esame studio di prefattibilità « Progetto Trieste: per il rilancio economico dell'area friulana »;

alla verifica dell'attuazione dell'intesa, presso il Comitato per il Coordinamento delle iniziative per l'occupazione, delle opere di competenza Ministero dei Lavori Pubblici, Ministero del Tesoro, Ministero dei Trasporti, Ministero degli Affari Esteri, Regione Friuli-Venezia Giulia, FS S.p.A., ANAS;

all'istruttoria con ANAS e regione Friuli-Venezia Giulia, dei progetti previsti nel Trattato di Osimo riguardanti opere stradali;

verifica del protocollo d'intesa presso la P.C.M., con particolare riguardo alle opere stradali.

b) *Piano di disinquinamento per il risanamento del territorio del Sulcis-Iglesiente.*

Per tale piano il Nucleo ha attivamente contribuito alla realizzazione di:

Accordo di Programma (28.6.1994) per la Realizzazione dell'impianto di gassificazione del carbone Sulcis (gara internazionale);

Accordo di Programma (3.5.1994) per l'attivazione del Piano di risanamento del territorio del Sulcis-Iglesiente.

c) *Programma interventi urgenti per lo sviluppo economico e sociale della Sardegna in attuazione articolo 13 dello Statuto Speciale (ex L. 23.4.1994 n. 402)*

È stato esaminato, dapprima, l'intero programma, poi la proposta stralcio della Regione per gli anni 1994-1995.

d) *Accordo di programma Val Basento:*

Messa a punto dei riferimenti valutativi e delle integrazioni progettuali necessarie all'istruttoria relativa all'acquisizione dei cespiti ENI da parte del Consorzio per lo sviluppo industriale della provincia di Matera.

e) *Programma pluriennale di interventi in Campania (ex legge 80/84).*

Nell'anno 1995 si è proceduto alla Valutazione dei prospetti di:

« Ammodernamento della linea metropolitana di Napoli delle F.S. »;

« Integrazioni delle reti acquedottistiche e sistema di serbatoi nell'Alto Calore »;

nonché a fornire adeguato supporto tecnico per l'avvio ad attuazione di progetti approvati:

« Bonifica e risanamento delle aree industriali dismesse in Bagnoli di Napoli »;

collaborazione tecnica al Ministero dell'Ambiente per l'area ad alto rischio ambientale di Bagnoli.

f) Fondi strutturali.

Su incarico ricevuto dal Ministro, il Nucleo di Valutazione si è attivato per fornire il proprio apporto all'attività di programmazione dei fondi strutturali basandosi sostanzialmente sui seguenti criteri:

fornire indirizzi per la valutazione *ex ante*, coerenti con le indicazioni della Commissione e adeguati alle esigenze interne, che fossero utilizzabili sia per i programmi già approvati e non ancora avviati, sia per quelli già trasmessi e non ancora approvati, sia per quelli non ancora trasmessi e in corso di elaborazione;

assumere prevalentemente un ruolo di supporto delle amministrazioni pubbliche in campo valutativo, rendendo disponibili, secondo i casi, la sola metodologia valutativa o anche la consulenza diretta per la sua applicazione concreta;

definire una metodologia semplificata, ma allo stesso tempo completa, per soddisfare le principali esigenze valutative, sia sul piano dei contenuti (efficacia, efficienza, fattibilità tecnico-amministrativa) sia sul piano della coerenza con le successive fasi attuative ed i relativi fabbisogni valutativi (a livello intermedio ed *ex post*).

Su questa proposta valutativa, il Nucleo ha elaborato delle « linee guida », che rappresentassero uno strumento di orientamento pratico per la valutazione *ex ante* e non interferissero nella competenza dei soggetti attuatori nella selezione dei progetti, ma che agevolasse questa delicatissima fase attuativa, contribuendo alla individuazione di interventi efficaci, efficienti e fattibili.

Peraltro, dall'analisi sistematica dei documenti di programma disponibili sono emersi notevoli problemi ricadenti soprattutto nella fase attuativa dei programmi.

Al fine di soddisfare, sia pure parzialmente, l'esigenza fondamentale dell'attività valutativa di supportare in modo oggettivo e trasparente la selezione degli interventi finali e la loro concreta realizzabilità, il Nucleo si propone quindi di cercare di riprendere il discorso interrotto in materia di valutazione *ex ante*, per definire, in merito alle valutazioni intermedie ed *ex post*, un approccio valutativo coerente con la situazione attuale e capace di adattarsi alle diverse esigenze emergenti dall'attuazione dei singoli programmi.

Su richiesta del Servizio Politiche di Coesione si è proceduto anche alla valutazione di programmi comunitari sulla telefonia mobile digitale - GSM, proposti sul QCS 1994-1999 del Mezzogiorno. Più in particolare, si sono esaminati:

il progetto operativo GSM presentato dal Consorzio Omnitel - Pronto Italia;

il programma telecomunicazioni mobili, proposto dalla STET.

g) Attività di valutazione conseguente alla soppressione della ex Agensud (articolo 7 decreto-legge 32 dell'8.2.1995).

L'articolo 7 del decreto legge in epigrafe, convertito con legge 104 del 7 aprile 1995 contiene nuove norme sulla prosecuzione ed il completamento degli interventi finanziati sulla legge n. 64 del 1986 e non revocati in base al disposto del comma 1 dello stesso articolo 8 (trattasi dunque degli interventi i cui lavori sono risultati « consegnati e materialmente iniziati alla data del 30 novembre 1993 » ovvero le cui procedure di affidamento in appalto sono risultate in corso a quella stessa data).

Per l'applicazione di tale normativa sono stati risolti problemi interpretativi e definiti aspetti procedurali, tenuto anche conto di quanto disposto in materia dal CIPE. A tal fine, il Nucleo ha elaborato documenti di studio sotto il profilo giuridico-amministrativo e proceduto alla definizione delle linee-guida per la valutazione delle varianti stesse, recepite nella circolare dell'On. Ministro 16.3.1995 (G.U. 27.3.95, n. 72).

In questo particolare settore il Nucleo ha esaminato numerose perizie di variante.

h) Valutazione di progetti di variante di progetti FIO. Sono state valutate molte perizie di variante FIO. In numerosi altri casi è stato necessario richiedere elementi informativi ed/od atti formali necessari per consentire l'esame del caso.

i) Progetti finalizzati CNR:

progetto « Beni Culturali »: la valutazione si è conclusa positivamente, il progetto è stato licenziato con raccomandazioni, ed è stato approvato dal CIPE.

Sono invece in corso:

progetto « Ambiente e Territorio »: sono state avviate con il CNR riunioni per i comparti interessati, al fine di accelerare la raccolta dei dati e delle informazioni necessari. Sono pure in corso confronti e raccordi con il precedente progetto dedicato allo stesso tema;

progetto compatibilità elettromagnetica negli apparati e nei sistemi elettrici ed elettronici;

progetto materiali speciali e tecnologie avanzate II;

biotecnologie;

tecnologie chimiche innovative;

Madess II (materiali e dispositivi per l'elettronica dello stato solido);

prevenzione dei comportamenti, a rischio psicologico e sociale nell'età evolutiva.

In questa linea di lavoro, a parte l'attività di coordinamento dei singoli capofila responsabili dei progetti, il Nucleo ha promosso la

costituzione e l'attività di un gruppo congiunto Bilancio-MURST-CNR, al fine di individuare metodologie di valutazione aggiornate e comparabili con quelle impiegate da qualificate strutture internazionali (ONU, OCSE, WB), come pure procedure capaci di condurre ad una individuazione più precisa delle responsabilità per ogni atto necessario.

1) *Attività del Centro Elaborazione Dati.*

Il C.E.D. del Nucleo di Valutazione degli investimenti pubblici sviluppa, aggiorna e cura l'esercizio di tutte le applicazioni attualmente in essere. Dette applicazioni coprono tutte le attività « massive » del Nucleo.

In dettaglio le applicazioni in esercizio sono:

Accordi di programma Stato-Regioni per l'accelerazione degli investimenti pubblici: gestione della banca dati e del software applicativo, analisi e normalizzazione delle informazioni acquisite, stampa delle schede intervento, dei tabulati e dei prospetti riepilogativi;

Leggi pluriennali di investimento: gestione della banca dati e del software applicativo, analisi e normalizzazione delle informazioni acquisite per:

mantenimento dei dati aggiornati per la stampa annuale dell'Allegato alla Relazione Previsionale e Programmatica,

stampa, a fronte di richieste estemporanee, di situazioni per legge e/o per capitolo di bilancio.

Progetti FIO: gestione della banca dati e del software applicativo per:

aggiornamento dei dati a seguito di revoche e riallocazioni deliberate dal CIPE,

aggiornamento dei dati a seguito delle erogazioni effettuate dalla Cassa Depositi e Prestiti,

aggiornamento dei dati a seguito dei rapporti del Nucleo Ispettivo, aggiornamento dei dati a seguito delle richieste di variante istruite dal Nucleo di Valutazione,

stampa, a fronte di richieste estemporanee, di tabulati e prospetti riepilogativi;

Progetti ex articolo 20 L. 67/1988: gestione della banca dati e del software applicativo per:

aggiornamento dei dati a seguito dei finanziamenti deliberati dal CIPE;

stampa, a fronte di richieste estemporanee, di tabulati e prospetti riepilogativi;

Censimento degli Istituti d'Arte Italiani: gestione della banca dati e del software applicativo per:

aggiornamento dei dati del censimento,;

stampa, a fronte di richieste estemporanee, di tabulati e prospetti riepilogativi;

Partecipazione alla Commissione per la definizione della Rete Telematica pubblica (Ministero P.T.);

Partecipazione al Gruppo di lavoro per l'informatizzazione del Ministero presso il Servizio AA.GG. e Personale;

Collegamento OLIS con OCSE per la documentazione.

m) Attività di valutazione per l'utilizzo dei fondi di cui al T.U. 30 marzo 1990 n. 76.

(Ripristino del patrimonio edilizio privato danneggiato dagli eventi sismici del 1980/82)

Il decreto legge n. 398/93, convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 493, all'articolo 2, comma 6, pone il divieto ai comuni di dar corso ad appalti per nuove opere pubbliche gravanti sul fondo di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 76/90 (Testo Unico delle leggi per gli interventi nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982) salvo deroghe mediante autorizzazioni del Ministro del Bilancio e della programmazione economica, sentito il CIPE, che a tal fine si avvale di un apposito Comitato per la verifica della connessione funzionale dell'opera con il ripristino del patrimonio edilizio pubblico e privato nonché della congruità e funzionalità anche economica degli interventi.

Il CIPE il 3 agosto 1993 ha dettato direttive di carattere generale riguardanti i contenuti delle richieste di autorizzazione ed è stata deliberata la costituzione del Comitato che deve procedere all'esame delle opere per le quali viene richiesta l'autorizzazione ed esprimersi sulla loro ammissibilità.

Detto Comitato è stato costituito con decreto del Ministro del Bilancio e della P.E. del 30 settembre 1993 e successive integrazioni, con la partecipazione di membri del Nucleo che operano in collaborazione con Dirigenti della Direzione Generale dell'attuazione e del Ministero dei Lavori Pubblici.

È da rilevare che la legge n. 93 del 4 dicembre 1993 di conversione dell'ultimo decreto legge 398/93 ha subordinato l'utilizzo delle risorse assegnate per opere pubbliche ad una autorizzazione rilasciata « sulla base di una verifica di congruità e funzionalità anche economica degli interventi » effettuata dal Comitato, le cui valutazioni, quindi, assumono rilevanza determinante.

Nelle precedenti relazioni si è dato conto dei criteri di analisi delle richieste presentate dai Comuni che il Comitato si è preventivamente dato. Essi sono:

- a) criterio dell'ammissibilità;
- b) criterio della fattibilità;
- c) criterio della funzionalità;
- d) criterio della congruità.

Inoltre le azioni di verifica e la modulistica specifica, elaborate dal Comitato, sta dando i risultati attesi.

Durante il 1995 il Comitato ha esaminato n. 204 progetti ed il CIPE ne ha approvati nelle sedute dell'11.1.95, 10.5.95 e 8.8.95 complessivamente n. 33.

Alla realizzazione delle opere i comuni dovranno provvedere mediante espletamento di gare da effettuarsi con le procedure previste dalle vigenti normative e comunicare al Ministro del bilancio la data dell'avvenuta consegna dei lavori che deve avvenire entro centottanta giorni dalla data di rilascio dell'autorizzazione del Ministro del bilancio.

Qualora entro tale data la predetta consegna non abbia luogo l'ente interessato dovrà darne comunicazione al Ministro del bilancio e prospettare una diversa utilizzazione della somma relativa.

Un risultato interessante sul piano operativo immediato e su quello della futura programmazione riguarda la delibera assunta dal CIPE il 10.5.95 in merito al costo massimo ammissibile di insediamento proposto dal Comitato. A tale proposito il Comitato ha svolto ricerche dirette ad identificare un valore, da usare come riferimento per l'esame delle proposte che si muovevano da provenienza e presupposti eterogenei. Tenendo conto della particolare complessità geomorfologica dei luoghi e dello stato di disagio sociale si è riconosciuto idoneo un costo massimo per abitante pari a 10 milioni di lire, pur lasciando alla responsabilità valutativa del Comitato il compito di esaminare costi superiori da ammettere solo nei casi nei quali il loro rapporto con i benefici si dimostri positivo.

3. « Libro Bianco » sugli investimenti pubblici: ricognizione sulla cantierabilità di grandi progetti infrastrutturali e di servizi.

Il Nucleo di Valutazione è stato impegnato negli ultimi mesi in un complesso lavoro di ricognizione sulla cantierabilità in tempi brevi di grandi progetti infrastrutturali e di servizi ed ha collaborato con il Dipartimento Economico della Presidenza del Consiglio dei Ministri nella redazione del relativo « Libro Bianco », che sarà tra breve pubblicato a cura della Presidenza medesima.

La ricognizione ha preso l'avvio dall'esigenza, avvertita dal Governo, di far fronte al problema dell'accentuata flessione degli investimenti pubblici in Italia, che si sta riflettendo pesantemente tanto, sotto l'aspetto strutturale, sul ritardo del Paese nella dotazione di infrastrutture economiche rispetto agli standard europei, quanto, sotto quello ciclico, sulla capacità del sistema di dare una risposta ai problemi occupazionali, che permangono gravi soprattutto nelle regioni meridionali.

La restrizione delle autorizzazioni di spesa, resasi necessaria per contenere il disavanzo ed il rapporto dell'indebitamento sul PIL, è stata certamente la causa principale del declino negli ultimi anni, anche se attenuata dalla presenza di rilevanti residui passivi. Ad essa si sono peraltro associate, aggravandone gli effetti, talune debolezze strutturali del sistema, che investono tutti i momenti dell'iter progettuale: da quelli dell'individuazione di obiettivi e strategie in coerenti quadri programmatici e del passaggio, quindi, alla definizione proget-

tuale dei singoli interventi, a quelli del superamento, per i progetti elaborati e finanziati, delle fasi amministrative, e talora giurisdizionali, che ne condizionano l'avvio o, se interrotti, la ripresa.

In questa situazione, si è avvertita la necessità di riprendere con maggior vigore i tentativi, con i quali già in passato si è cercato di contrastare i motivi di debolezza che affliggono il procedimento di impostazione e realizzazione degli investimenti pubblici, attraverso azioni orientate verso due obiettivi: da un lato, nel breve periodo, a facilitare, anche attraverso, opportune, se pur circoscritte, innovazioni normative, il superamento degli ostacoli che si frappongono all'effettiva cantierabilità di progetti già definiti, in specie di quelli di grandi dimensioni, e dall'altro, in un quadro temporale necessariamente più lungo, ad avviare quelle riforme strutturali che appaiono indispensabili per rendere più fluido il meccanismo della spesa in conto capitale.

In linea appunto con questo disegno, il Ministro del Bilancio e della programmazione economica ebbe a trasmettere al Presidente del Consiglio dei Ministri, alcuni mesi or sono, un primo elenco dei principali grandi progetti pubblici in difficoltà di avvio o di ripresa, perché al livello di Governo si potessero definire le linee d'azione più opportune, anche di carattere normativo, per facilitarne lo sblocco e contribuire così a dare in tempi ravvicinati una risposta, anche se parziale, ai problemi anzidetti.

Attraverso una serie di contatti con i principali soggetti — amministrazioni, enti e società — operanti nel campo infrastrutturale e dei servizi, il Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici è successivamente pervenuto ad una più estesa ricognizione degli interventi di grandi dimensioni, giacenti in settori strategici per l'economia nazionale, che ha consentito di integrare quel primo elenco con l'indicazione di altre importanti iniziative.

L'argomento appare rilevante e non sembra fuori luogo dedicarvi uno spazio adeguato.

Nel censimento degli interventi si è assunto come limite minimo di costo, salvo che in alcuni casi particolari, il parametro (equivalente a circa 50 miliardi di lire) indicato a livello comunitario per i « grandi progetti ». Sono stati compresi nell'indagine i progetti articolati in più interventi d'importo inferiore, ma suscettibili di essere considerati unitariamente in quanto tra loro connessi per obiettivo e per area. Per i progetti di completamento di opere avviate e non ultimate (che si sono rilevati in verità una frazione alquanto ridotta degli interventi censiti) si è tenuto conto, ai fini della rilevazione, del costo globale delle opere, ancorché negli elenchi sia stata indicata la spesa ancora da sostenere per la loro ultimazione, nonché la sua incidenza percentuale sul costo complessivo. Ciò in vista della possibilità che tra i criteri di priorità, per le azioni da condurre per sbloccare i progetti censiti, si assumesse anche quello di concentrare gli sforzi sugli interventi già in parte realizzati e quindi capaci di essere attivati con risorse relativamente ridotte.

Tra i progetti di dette dimensioni, la ricognizione si è mossa con il criterio di rilevare quelli per i quali — tenuto conto dei requisiti indispensabili per la loro realizzazione o ultimazione (progettazione

esecutiva pronta o rapidamente definibile, copertura finanziaria assicurata o reperibile, superamento delle fasi procedurali amministrative) — si potesse ritenere, con un inevitabile ampio margine di approssimazione dovuto alla complessità della materia, che le carenze in uno o più di tali requisiti fossero suscettibili di soluzione in un tempo (12 mesi) relativamente breve.

I settori infrastrutturali e di servizi sui quali, con i criteri esposti, si è mossa l'indagine sono i seguenti:

- idrico;
- irrigazione;
- ferrovie (ordinarie);
- ferrovie (alta velocità);
- viabilità (ordinaria);
- viabilità (autostrade);
- energia elettrica;
- esplorazione e produzione di idrocarburi;
- metanizzazione;
- interporti;
- trasporto marittimo;
- ambiente;
- infrastrutture a servizio dell'industria.

Sono restati fuori dall'indagine settori anche importanti (ad esempio, l'edilizia sanitaria), per i quali da un primo approccio o sulla base di informazioni già acquisite si è potuta rilevare l'inesistenza di progetti che avessero i requisiti dimensionali e di cantierabilità sopra indicati. Non si è inoltre tenuto conto dei progetti (quali ad esempio, quelli delle telecomunicazioni ed alcuni di quelli della viabilità ordinaria e dell'energia elettrica) risultati in possesso di tutti i presupposti per una pronta cantierabilità, non rispondendo i medesimi ai criteri e obiettivi dell'indagine.

Per ciascuno dei progetti è stato rilevato, dove possibile, sulla base dei dati forniti dagli enti proponenti, il numero previsto degli addetti direttamente necessari per la realizzazione delle opere. Date le diversità esistenti nella durata dei lavori dei singoli progetti, i dati occupazionali, per ragioni di omogeneità, sono stati espressi in termini di anni-uomo. Naturalmente non si tratta di tutta l'occupazione aggiuntiva intesa come posti di lavoro nuovi in cui impiegare unità lavorative disoccupate o in cassa integrazione. Per una parte, che la ristrettezza del tempo non ha consentito di valutare con sufficiente approssimazione, l'occupazione rilevata si riflette nell'impiego di lavoratori già formalmente occupati. Peraltro in una situazione di larga disoccupazione, qual è quella attuale, la distinzione anzidetta appare rilevante sul piano statistico, ma meno su quello

economico, dato che l'utilizzazione effettiva di addetti formalmente già « occupati » può non comportare la loro sottrazione ad un lavoro alternativo, ma contribuire a mantenere gli stessi nel circuito economico, evitando che permangano in forme di disoccupazione occulta.

Non è stata valutata l'occupazione indiretta sia perché si sarebbero avuti prospetti non omogenei per la carenza di dati in alcuni settori, sia perché essa non si presta agevolmente ad una imputazione territoriale, mentre obiettivo della ricognizione era anche quello di individuare le distribuzioni regionali dei prevedibili impatti occupazionali.

I dati acquisiti sono stati esposti, oltre che in prospetti riassuntivi, in singole tabelle, settore per settore, con una indicazione estremamente sintetica, per ciascun progetto, della situazione dei relativi requisiti di cantierabilità (finanziamento, progettazione, adempimenti formali). Per i soli progetti in ordine ai quali si è reso possibile acquisire, sulla base delle informazioni fornite dagli enti proponenti, elementi utili sui requisiti anzidetti e talora sulla loro possibilità di soluzione, è stata redatta un'apposita scheda sintetica. I dati in questione sono stati infine disaggregati per aree regionali.

Come emerge dai dati riportati nell'acclusa tabella, sono stati censiti 229 progetti, per un ammontare totale di investimenti di circa 58.000 miliardi di lire e per un'occupazione attivabile di cantiere di circa 425.000 unità, distribuite per il periodo di durata dei lavori, che varia, salvo rare eccezioni, da 2 a 5 anni.

Di tali progetti, 31 riguardano interventi di completamenti (e talora di potenziamento) di opere già in parte realizzate — nei settori irrigazione, viabilità autostradale, energia elettrica, interporti ed infrastrutture a servizio dell'industria — per un costo complessivo da sostenere di 6.146,95 miliardi (con un'occupazione di cantiere di 35.760 anni-uomo), a fronte di un costo globale delle opere, compresi i costi accantonati, di 22.762 miliardi.

La grande varietà delle situazioni non ha consentito di classificare analiticamente i motivi che concorrono a bloccare i progetti censiti. È stato peraltro possibile formulare, sulla base dei dati acquisiti, alcune osservazioni di sintesi, con riferimento ai tre fattori considerati: progettazione, copertura finanziaria e adempimenti formali.

Per quasi tutti gli interventi la progettazione esecutiva è apparsa ultimata o in via di completamento. Soltanto alcuni interventi, benché dotati di una progettazione parziale o ancora al livello di massima (quale, ad esempio, quello di riqualificazione globale dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria), si è ritenuto opportuno recepirli tra i progetti censiti in considerazione della particolare rilevanza dei riflessi che essi possono avere, sia in fase di realizzazione, sia in quella di regime, su aree in grave stato di crisi.

D'altro canto, per gli interventi (quali quelli nei settori ferroviario e stradale) che sono suddivisibili in tratte, cui si connettono altrettanti progetti esecutivi, un ritardo nell'ultimazione di alcuni di questi può non rappresentare un ostacolo per l'apertura dei cantieri, essendo possibile l'avvio dei lavori già interamente progettati.

Soltanto alcuni dei settori censiti — idrico, irrigazione, viabilità ordinaria e infrastrutture a servizio dell'industria — presentano il problema di una copertura finanziaria assente o insufficiente. Le risorse mancanti ammonterebbero a circa 11.465 miliardi di lire.

L'inserimento dei relativi interventi fra quelli censiti potrebbe apparire in contrasto con il criterio, cui si è ispirata la ricognizione, di selezionare i grandi progetti per i quali si potesse ritenere possibile, con un certo margine di approssimazione, la cantierabilità entro un termine abbastanza ravvicinato (12 mesi), dato che indubbiamente la disponibilità di una copertura finanziaria totale o quasi costituisce un requisito essenziale a questo fine.

La maggior parte dei progetti censiti presenta problemi di carattere formale, per la presenza di difficoltà nel superamento di una o più delle fasi procedurali amministrative cui è subordinata l'apertura dei cantieri o per fattori intervenuti a lavori iniziati (approvazione di perizie di variante, procedimenti transattivi, interventi sospensivi del TAR, ecc.).

Come specificato nel « Libro Bianco », di cui s'è detto, il Governo è impegnato a proseguire con determinazione in una serie di iniziative intese, soprattutto attraverso opportune innovazioni normative, a riflettersi in una sensibile semplificazione delle procedure e quindi in un'abbreviazione considerevole dei tempi necessari per l'avvio di interventi già definiti sul piano progettuale e dotati di copertura finanziaria o alla ripresa dei lavori interrotti per eventi emersi in corso d'opera.

Queste innovazioni, se rapidamente approvate, potranno far subito sentire i propri effetti nello sblocco di molte delle situazioni di stallo, in cui si trova (non soltanto per ragioni procedurali, ma prevalentemente per queste) la gran parte dei grandi progetti infrastrutturali e di servizi rilevati con la ricognizione anzidetta.

Obiettivo del « Libro Bianco » è infatti appunto quello, essenzialmente, di individuare — muovendo da una riflessione di fondo sulle ragioni del declino degli investimenti pubblici e dai risultati della ricognizione suddetta — le soluzioni che appaiono concretamente le più praticabili per facilitare la definizione in tempi brevi delle operazioni necessarie alla cantierabilità dei progetti censiti e, in un termine più lungo, per creare le condizioni perché la programmazione e attuazione degli investimenti pubblici possa avvenire con metodi razionali e snelli, non dissimili da quelli già affermatasi da tempo in Paesi di analogo livello di sviluppo.

La ricognizione compiuta sui grandi progetti d'investimento giacenti nei principali settori infrastrutturali ha portato all'individuazione di una serie di fattori ostativi di varia natura — progettuale, finanziaria e procedimentale — che ne impediscono l'avvio o, se interrotti, la ripresa.

Ai fini di un rilancio degli investimenti pubblici per il recupero del ritardo infrastrutturale dell'Italia rispetto agli standard europei, e per dare una risposta ai gravi problemi occupazionali, presenti soprattutto nel Sud, è stato delineato nel « Libro Bianco » un complesso di linee d'azione tendenti a rimuovere quegli ostacoli.

Alcune di tali linee si pongono l'obiettivo — in un quadro temporale necessariamente non breve — di porre rimedio alle inefficienze programmatiche e di progettazione persistenti a certi livelli, soprattutto regionali, essenzialmente con forme di assistenza tecnica in particolare nel campo valutativo. Altre linee d'azione sono volte invece, nell'immediato, ad una sollecita rimozione degli ostacoli, prevalentemente di carattere formale, che si frappongono all'avvio o alla ripresa di grandi progetti infrastrutturali e di servizi già definiti e senza gravi difficoltà di copertura finanziaria.

Il Nucleo di Valutazione offre il proprio contributo anzitutto sul primo versante, fornendo alle amministrazioni centrali e regionali che ne sollecitino l'apporto, un'attività di assistenza per l'impostazione ed elaborazione di programmi settoriali e/o territoriali d'investimento, nonché per la progettazione, valutazione e attuazione di specifici interventi, particolarmente nei settori suscettibili di cofinanziamento sui fondi strutturali dell'Unione Europea.

Sul secondo versante, introdotte le riforme normative indicate nel « Libro Bianco », sarà necessaria un'opera di monitoraggio intesa a verificare se ed in qual misura dalle riforme in questione derivino gli effetti sperati in tema di sblocco delle iniziative e, più in generale, di semplificazione delle procedure.

Un'azione del genere potrà consentire di aggiornare via il Libro stesso e fornire elementi — come rilevato nella premessa del medesimo — sia per le valutazioni del Presidente del Consiglio e dei Ministri interessati, sia per il periodico confronto con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le rappresentanze delle imprese.

Esiste un terzo aspetto della politica di rilancio degli investimenti pubblici, anch'esso rilevante. Occorre avere presente che una parte considerevole dei progetti censiti in importanti settori infrastrutturali presenta, come emerge dalla ricognizione anzidetta, forti carenze di copertura finanziaria, alle quali v'è da ritenere che, date le esigenze di contenimento del fabbisogno pubblico, difficilmente si potrà far fronte se non in misura parziale.

Potrà in questo caso essere avvertita l'esigenza di procedere, ai fini dell'accesso al finanziamento, all'individuazione dei progetti più rilevanti in termini di redditività socio-economica. Il Nucleo potrebbe essere chiamato in questo caso ad intervenire con valutazioni dirette o con attività di assistenza alle amministrazioni interessate.

4. Regioni meridionali, di cui all'obiettivo 1 dei Fondi strutturali europei.

I gravi problemi di ritardo nello sviluppo economico e di carenza di occupazione hanno indotto il Governo ad un forte impegno, in particolare per quanto concerne la ripresa e l'accelerazione degli investimenti, nei riguardi delle Regioni Campania, Sardegna, Calabria, Sicilia, Puglia e Basilicata. Al fine di mettere a fuoco i problemi delle singole Regioni e ricercarne le possibili soluzioni, sono stati organizzati incontri di lavoro tra le Giunte regionali ed una delegazione governativa composta da Ministri e da Sottosegretari. Il Nucleo di valutazione ha assicurato il supporto tecnico, coordinando

le istruttorie preliminari e preparando per ogni incontro schede tematiche ed altri elementi di conoscenza riuniti in un dossier.

Nel corso del primo semestre 1995 hanno avuto luogo incontri con le Giunte delle Regioni Campania e Sardegna.

a) Campania.

L'attività svolta dal Nucleo inerente alla regione Campania, ha un rilievo particolare in quanto essa si è affiancata alla messa a punto di un programma di rilancio dello sviluppo a medio termine, per il quale il Nucleo svolge da circa un anno un complesso lavoro tecnico di preparazione e di valutazione. Il procedimento messo in atto ha già prodotto progetti di investimento per circa 450 miliardi immediatamente cantierabili e controllati negli effetti diretti ed indiretti, quali il « progetto di bonifica e risanamento delle aree industriali dismesse di Bagnoli » e la « Città della scienza ».

La scelta di operare mediante un rigoroso procedimento di « programmazione per progetti » è anche il risultato di una specifica esperienza fatta dal Ministero del Bilancio con riferimento alla Campania che negli ultimi vent'anni ha ripetutamente richiesto iniziative speciali da parte del Governo centrale direttamente investito da problemi di « emergenza » occupazionale e di crisi produttiva, Iniziative delle quali si è potuto sistematicamente riscontrare l'inadeguatezza, al di là degli effetti più ravvicinati, rispetto alla natura ed alla complessità delle cause di crisi. L'occasione per intervenire in un'ottica di medio termine è stata offerta dal « piano triennale di sviluppo », disposto sull'articolo 4 della legge 80/84, in relazione al quale sono subentrati i poteri sostitutivi del Ministro del Bilancio, come espressamente previsto dalla legge stessa.

Il rallentamento del procedimento dovuto alle scadenze istituzionali delle elezioni regionali ed alla ricostruzione del governo della regione, si è incrociato con una fase particolarmente acuta di una ciclica crisi di apparato produttivo e dell'occupazione. Pertanto, benché la regione richieda innanzitutto l'accelerazione di una manovra di « blocco » dello sviluppo che da tempo la caratterizza, si è posta l'esigenza di attivare iniziative con immediata valenza di sostegno all'economia regionale ed all'occupazione.

Nell'ottica anzidetta, stante la parallela, più ampia iniziativa, si è proceduto ad una mirata individuazione e selezione di investimenti pubblici in grado di essere attivati a breve e di avere effetti significativi in termini di manovra congiunturale, ma, al tempo stesso, che non presentassero elementi di evidente contraddizione con il procedimento di programmazione in corso.

In tal senso sono stati individuati progetti di pubblico interesse, dotati di copertura finanziaria e delle condizioni di cantierabilità per un ammontare complessivo di circa 4.600 miliardi, dei quali 343 in opere di bonifica ambientale, 104 per centri scientifici e tecnologici, 500 in impianti energetici, 2.900 in opere ferroviarie, 100 in opere ospedaliere, oltre 500 in opere di grande viabilità, e circa 140 in opere idrauliche ed irrigue.

Accanto agli specifici progetti sono anche state individuate, altresì, alcune linee finanziarie dell'intervento pubblico segnate da

condizioni di rallentamento o di impedimento ma suscettibili di attivazione, per circa 1350 miliardi di cui: nel settore delle telecomunicazioni, per 846 miliardi, delle opere idriche, per 360 miliardi, dell'edilizia ospedaliera, per 56 miliardi, della edilizia universitaria, per 81 miliardi.

L'individuazione è stata accompagnata dall'accertamento degli elementi tecnico-amministrativi di rallentamento, il cui riconoscimento può esercitare di per sé un rilevante ruolo di « mobilitazione » degli investimenti, che potrà trovare uno sbocco operativo nella definizione di uno specifico accordo di programma.

In apposito incontro tenutosi il 5 giugno u.s. a Napoli, si è avuto un primo confronto sui progetti di investimenti con le amministrazioni della Regione Campania, della Provincia di Napoli e del Comune di Napoli, oltre al Prefetto, a parlamentari ed altri esponenti delle amministrazioni locali.

È stata fornita — ed è in corso — l'assistenza tecnica agli organi politici delegati per la messa a punto dell'accordo di programma diretto ad attivare il progetto di risanamento dei siti ex industriali in Bagnoli di Napoli.

b) Sardegna.

Il 26 giugno ha avuto luogo a Cagliari, l'incontro con la Giunta Regionale e con i rappresentanti delle Forze sociali.

È stato compiuto l'inventario delle risorse disponibili derivanti dai Fondi europei, dalla chiusura della L. 64/86 e dalle leggi speciali per la Sardegna (L. 402/94 per lo sviluppo della Regione, L. 644/94 per la Sardegna centrale). Le valutazioni effettuate (riferimento alla Tabella riassuntiva) portano ad un totale di risorse disponibili per investimenti nel periodo 1994-99 pari a circa 11.802 md., di cui 3.952 md. bloccati a causa di adempimenti autorizzativi di diversa natura e carenza di progettualità.

Il problema fondamentale da affrontare riguarda la revisione puntuale delle risorse utilizzabili e dei programmi predisposti per addivenire ad un quadro di utilizzo razionale e coordinato delle risorse che consenta di adottare provvedimenti diretti a rendere compatibili disponibilità e fabbisogni settoriali e ad attivare gli interventi necessari allo sviluppo del territorio. Non manca qualche elemento positivo, come la copertura deliberata dal CIPE del POP Sardegna per i primi tre anni di programmazione (circa 400 mld. di risorse statali), che consente l'attivazione del programma.

Sulla politica degli investimenti si eserciterà, in collegamento con la Regione, l'impegno di coordinamento del Ministero del Bilancio.

In tema di politica del lavoro i principali aspetti dell'azione governativa nel quadro di un coerente coordinamento di tutte le iniziative volte agli investimenti ed all'occupazione, riguarderanno:

priorità assoluta all'azione tesa ad utilizzare le risorse disponibili per investimenti intralciate da ostacoli di vario genere;

introduzione di strumenti flessibili per il mercato del lavoro e potenziamento dei servizi di impiego su scala decentrata;

gestione dell'emergenza occupazione ricorrendo a lavori socialmente utili ed eliminando situazioni che si avvicinano a posizioni di « rendita vitalizia »;

monitoraggio costante delle situazioni di crisi.

Già il 28 giugno aveva avuto luogo presso il Ministero del Bilancio la prima di una serie di riunioni dirette all'esame dei principali problemi emersi nell'incontro di Cagliari, al fine di approfondire e predisporre le soluzioni più idonee.

È all'esame del CIPE, per l'approvazione, lo stralcio 1994-95 del programma di interventi urgenti per la Sardegna, assegnando alla Regione MD. 334,5.

c) Calabria.

La ricognizione effettuata dal Nucleo di Valutazione (per la predisposizione della documentazione di supporto all'incontro Governo-Regione, tenutasi lo scorso 7 luglio) sulle principali linee di investimento pubblico ha confermato il ritardo dimensionale della rete infrastrutturale della Regione, penalizzata ulteriormente dalla scarsa funzionalità ed efficienza delle opere realizzate.

Particolari problematiche sono state riscontrate nei settori relativi a:

interventi sulle dighe e sui sistemi idrico-depurativi dove numerose opere risultano bloccate per problemi di natura progettuale e normativo-amministrativi e molte altre necessitano di fondi per i completamenti e le funzionalizzazioni necessarie;

interventi sui sistemi viari, in modo particolare relativamente all'autostrada Salerno-Reggio Calabria. Questa direttrice che rappresenta, non solo nel quadro dell'economia dei trasporti ma anche per lo sviluppo delle Regioni che attraversa, una infrastruttura di base determinante, risulta fortemente degradata con standard solo nominalmente autostradali;

interventi urgenti per il risanamento e lo sviluppo della città di Reggio Calabria dove, a fronte di una dotazione finanziaria di 600 miliardi, risultano avviati interventi per 86,8 miliardi;

programmi di competenza regionale ex legge 64/86 che vede trasferimenti bloccati, a valere sul PRS, per circa 279 miliardi di lire.

Elementi positivi risultano venire dall'andamento delle azioni avviate sulle aree di crisi:

messa a disposizione dei fondi necessari per gli interventi previsti nel 1995 per il potenziamento del porto di Gioia Tauro (delibera CIPE del 23.6.95);

iniziativa FS per la definizione di un polo per la costruzione e riparazione del materiale ferroviario a Saline Joniche.

d) Sicilia.

Il 14 luglio a Palermo si è svolto l'incontro con la Giunta della Regione Siciliana, che ha comportato un attento esame degli investimenti non realizzati e delle maggiori problematiche di sviluppo territoriale ed occupazionale.

Per la visita in Sicilia, da parte del Nucleo sono state preparate 28 schede sintetizzanti i dati significativi dei vari settori a cui afferiscono le opere più rilevanti.

I settori individuati sono stati: viabilità, trasporti, aree urbane, telecomunicazioni, infrastrutture, energia, sanità, ambiente, idrico, fondi U.E. e fondi speciali per il terremoto.

Dopo l'incontro, i problemi più rilevanti sono risultati di due categorie, la prima, che interessa tutta l'area del Mezzogiorno può sintetizzarsi in:

problemi di carattere finanziario: lo Stato ha debiti nei confronti delle Regioni e, sovente, tale situazione viene addotta come causa dei ritardi nell'esecuzione di opere pubbliche. Nello stesso tempo l'Italia non riesce ad utilizzare in pieno e tempestivamente le risorse comunitarie, il più delle volte dovute a ritardi (quando non assenze totali) nella progettazione e realizzazione delle opere da parte delle Regioni;

deficit di capacità di progettazione: la difficoltà di procedere alla progettazione delle opere e di dare corretta ed immediata attuazione alla nuova normativa sugli appalti. Difficoltà che è apparsa tanto maggiore in quelle Regioni — come la Sicilia — per le quali risultano approntate risorse in misura molto considerevole;

situazione di bilanci regionali: la situazione finanziaria delle Regioni meridionali è normalmente e generalmente difficile.

Come più puntuali e specifiche del territorio siciliano, sono emerse le tematiche inerenti l'utilizzo dei fondi residui sia della legge 64/86 che dell'Azione organica 6.3, per un ammontare globale di circa 1.300 miliardi.

Il Ministero del Bilancio, in funzione propositiva, nei mesi di agosto e settembre ha attivato, tramite i suoi uffici, da un lato una attività di verifica sullo stato contrattuale e contabile degli investimenti in essere, e dall'altro un supporto teso ad aiutare la Regione a realizzare una corretta riprogrammazione del piano organico regionale, nel quale si punti alla realizzazione ed al completamento di opere importanti, impedito spesso da ostacoli procedurali ed autorizzativi specie a livello locale.

Tale supporto dovrebbe anche aiutare la Regione sia a recuperare i fondi comunitari dei programmi passati (PIM e POP 89-93) che migliorare la qualità della nuova fase programmatoria 94-99.

Il settore delle infrastrutture di trasporto è stato uno dei temi su cui la Sicilia ha maggiormente evidenziato le carenze dell'intervento centrale.

Nel mese di settembre il Nucleo, anche sulla base di incontri e richieste puntuali avute con i rappresentanti locali, ha incontrato i rappresentanti dell'ANAS per cercare di poter realizzare una migliore redistribuzione delle scarse risorse, al fine soprattutto del completamento dell'autostrada Messina-Palermo come pure di superare l'«isolamento» dell'area sudorientale del «triangolo siracusano».

Si è infine evidenziato e stimolato un pronto e migliore utilizzo dei fondi residui sia del terremoto in Sicilia del 1991, che dei fondi ex Gescal, i cui residui ammontano a circa 4.000 miliardi. In proposito il Ministro della Protezione Civile prevede l'emanazione di un'ordinanza destinata ad avviare la riprogrammazione dei fondi.

e) Basilicata.

Il 2 agosto scorso si è tenuto a Potenza un incontro tra membri del governo statale ed i massimi esponenti del governo regionale lucano, con lo scopo di evidenziare i più rilevanti problemi che ostacolano nella Regione lo sviluppo delle aree territoriali e dei settori d'investimento e individuare le modalità e gli strumenti idonei alla soluzione dei problemi stessi.

Come negli altri analoghi casi, la preparazione è stata curata dal Nucleo di Valutazione degli investimenti pubblici, che ha predisposto 23 schede sintetizzanti i dati significativi dei vari settori ai quali afferiscono le opere, gli interventi ed i problemi di maggior rilievo. Su tale base, nel corso della riunione, si è svolto l'esame condotto unitamente ai rappresentanti del governo locale.

Sono stati ritenuti settori con elementi di criticità: viabilità, trasporti, aree urbane, telecomunicazioni, edilizia, sanità, energia, industria, idrico, fondi U.E., fondi speciali per il terremoto.

Nelle schede è stato dato speciale risalto ai problemi concernenti le infrastrutture al servizio del polo industriale di Melfi; l'Accordo di programma per la promozione della reindustrializzazione della Val Basento (energia ed industria); l'Accordo di programma acque Basilicata-Puglia; l'utilizzo di fondi per gli investimenti in edilizia sanitaria; l'elettrodotto Matera-S. Sofia.

L'incontro ha consentito di isolare e classificare le priorità risultanti dai più significativi problemi del territorio, quali appunto quelli attinenti ai settori idrico, industriale e dei trasporti.

A seguito della individuazione di crediti spettanti alla Regione per 92 miliardi afferenti il settore agricolo e forestale (legge 752/86 e 201/91), nello stesso agosto il CIPE, su proposta del Ministro del Bilancio, ha assegnato alla Regione Basilicata una prima tranche pari a 50 mld.

Il Nucleo, dopo l'incontro, ha seguito particolarmente i settori dell'edilizia sanitaria, scolastica e sovvenzionata, in relazione alle condizioni particolari della Regione. A questa sarà fornito supporto per favorire il superamento degli ostacoli che impediscono ancora il completo utilizzo dei fondi disponibili, nell'ottica di una costruttiva collaborazione programmatica, che potrà appena possibile trovare sbocco in accordi o intese.

f) Puglia.

Il 7 agosto 1995, a Bari, si è tenuto l'incontro Governo-Regione di confronto e verifica dell'andamento degli investimenti pubblici nel territorio pugliese.

L'attenzione è stata rivolta sui programmi o singoli interventi di investimento caratterizzati da difficoltà di carattere tecnico, amministrativo e/o finanziario e sugli strumenti e procedure di risoluzione. In particolare, i presenti hanno convenuto sulla necessità di incidere rapidamente sui settori di investimento individuati come a maggior impatto socio-economico sul territorio: si tratta (come evidenziato nel dossier sulla Regione Puglia predisposto dal Nucleo di Valutazione degli investimenti pubblici) degli investimenti ENEL, ANAS, Ferrovie dello Stato, Motorizzazione Civile, di quelli relativi al settore idrico ed ambientale, alle aree di crisi, ai programmi di competenza regionale ex legge 64/86 e a quelli cofinanziati dall'Unione Europea.

Da parte dell'Amministrazione locale è stata, inoltre, posta l'attenzione sulla situazione di grave indebitamento della Regione (tale problema, peraltro già all'esame del Ministero del Tesoro, condizionando la capacità di impegno dell'Ente si ripercuote sulla programmazione degli investimenti in opere pubbliche) ed avanzata la richiesta, al Ministero del Bilancio, di assistenza nella azione di risanamento avviata.

Per quanto riguarda gli strumenti e le procedure a sostegno dell'azione di rilancio degli investimenti pubblici, oltre all'esigenza di una sollecita attivazione della cabina di regia regionale, è stata ribadita la volontà di pervenire alla rapida definizione di un *Accordo Stato-Regione*, anche prevedendo una *utilizzazione iniziale* dell'Accordo sui programmi di investimento economicamente e socialmente già indicati come più significativi.

Il 12 settembre, al fine di dare seguito a quanto definito nell'incontro del 7 agosto 1995, si è tenuta, presso il Nucleo di Valutazione degli investimenti pubblici, una apposita riunione operativa tra Ministero del Bilancio e Regione Puglia con la quale sono stati individuati ambiti ed obiettivi del lavoro per la messa a punto dell'Accordo Stato-Regione Puglia.

È stato predisposto un calendario di incontri con Amministrazioni ed Enti (ENEL, ANAS, Ferrovie dello Stato) nonché azioni per la puntuale verifica degli investimenti di competenza regionale ex legge 64/86; nella prima quindicina di ottobre seguiranno le riunioni di verifica negli ulteriori settori di investimenti presi in considerazione.

5. Accelerazione e semplificazione delle procedure.

È proseguita l'attività mirante ad individuare le cause più frequenti delle strozzature che si verificano durante l'attuazione dei progetti di investimento pubblico per formulare proposte costruttive.

Nel momento attuale si stanno studiando, in costante interscambio di punti di vista con altre amministrazioni, ed in particolare la

DICOTER del Ministero dei LL.PP, due diverse, ma complementari, linee di miglioramento delle funzioni autorizzatorie dei progetti pubblici:

a) poiché la causa principale nei ritardi di approvazione risiede nell'assenza o nella inadeguatezza delle norme locali di uso del territorio, si sta studiando con la DICOTER la possibilità di rendere obbligatoria, nella stesura o aggiornamento dei PRG comunali e degli altri strumenti di pianificazione territoriale, l'adozione di norme tecniche unificate redatte dal CNR sulla base degli studi approfonditi che quest'organo ha recentemente promosso (nel quadro del progetto finalizzato Pubblica Amministrazione);

b) armonizzazione delle procedure di rilascio dei pareri tecnico-amministrativi di competenza delle amministrazioni centrali mediante la chiarificazione dei ruoli e delle fasi di svolgimento delle procedure di concertazione già previste dall'attuale legislazione (conferenze di servizi).

Secondo la proposta che si sta sviluppando, i progetti di investimento in opere pubbliche sarebbero accompagnati, nel loro stadio di « progetto preliminare », da analisi di fattibilità sotto i profili rilevanti. La documentazione così allestita sarebbe verificata separatamente sotto i diversi profili economico, ambientale, urbanistico (e, ove ricorra storico-artistico) entro una tempistica delimitata e senza ricorrere, in questa fase, all'indizione di una vera e propria conferenza dei servizi.

Sulla base delle prescrizioni emanante da ciascuno degli organi competenti per materia (quando non vi sia parere negativo in assoluto), l'amministrazione di spesa procede alla redazione di progetti di massima a carattere definitivo.

Successivamente, un apposito ufficio dell'amministrazione centrale (il Nucleo di Valutazione, od apposito organo da incardinarsi alla PCM, secondo gli orientamenti espressi nel recente Libro Bianco) accerterebbe la congruità delle modifiche rispetto alle prescrizioni, per quanto attiene alle opere di interesse statale, ovviamente di concerto con l'amministrazione vigilante che ha espresso la prescrizione.

Analogo accertamento verrebbe svolto da un servizio apposito delle Giunte regionali, per quanto attiene alle opere di interesse delle Regioni e degli enti da queste vigilate.

Una volta approvato allo stadio di progetto di massima, l'intervento potrebbe procedere, con l'impiego di Conferenze di servizi, sino allo stadio di progetto esecutivo. Una Conferenza dei Servizi finale non dovrebbe a questo punto fare altro che accertare la corrispondenza dei nuovi elaborati di dettaglio alle configurazioni di massima delle opere.

6. Attività amministrativa generale.

In tale settore il Nucleo ha svolto quella normale attività di ogni Pubblica Amministrazione che può così essere riassunta:

bilancio (predisposizione di elementi per il bilancio di assestamento 1995 ed il bilancio previsione 1996 e proiezione triennale 1995-99);

analisi carichi di lavoro;

predisposizione bozza di schema di regolamento in tema di società miste per la gestione di servizi pubblici (articolo 13, L. 498/92);

contributo alla preparazione DL aree depresse;

esame della legislazione riguardante le OO.PP. delle Regioni Campania ed Abruzzo;

esame e proposta di emendamenti per il Gabinetto del Ministro allo schema di Decreto Legge 3.4.1995 n. 101 riguardante norme urgenti in materia di lavori pubblici;

esame schema decreto-legge che modifica l'articolo 21 della legge 13.9.82 n. 646 in materia di subappalti di opere pubbliche;

contributi sulla tematica della previdenza complementare e per audizione Ministro sulle privatizzazioni;

fornitura all'Ufficio Legislativo di elementi di risposta per la parte di competenza;

attività collegata alla gestione del personale. A quest'ultimo proposito, si può ricordare che tra febbraio e maggio 1995 sono venuti a scadere diversi incarichi, conferiti a membri del Nucleo quattro anni prima. Ogni ipotesi di rinnovo ed ogni nuova candidatura sono state vagliate con rigore, considerando la professionalità, la produttività e la disponibilità dei singoli, al fine di pervenire alla formulazione di un apprezzamento motivato sulla idoneità degli interessati rispetto alle esigenze del Nucleo: così, da un organico completo di 30 unità ai primi di febbraio si è scesi, ai primi di maggio, a 27, di cui 2 a tempo parziale, con avvicendamenti e conferme. Gli assistenti sono attualmente 2 su un organico di 15.

Il personale di supporto è ottimo, ma numericamente ai minimi termini; finora la situazione ha potuto essere fronteggiata anche perché buona parte dei membri del Nucleo di Valutazione utilizza direttamente computers e sistemi di scrittura.

Occorrerà considerare la possibilità di:

coprire i posti vuoti in organico con nuovi componenti qualificati;

allargare l'organico dei membri del Nucleo di almeno 5 unità;

completare gradualmente con elementi idonei l'organico degli assistenti, attingendo anche ad Amministrazioni diverse dal Bilancio;

procedere ad un rafforzamento dei supporti con pochi elementi capaci (informatica, archivio, copia).

Sembra giusto rilevare, in chiusura, che il notevole carico di lavoro esperito è stato compensato dalla forte motivazione che ne è conseguita e che ha finora consentito, malgrado condizioni di lavoro talvolta disagiati, di supplire alle difficoltà con lo spirito di servizio.

7. Attività di ricerca in collaborazione con la Commissione Tecnica per la spesa pubblica.

In attuazione dei compiti di approfondimento assegnati al Nucleo nell'ambito della propria attività istituzionale, è stata avviata una ricerca in collaborazione con la Commissione Tecnica per la spesa pubblica, su « La politica degli investimenti pubblici negli anni '90: le tendenze e le prospettive in una fase di transizione della finanza pubblica », che dovrebbe concludersi nel corso del 1996.

La ricerca mira a fare il punto della situazione in questi anni di passaggio fra la prima e la seconda metà degli anni '90; più che ad un quadro sistematico, il lavoro dovrebbe puntare ad indagare su alcuni degli aspetti più salienti ed interessanti che stanno caratterizzando l'impostazione e l'attuazione della politica degli investimenti pubblici nel nostro Paese, in particolare: schemi e strumenti di attuazione della programmazione, obiettivi perseguiti e valutazione degli investimenti, controllo della spesa per investimenti e contabilità pubblica, forme e strumenti di partecipazione del capitale privato.

La ricerca vuole mettere in luce alcune tendenze in atto e l'incidenza che esse possono in prospettiva avere sulla programmazione degli investimenti pubblici. Su questi aspetti, la ricerca si concentrerà per evidenziarne, secondo il caso, i meccanismi di funzionamento ed i risultati finora conseguiti, la rilevanza ed il ruolo ad essi attribuibili e concretamente svolti, gli effetti prodottisi o preventivabili sulla programmazione degli investimenti pubblici.

Saranno di volta in volta effettuati, laddove possibile e significativo per lo svolgimento della ricerca, alcuni confronti con similari esperienze di altri Paesi e approfondimenti specifici in chiave settoriale.

8. Varie.

Contributi sulla tematica della previdenza complementare e per l'audizione del Ministro sulle privatizzazioni.

Riesame e aggiornamento del precedente studio del Nucleo del 1993 sul tema della razionalizzazione e sviluppo dell'offerta idropotabile, al fine di delineare una proposta operativa eventualmente utilizzabile anche nel quadro della prossima legislazione di bilancio.

PROGRAMMI FUTURI

Le indicazioni sopra riportate, che illustrano l'attività del Nucleo nel 1995, consentono di evitare una diffusa elencazione dei lavori — in particolare per quelli a regime — che la struttura dovrà continuare a svolgere, nell'ambito dei compiti ad essa assegnati.

Può essere utile ricordare soltanto:

a) in tema di accordi Stato-Regioni, l'impegno è aumentato considerevolmente, perché:

gli accordi già stipulati sono entrati concretamente nella fase attuativa, con la necessità di un dialogo intenso e costante che riguarda la situazione particolare di ogni singolo progetto;

nuovi accordi con altre Regioni sono in fase di maturazione avanzata, il che comporta nuove esigenze di natura organizzativa ed operativa;

b) la pubblicazione del « Libro Bianco » sulle grandi infrastrutture sta dando luogo ad una nuova fase di lavoro diretta ad accelerare gli investimenti, tenendo conto anche delle realtà territoriali che emergono dagli accordi, proprio per quel ruolo di coordinamento che è peculiare del Ministero del Bilancio;

c) gli incontri del Governo con le Giunte delle sei Regioni dell'obiettivo 1 (Campania, Sardegna, Calabria, Sicilia, Puglia e Basilicata) hanno aperto un filone di attività particolarmente impegnativo che deve condurre ad affrontare, e risolvere, i singoli problemi emersi nelle sei Regioni, con le quali sarà necessario gestire una dialettica di stimoli e di azioni concrete. È possibile che a tal fine siano utilizzati anche intese parziali, che costituiranno la premessa per arrivare anche ad accordi generali come per le altre Regioni;

d) la predisposizione, utilizzando il costante lavoro di aggiornamento compiuto dal Centro Elaborazione Dati del Nucleo, dei dati relativi alle leggi pluriennali di spesa, da utilizzare per la Relazione previsionale e programmatica;

e) di intesa con la Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, si stanno definendo i termini e le modalità di attuazione della ricerca: « La politica degli investimenti pubblici negli anni '90: analisi e prospettive nell'attuale fase di transizione della finanza pubblica ».

PROPOSTE

a) È opportuno che la metodologia adottata per la valutazione sia conosciuta dagli interessati prima della presentazione dei programmi e/o progetti e che tale metodologia sia di facile comprensione.

Ciò faciliterebbe la collaborazione con i soggetti presentatori nel reperimento preventivo degli elementi conoscitivi necessari al Nucleo per condurre le analisi. Sulla base di un attento screening delle norme legislative e delle delibere del Consiglio dei Ministri e del CIPE, il Nucleo può predisporre criteri e metodologie di valutazione, da approvare, secondo i casi, dal CIPE o dal Ministro.

b) È sempre attuale il problema dell'assistenza alle Amministrazioni pubbliche ed ai soggetti per essa operanti in campo valutativo: si tratta di suggerire ed eventualmente adottare le modalità di analisi più appropriate per progetti o programmi, sia per diffondere la cultura della valutazione, sia perché questo possa aver luogo con punti di riferimento unitari. Il Nucleo potrebbe includere nel proprio programma di:

redigere un manuale operativo ad uso della P.A., sulla traccia del prossimo « manuale pratico » di Pearce (OCSE), traducendolo parzialmente e adeguandolo, con propri contributi originali, alla realtà italiana;

rendere disponibili « linee guida » per l'attività di valutazione concernente l'attuazione del QCS-Mezzogiorno 1994-99 e degli altri interventi cofinanziati da Fondi europei.

c) Sembra utile assicurare un passaggio per il CIPE (deliberativo, informativo) degli accordi Stato-Regioni e dei monitoraggi attuativi degli accordi stessi, al fine di rendere più efficace e tempestiva la collaborazione delle diverse Amministrazioni centrali, che le Regioni si attendono tramite il Ministero del Bilancio.

d) È sempre attuale il tema delle opere incompiute, in relazione alle quali si dovranno compiere scelte coerenti di interventi o di abbandoni, rese particolarmente delicate dalla scarsità di risorse finanziarie pubbliche. Il Nucleo potrebbe redigere un documento relativo ai criteri e metodi utili per rendere trasparenti i processi decisionali relativi ai completamenti di particolari tipologie di progetti ed assicurarne la fattibilità economico-finanziaria. Tale documento potrebbe essere presentato al CIPE e costituire un orientamento per le scelte prioritarie.