

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

Doc. XIII
n. 1-sexies

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI PER L'ANNO 1992

*(Allegata, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge 17 dicembre 1986,
n. 878, alla Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1993)*

Comunicata alla Presidenza il 30 settembre 1992

dal Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

(REVIGLIO)

e dal Ministro del Tesoro

(BARUCCI)

INDICE

Premessa	Pag.	5
<i>Capitolo I</i>		
Programma nazionale straordinario di investimenti in sanità »		18
<i>Capitolo II</i>		
Piano nazionale degli interventi nel settore idropotabile	»	68
<i>Capitolo III</i>		
Programma di interventi <i>ex lege</i> 11 febbraio 1991, n. 43 per il recupero della qualità dei Servizi Postali	»	71
<i>Capitolo IV</i>		
Programmazione Settore Trasporti	»	79
<i>Capitolo V</i>		
Settore «Beni Culturali, Artistici e Turismo»	»	91
<i>Capitolo VI</i>		
Attività specifiche:		
1. Contratto di programma tra Ministero dell'ambiente e Gruppo FIAT	»	99
2. Programma aggiuntivo di reindustrializzazione per Taranto ..	»	101
<i>Capitolo VII</i>		
Osservatorio sugli Investimenti Pubblici	»	103
<i>Capitolo VIII</i>		
Altre attività	»	110

SECRET

CONFIDENTIAL

SECRET

PREMESSA

Nelle relazioni sull'attività svolta dal Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici negli anni precedenti, non si è mancato di accennare al consolidamento ed all'ampliamento dell'attività del Nucleo seguita all'entrata in vigore della legge 17 dicembre 1986, n. 878, concernente la "disciplina del Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici e disposizioni relative al Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica".

Consolidamento ed ampliamento che l'evoluzione legislativa dal 1988 ha confermato soprattutto con le disposizioni contenute nelle Leggi Finanziarie che si sono succedute fino ad oggi, le quali hanno arricchito di ulteriori punti di riferimento l'attività del Nucleo di Valutazione, conferendo al CIPE la possibilità, "al fine di promuovere la tempestiva realizzazione di programmi coordinati di investimento", di deliberare, su proposta del Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica, d'intesa con i Ministri interessati, il finanziamento, a valere sui mezzi recati dalle leggi di settore.

In tale quadro il CIPE, Gabinetto economico del Governo, ha con crescente frequenza attraverso precise delibere sollecitato e prescritto - come elemento necessario per l'istruttoria che deve precedere decisioni di investimento - l'intervento del Nucleo per assicurare a progetti e programmi le valutazioni tecnico-economiche di competenza, soprattutto in tema di rapporto costi/benefici. Ha progredito così, anche nell'azione politica di governo, il processo di generalizzazione delle procedure di valutazione che, già delineato dalla legge 878/1986, risponde all'esigenza di adeguare in Italia l'itinerario di assunzione delle decisioni di investimento pubblico alle consuetudini ed alle necessità dell'Europa moderna e degli altri Paesi più avanzati.

Anche nel periodo di attività riguardante il corrente anno 1992 il Nucleo, in attuazione delle direttive del Segretario Generale della Programmazione, ha continuato a svolgere la propria attività nei tre principali filoni nei quali si articola l'attività del Nucleo stesso secondo la legge n. 878 del 1986 e cioè l'istruttoria dei finanzia-

menti relativi ai progetti "immediatamente eseguibili", l'istruttoria tecnico-economica sia delle iniziative legislative del Governo in materia di investimenti sia 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.

L'istruttoria alla quale sono sottoposti dal Nucleo i piani ed i progetti presentati si articola in un complesso di operazioni di verifica e di valutazioni, tendenti a) ad accertare l'esistenza dei requisiti giuridici di ammissibilità delle istanze di finanziamento, b) ad esaminare nel merito i singoli interventi sotto i diversi aspetti tecnici, economici e finanziari.

In ordine alla verifica dei requisiti giuridici, si provvede anzitutto, in via propedeutica, ad accertare se le richieste di finanziamento rispondono sul piano formale a tutte le condizioni poste dalla legge e dal CIPE. Le delibere di quest'ultimo ed in particolare quella del 12 maggio 1988 hanno disposto, com'è noto, che sarebbero state ammis-

sibili le istanze di finanziamento presentate da Amministrazioni centrali e regionali (le uniche legittimate ad accedere ai fondi in questione) che fossero:

- relative ad investimenti per un ammontare complessivo (incluse le spese già sostenute o coperte da altre fonti di finanziamento) non inferiori a 15 miliardi, ovvero a 10 miliardi per i progetti di disinquinamento delle acque e di smaltimento dei rifiuti;
- volte ad ottenere un finanziamento non superiore a 230 miliardi ovvero, per i progetti di disinquinamento delle acque e di smaltimento dei rifiuti, a 100 miliardi di lire;
- relative a progetti realizzabili entro un periodo massimo di 4 anni e "immediatamente eseguibili", cioè dotati dei requisiti giuridici e tecnici per potere procedere alla consegna dei lavori entro 120 giorni dalla pubblicazione della delibera del CIPE di concessione del finanziamento;

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- riferite ad opere destinate a restare di proprietà pubblica e immediatamente utilizzabili subito dopo la loro ultimazione;
- riguardanti interventi che a) avessero carattere infrastrutturale se rivolti allo sviluppo e all'ammodernamento dell'agricoltura, b) non riguardassero il comparto abitativo se rientranti nel settore edilizio, c) non risultassero configurabili come basati su una mera aggregazione di iniziative indipendenti;
- riferite ad interventi che non godessero già di una specifica totale copertura finanziaria su altre fonti e che non contenessero richieste di finanziamento di costi relativi ad opere già realizzate o comunque già appaltate, né di mera revisione prezzi di opere già finanziate;
- riferite a progetti per i quali il valore del flusso differenziale netto dei benefici attesi, attualizzato al tasso dell'8%, risultasse non inferiore a zero.

La condizione che di fatto richiede gli accertamenti più complessi è quella riguardante l'"immediata eseguibilità" dei progetti nei termini previsti dalla delibera del CIPE. Le amministrazioni interessate vengono tempestivamente informate attraverso continui contatti, anche per le vie brevi, degli adempimenti mancanti, la cui tempestiva definizione avrebbe rappresentato una condizione indispensabile perché i progetti potessero essere considerati ammissibili al finanziamento, a seguito, ovviamente, della positiva valutazione nel merito.

L'esame di merito è condotto nell'intento anzitutto di verificare:

- l'effettiva presenza di una domanda da soddisfare e la sua rilevanza sui piani economico e sociale;
- l'idoneità dell'intervento a costituire una soluzione appropriata per il soddisfacimento della domanda stessa sul piano tecnico e gestionale;

- la capacità dell'intervento a remunerare il capitale investito, ad autofinanziarsi nel tempo e a non dipendere da particolari misure esterne per la sua sopravvivenza ove ciò non fosse fisiologico in relazione alla natura dell'intervento stesso.

Si perviene quindi ad evidenziare il grado di rilevanza riconoscibile a ciascun intervento in relazione ai parametri di valutazione indicati nella delibera CIPE, ossia il grado di convenienza ad investire nell'intervento proposto, misurata in termini di incremento stimato del prodotto e di contributi attesi in relazione agli obiettivi di sviluppo settoriali e territoriali.

In particolare si procede per ciascuno dei piani o dei progetti a verificare:

- la convenienza economica dell'intervento, misurata in termini di valore attuale netto e saggio di rendimento interno economico;

- la capacità dell'intervento di offrire un contributo positivo in relazione agli obiettivi di politica economica previsti dalla normativa, quali l'incremento dei livelli occupazionali e di reddito nelle fasi di cantiere e di regime, lo sviluppo del Mezzogiorno, il riequilibrio e lo sviluppo di aree settoriali e territoriali sulla base dei relativi piani o programmi;

- talune particolari attitudini dell'intervento e particolarmente la sua capacità di contribuire al risanamento e alla salvaguardia ambientale con particolare riferimento alle aree ad elevato rischio, all'attuazione delle linee di intervento della politica comunitaria ed all'attivazione del relativo cofinanziamento, di mobilitare finanziamenti su altre fonti, di consentire il completamento e l'utilizzazione di opere già parzialmente realizzate, di migliorare l'equilibrio della bilancia dei pagamenti, di inquadrarsi nei campi di intervento della Banca Europea per gli Investimenti ai sensi dell'art. 130 del Trattato di Roma, di promuovere la realizzazione di programmi di rilevante valore per lo sviluppo scientifico e tecnologico o per la valoriz-

zazione del patrimonio artistico e culturale, considerati anche i relativi riflessi sul valore e la qualità dei flussi turistici.

Anche nel corso dell'esame di merito frequenti sono i contatti con i rappresentanti delle Amministrazioni proponenti, intesi ad ottenere maggiori chiarimenti e dettagli su singoli punti.

Un notevole impegno, poi, è derivato al Nucleo dalla presentazione, da parte di Amministrazioni centrali e regionali, di proposte di varianti, anche molto significative, ai progetti in corso d'opera; l'esame e la valutazione di tali varianti ha dato luogo ad una tematica ampia e talvolta complessa che è stata affrontata sul piano tecnico-economico tenendo conto delle valutazioni originarie che avevano costituito la base per la decisione di finanziamento e sul piano giuridico avendo attenzione alla evoluzione della situazione iniziale per successivi pronunciamenti di organi giurisdizionali (sentenze, sospensive, ecc.) e tecnici (sovrintendenze, capitanerie di porto, ecc.) o di governo locale.

Con occhio attento alla osservanza dei criteri dianzi accennati, il Nucleo, anche nel corrente anno 1992, ha continuato a svolgere la sua attività istruttoria di piani e progetti relativi ai vari settori.

Occorre peraltro precisare che anche nel corso del suddetto periodo - così come per l'anno precedente - l'attività complessiva del Nucleo ha risentito della mancanza di fondi speciali, che, per le particolari congiunture economiche del paese, il Governo non ha destinato ad interventi per pubblici investimenti di natura straordinaria.

L'attività si è concentrata nella valutazione di piani di intervento o di modifiche dei suddetti piani per i quali si renda necessario l'esame e l'approvazione del CIPE. Detto lavoro è stato svolto alla luce dei criteri stabiliti dal CIPE stesso.

Le istruttorie hanno concluso nella definizione e nella messa a disposizione del Ministro del Bilancio e

della Programmazione Economica degli elementi che hanno consentito al Ministro stesso di formulare le proprie proposte al CIPE.

Si può rilevare come l'attività istruttoria abbia richiesto elaborazioni anche complesse dei dati prospettati e un dialogo serrato con i soggetti proponenti, sia per chiarire in dettaglio tutti gli aspetti della situazione all'esame, sia per acquisire la dimostrazione documentale delle circostanze enunciate negli elaborati sottoposti all'esame del Nucleo.

Detto dialogo diretto, come pure i contatti, specie cartolari, assunti nel corso di tutte le istruttorie effettuate hanno costantemente favorito la diffusione delle tecniche e delle procedure di valutazione degli investimenti presso le Amministrazioni centrali e presso le Regioni e le Province autonome. In questa azione si è tenuta in particolare presente la concreta possibilità - ed è stata colta ogni possibilità in merito - di offrire alle Amministrazioni, in maniera coerente e unitaria, utili ele-

menti per la razionalizzazione e riqualificazione della spesa pubblica.

I principali filoni di attività del Nucleo - istruttorie su piani e programmi, diffusione di tecniche di valutazione, ricerche e studi - hanno comportato collaborazioni continue a titolo informativo e consultivo, che sono state attuate con tutte le strutture del Ministero, con il coordinamento del Segretario Generale della Programmazione, al fine di rendere più efficace e spedita l'azione specifica del Nucleo di Valutazione, come pure l'efficienza complessiva del Ministero del Bilancio.

Per condurre gli esami istruttori il Nucleo ha operato sia nel suo complesso, sia con specifici gruppi di lavoro, costituiti dai suoi organi direttivi ai sensi dell'art. 7 del D.M. 18 febbraio 1987, n. 90 riguardante "l'Organizzazione e le procedure per il funzionamento del Nucleo di Valutazione".

L'istruttoria tecnico-economica dei piani e progetti di investimento da sottoporre al CIPE o ai Comitati isti-

tuiti nel suo ambito ha riguardato nel 1992 numerosi piani
che di seguito vengono in dettaglio indicati.

CAPITOLO I**VALUTAZIONE DEI PROGETTI RELATIVI AL PROGRAMMA NAZIONALE
STRAORDINARIO DI INVESTIMENTI IN SANITA' PER IL TRIENNIO
1989-1991****1. Premessa**

L'art. 20 della L. 67/88 ha stanziato 30.000 miliardi per un programma decennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia, ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico e realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti.

La stessa norma ha previsto che il Ministro della Sanità, con proprio decreto (D.M. 321/89) definisse i criteri generali per la programmazione degli interventi.

Il primo programma triennale (1989-91) è stato formulato sulla base di 21 programmi delle regioni e delle provincie autonome e approvato dal CIPE il 3.8.1990. Per il primo triennio, il limite massimo di mutui contraibili a

carico dello Stato è pari a 7.900 miliardi (10.000 miliardi meno i 2.100 destinati al programma AIDS), a cui vanno aggiunti le quote di mutuo a carico delle amministrazioni proponenti, nonché gli apporti di autofinanziamento regionale.

Il già richiamato D.M. 321/89 stabiliva due stadi di valutazioni:

- a) l'esame degli studi di fattibilità (opere maggiori) e delle relazioni progettuali (opere minori), compiuto dal Ministero della Sanità;
- b) l'istruttoria sui progetti esecutivi da presentare al CIPE e al Ministero della Sanità, una volta approvati gli studi di fattibilità o le relazioni di cui al punto precedente.

Va in particolare osservato che, nella stragrande maggioranza dei casi, gli studi di fattibilità non sono stati inviati da parte delle Regioni insieme con i relativi programmi regionali, come previsto dallo stesso D.M. 321/89, ma solo successivamente (primi mesi del 1991). Pertanto, la prima fase di valutazione ha potuta avviarsi solo nel corso del 1991, ossia in prossimità della scadenza del primo triennio del programma straordinario.

La seconda fase di valutazione, concernente i progetti esecutivi, ha avuto inizio a partire dalla fine del 1991 ed è attualmente in corso.

Secondo le informazioni più recenti disponibili, riferite al marzo del 1992, gli studi di fattibilità e le relazioni trasmessi dagli enti proponenti ed esaminati dal Ministero della Sanità risultavano le seguenti:

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Progetti pervenuti	1.795
di cui:	
Progetti esaminati	1.498
di cui:	
Approvati	249
Approvati con prescrizioni	444
Con richieste di ulteriori elementi	104
Rinviati per carenze di documentazione	630
Differiti	28
Non di pertinenza dell'art. 20	43

Fino all'agosto 1992, dei 693 progetti approvati dal Ministero della Sanità solo 104 sono stati tradotti in esecutivi e per essi è stata avanzata richiesta di finanziamento al CIPE, dando così l'avvio alla seconda fase di valutazione, che coinvolge direttamente il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici del Ministero del Bilancio e della P.E.

2. Compiti del Nucleo

Il Nucleo è chiamato a valutare i progetti , secondo il dettato dell'art. 20 della L. 67/88, che così recita:

"I progetti sono sottoposti al vaglio di conformità del Ministero della sanità per quanto concerne gli aspetti tecnico-sanitari e in coerenza con il programma nazionale, e all'approvazione del CIPE che decide, sentito il Nucleo di valutazione per gli investimenti pubblici". I progetti a cui si riferisce la legge sono quelli che le Regioni inviano al CIPE in successione temporale dopo l'approvazione del primo programma triennale e che risultano suscettibili di immediata realizzazione. Si tratta perciò di progetti esecutivi immediatamente cantierabili.

La circolare congiunta dei Ministri della Sanità e del Bilancio, in data 11.9.91, precisa ulteriormente il ruolo del Nucleo.

In detta circolare viene ricordato che il progetto esecutivo va inviato al CIPE, "affinché il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici possa esprimere il pa-

rere di cui all'articolo 20 Legge 67/88 e pronunciarsi sull'immediata cantierabilità del progetto. Il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici si esprime entro 30 gg. dal ricevimento del progetto esecutivo salvo constatate rilevanti carenze nel materiale istruttorio, per ovviare le quali sarà richiesta opportuna integrazione".

Nel testo citato viene anche chiarito che per immediata cantierabilità va inteso che l'apertura dei cantieri deve avvenire entro il termine di 150 giorni e che i costi e il piano finanziario dei singoli progetti dovranno essere aggiornati alla data di presentazione degli elaborati.

In assenza di altre direttive più specifiche il Nucleo, come precisato più avanti, ha svolto il suo compito sulla base delle consuete valutazioni tecnico-economiche dei progetti (art. 1 L. 878/86), dando particolare risalto all'esame dell'immediata eseguibilità delle opere.

3. Progetti pervenuti, progetti esaminati, progetti finanziati

Fino all'agosto 1992 sono pervenuti al Nucleo 104 progetti esecutivi, di cui 65 relativi ad opere maggiori (incluse le residenze sanitarie assistenziali) e 39 a opere minori. Non tutti i progetti sono però muniti dell'approvazione definitiva del Ministero della Sanità, essendo in molti casi ancora in corso verifiche per l'adempimento delle prescrizioni imposte sugli studi di fattibilità, oppure per accertare la conformità con gli esecutivi; in altri casi poi si tratta di progetti inviati al CIPE da parte delle Regioni, ma non ancora approvati dallo stesso Ministero della Sanità.

Come può dedursi dalla tabella seguente solo 13 Regioni e province autonome hanno inviato copia dei progetti esecutivi, al momento della stesura di questo capitolo.

I progetti stessi sono, per altro, fortemente concentrati in 2 Regioni (Veneto ed Emilia-Romagna):

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	progetti inviati	progetti finanziati
Abruzzo	2	1
Basilicata	1	0
Campania	7	1
Emilia-Romagna	19	0
Friuli V. G.	4	1
Lazio	2	0
Liguria	1	0
Marche	3	0
Piemonte	1	0
Sicilia	6	3
Toscana	9	5
Veneto	41	25
Prov. Aut. Trento	8	1
TOTALE	104	37

I progetti sono stati tutti esaminati dal Nucleo, che provvede entro 30 gg. ad approntare la relazione o a sospendere i termini con relativa motivata comunicazione alle Regioni delle carenze rilevate nella documentazione inviata.

Il CIPE ha finanziato 37 progetti per una spesa di 444 miliardi nel primo triennio, di cui 377 con mutui a carico dello Stato.

Può essere opportuno ricordare che il CIPE stesso, nelle sue delibere che consentono l'accesso al mutuo a carico dello Stato, ha di volta in volta stabilito prescrizioni di varia natura, facendo proprie molte indicazioni fornite dal Nucleo nelle sue conclusioni istruttorie.

4. Criteri di valutazione

Tenendo conto di quanto previsto dal D.M. 321/89 e dalla circolare congiunta del Ministro della Sanità e del Bilancio in data 11/9/91, il Nucleo ha predisposto una griglia di valutazione differenziata in base alla tipologia dei progetti, con i seguenti elementi comuni:

- a) verifica dell'utilità sociale, della economicità e della coerenza del progetto con le linee di programmazione regionale e nazionale;

- b) verifica della completezza della progettazione esecutiva;
- c) verifica dei costi complessivi e dei tempi di esecuzione;
- d) verifica del piano finanziario;
- e) verifica dell'immediata realizzabilità e fruibilità dell'opera.

Non tutti gli aspetti elencati sono stati trattati con lo stesso grado di approfondimento, anche in considerazione del fatto che il Nucleo è chiamato ad esprimere il suo parere in una fase finale della presentazione dei progetti, ossia dopo che sono già stati approvati i piani regionali e gli studi di fattibilità. Ciononostante il Nucleo ha ritenuto opportuno soffermarsi su tutti gli aspetti progettuali, al fine di presentare al CIPE un quadro completo degli obiettivi e dei costi delle iniziative proposte.

4.1. Metodi di valutazione applicabili

A fronte del materiale progettuale pervenuto si è dovuto constatare che, nella maggior parte dei casi, non era possibile adottare il metodo costi-benefici.

In primo luogo, infatti, si è rilevata una carenza nelle informazioni di base e in particolare nell'analisi della domanda, tale da non permettere lo svolgimento di una completa analisi costi-benefici. In secondo luogo, in assenza di indicazioni particolarizzate sulle modalità di compilazione e articolazione della scheda progettuale, le analisi presentate appaiono disomogenee e difficilmente confrontabili. Infine, sussiste anche una difficoltà di ordine oggettivo nel tradurre in termini monetari i benefici dei progetti in assenza di indicazioni specifiche sui parametri nazionali da adottare.

L'analisi tecnico-economica del progetto è stata pertanto condotta partendo da una accurata ricostruzione della domanda attuale, potenziale e prevista, confrontando i dati del progetto con quelli dei piani regionali, con quelli

medi nazionali e con quelli ritenuti ottimali nelle linee di programmazione nazionale.

Il piano regionale, laddove completo e dettagliato per singoli bacini di utenza, corrisponde naturalmente a una ricognizione dei bisogni sanitari a cui fare riferimento nelle valutazioni. Nel caso invece di assenza di piano o di incompletezza dello stesso, i dati progettuali sono stati messi a confronto con parametri medi, che permettessero comunque di ricavare la coerenza o meno dell'intervento proposto.

Una volta completata l'analisi della domanda, si è proceduto in termini quasi automatici alla verifica della necessità dell'offerta prevista, ponendo a confronto la situazione esistente ("senza" intervento) con quella proposta in seguito ai finanziamenti ("con" intervento).

Sia per l'analisi della domanda che dell'offerta è stato utilizzato un sistema di indicatori di attività relativi al singolo presidio e alla USL nel suo insieme.

Considerando il parco progetti finora disponibile, il Nucleo ha potuto constatare che sia a livello di piani regionali che a livello di singoli progetti l'analisi della domanda è stata svolta in maniera piuttosto superficiale. Nella generalità dei casi, ad esempio, non si è tenuto conto dei seguenti aspetti:

- flussi turistici e domanda potenziale;
- mobilità in entrata e in uscita;
- interconnessioni tra offerta e domanda.

Per quanto riguarda l'offerta il Nucleo ha osservato che buona parte degli studi di fattibilità non contengono una soddisfacente analisi delle alternative progettuali, come invece richiesto dal DM 321/89.

I criteri seguiti per valutare la completezza del progetto esecutivo e la congruità dei costi consistono da un lato nell'accertare che il progetto sia pienamente sviluppato sotto tutti i profili (architettonico, strutturale

ed impiantistico) al fine di evitare, con la massima ragionevole probabilità, il ricorso a varianti in corso d'opera, e dall'altro, nel calcolare gli scostamenti tra i costi unitari di progetto e quelli parametrici assunti come riferimento dal Nucleo. I costi vengono esaminati anche sotto il profilo della completezza e della funzionalità delle opere al termine dei lavori, e quindi in termini di costi globali da sostenere "chiavi in mano" per rendere fruibile l'opera nell'arco del decennio previsto dal piano straordinario.

In merito al piano finanziario e all'immediata realizzabilità viene vagliata la completezza della documentazione presentata.

Oltre a una completa documentazione di natura amministrativa e autorizzativa, vengono richieste le opportune delibere che comprovino la copertura finanziaria degli interventi, qualora i finanziamenti siano assicurati anche tramite fonti proprie, alienazioni di beni patrimoniali, ecc.

4.2. Progetti ospedalieri

L'attività di valutazione dei progetti ospedalieri è stata sviluppata attraverso le seguenti verifiche:

- a) inquadramento dell'iniziativa nell'ambito programmatico nazionale, regionale ed a livello di USL, tenuto conto dei vincoli posti dal quadro normativo vigente;
- b) corrispondenza dell'offerta con la domanda;
- c) individuazione del costo totale del progetto "chiavi in mano" e valutazione parametrica dei costi di investimento e di gestione;
- d) copertura finanziaria del progetto "chiavi in mano";
- e) disponibilità della documentazione progettuale ed amministrativa necessaria ai fini dell'immediata cantierabilità delle opere.

L'esame del progetto avviene seguendo un ordine logico che consente di analizzare a fondo le diverse tematiche dell'iniziativa.

A. Inquadramento programmatico

In questa fase viene verificata, in primo luogo, se l'iniziativa proposta si inquadra quantitativamente nell'ambito delle linee programmatiche d'intervento fissate dalla ripartizione di massima per singole USL, ai sensi della deliberazione CIPE 3.8.'90 relativa all'approvazione del "Programma nazionale straordinario di investimenti nella Sanità per il triennio 1989-1991".

A norma del decreto 321/89 del Ministero della Sanità, alle Regioni è stato chiesto di formulare ed approvare, previa rilevazione del patrimonio immobiliare delle singole USL, un Programma decennale di investimenti nel settore socio-sanitario ex art. 20 L.F. 67/88, precisando gli interventi previsti in ciascun triennio.

Il passo successivo consiste quindi nel verificare la compatibilità economica e finanziaria del progetto con le

linee tracciate dalla Regione, anche alla luce delle eventuali modifiche da apportare in osservanza delle norme emanate in epoca successiva alla formulazione del Piano decennale da parte dell'Ente proponente (L. 407/90, L. 412/91).

B. Bacino di utenza: domanda ed offerta

L'analisi del bacino di utenza dell'iniziativa è basata sulla rilevazione e la stima dei bisogni quantitativi e qualitativi attuali ed ai diversi orizzonti temporali previsti dal Piano decennale regionale e, nel caso, da apposito studio condotto dalle USL interessate.

Tale esame riveste la massima importanza per il corretto dimensionamento delle opere ed è, per le opere maggiori, oggetto di specifiche indagini riportate nello studio di fattibilità.

Particolare attenzione è data ai vincoli previsti dalla L. 412/91 che impongono, tra l'altro, la disattivazione dei posti letto specialistici che non superano, in media annua, un tasso di utilizzazione del 75% ed alla ri-

conversione tempestiva degli ospedali che non raggiungono lo standard minimo di 120 posti letto.

Viene infatti accertato, con la Regione interessata, che contestualmente al completamento di nuove strutture ospedaliere o alla ristrutturazione di quelle esistenti, siano emanati atti programmatici volti ad operare le trasformazioni, gli accorpamenti e le disattivazioni necessari a raggiungere i parametri indicati dalla legislazione vigente.

C1. Costi di investimento

L'esame della documentazione progettuale e dei relativi costi è volta ad accertare che sia definito il costo totale dell'intero intervento e della sua ripartizione temporale sulla base di precisi programmi di attuazione messi a punto per ciascun triennio ed oltre del Piano decennale.

Gli elaborati devono avere la caratteristica di progetto esecutivo, intendendo tale termine non solo nell'accezione puramente tecnico-progettuale, ma anche finanziaria: pertanto vanno definiti i costi di ciascuna

componente e dell'insieme, a livello tale da considerarsi definitivi, chiavi in mano, a prezzi costanti.

Il passaggio ai costi a prezzi correnti è effettuato prevedendo, tra le somme a disposizione dell'Amministrazione appaltante, esclusivamente la revisione prezzi ammessa dalla normativa vigente sulle opere pubbliche.

Dopo l'esame dei computi metrici relativi alle diverse categorie di opere da realizzare, si perviene alla definizione dei costi di investimento, determinando le somme a base d'asta e verificando l'attendibilità delle voci che formano le somme a disposizione.

La valutazione dei costi d'investimento si conclude rilevando lo scostamento dei parametri di costo risultanti dall'esame, da quelli adottati mediamente nell'edilizia ospedaliera.

Viene, infine, accertato che il progetto abbia recepito le eventuali prescrizioni imposte dalla Commissione

Tecnica Regionale e dal Nucleo di valutazione del Ministero della Sanità.

C2. Costi di gestione

Il decreto 321/89 prevede esplicitamente che, nello studio di fattibilità delle opere maggiori, sia effettuata l'analisi dei costi e dei benefici sulla gestione dei singoli segmenti organizzativi, verificando le soluzioni in termini di contrazione dei costi di gestione, con particolare riferimento al costo del personale o di accrescimento della produttività e valutando i servizi che possono essere appaltati vantaggiosamente all'interno dell'ospedale.

Nel caso in cui l'Ente proponente dichiari la necessità di dover assumere, con l'iniziativa, nuovo personale medico o ausiliario, viene richiesta da parte del Nucleo la relativa delibera di approvazione dell'Amministrazione competente, i tempi operativi previsti e relative coperture finanziarie.

La valutazione dei costi di gestione si conclude ponendo in evidenza lo scostamento dei principali parametri gestionali del progetto dagli standard nazionali.

D. Piano finanziario

Accertati i costi complessivi dell'iniziativa proposta, il Nucleo verifica l'esistenza della relativa copertura finanziaria chiedendo alla Regione proponente di dimostrarla.

Nel caso in cui sia previsto l'autofinanziamento parziale tramite alienazioni del patrimonio immobiliare, all'Ente è richiesto di produrre una descrizione del bene, la valutazione dell'UTE o perizia giurata, la delibera di approvazione dell'alienazione con vincolo di destinazione del ricavato alla specifica iniziativa, ed il relativo flusso di cassa.

E. Immediata cantierabilità

Per progetto immediatamente cantierabile deve intendersi una iniziativa che presenta un livello di approfondimento progettuale, urbanistico, economico e finanziario

tale da rendere possibile l'apertura dei cantieri entro 150 gg. dalla delibera di approvazione del CIPE.

Tale termine, pertanto, comporta la necessità di accertare che tutti i principali adempimenti tecnico-amministrativi riguardanti il progetto proposto dalla Regione siano stati attuati.

La procedura di valutazione del Nucleo si conclude con un giudizio di sintesi sul progetto e la proposta di finanziamento totale o parziale dell'iniziativa, che può essere accompagnata dalla indicazione di proposte di prescrizioni volte a garantire l'efficienza e l'efficacia dell'iniziativa.

Le opere che in tale fase sono escluse dal finanziamento, potranno essere proposte al CIPE solo quando saranno forniti al Nucleo di valutazione tutti i dati e gli elementi necessari e sufficienti per sciogliere le riserve formulate.

Il Nucleo conduce l'attività istruttoria a stretto contatto con gli Enti proponenti, a cui propone in via formale quesiti precisi e richiede degli elementi di conoscenza necessari per l'istruttoria.

4.3. Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA)

Secondo il Progetto obiettivo "Tutela della salute degli anziani", nel triennio 1991/1993, utilizzando risorse previste all'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, dovrà essere realizzata la prima quota di residenze sanitarie assistenziali (RSA), da destinare, a regime, al 2% degli ultrasessantacinquenni (140.000 persone), per un totale di 30.000 posti residenziali. Tale consistenza dovrà, in linea di indirizzo, essere così ripartita:

- 60% per gli anziani non autosufficienti;
- 25% per gli anziani parzialmente autosufficienti;
- 15% per gli anziani autosufficienti ad alto rischio di invalidità.

Ne segue che le RSA devono essere intese come strutture sanitarie, prevalentemente per soggetti non autosufficienti, dotate di un carattere di innovatività che impedisca di confonderle con le attuali strutture socio-assistenziali.

Pertanto, in linea generale, i progetti di RSA sono stati esaminati dal Nucleo sulla base di una griglia che è comune alle strutture sanitarie, seppure integrata da parametri specifici.

Due aspetti peculiari sono stati oggetto di particolare attenzione nelle valutazioni del Nucleo:

- la verifica del rispetto dei criteri definiti nel DPCM del 22.12.89, che articola le RSA in nuclei funzionali, nonché la rispondenza al DPR 384/78 (richiamato dallo stesso DPCM), che riguarda l'abbattimento delle barriere architettoniche negli edifici pubblici;
- un esame dell'ammissibilità del finanziamento in base ai soggetti richiedenti e l'acquisizione delle necessarie

garanzie in merito alla destinazione al patrimonio sanitario pubblico delle opere proposte.

Un esame preliminare delle soluzioni progettuali ha messo in luce alcune incongruenze derivanti dall'aver fissato univocamente, tramite decreto, il limite massimo di superficie per utente. Ciò, infatti, comporta un rapporto squilibrato tra zona residenziale e zona sanitaria nel caso la RSA venga strutturata per alloggi. Nel caso invece la RSA sia strutturata per stanze, la zona sanitaria dispone di maggiore superficie (tanto più se gli utenti sono raggruppati nel numero di quattro per stanza).

Poiché la soluzione ad alloggi diventa possibile solo se in prossimità della RSA esiste una dotazione ospedaliera di livello ottimale, ne deriva che tale soluzione, che è poi la più confortevole, non è mai utilizzabile in territori poco dotati sul piano dell'assistenza sanitaria.

Dall'istruttoria dei progetti effettuata sinora, si rileva una certa difficoltà degli enti locali a presentare progetti rispondenti totalmente ai requisiti fissati dal

DPCM. Ciò deriva dal fatto che quei progetti sono stati iniziati prima della nuova normativa oppure sono relativi ad edifici già esistenti, generalmente a destinazione sanitaria, che vengono ristrutturati per gli usi delle RSA. In questi casi l'azione del Nucleo è consistita in una sollecitazione rivolta alle Regioni perché, pur tenendo conto dei vincoli esistenti, i progetti fossero rivisti in modo da avvicinarli quanto più possibile ai requisiti regolamentari prescritti.

Viceversa, la parte di progetti che ha origine più recente mostra un evidente impegno nel rispetto delle norme e degli standards.

Si deve poi rilevare un problema di carattere pregiudiziale che riguarda la totalità delle RSA. Molto spesso si tratta di immobili - terreni o manufatti - di proprietà di Opere Pie la cui collocazione istituzionale non è del tutto chiara e la cui funzione è, o almeno è stata, di natura prettamente assistenziale.

Le opere da eseguire, tuttavia, riguardano realizzazioni di RSA o trasformazioni in RSA e quindi ricadono nell'area sanitaria o, quanto meno, nell'ambito di un regime ben descritto dalle linee guida del Ministero della Sanità (27.10.89), laddove, al punto 4 e al punto 5 precisano che:

- "la duplice valenza funzionale - sanitaria e assistenziale - non deve incidere sul principio che gli interventi del PPI (1) devono riguardare il patrimonio destinato e vincolato al Servizio Sanitario Nazionale e come tale soggetto alle eventuali variazioni della titolarità, in analogia al restante patrimonio sanitario";

- "viene comunque fin d'ora chiarito che si tratta di una nuova tipologia edilizia sanitaria, di tipo extraospedaliero (ancorché realizzabile per ristrutturazione di sedi ospedaliere dismesse), nella quale è massima l'integrazione dei servizi sanitari con quelli socio-assistenziali. Le RSA possono anche essere attivate in complessi polifunzionali, in cui siano presenti anche

(1) Piano Poliennale di Investimenti

altre attività sanitarie (ad es. sede distrettuale) e socio-sanitarie; in quest'ultimo caso si rende necessario definire le titolarità patrimoniali, in modo da distinguere il patrimonio sanitario da quello socio-assistenziale".

Dal questo punto di vista, l'azione del Nucleo è consistita nella raccolta, promozione e diffusione di quelle iniziative regionali indirizzate a risolvere il problema suesposto. Le soluzioni più idonee sono state adeguatamente pubblicizzate.

A titolo di esempio, la Regione Liguria ha stabilito, con propria legge 3.4.1991, che anche altri specifici soggetti con personalità giuridica pubblica, oltre alle USL, possano accedere ai mutui purché:

- le strutture che beneficiano del mutuo siano vincolate alla "destinazione sanitaria" con vincolo pubblico;
- il vincolo abbia una durata di 30 anni dalla concessione del mutuo;

- la USL possa esercitare il diritto di prelazione in caso di alienazione;

- il prezzo di vendita da definire al momento dell'alienazione tenga conto dell'avvenuto finanziamento pubblico.

4.4. Altri interventi inclusi nel piano straordinario

Per gli altri interventi previsti dal piano decennale il processo valutativo è alquanto semplificato, disponendo spesso delle sole relazioni illustrative. Sebbene in alcuni casi sia stato indispensabile da parte del Nucleo chiedere copia completa del progetto esecutivo, in altri casi - quali l'acquisto di forniture - non si può parlare di veri e propri "elaborati esecutivi", quanto piuttosto di disciplinari di gara sufficientemente dettagliati.

In generale, il Nucleo si è preoccupato di vagliare i seguenti aspetti:

- a) completezza e funzionalità dell'opera o degli acquisti (con particolare attenzione alle opere complementari necessarie per la messa in funzione);
- b) garanzia dell'immediata eseguibilità e dell'immediata utilizzazione del bene;
- c) assicurazione del corretto utilizzo del personale;
- d) congruità dei costi di investimento e di gestione e loro copertura.

5. La qualità del materiale progettuale pervenuto

La qualità progettuale delle proposte presentate al CIPE risente ovviamente dell'ampia articolazione delle linee di intervento, prevista dal Piano straordinario di investimenti in sanità, che ha comportato inevitabilmente una notevole varietà del materiale progettuale inviato per la valutazione.

Nel Piano sono infatti ricompresi interventi di differente impegno tecnico e finanziario, dovendo far riferimento a strutture e impianti di diversa natura e complessità (dai distretti ai grandi ospedali, dalle piccole ristrutturazioni ai grandi complessi edilizi, dai modesti impianti tecnologici alla messa a norma di interi complessi ospedalieri, etc.).

L'aspetto qualitativo è stato, anche per questo, oggetto degli indirizzi proposti alle Regioni per la presentazione delle richieste di finanziamento, sia sul piano normativo (con disposizioni di carattere generale, come il D.M. Sanità n. 321/89, e specialistico, come il DPCM 22.12.89 sugli standard delle RSA) sia sul piano programmatico (con l'adozione di specifiche "linee guida" da parte del Ministero della Sanità).

Ciò nonostante, il livello qualitativo delle proposte sin qui esaminate dal Nucleo è risultato, pur con alcune significative eccezioni, mediamente insufficiente per diverse ragioni.

Alcune di queste sono certamente legate proprio alle difficoltà dei proponenti di adeguarsi all'iter formativo dei progetti desumibile dalla normativa applicativa citata.

Come già ricordato in precedenza, il D.M. 321/89 ha previsto due possibili iter di elaborazione progettuale prima della presentazione delle proposte di finanziamento al CIPE: il primo concernente le "opere maggiori" (cioè ospedali, RSA o interventi di rilevante impegno tecnico e finanziario) ed il secondo le "opere minori".

Per le prime è prevista la presentazione di studi di fattibilità (art. 7 del citato D.M. 321) sottoposti all'approvazione del Ministero della Sanità, ottenuta la quale viene presentato un progetto esecutivo al CIPE ed al Ministero della Sanità, sul quale lo stesso Ministero della Sanità verifica ulteriormente la "conformità" allo studio già approvato.

Per le opere minori è invece previsto direttamente l'invio dei progetti esecutivi, corredati da una relazione

illustrativa, al CIPE ed al Ministero della Sanità, sui quali quest'ultimo esprime un proprio parere.

5.1. Le principali carenze di ordine generale riscontrate

L'esame delle proposte sin qui pervenute evidenzia non trascurabili manchevolezze, soprattutto sui punti seguenti:

- modalità di compilazione e completezza degli studi di fattibilità;
- articolazione dei piani finanziari;
- completezza della progettazione ed effettivo livello di esecutività delle opere;
- modalità di presentazione e aggiornamento dei piani sanitari regionali.

Gli studi di fattibilità, sebbene il D.M. ne preveda una puntuale articolazione, sono spesso risultati piuttosto poveri di contenuti e di modesto livello tecnico (per non

parlare della pressoché totale assenza dell'analisi costi-benefici, pur prevista dalla normativa).

Tali carenze di partenza hanno avuto un impatto negativo rilevante sulla qualità dei progetti esecutivi proposti, poiché hanno finito per influire su quasi tutti gli aspetti da considerare ai fini della "immediata realizzazione" (tecnici, economici, finanziari, amministrativi e programmatici).

Non va sottaciuto in proposito che, ogni qualvolta si trattava di opere maggiori dalla realizzazione complessa, i proponenti avrebbero dovuto proporre una elaborazione progettuale di buon livello, essendo stati posti in condizioni di non essere distratti da eventuali insorgenti problemi relativi alla fattibilità degli interventi. Le Regioni infatti avevano la possibilità di avvalersi di una fase intermedia di confronto e di dialogo con il Ministero della Sanità e di gestire quindi l'elaborazione degli studi senza la preoccupazione di dover affrontare "al buio" l'impegno tecnico e finanziario derivante dalla progettazione esecu-

tiva perché i rischi di errore sarebbero stati ridotti al minimo possibile.

Il fatto che la gran parte delle Regioni non abbia saputo cogliere appieno questa opportunità ha comportato per il Nucleo un notevole impegno valutativo e la necessità di tenere rapporti continui con le Amministrazioni regionali, al fine di giungere ad una più corretta e più certa elaborazione progettuale ed alla trasmissione di chiarimenti ed integrazioni. Lo stesso è in pratica avvenuto anche per le opere minori.

Un'altro degli aspetti che hanno determinato un insufficiente livello qualitativo delle proposte presentate è certamente legato alla articolazione dei piani finanziari, che risentono di una scarsa attenzione programmatica nella utilizzazione delle risorse.

Ciò deriva soprattutto dal tipo di distribuzione dei mezzi disponibili che le Regioni hanno adottato. Con il primo triennio di finanziamenti, esse hanno adottato modelli di ripartizione delle risorse tendenti a privilegiare

il concetto di distribuzione su quello di programmazione. Si è scelto, cioè, di assegnare risorse a tutte le UU.SS.LL., dando luogo alla "frantumazione" dei finanziamenti disponibili. E' possibile che tale orientamento abbia riscosso localmente maggiore consenso politico, ma non c'è dubbio che abbia prodotto conseguenze negative soprattutto sugli interventi di rilevante impegno tecnico e finanziario, ai quali spesso sono state attribuite risorse limitate nel primo triennio, rinviando ai trienni successivi la maggior parte della realizzazione delle opere. Questa articolazione temporale del finanziamento degli interventi è avvenuta frequentemente senza tener conto delle caratteristiche dei progetti, come avrebbe voluto un criterio di programmazione, ma semplicemente sulla base di un criterio esclusivamente distributivo delle risorse.

A questa impostazione dei piani finanziari si sono aggiunte le conseguenze prodotte dagli indirizzi espressi dal Ministero della Sanità, che consentivano la sola approvazione di opere "complete", non articolate per "stralci funzionali", ma nulla dicevano circa la distribuzione temporale degli investimenti.

Tutto questo ha condotto ad una eccessiva "diluizione" del processo costruttivo proprio in quelle opere maggiori che avrebbero dovuto costituire gli elementi caratterizzanti di una politica organica di intervento.

Più in particolare, l'ordinato processo di attuazione degli investimenti pubblici nel settore ne è stato penalizzato, poichè la linea adottata dalle Regioni in campo finanziario ha fatto sì che:

- l'impiego delle risorse assegnate sul primo triennio si fermasse ai lavori preliminari, cioè fosse destinato solo al pagamento delle progettazioni, degli espropri e (al massimo) all'apertura dei cantieri;
- lo stralcio delle opere da realizzare non avesse alcuna logica propedeutica alle opere future oppure lasciasse "troncati" alcuni dei lavori previsti (secondo una logica costruttiva "trasversale" o "a macchia", anziché "verticale" o "orizzontale"), col rischio di un degrado

degli stessi nell'ipotesi di un blocco dei finanziamenti sui trienni successivi.

I problemi di ordine finanziario hanno, in alcuni casi, indotto la redazione di progetti la cui realizzazione superava addirittura l'arco decennale del Piano o nei quali venivano esclusi lavori e/o acquisti essenziali a garantire la piena funzionalità delle strutture (come arredi, attrezzature e tecnologie).

Un'ulteriore carenza dei progetti presentati si è manifestata nel loro grado di esecutività sotto il profilo tecnico. Non è raro, infatti, il caso in cui le opere proposte al finanziamento per il primo triennio fossero supportate soltanto da progetti di massima o da progetti non esecutivi in tutte le parti.

In altri casi poi, sono stati presentati progetti di massima a causa delle procedure di appalto previste (concessione, appalto-concorso, ecc.).

Non c'è dubbio che la scarsa completezza della progettazione si rifletta direttamente sull'immediata eseguibilità delle opere, come pure sul grado di certezza dei costi e dei tempi di esecuzione. Il Nucleo ha sospeso l'esame dei progetti non esecutivi indicando alle amministrazioni i passi necessari da compiere per completare l'iter relativo alla progettazione definitiva.

Infine, vanno sottolineati i problemi derivanti dalla programmazione sanitaria, nazionale e regionale, per quanto concerne il necessario inquadramento dei progetti nel loro ambito.

Su questo aspetto si è rilevata, soprattutto per quanto concerne gli interventi ospedalieri, una relativa incertezza sulla consistenza dei posti letto da realizzare; ciò va in parte addebitato al fatto che, a seguito della legge n. 412/91, sono cambiati i parametri di riferimento in termini di dimensione delle strutture, di numero dei posti letto e di tassi di utilizzazione.

Ciò ha comportato una revisione dei piani sanitari regionali, tuttora in corso, per il ridimensionamento dell'offerta ospedaliera. Tale revisione ha coinvolto anche alcuni ospedali proposti al finanziamento dell'art. 20; inevitabilmente questa evenienza si è ripercossa sulle progettazioni presentate, la cui elaborazione è risultata talvolta non più coerente con la nuova offerta imposta dall'aggiornamento della programmazione, per la necessità di ridurre in maniera adeguata i posti letto previsti.

5.2. Alcune carenze di carattere specifico

A parte le questioni di carattere generale già esposte fin qui, sono state rilevate anche alcune carenze di carattere specifico riferibili per lo più a casi non generalizzabili, relativi a singoli progetti. Esse riguardano con maggiore frequenza le seguenti tematiche:

- localizzazione in siti poco idonei per la realizzazione di strutture sanitarie, con incidenze sulla progettazione delle stesse, talvolta non adeguatamente approfondite (aspetti geomorfologici, meteorologici, climatici e ambientali);

- sovradimensionamento ingiustificato delle strutture (rilevabile da un elevato indice di superficie e volume medi per posto letto);

- mancata elaborazione progettuale di opere comunque necessarie alla funzionalità delle strutture (sistemazioni esterne, collegamenti stradali, urbanizzazione primaria e secondaria).

Diffuse appaiono inoltre le carenze progettuali riscontrate sulle residenze sanitarie assistenziali, in particolare, per quanto concerne l'adeguamento agli standard fissati dal DPCM 22.12.89 per le RSA ed il rispetto della normativa sull'abbattimento delle barriere architettoniche.

Frequentemente, la motivazione principale di quanto sopra va individuata nel fatto che in molte Regioni esistono "pacchetti" di progetti elaborati, di fatto, prima del citato DPCM sugli standard, e quindi con caratteristiche diverse da quelle imposte dalla recente normativa.

Alcune Regioni hanno già provveduto in tal senso, escludendo a priori progetti elaborati in precedenza, mentre altre hanno provveduto ad apportare al loro parco progetti gli opportuni adattamenti, in alcuni casi anche su esplicito invito del Nucleo in tal senso.

6. I rapporti con le Amministrazioni proponenti

Le carenze già ricordate nel materiale progettuale presentato hanno provocato il continuo ricorso da parte del Nucleo a quanto espresso nella citata circolare congiunta Bilancio-Sanità dell'11.9.91, secondo cui l'istruttoria doveva concludersi entro 30 gg. "salvo constatate rilevanti carenze nel materiale istruttorio". Non si può non constatare, comunque, che quanto era previsto come eccezione - ovvero il supplemento di istruttoria - è di fatto divenuto la regola.

In tema di problematiche progettuali di carattere generale, il Nucleo ha richiesto la collaborazione delle Regioni, al fine di conseguire l'esecutività delle opere relative al primo triennio e la realizzazione entro il decen-

nio dei relativi completamenti, con gli adempimenti tecnici e finanziari connessi con l'attuazione delle opere. In genere, le Regioni si sono dimostrate abbastanza sensibili alla necessità di risolvere i problemi emersi ed hanno collaborato efficacemente alla loro soluzione. Analogamente è avvenuto su questioni specifiche relative a singoli progetti.

L'azione del Nucleo, attraverso numerose riunioni con le Regioni e continui contatti con i funzionari responsabili, ha teso a perseguire gli indirizzi tracciati dalla normativa, al fine di far pervenire a più concreta "maturazione" le proposte progettuali ricevute ed elevarne il livello qualitativo. In tutti i casi in cui la valutazione ha evidenziato carenze progettuali si è infatti quasi sempre instaurato un fattivo colloquio con le Regioni che ha condotto di solito a risultati soddisfacenti.

Resta tuttavia un limite, che è dato dal fatto che in presenza di progettazioni esecutive i margini di modifica restano purtroppo limitati. Una maggiore attenzione prestata al momento dell'elaborazione degli studi di fatti-

bilità, nel cui ambito molte delle manchevolezze riscontrate avrebbero potuto trovare soluzione, sarebbe stata auspicabile.

Appare in ogni modo opportuno, soprattutto in alcuni casi particolari, rinviare alle Regioni i progetti carenti e non passibili di miglioramenti capaci di renderli pienamente accettabili sotto i diversi profili coinvolti (tecnico, programmatico, finanziario ed economico), così che le Regioni medesime procedano ad una idonea revisione dei progetti.

7. Costruzione e attivazione della banca dati "Sanità" presso il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici

Presso il Centro Elaborazioni Dati del Nucleo di valutazione è in via di costituzione una banca dati a supporto dell'attività prevista dall'art. 20 della legge 67/1988, utilizzando il sistema dipartimentale UNIX in dotazione, attraverso una serie di programmi applicativi svi-

luppato in ORACLE con risorse proprie del Centro, ed attraverso un'attività di inserimento ed aggiornamento dati, svolta, anche questa, con risorse proprie.

La banca dati ha le finalità di:

- a) censire i progetti pervenuti ed i finanziamenti concessi, nonché approntare una base conoscitiva dell'intero scenario dell'offerta ospedaliera e residenziale di cui i singoli progetti fanno parte;
- b) agevolare il calcolo degli indicatori sanitari ed economici di progetto ampiamente utilizzati in sede di valutazione;
- c) effettuare verifiche e simulazioni sullo stato della programmazione regionale;
- d) individuare parametri e indici di riferimento tecnici ed economici, da adottare eventualmente nell'ambito della programmazione nazionale;

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- e) consentire confronti e controlli tra le opere in corso di realizzazione e le opere previste nei progetti presentati.

Nella banca dati sono individuabili due categorie di informazioni:

- a) i singoli progetti,
- b) l'offerta ospedaliera e residenziale, distinta in:
- b.1) offerta attuale,
 - b.2) offerta futura.

Per quanto attiene alla prima categoria di informazioni, la scheda anagrafica di progetto contiene:

- a) i dati identificativi del progetto;
- b) i quadri economici relativi ai costi eventualmente già sostenuti, ai costi da sostenere nel primo triennio e i costi da sostenere, se del caso, nei trienni successivi;

- c) i quadri delle coperture finanziarie per le tre categorie di costi citate al punto precedente;
- d) l'elenco delle singole opere o forniture oggetto dell'investimento con i relativi costi;
- e) i quadri dei costi di gestione della struttura interessata, prima e dopo l'intervento proposto;
- f) i parametri rappresentativi l'offerta della struttura interessata, prima e dopo l'intervento proposto;
- g) gli indicatori dimensionali, di costo e di efficienza della struttura interessata, prima e dopo l'intervento proposto;
- h) i finanziamenti deliberati dal CIPE.

Come si vede dalle informazioni raccolte, l'archivio elettronico non è limitato a obiettivi di natura censuaria, ma è stato studiato e testato soprattutto per fornire un

apporto all'attività istruttoria, attraverso l'elaborazione automatica dei principali indicatori, garantendo al tempo stesso l'omogeneità delle valutazioni all'interno di ciascuna linea di intervento. Inoltre, le schede progettuali rappresentano una prima traccia per impostare il monitoraggio dei progetti nella successiva fase realizzativa.

Tra gli scopi della banca dati vi è anche quello di fornire indicazioni su come l'offerta derivante dai singoli progetti contribuisca alla modifica del quadro complessivo del settore e in che misura corrisponda agli obiettivi e ai vincoli formulati in sede di programmazione economica.

Per far ciò sono già stati effettuati alcuni confronti (a titolo sperimentale e relativamente ad alcune realtà regionali) tra l'offerta attuale, quella programmata e quella determinata dai progetti.

Nel caso dei presidi ospedalieri, l'offerta, come è noto, è rappresentata dal numero di posti letto, dei ricoveri e delle giornate di degenza. La pianificazione di tale offerta è competenza delle Amministrazioni Regionali e, di

norma, è aggregata, dal punto di vista territoriale, per USL e, dal punto di vista funzionale, per disciplina ospedaliera.

Pertanto, in generale, il quadro dell'offerta è segmentato a livello regionale ed è rappresentato dalla matrice riportante il numero di posti letto per USL/disciplina.

Il quadro dell'offerta attuale è in via di caricamento, acquisendo, su supporto magnetico, le informazioni relative dedotte dalla banca dati dell'ISIS relative al 1990 (ultime rilevazioni disponibili).

Il quadro dell'offerta programmata è rappresentato dai piani sanitari approvati a livello regionale.

In sede istruttoria viene verificata la congruenza dell'offerta fornita dalle strutture ospedaliere, oggetto di intervento, con l'offerta programmata nelle USL di appartenenza.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Infine, partendo dai dati per disciplina e disponendo di indicatori quali la degenza media e il numero di posti letto per mille abitanti si è proceduto ad esercizi di simulazione diretti a verificare la coerenza delle indicazioni progettuali o programmatiche fornite sul tasso di spedalizzazione e sul tasso di utilizzo. Analogamente, è possibile individuare in quale misura e per quali discipline dovrebbero essere ridotti (o aumentati) i posti letto a livello regionale, una volta dati i valori dei parametri ottimali (degenza media, tasso di spedalizzazione e tasso di utilizzo).

CAPITOLO II**PIANO NAZIONALE DEGLI INTERVENTI NEL SETTORE IDROPOTABILE**

Un apposito Gruppo di lavoro del Nucleo ha avuto incarico di esplorare le tematiche rilevanti per l'approntamento di un Piano Nazionale del Settore Idropotabile, previsto nel testo di un ddl di riordino della materia, discusso in Parlamento nel corso della precedente legislatura.

Il Gruppo di lavoro ha condotto analisi sulle seguenti materie:

- interazioni e conflitti esistenti a livello dell'ecosistema tra i diversi impieghi dell'acqua, i riflessi dei medesimi sulle caratteristiche qualitative e le disponibilità quantitative di acqua per il consumo umano;
- valutazioni del fabbisogno idropotabile e problematiche inerenti alla rilevazione dei consumi effettivi di acqua

da parte delle famiglie stante l'alto grado di eterogeneità ed inaffidabilità metodologica delle attuali forme di rilevazione statistica;

- caratteristiche operative e manageriali del settore industriale collegato alla installazione e produzione di acquedotti, allo scopo di rilevarne tendenze e vincoli nella programmazione degli investimenti nel settore;
- caratteristiche gestionali degli acquedotti e tendenze di riorganizzazione alla luce della più recente normativa in materia di aziende pubbliche locali;
- inquadramento tecnico delle nuove metodologie di recupero delle reti di distribuzione, ed approfondimento delle problematiche inerenti al calcolo di convenienza finanziaria ed economica per l'adozione di progetti di tale natura (in alternativa ai progetti tradizionali di sostituzione di reti o di incremento della capacità lorda di adduzione);

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- inquadramento metodologico per la valutazione ex-post di progetti acquedottistici, mediante l'elaborazione di un questionario idoneo alle rilevazioni sul terreno.

Il lavoro è in corso e si concluderà con la produzione di un documento di sintesi contenente l'analisi della situazione settoriale, valutazioni programmatiche ed operative, nonché eventuali raccomandazioni.

CAPITOLO III**PROGRAMMA DI INTERVENTI EX LEGGE 11.2.1991 N. 43 PER IL RECUPERO DELLA QUALITA' DEI SERVIZI POSTALI-BANCO POSTA E TELEMATICA PUBBLICA**

Il piano di investimenti per 1105 miliardi stanziati dalla legge 43/91 per il biennio 1990-91 è stato valutato - in rapporto dialettico con l'amministrazione proponente - secondo un'ottica di prosecuzione delle azioni di intervento avviate dall'azienda postale in attuazione di un precedente programma di potenziamento e riassetto dei servizi P.T. La normativa di base si riferisce pertanto alla L. 39/82 e successive leggi autorizzative di spesa - sino alla legge 43/91 - per un ammontare complessivo di lire 5246 miliardi.

Nel quadro dei surrichiamati riferimenti normativi le analisi e le valutazioni di merito hanno riguardato: a) l'assetto strutturale dell'azienda postale in connessione al rapporto domanda-offerta dei servizi resi all'utenza; b) l'impiego settoriale e territoriale delle risorse impiegate

nel processo produttivo, con riguardo particolare ai riflessi allocativi e distributivi; c) l'impatto sulla produzione e sull'occupazione degli investimenti programmati; d) le prospettive di miglioramento dell'efficienza aziendale.

a) Sulla composizione strutturale dello stock di capitale è da rilevare che i nuovi investimenti proposti tendono a ridimensionare l'accumulazione degli anni 80 - orientata più sullo sviluppo delle infrastrutture edili (70%) che su quelle dell'impiantistica (29,9%) - nel senso di un riequilibrio a vantaggio delle tecnologie. Tuttavia la categoria economica degli "impianti e macchinari" inciderebbe sulla consistenza del patrimonio globale dell'azienda soltanto in misura del 30,5% a fronte del maggior peso (64,7%) della parte edilizia. Per converso all'interno della suddetta categoria economica l'elettronica e l'informatica costituiranno la parte (370 miliardi) più qualificante degli investimenti aggiuntivi (630 miliardi).

Inoltre è emerso che le risorse tecnologiche, almeno in termini quantitativi, non forniscono un consistente con-

tributo esplicativo alla dinamica produttiva, che è essenzialmente spiegata dal fattore lavoro. Infatti i dati di traffico, di personale e degli uffici postali forniti dall'amministrazione postale per l'arco temporale 1976-90 (anche a livello di comportamenti regionali) descrivono una sorta di continuo inseguimento dell'offerta alla domanda, con un costante adeguamento determinato più che altro dall'impegno della risorsa umana, dato lo stato corrente della tecnologia e dell'organizzazione aziendale.

b) Sull'impegno delle risorse - umane e tecnologiche - nel processo produttivo postale, sui relativi aspetti allocativi e distributivi, nonché sulle connesse ricadute in termini di efficienza e produttività aziendali si sono tratte alcune constatazioni che hanno offerto lo spunto per il suggerimento di una serie di misure tese ad un miglioramento di prospettiva. Le elaborazioni hanno evidenziato che al debole trend evolutivo del quantum di uffici postali (0,27% annuo), assunti come indicatori delle strutture operative, corrispondono dinamiche ben più sostenute per il traffico smaltito (2,71% annuo) e soprattutto per il fattore lavoro (2,29% annuo). Assai modesta si rivela poi la cre-

scita della produttività del lavoro (0,42% annuo) in confronto con quella media dell'intera economia nazionale, come noto pari al 2% nel 1990.

Il processo di accumulazione dello stock di capitale, inoltre, non sembra aver prodotto diretti e apprezzabili effetti sostitutivi della risorsa umana contestualmente all'introduzione dell'automazione e della meccanizzazione delle varie fasi del processo produttivo.

Infine, l'analisi comparata delle dinamiche evolutive rivela una certa politica di stabilizzazione della resa media del lavoro con forti differenziazioni territoriali che evidenziano impliciti e difficilmente giustificabili divari nei comportamenti operativi. In altri termini l'impegno della risorsa umana nel variegato processo produttivo si rivela come avulso da obiettivi di produttività e le stesse politiche di turn-over sembrano assecondare un processo continuo di adeguamento degli organici soltanto al quantum in assoluto della produzione domandata e offerta, indipendentemente dall'efficienza operativa. In sintesi: una capacità produttiva non utilizzata appieno traspare

dalla permanente constatazione di una sorta di trade-off tra intensità di capitale per addetto e produttività del lavoro; relazione che poco si addice invero ad un'azienda nazionale con caratteristiche industriali.

c) Quanto alla valutazione delle ricadute occupazionali e di reddito che sarebbe ragionevole attendersi dalle maggiori dotazioni infrastrutturali realizzabili all'interno dell'azienda postale, se si escludono i positivi riflessi registrabili nella "fase di cantiere", in poco o punto si stimano gli effetti presumibili nella "fase di regime", poiché si reputa che l'apporto dei nuovi investimenti inciderà non tanto sulla produzione in assoluto quanto viceversa sulla qualità dell'offerta aggregata tenuto conto della crescente produzione di servizi ad alto valore aggiunto.

d) Per ciò che attiene alle prospettive di miglioramento della produttività e dell'efficienza, l'analisi della realtà produttiva del settore postale è stata estesa al profilo allocativo di entrambe le risorse impiegate -

umane e tecnologiche - con specifico riguardo ai comparti-
menti regionali.

Pertanto - aldilà degli aspetti finanziari (del ge-
nere: oneri impropri sobbarcati all'azienda) e dei risvolti
sociali di ordine comportamentale ed organizzativo - è
stata compiuta una verifica dell'assetto distributivo
dell'offerta e dei fattori della produzione, nonché un ap-
profondimento dei caratteristici rapporti strutturali che
reciprocamente legano tali variabili in gioco (intensità di
capitale per addetto e produttività del fattore lavoro e
delle strutture).

Tale ricerca ha fatto emergere situazioni allocative
abnormi che sembrano non giustificate da obiettive esigenze
tecnico-economiche. Così rilevanti squilibri interregionali
sull'impiego delle risorse sono stati evidenziati e circo-
scritti tanto per la produttività del lavoro quanto per
quella degli uffici postali. Tali circostanze da un lato
hanno maturato e rafforzato l'orientamento a rimodulare
l'assetto distributivo degli uffici postali sino a preve-
dere l'eliminazione di quelli giudicati a basso tasso di

utilizzazione, dall'altro hanno riproposto alla giusta riflessione il problema della mobilità della risorsa umana e l'adozione di più accorte politiche del lavoro, soprattutto per gli aspetti del turn-over.

Alla luce delle risultanze sopraevidenziate la valutazione complessiva include infine la verifica di congruità degli investimenti da localizzare nei vari compartimenti regionali, in funzione dell'effettivo fabbisogno allocativo di nuove strutture, laddove quelle preesistenti presentino già un elevato sfruttamento delle rispettive capacità produttive.

Sulla base delle sopramenzionate valutazioni tecnico-economiche il CIPE, con la delibera del 31 gennaio 1992, ha espresso parere favorevole sul programma in discorso, ma ha ritenuto che il complesso degli interventi straordinari in esso compresi dovesse essere realizzato, in adempimento a quanto disposto dall'art. 17 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, secondo un disegno organico di razionalizzazione dell'intero sistema postale volto a garantire il perseguimento di standards adeguati di efficienza.

Con la richiamata delibera il Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni è stato conseguentemente invitato a sottoporre all'esame del CIPE il previsto programma pluriennale di riorganizzazione e razionalizzazione da formularsi con la collaborazione degli organi generali della programmazione economica.

Detto programma pluriennale - in cui studi di base, preparati dall'Amministrazione P.T., sono reperibili in allegato alla "Relazione Previsionale e Programmatica per l'anno 1993" - ha formato oggetto di una valutazione preliminare del Nucleo e, ad istruttoria conclusa, potrà essere presentato agli organi competenti per le determinazioni conclusive.

CAPITOLO IV**PROGRAMMAZIONE SETTORE TRASPORTI**

Nell'ambito del Nucleo è stato costituito agli inizi dell'anno 1992 un apposito gruppo di lavoro per il settore trasporti con il compito di elaborare analisi istruttorie e valutazioni tecnico-economiche in materia di programmazione dei trasporti e di acquisire la documentazione normativo-istituzionale e il materiale tecnico inerente l'intera materia.

La L. 186/91 di istituzione del CIPET, quale comitato in ambito CIPE, oltre a definire le competenze e le regole del nuovo organo istituzionale di direzione politico-programmatica del processo di attuazione del Piano Generale dei Trasporti, determina infatti la formazione di connessioni con le competenze degli Organi della Programmazione Economica e, in particolare, con le competenze del Nucleo di Valutazione sancite dalla L. 878/86.

In particolare si ricorda che la L. 186/91:

- a) nomina quale membro permanente del CIPET il Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica che lo presiede su delega del Presidente del Consiglio;
- b) prevede che alle sue sedute partecipi il Segretario Generale della Programmazione Economica;
- c) stabilisce, con la creazione del Segretariato del CIPET quale struttura operativa di supporto all'attività del Comitato, che detto Segretariato si avvalga della collaborazione degli organi della programmazione economica generale nel valutare "i progetti previsti dal Piano Generale dei Trasporti secondo i criteri dell'analisi costi-benefici e della fattibilità degli interventi".

E' soprattutto in relazione a quest'ultima decisione del legislatore che il lavoro del CIPET e del suo Segretariato si interseca in modo diretto con le competenze e l'attività del Nucleo di Valutazione sancite dalla L. 878/86. Essa dispone infatti che è compito del Nucleo prov-

vedere, "sulla base degli indirizzi e dei criteri stabiliti dal CIPE, all'istruttoria tecnico-economica, con specifico riguardo alla valutazione dei costi e dei benefici, dei piani e progetti di investimenti dello Stato e degli altri enti pubblici e loro aziende da sottoporre al Consiglio dei Ministri, al CIPE o ai Comitati istituiti nel suo ambito, individuando il grado di rispondenza dei singoli progetti ai predetti indirizzi e criteri ...":

Il gruppo trasporti ha incentrato i propri lavori principalmente:

- 1) sull'analisi del Piano Interporti elaborato dalla Segreteria Tecnica del Piano Generale dei Trasporti;
- 2) sulla definizione di uno schema di valutazione delle analisi progettuali degli interporti di II livello,
- 3) sull'esame del documento predisposto dal Segretariato del CIPET in merito al "sistema idroviario padano-veneto";

- 4) sull'esame della delibera CIPET sui piani di intervento nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa;
- 5) sull'esame del programma di studi e analisi finalizzate al Piano Funzionale Triennale.
- 1) Analisi del Piano Interporti elaborato dalla Segreteria Tecnica del Piano Generale dei Trasporti.

In ottemperanza a quanto sancito dalla L. 240/90, la Segreteria Tecnica del Piano Generale dei Trasporti del Ministero dei Trasporti ha predisposto per il Comitato dei Ministri (di cui alla L. 245/84) una proposta di Piano Quinquennale degli Interporti in cui sono indicate le strutture di I e di II livello di rilevanza nazionale attraverso cui si propone debba articolarsi la realizzazione progettuale di quanto stabilito in sede strategica dal Piano Generale dei Trasporti. Il documento individua una rete interportuale strutturata su un'armatura di 9 nodi fondamentali rappresentati dagli interporti definiti di I livello. Su questa armatura si appoggia una rete di interporti di II livello individuati per ogni realtà regionale e definiti sulla base di alcuni elementi quali la designa-

zione già effettuata dalle Regioni o dalle Ferrovie dello Stato. Due, in particolare, i gruppi di interporti di II livello individuati dal Piano:

- gli impianti, già identificati dal Piano Generale Trasporti aggiornato, la cui realtà e/o le cui concrete potenzialità di sviluppo risultano collocabili nel breve periodo;

- gli impianti che, pur rispondendo a condizioni funzionali e strategiche equiparabili ai precedenti, risultano collocabili in un ambito di sviluppo di medio periodo.

Su questa bozza di Piano, il gruppo di lavoro trasporti ha rilevato che la documentazione acquisita fino a quel momento dava informazioni e valutazioni qualitative per gli interporti di I livello e per i soli interporti di II livello classificati dal Piano come realizzabili a breve termine, mentre per la rete di II livello, la cui realizzazione veniva prevista nel medio termine, è stato rilevato come al momento fossero disponibili soltanto indicazioni

qualitative su taluni aspetti e requisiti minimali quali, ad esempio, il livello di servizio e/o il traffico merci.

E' stato altresì rilevato che nel piano mancano elementi di dettaglio sulla struttura dei costi e del fabbisogno finanziario delle singole realtà interportuali.

2) Definizione di uno schema di valutazione delle azioni progettuali degli interporti di II livello.

Il CIPET, in attuazione di quanto stabilito dalla L. 240/90 ha approvato il Piano quinquennale degli interporti quale atto programmatico di attuazione del Piano Generale Trasporti. La delibera stabiliva che la valutazione delle azioni progettuali relative agli interporti di II livello fosse affidata ad un'apposita commissione interministeriale. La direttiva indicava, inoltre, quali metodi di valutazione delle azioni progettuali l'analisi costi-benefici, l'esame di fattibilità tecnica dell'intervento, lo studio dell'impatto ambientale. La stessa direttiva prevedeva che i relativi criteri di valutazione fossero stabiliti dal Segretario Generale della P.E. d'intesa con il Coordinatore del Segretariato del CIPET.

Sulla base di queste indicazioni il gruppo di lavoro Trasporti del Nucleo ha tenuto una serie di riunioni per predisporre un'ipotesi di specifico schema di analisi costi-benefici.

La discussione ha preso come punto di riferimento lo schema elaborato dal Ministero dei Trasporti per la valutazione delle richieste di finanziamento degli interporti di I livello e per l'individuazione dei relativi interventi da realizzare.

Un suo esame ha permesso di identificare alcune lacune relative all'acquisizione delle informazioni necessarie all'analisi costi-benefici. Esse hanno riguardato, in particolare:

- la poca attenzione data all'analisi della domanda e, in particolare, l'assenza di informazioni circa la possibilità di fenomeni di complementarità e di concorrenzialità tra i diversi interporti derivanti dal carattere fortemente locale della domanda rivolta alle infrastrutture di II livello;

- l'assenza di informazioni relative alla stima dei benefici economici dei progetti;

- l'inadeguatezza di un piano economico-finanziario nel quale erano previste le sole voci riguardanti i costi di investimento e i finanziamenti richiesti.

Sulla base di queste considerazioni si è ritenuto opportuno integrare la scheda originaria del Ministero dei Trasporti con i parametri ritenuti necessari per una corretta valutazione costi-benefici. E' utile in proposito ricordare anche come, in merito alla "fattibilità tecnica" degli interventi, la delibera riguardante il programma delle analisi e degli studi finalizzati al piano funzionale triennale, prevedesse tra le azioni progettuali prioritarie l'individuazione degli standards di infrastrutture e di servizi degli interporti di II livello. In conseguenza è stato suggerito che le azioni progettuali debbano tenere conto in qualche misura di quanto si va elaborando in sede ministeriale ed in particolare è stata consigliata l'utilizzazione dei risultati delle analisi sugli standard

del Piano Funzionale Triennale quale base di riferimento per l'azione progettuale.

3) **Esame del documento predisposto dal Segretariato del CIPET in merito al "Sistema idroviario padano-veneto.**

La L. 380/90, relativa alla prima attuazione del sistema idroviario padano-veneto, nell'individuare nel Ministero dei Trasporti l'autorità competente ad approvarne il tracciato, stabilisce che tale approvazione avvenga dopo che il CIPET abbia espresso un proprio parere.

Sollecitato ad esprimersi sul documento, il gruppo di lavoro trasporti ha rilevato come l'integrazione di alcuni elementi potrebbe migliorare il grado di comprensione e di completezza del documento, come pure la possibilità di una corretta valutazione del tracciato e del piano poliennale di spesa. In particolare il gruppo di lavoro ha sottolineato come nel documento:

- mancasse l'analisi della domanda interna ed estera relativa all'area interessata alla rete del sistema idroviario;

- fosse assente ogni indicazione circa l'"ordine di precedenza degli interventi in funzione della creazione di tratte funzionali e della loro entrata immediata in esercizio" (cfr. comma 3, art. 2 L. 380/90), indicazione peraltro importante tenuto conto del periodo decennale di attuazione del piano;

- nei quadri relativi alle opere da realizzare nel periodo 1991-2000 fossero indicati solo i corrispondenti costi stimati in miliardi di lire senza indicare l'anno di riferimento.

Veniva infine suggerita l'opportunità che dovesse risultare in maniera chiara l'intero ammontare del costo del piano.

4) Esame della delibera CIPET sui piani di intervento nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa.

Il CIPET, al fine di dare attuazione a quanto stabilito dalla L. 211/92 finalizzata allo sviluppo del trasporto pubblico nelle aree urbane e per favorire

l'installazione di sistemi di trasporto rapido di massa, ha emanato una propria delibera in cui, tra l'altro, venivano sanciti i criteri di valutazione dei piani di intervento proposti dalle diverse amministrazioni.

A tale riguardo, pur nella consapevolezza che la L. 211/92 in questione non prevede un coinvolgimento diretto del Nucleo di Valutazione, è stata ravvisata l'opportunità di segnalare la possibilità di un impegno diretto, o indiretto (attuato attraverso la collaborazione di singoli membri) del Nucleo nelle procedure di analisi tecnico-economica.

5) Esame del programma di studi finalizzati al Piano funzionale triennale attuativo delle scelte del Piano Generale Trasporti.

La L. 385 del 15/12/90 istituiva, tra l'altro, un fondo destinato a finanziare l'attività di programmazione e di progettazione preliminare alle definizioni del Piano Funzionale Triennale di attuazione delle scelte del Piano Generale Trasporti.

Il CIPET con una propria delibera ha definito l'elenco delle azioni progettuali prioritarie finanziabili attraverso il suddetto fondo.

Chiamato ad esprimere un proprio parere in proposito, il gruppo trasporti del Nucleo ha rilevato come il programma delle analisi e degli studi finalizzati al Piano Funzionale Triennale ed alla definizione delle relative azioni progettuali apparisse, a suo parere, sufficientemente adeguato e coerente con gli obiettivi. Ciò premesso, vi è la disponibilità del Nucleo a collaborare con i Comitati competenti per l'attuazione del programma di studi in questione, con particolare riguardo all'applicazione delle tecniche di valutazione di competenza nella esecuzione delle analisi necessarie.

CAPITOLO V**ATTIVITA' DEL NUCLEO NEL SETTORE "BENI CULTURALI, ARTISTICI
E TURISMO" NEL 1991**

Le ordinarie attività di aggiornamento e monitoraggio delle procedure di valutazione degli investimenti pubblici, nel settore dei Beni culturali e turismo nell'anno 1991 hanno riguardato:

- la verifica degli SAL (Stato Avanzamento Lavori) dei progetti finanziati dal FIO nelle diverse annualità;
- l'esame dell'ammissibilità di varianti rispetto ai progetti originari finanziati, relative a investimenti nel settore;
- la partecipazione, in qualità di rappresentante del Ministero del Bilancio e della P.E., ad alcuni convegni internazionali;
- l'elaborazione di alcuni saggi specialistici.

Relativamente all'attività di verifica dei SAL si è provveduto ad elaborare per ognuno dei progetti finanziati dal FIO nel settore dei Beni culturali un modello di controllo in cui, accanto alle informazioni rilevate dal progetto, sono riportati i dati relativi alla realizzazione delle opere e alle erogazioni effettuate, forniti sia dagli enti titolari dei finanziamenti, che dai rapporti del Nucleo Ispettivo.

Per quel che riguarda il lavoro di verifica dell'ammissibilità di alcune varianti ai progetti originariamente finanziati, esso ha preso origine dalle richieste effettuate da alcuni enti titolari. In particolare, per ognuna delle varianti d'opera considerate, oltre alla fattibilità tecnica dell'intervento, è stata analizzata la congruità rispetto al perseguimento degli obiettivi economici e finanziari originali del progetto.

Va infine ricordata l'attività di rappresentanza svolta ad alcuni incontri internazionali in materia di Beni culturali e turismo, nonché la partecipazione dei componenti del settore al dibattito disciplinare. Va, a tal

proposito, ricordata l'elaborazione e la pubblicazione di saggi su riviste specialistiche e la partecipazione a convegni, seminari, tavole rotonde (tra gli altri, Conferenza internazionale UNESCO, Parigi, 1991), sempre in relazione alle metodologie applicate al settore nel quadro dell'attività del Nucleo.

Nel corso del periodo considerato, oltre all'espletamento dell'ordinaria amministrazione suesposta, ci si è proposti di realizzare uno studio, inerente ed utile all'attività programmatica sia del Ministero del Bilancio e P.E. che del Nucleo di valutazione degli Investimenti Pubblici, nell'ambito del comparto dei Beni culturali e turismo.

Appare chiaro inoltre che, qualsiasi intervento programmatico nel settore dei beni culturali, volto a pianificare nel tempo interventi mirati a garantire sia la conservazione che una efficiente gestione delle strutture, non può prescindere da una precisa azione conoscitiva, realizzata sulla base di una puntuale rilevazione, identificazione e classificazione dell'ingente patrimonio culturale.

Per soddisfare tale esigenza, che non risponde solo ad un bisogno collettivo di realizzazione gestionale proprio dell'opinione pubblica e della classe politica, ma che riflette gli interessi individuali degli operatori (culturali e non), è stata realizzata una vasta indagine sul patrimonio culturale italiano. Ed è proprio da ciò che ha tratto origine la ricerca, che - pubblicata con il titolo "L'Italia dei musei", Electa, 1991 - costituisce un bilancio aggiornato della realtà museale italiana, fornendone una descrizione attendibile e puntuale, sulla base di un'accurata valutazione critica sia delle indagini fin qui svolte che delle diverse fonti disponibili reperite.

La catalogazione sistematica dei musei ha consentito di evidenziare l'aspetto patrimoniale - e più in generale economico - dell'enorme complesso di beni culturali che il nostro Paese detiene. Il lavoro è teso a fare emergere sia la consistenza "fisica" e culturale del bene d'arte, sia il suo valore economico-patrimoniale. In questo senso esso ha apportato un nuovo contributo al pensiero moderno che si occupa di beni artistici e culturali e che riserva uno spa-

zio rilevante alle questioni relative alla "economia del bene artistico" intesa quale categoria della più generale "economia del benessere".

La catalogazione della realtà museale e la sua classificazione hanno presentato obiettive difficoltà, dovute sia alla complessità e vastità di una materia non ancora chiaramente individuata, sia alla mancanza di univocità dei principi classificatori.

La vasta documentazione esaminata ha rilevato, infatti, una marcata disomogeneità, nonostante che a livello internazionale fin dagli inizi degli anni ottanta siano state date raccomandazioni volte a garantire una omogeneità di principi classificatori nel settore culturale (cfr. Raccomandation Unesco 1980, 1984).

Lo studio si propone come verifica diretta a rendere disponibile una conoscenza di base per le Amministrazioni competenti e gli operatori interessati alla vasta realtà delle ricchezze museali del nostro Paese. Si dispone così di una prima mappa completa del patrimonio artistico ita-

liano, che sarà utile per le azioni di approfondimento e di valorizzazione che l'Amministrazione dei Beni culturali condurrà nel quadro dei propri programmi, come pure per lo sviluppo di itinerari culturali e di proposte turistiche qualificate.

La ricerca ha riunito, ordinato e riclassificato tutti i musei individuati come tali nelle varie rilevazioni nazionali, regionali e locali; esso infatti si è basato sulla raccolta di tutte le pubblicazioni, gli studi e le indagini svolti in Italia sull'argomento.

Esso non ha compreso invece i siti archeologici italiani; la lacuna sarà colmata con la conclusione - e la successiva pubblicazione - della catalogazione degli scavi "visibili", il cui numero supera fin da ora il migliaio di unità, prevalentemente concentrati nelle regioni del Mezzogiorno.

L'indagine Istat sui musei, che, pur se datata 1990, costituisce ancora la base di rilevazione migliore, anche

in termini di principi classificatori, ha fornito il primo data-base del lavoro svolto.

Questi dati di base sono stati quindi progressivamente integrati e precisati con successive informazioni tratte da diverse indagini, più o meno approfondite, svolte in questi anni a livello nazionale, regionale o comunale.

Tali informazioni sono state verificate, nei casi dubbi e, dove possibili, con i responsabili culturali di Comuni, Regioni, Enti ecclesiastici e privati.

Per quanto attiene alla classificazione, essa è stata realizzata seguendo i criteri impiegati dalle rilevazioni nazionali e internazionali (cfr. Unesco, Istat, ecc.), prendendo come criteri classificatori la distribuzione geografica dei musei, il nome dell'istituzione o comunque dell'"unità museale" e la sua tipologia, la sua posizione giuridica e la classificazione per tipologia di proprietà ed infine la situazione di efficienza gestionale, opportunamente valutata.

Tutti i dati censiti hanno alimentato una banca dati di tipo relazionale già contenente, tra l'altro, una serie di informazioni sul territorio (censimento Istat dei Comuni in Italia - aggiornamento al 1990 - con la superficie, il numero degli abitanti, il movimento turistico, ecc.).

Le funzioni di inserimento, aggiornamento, interrogazioni e statistiche di vario genere sono state realizzate in Standard query language (SQL).

La flessibilità degli strumenti software adottati permetterà il continuo ampliamento e aggiornamento della banca dati, potenziando le attuali possibilità di elaborazione e di analisi sotto differenti angolazioni.

Va infine annotato che tale censimento tramite il CIPE ha acquistato il riconoscimento di indagine a livello nazionale e l'ISTAT, avendo deciso di aggiornare, entro il 1993, l'indagine sui beni culturali svolta nel lontano 1979, svilupperà il lavoro sulla base della indicata ricerca.

CAPITOLO VIATTIVITA' SPECIFICHE1. Contratto di programma tra Ministero dell'Ambiente e Gruppo FIAT

L'esame del contratto, pur in presenza di una documentazione non sufficiente per una valutazione tecnico-economica completa, si è concentrato sugli aspetti più rilevanti, rappresentati dalla gestione di aiuti che fanno capo a diverse Amministrazioni e dalla verifica della loro giustificazione sulla base del rapporto tra costi e benefici.

Nella relazione presentata si è sottolineato che:

- 1) esistono dubbi circa la possibilità di gestione del contratto considerando i problemi esistenti, anche di natura procedurale, rispetto alle numerose leggi di incentivazione coinvolte e alle responsabilità primarie di diverse amministrazioni;

- 2) gli elementi forniti al Nucleo di Valutazione degli investimenti pubblici non consentono una valutazione completa sul piano tecnico economico del contratto di programma;
- 3) il processo di valutazione dovrebbe partire dall'analisi dei singoli progetti per una ricostruzione attendibile dei benefici e delle obbligazioni previste: gli elementi forniti sono da considerare, allo stato, come puramente indicativi;
- 4) in proposito, tuttavia, e' stato rilevato che il piano progettuale ha il pregio di essere sostanzialmente unitario con progetti tutti riferiti al ciclo dell'automobile (dai combustibili e dai lubrificanti alla riduzione e al trattamento dei rifiuti);
- 5) dalle elaborazioni compiute e' emerso che la quantita' di risorse impegnate risulta molto elevata in relazione alle leggi di incentivazione citate;

- 6) l'incidenza delle agevolazioni appare elevata in relazione alle spese ammesse.

2. Programma aggiuntivo di reindustrializzazione per Taranto

Per quanto concerne il programma aggiuntivo di reindustrializzazione per Taranto presentato al Ministero delle Partecipazioni Statali dall'I.R.I., occorre premettere che la documentazione pervenuta al Nucleo di Valutazione degli investimenti pubblici risulta carente per un esame completo.

In particolare non risultano sufficientemente giustificati e dettagliati:

- a) il dimensionamento delle iniziative previste (in relazione al mercato di riferimento e alla concorrenza in essere);

- b) l'eventuale sostituzione di attività localizzate in altre aree geografiche;
- c) i costi di investimento e di gestione;
- d) la redditività attesa delle iniziative.

E' stato rilevato, inoltre, come manchino elementi di raffronto con le dimensioni e le caratteristiche del problema per cui gli interventi sono stati programmati: oltre al numero dei disoccupati e alla loro attuale disponibilità non si ha notizia sulla possibilità di coprire le professionalità previste con l'offerta locale.

E' stata infine segnalata, in riferimento alla relazione semestrale sullo stato di attuazione del programma di industrializzazione delle aree di crisi siderurgica, ma carenza di analiticità nei documenti pervenuti.

CAPITOLO VII**OSSERVATORIO SUGLI INVESTIMENTI PUBBLICI**

Come è noto, non esiste in Italia un centro istituzionale che consenta una visione globale ed integrata delle opere realizzate dalla Pubblica Amministrazione.

Gli investimenti pubblici infatti sono effettuati secondo criteri e procedure differenziate sulla base delle leggi finanziarie e settoriali, delibere del CIPE, decreti e circolari, atti interni all'Ente competente.

La pluralità dei centri decisionali e spesso la ripartizione stessa delle competenze tra le diverse amministrazioni territoriali, mal si conciliano con la necessità di impostare politiche settoriali d'investimento, determinare obiettivi macroeconomici e previsioni di spesa.

La gran parte delle analisi sugli investimenti pubblici sono necessariamente condotte su grandi aggregati, spesso non in grado di rappresentare adeguatamente singoli

settori strategici e consentire l'analisi del loro impatto sul sistema economico e territoriale.

Ciò che manca è una visione del tema degli investimenti pubblici che vada al di là di una visione contabile della spesa per arrivare a definire nello spazio e nel tempo non solo le risorse stanziare ed effettivamente spese, ma anche le singole opere o progetti realizzati.

Si tratta dunque di creare e tenere continuamente aggiornata, con la collaborazione determinante e sistematica delle amministrazioni centrali e locali competenti, una "mappa" delle opere e/o dei progetti d'investimento programmati nel breve-medio-lungo termine, in corso di realizzazione o classificati secondo il diverso grado di cantierabilità, finanziati con risorse pubbliche.

Il Nucleo di Valutazione sta operando, nei singoli settori d'investimento, secondo le seguenti linee generali:

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- Individuazione delle leggi che prevedono stanziamenti nel settore, determinazione degli impegni, eventuali residui e valutazione delle cause.

- Analisi delle procedure di programmazione della spesa delle singole amministrazioni competenti e delle metodologie adottate nella valutazione dei progetti.

- Rilevamento delle opere e/o progetti programmati o in corso di esecuzione, descrizione, localizzazione, tempi di realizzazione previsti dall'amministrazione competente .

- Classificazione delle opere programmate sulla base del grado di cantierabilità e previsione del conseguente fabbisogno di cassa.

- Ricomposizione del quadro globale settoriale e dei sottosistemi regionali, secondo le diverse aggregazioni possibili dei dati rilevati e valutazioni macroeconomiche d'impatto.

La realizzazione di tale lavoro costituisce non solo un notevole passo avanti nella conoscenza effettiva delle realtà settoriali e territoriali, ma anche un valido strumento di programmazione degli investimenti pubblici.

In particolare :

- si verrebbe a costituire un osservatorio degli investimenti pubblici finalizzato ad una precisa conoscenza delle opere realizzate con risorse pubbliche rendendo possibile un coordinamento degli interventi a livello centrale e locale.
- La ripartizione territoriale dell'offerta pubblica consentirebbe di definire con maggiore approssimazione la domanda esistente non ancora soddisfatta.
- La valutazione della effettiva cantierabilità delle opere programmate e/o in corso di realizzazione, permetterebbe non solo una più accurata valutazione della previsione di cassa, ma anche una più realistica programmazione

settoriale della spesa in conto capitale nella Legge Finanziaria.

- Il patrimonio delle informazioni così raccolte ed aggiornate, costituirà, infine, una valida base conoscitiva per la valutazione dei Piani d'investimento pubblici di competenza del Nucleo ex art. 1 Legge 878/86.

Allo stato attuale, il lavoro del Nucleo si svolge esclusivamente sul settore pubblico allargato (Stato, Regioni, Province, Comuni, Comunità Montane, Enti Pubblici).

L'attività operativa si svolge su tre livelli:

- Il primo riguarda la messa a punto di un quadro completo delle risorse stanziare, impegnate ed erogate, relative a leggi pluriennali di spesa e leggi speciali che prevedono investimenti infrastrutturali.

La completa informatizzazione di tali dati consentirà, tra l'altro, di fornire l'evoluzione del quadro fi-

nanziario ed aggiornato della spesa in investimenti per singoli settori d'intervento dello Stato.

- Il secondo livello riguarda il quadro delle risorse programmate dal CIPE e dalle singole amministrazioni nei diversi settori d'investimento a valere sulle risorse stanziare nelle diverse leggi.
- Il terzo livello riguarda l'individuazione dei progetti realizzati o in via di realizzazione a fronte delle risorse stanziare e programmate.

All'interno del parco progetti rilevabile, particolare cura è posta alla definizione dei tempi effettivi di realizzazione delle iniziative ed alla identificazione dei progetti che presentano la caratteristica dell'immediata eseguibilità.

Nel corso dell'ultimo anno, l'attenzione del Nucleo di Valutazione si è concentrata soprattutto nell'esame delle leggi pluriennali di spesa in investimenti pubblici al fine di definire, in primo luogo, un quadro chiaro delle

leggi di spesa vigenti e di quelle rifinanziate, ripartite secondo le diverse amministrazioni competenti ed i settori d'intervento. (1)

(1) Al 30 giugno 1992, le leggi dello Stato vigenti che prevedevano spese di investimento pluriennali erano 266, approvate dal Parlamento nell'arco del periodo 1959-1991. Gli articoli relativi ad autorizzazioni di spesa in conto capitale erano 1.102, per un importo complessivo di 533.840 miliardi circa, di cui 174.860 miliardi per finanziamenti di leggi precedenti. I capitoli di bilancio dello Stato in cui erano stanziati tali spese in conto capitale, risultavano essere 642 a cui si aggiungevano 60 capitoli relativi all'ANAS, FF.SS., APT e ASST.

CAPITOLO VIIIALTRE ATTIVITA'

Collaborazione tra il Nucleo di Valutazione degli Investimenti pubblici ed organismi similari di altre amministrazioni

Accanto all'attività ordinaria ed informale di scambio tra funzionari dei diversi Nuclei (che riguarda la diffusione di dati ufficiali, studi, ed approfondimenti metodologici delle diverse procedure di valutazione) si segnalano:

Partecipazione ai lavori del gruppo interministeriale di esperti insediato presso il Ministero degli Esteri ai sensi della legge 28 febbraio 1990, n. 39 art. 2, per la predisposizione del decreto concernente i flussi migratori e la politica pubblica per l'integrazione sociale degli immigrati.

Nel quadro dei lavori del gruppo sopramenzionato, è stato chiesto alla rappresentanza del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica di definire l'ambito concettuale e di valutare il profilo finanziario del "programma degli interventi sociali ed economici atti a favorire l'inserimento socio-culturale degli stranieri, il mantenimento dell'identità culturale e il diritto allo studio ed alla casa", previsti dal legislatore.

Nell'impossibilità di soddisfare la complessa tematica in tempo utile per l'approntamento del decreto relativo al 1992 si è proceduto alla elaborazione di un documento di inquadramento concettuale ed all'approfondimento metodologico ed empirico della vastissima materia.

Nello studio all'uopo predisposto sono stati considerati i settori fondamentali dell'intervento pubblico a favore degli immigrati (istruzione di base ed universitaria, sanità, formazione professionale, residenza, ordine pubblico), identificando per ciascuno di essi il costo marginale annuo che deve essere sostenuto per soddisfare una

consistenza addizionale di utenti, quantificata sulla base di tre differenti scenari di afflusso immigratorio.

L'esercizio di valutazione conclude che il costo della politica di integrazione può essere grandemente contenuto a condizione che nei settori sopramenzionati si riescano a mettere a frutto le riserve di capacità esistenti dal lato dell'offerta, mediante opportune politiche di razionalizzazione da concertarsi con le Amministrazioni interessate.

Partecipazione ai lavori della speciale commissione interministeriale istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero per gli Affari Regionali, per il risanamento del bilancio della Regione Puglia.

A fronte di una particolare situazione di deficit sommerso la Regione ha chiesto alla Presidenza del Consiglio, Ministero per gli Affari Regionali, la individuazione di modalità di risanamento finanziario utili per la predisposizione della legislazione di bilancio regionale orien-

tata al rientro, pur nella salvaguardia della continuità dell'intervento regionale nei settori essenziali.

La Presidenza del Consiglio ha quindi costituito un gruppo di lavoro interministeriale, che ha studiato i termini specifici del problema ed ha cercato soluzioni idonee ad assumere validità generale, per il caso che il fenomeno dell'emersione di deficit pregressi si manifestasse anche da parte di altre regioni.

La rappresentanza del Ministero del Bilancio, alla quale hanno partecipato membri del Nucleo, ha in tale contesto operato affinché al problema non si desse solamente una soluzione occasionale e di carattere finanziario, ma si provvedesse ad identificare misure in grado di limitare e razionalizzare strutturalmente le spese e nello stesso tempo ad ampliare la capacità di indirizzo della regione sugli enti vigilati indiretti produttori di deficit.

Per tale scopo è stata raccomandata la predisposizione di un piano regionale a carattere straordinario, che delimitasse le aree di intervento indifferibili ed indi-

casce altresì idonee misure di razionalizzazione per gli enti locali ed operativi nei settori strategici dell'intervento regionale. Tale raccomandazione è stata recepita dalla Giunta Regionale e, su indicazione della Segreteria Generale della Programmazione, il Ministero del Bilancio e della P.E., in accordo con il Ministero per gli Affari Regionali, ha proposto di introdurla quale norma nazionale nella legislazione di finanza locale.

Studi ed elaborazioni per la redazione dei decreti ministeriali previsti per la utilizzazione del Fondo di Sviluppo Regionale, quota variabile, ai sensi dell'art. 3, comma b, della legge 158/90.

La legge di riforma della finanza regionale delega al Ministro del Bilancio la predisposizione di un decreto per la identificazione dei comparti funzionali in cui le Regioni possono destinare le risorse rinvenienti dal Fondo di Sviluppo per gli Investimenti Regionali, quota variabile. Tale Fondo si costituisce mediante l'accorpamento di leggi di settore, identificate

sulla base di una delibera CIPE, anch'essa adottata su proposta del Ministero del Bilancio.

In vista di tali adempimenti complessi, insieme ad altri funzionari degli Uffici centrali del Ministero, elementi del Nucleo di Valutazione hanno lavorato per la:

- identificazione delle leggi di settore da destinarsi alla confluenza nel Fondo di Sviluppo Regionale, quota variabile, sulla base dell'analisi dell'oggetto delle leggi medesime, dei dispositivi di programmazione ed attuazione in esse previsti, degli investimenti da esse originati e del grado di impegno;
- identificazione e delineazione di contenuto dei comparti funzionali per l'utilizzo delle risorse attribuite al Fondo, in considerazione della necessità di temperare la tradizione operativa delle regioni con le nuove frontiere di autonomia programmatoria, ed al contempo di armonizzare tale autonomia all'esigenza di perseguire obiettivi di innovazione e di intervento in ambiti strategici dello sviluppo nazionale.

I documenti predisposti sono all'esame di un comitato tecnico misto a ciò delegato dalla Conferenza Stato-Regioni.

Attività di articolazione ed esposizione progettuale di piani di investimento e programmi di settore

Tale attività di analisi si risolve nella identificazione e delineazione in unità di spesa autonomamente funzionali (progetti di investimento) dei piani pluriennali di spesa di Amministrazioni ed Enti del Settore Pubblico. Essa trova attuazione mediante un rapporto interattivo tra il Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici ed altri Nuclei od Uffici Tecnici, e produce complessivamente una chiarificazione ed un approfondimento dei portafogli progettuali e dei piani di investimento delle Amministrazioni interessate.

Prodotto di questa attività è il reperimento di informazioni idonee, destinate ad alimentare la banca dati

degli Investimenti Pubblici che il Nucleo di Valutazione sta allestendo e che, per l'appunto, assume i progetti di investimento dotati di autonomia funzionale come unità minima della informazione contabile.

Al fine - inoltre - di conseguire una più puntuale verifica sulla valenza delle metodologie impiegate dal Nucleo, nel settore dell'Università e della Ricerca, è stato avviato un particolare esercizio di valutazione degli indicatori economici e sociali derivanti dalla realizzazione delle opere finanziate.

In particolare dovrebbero essere presi in esame gli indicatori economici, finanziari ed occupazionali previsti nella richiesta di finanziamento e confrontati temporalmente con la realizzazione dell'opera.

Raccordi operativi tra il Nucleo di Valutazione ed il Nucleo Ispettivo

Raccordi operativi tra il Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici ed il Nucleo Ispettivo sono intercorsi in via corrente per l'attività di revisione di progetti sottoposti a variante in corso di realizzazione.

Per favorire un più efficace e completo esercizio dell'attività ispettiva viene effettuata la trasmissione al Nucleo Ispettivo della documentazione istruttoria predisposta dal Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici.

Per tali iniziative ci si avvale anche del software per il trattamento elettronico dei dati di verifica dei progetti in corso di realizzazione. Tale software è stato predisposto presso il Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici in linguaggio compatibile con quello adottato per la banca dati degli Investimenti Pubblici.

Membri del Nucleo hanno proceduto all'istruttoria di vari progetti di variante a lavori in precedenza finanziati.

Partecipazione ai lavori del Gruppo Affari Urbani del Segretariato OCSE

Nel corso del periodo in esame membri del Nucleo hanno continuato a seguire i lavori del Gruppo per gli Affari Urbani dell'OCSE, partecipando ai progetti "Integrazione Sociale nelle città", e "Trasporti urbani e sviluppo sostenibile".

In relazione al primo progetto è obiettivo dei rappresentanti del Nucleo far confluire in tale sede le esperienze nazionali in materia di integrazione sociale, soprattutto sotto il profilo residenziale, degli immigrati extracomunitari, avvalendosi delle conoscenze e delle analisi effettuate con riferimento al tema di attività precedentemente descritto.

Per quanto concerne il secondo progetto, si tratta di una ricerca sui mezzi e metodi per ridurre la congestione e l'inquinamento nelle città, secondo il duplice approccio, dal lato della pianificazione e della gestione e dall'altro dell'incentivazione.

Partecipano alla ricerca i Ministeri del Bilancio e dell'Ambiente.

Dopo una vasta raccolta di documentazione presso diversi Enti competenti in materia, è stata redatta la memoria sulla situazione-paese, con la collaborazione dei rappresentanti del Ministero dell'Ambiente.

Successivamente è stata avviata la preparazione dei casi-tipo per i quali, insieme agli esperti OCSE, si erano scelte le città di Milano e Bologna; è da precisare che l'OCSE aveva predisposto una traccia (guidelines) sui contenuti degli studi, a cui ci si doveva attenere.

Il primo caso, quello di Milano, è stato completato ed è risultato assai approfondito e ben documentato da schemi grafici e cartografia.

Il secondo caso, quello di Bologna, non è stato completato e verrà comunque elaborato entro termini brevi.

E' stato anche avviato un programma di inchieste nelle città, che prevede la distribuzione di questionari preparati dall'OCSE ad almeno 10 città di diverse dimensioni. Data la notevole complessità del questionario è stata richiesta la collaborazione del coordinatore dell'"Osservatorio sulla mobilità urbana" (composto dagli Assessori ai Trasporti delle principali città italiane) per la scelta delle città più rappresentative, in grado di disporre dei dati richiesti dal questionario.

Al termine di diversi mesi di attività, 10 questionari sono stati messi a punto, anche se incompleti in quanto diversi dati sono risultati indisponibili.

7° Simposio Europeo sulle città storiche

Al 7° Simposio europeo sulle città storiche, organizzato dal Consiglio d'Europa ad Istanbul nel settembre del corrente anno il Nucleo di Valutazione ha presentato una testimonianza sull'esperienza italiana delle metodologie di valutazione e selezione dei finanziamenti pubblici con particolare accento al settore del Beni culturali, anche allo scopo di far conoscere, diffondere e valorizzare le tecniche e le procedure di valutazione degli investimenti applicate dal Nucleo nell'esperienza di programmazione della spesa pubblica in Italia.