

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>N. 2001</sup>

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BASSANINI, BODRATO, LA MALFA, MACCIOTTA, NAPOLITANO, RUFFOLO, RODOTÀ, VISCO, PEGGIO, ANDREATTA**

*Presentata il 1° agosto 1984*

### Disciplina del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici istituito presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica dalla legge 26 aprile 1982, n. 181 (legge finanziaria 1982) necessita — anche a voler prescindere dalle note recenti polemiche — di una organica disciplina che meglio ne regoli struttura e attività, sia sotto il profilo organizzativo-funzionale che della collocazione istituzionale, così da porlo in grado di soddisfare le aspettative implicite già al momento della sua istituzione, che travalicano i confini della ripartizione e dell'impiego del Fondo per gli investimenti e l'occupazione.

L'aver individuato nel Nucleo di valutazione uno strumento di valutazione tecnica dell'efficienza e dell'efficacia de-

gli investimenti pubblici ha rappresentato senza dubbio un'innovazione di grande rilievo nella qualità delle procedure di spesa, tale da configurarsi come significativa potenziale inversione di tendenza dell'inerzia dell'intervento pubblico seguita alla fase degli interventi settoriali e alla eccessiva discrezionalità e frammentazione che ha connotato l'attuazione di questi ultimi.

Le finalità (e potenzialità) del Nucleo risiedono infatti: nella riqualificazione di parte della finanza pubblica mediante un progressivo più attento controllo della spesa in conto capitale; nell'utilizzazione dell'investimento pubblico come uno degli strumenti più efficaci a disposizione dell'autorità di politica economica per intervenire in modo incisivo sulla produttività

e su altre variabili del sistema economico; nell'introduzione a questo fine dell'analisi costi-benefici e di altre tecniche di valutazione preventiva degli investimenti, come strumenti di un sistema di programmazione per progetti. Per quanto ciò non possa esaurire la gamma delle modalità di intervento pubblico nel processo economico, rappresenta certamente un elemento nuovo di leggibilità e trasparenza nelle scelte dell'operatore pubblico oltre che di maggiore attendibilità delle aspettative circa gli effetti delle scelte medesime.

I limiti che hanno segnato la prima esperienza di funzionamento del Nucleo sono imputabili: da un lato al comportamento di soggetti istituzionalmente dotati di autorità nei suoi confronti; dall'altro a carenze e ambiguità nei rapporti tra componenti del Nucleo, Segretario generale per la programmazione economica, Ministro del bilancio, componenti del CIPE, così come vengono disegnati dal provvedimento istitutivo e dai successivi decreti di regolamentazione emanati dal Ministro del bilancio (si veda in particolare quello del 13 gennaio 1984).

Tali limiti non possono oscurare il valore generale dell'esperienza e i suoi stessi risultati positivi sia sotto il profilo metodologico, sia della selezione di decine tra le centinaia di progetti presentati da amministrazioni centrali e regionali nell'ambito del FIO e sottoposti all'approvazione del CIPE. Questi risultati rappresentano anzi implicita sollecitazione alla rimozione delle cause istituzionali dei limiti accennati.

A questo scopo questa proposta di legge si prefigge non solo di ridefinire, ampliandoli, i compiti del Nucleo, ma di fornire indicazioni inequivocabili circa un assetto dei rapporti di cui sopra che sia tale da costituire una forte garanzia di autonomia funzionale e di efficienza operativa del Nucleo stesso, in aderenza ai principi e motivazioni espliciti ed impliciti della sua stessa istituzione. Le garanzie opportune per l'effettivo svolgimento dei propri compiti in esclusivo riferimento alle tecniche di analisi economica più efficaci per la valutazione

e selezione dei piani e progetti di investimento risiedono in una corretta individuazione della posizione istituzionale del Nucleo nell'ambito degli organismi della programmazione, e delle reciproche modalità d'interazione.

Per assicurare che il Nucleo possa operare in piena autonomia, al riparo da pressioni di ogni tipo, le nomine dei membri verranno effettuate, su proposta del Segretario generale della programmazione economica e di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri nella sua qualità di presidente del CIPE, mentre le proposte motivate del Segretario generale verranno comunicate integralmente ai due rami del Parlamento.

Il coordinamento del Nucleo di valutazione viene affidato al Segretario generale della programmazione economica, alle cui dirette dipendenze è già del resto istituito, ai sensi della legge n. 181 del 1982. Le stesse procedure e direttive per il funzionamento operativo del Nucleo, emanate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro del bilancio, vengono proposte dal Segretario generale della programmazione economica, realizzando in questo modo sotto il profilo organizzativo un'integrazione tra istanze tecniche e momento politico generale della programmazione degli investimenti pubblici, attraverso la salvaguardia del principio di autonomia tecnica del Nucleo di valutazione.

Questo tipo di integrazione dovrebbe ovviare ai limiti, già evidenziati dalla prima fase di sperimentazione, di un'organica dipendenza del Nucleo dal Ministero del bilancio, configurandosi invece il rapporto diretto con il CIPE — organo che definisce preventivamente i criteri per la valutazione di progetti e piani di investimento — quale migliore opportunità di esaltare le funzioni eminentemente tecnico-economiche del Nucleo stesso.

L'informazione del Parlamento sulle attività e il funzionamento del Nucleo viene attuata attraverso una relazione annuale predisposta dai tecnici del Nucleo

stesso e presentata dal Ministro del bilancio in allegato alla *Relazione previsionale e programmatica* prevista dalla legge n. 468 del 1978. Le Camere possono inoltre ricevere, a richiesta, ulteriori e più articolate documentazioni circa le attività del Nucleo e le singole istruttorie.

Le scelte in favore di un ampliamento dell'organico e di una sostanziale autonomia nella gestione delle spese di funzionamento del Nucleo vanno in direzione dell'esaltazione delle sue funzioni tecnico-economiche e della certezza delle condizioni necessarie per un ottimale funzionamento.

Uno degli ostacoli maggiori all'operatività del Nucleo era venuto, nella prima fase dell'esperienza, proprio dalla sua struttura e dal suo dimensionamento, che hanno finito per assimilarlo ad un ufficio interno del Ministero del bilancio, formato da funzionari a contratto precario, nominati dal Ministro e quindi tanto più soggetti alla autorità e alle pressioni esplicite o implicite della struttura politica e amministrativa del Ministero.

La destinazione alle spese di funzionamento del Nucleo di una quota dello 0,01 per cento dell'ammontare complessivo degli stanziamenti iscritti in bilancio per spese in conto capitale contribuisce inoltre a definire un margine di certezza per l'operatività del Nucleo, e rappresenta parimenti un seppure rozzo ma visibile indicatore dell'« investimento in efficienza » compiuto nell'ambito delle spese in conto capitale.

Gli estesi margini di autonomia e le dimensioni accresciute del Nucleo, unitamente al requisito dell'effettiva nomina di

almeno i 2/3 dei membri per il funzionamento del Nucleo stesso, potranno consentire non solo maggiore efficienza nella valutazione di piani e progetti sottoposti all'esame del CIPE, ma anche di attendere positivamente ad una funzione di consulenza tecnica nei confronti di singole amministrazioni che intendano adottare piani e progetti di investimento. Ne risultano evidenziate le potenzialità di trasmissione e graduale estensione del metodo di valutazione tecnico-economica ai fini della programmazione e controllo delle spese in conto capitale della pubblica amministrazione, centrale e regionale.

Si mette in tal modo a disposizione del legislatore, per l'avvenire, uno strumento al quale si potrà fare ulteriormente ricorso, ogni qual volta si ritenga di dover sottoporre il finanziamento di piani e progetti di investimento a una rigorosa selezione sulla base di criteri e parametri obiettivi, evitando il rischio che ingenti risorse vengano dilapidate secondo logiche clientelari o campanilistiche, o anche soltanto per incompetenza.

La discrezionalità del « politico » non può significare arbitrio, né sottrazione ad ogni controllo di efficienza e di efficacia. Al contrario: in tanto sono legittime scelte politiche « di parte », in quanto siano fondate su presupposti conoscitivi obiettivi e verificabili, e in quanto siano controllabili e misurabili in termini di impatto sugli interessi della collettività. Di qui la necessità di disporre di strumenti tecnico-economici « obiettivi » o « neutrali » capaci di orientare, misurare e verificare le scelte politiche e finanziarie nei loro effetti e risultati reali, in termini di interessi generali dell'intera collettività.

## PROPOSTA DI LEGGE

---

### ART. 1.

Il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, di cui all'articolo 4 della legge 26 aprile 1982, n. 181, è istituito presso la Segreteria generale della programmazione economica, alle dirette dipendenze del Segretario generale.

Il Nucleo provvede, sulla base degli indirizzi programmatici e politici e dei criteri stabiliti dal Comitato interministeriale per la programmazione economica, alla istruttoria e valutazione tecnica ed economica dei piani e progetti di investimenti degli enti del settore pubblico allargato sottoposti all'esame del CIPE.

Il Nucleo di valutazione, compatibilmente con l'assolvimento dei compiti di cui al comma precedente, può provvedere, a richiesta dei Ministri competenti, alla istruttoria e valutazione tecnica ed economica dei piani e progetti di investimenti pubblici di competenza delle singole amministrazioni.

Le relazioni tecniche predisposte dal Nucleo sono trasmesse integralmente a tutti i componenti del CIPE.

### ART. 2.

Il Nucleo di valutazione è coordinato dal Segretario generale della programmazione economica, ed è composto di trenta membri, di cui almeno 20 a tempo pieno.

I membri del Nucleo sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, presidente del CIPE, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, su motivata proposta del Segretario generale della programmazione economica, e sono scelti tra persone che abbiano particolare competenza e specifica esperienza professionale in materia di formulazione ed analisi dei piani, programmi e relativi finanziamenti o degli aspetti tecnici ed econo-

mici degli investimenti pubblici. Le proposte motivate del Segretario generale sono comunicate integralmente alle Camere.

I membri del Nucleo che prestano la loro attività a tempo pieno sono assunti con contratto quinquennale. Ad essi, ove necessario, si applicano le disposizioni del quarto e quinto comma dell'articolo 4 della legge 26 aprile 1982, n. 181.

I membri del Nucleo che prestano la loro attività a tempo parziale sono assunti con contratto triennale.

I membri del Nucleo di valutazione sono tenuti al rispetto del segreto d'ufficio.

Il CIPE, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, determina, ogni due anni, la remunerazione dei membri del Nucleo di valutazione, in armonia con i criteri e parametri correnti per la determinazione dei compensi per attività di pari qualificazione professionale.

Il trattamento economico dei membri del Nucleo, di cui al comma precedente, non può comunque essere inferiore a quello previsto dall'articolo 12 della legge 24 aprile 1980, n. 146.

### ART. 3.

Alla *Relazione previsionale e programmatica* di cui all'articolo 15 della legge 5 agosto 1978, n. 468, è allegata ogni anno una relazione sull'attività e sul funzionamento del Nucleo di valutazione degli investimenti, nella quale vengono dettagliatamente indicate, tra l'altro, le istruttorie compiute e il loro esito, le consulenze affidate e i compensi pattuiti per le medesime. La relazione è predisposta dal Nucleo di valutazione ed è presentata al Parlamento dal Ministro del bilancio e della programmazione economica.

Il Ministro del bilancio e della programmazione economica fornisce al Parlamento gli elementi informativi e i documenti richiesti ai sensi dell'articolo 4, nono comma, della legge 26 aprile 1982, n. 181.

Le Camere possono richiedere l'intera documentazione delle istruttorie compiute e il testo integrale delle valutazioni approvate dal Nucleo, per specifici piani, programmi o progetti di investimento.

#### ART. 4.

Su proposta del Segretario generale della programmazione economica, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, sentite le competenti Commissioni parlamentari, vengono definite le procedure e impartite le direttive per il funzionamento del Nucleo, nel rispetto del principio dell'autonomia tecnica del Nucleo nell'esercizio delle funzioni di cui al precedente articolo 1.

In ogni caso, per il funzionamento del Nucleo è richiesto il perfezionamento dei decreti di nomina di almeno due terzi dei membri di cui al primo comma dell'articolo 2 e la loro effettiva presenza in servizio.

Su proposta del Nucleo di valutazione, il Ministro del bilancio e della programmazione economica provvede alla gestione delle spese per il funzionamento del Nucleo, ivi comprese le spese per consulenze e per la fornitura di attrezzature e servizi tecnici, entro i limiti del fondo a tale scopo iscritto, con unico capitolo, nello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica.

Nel fondo di cui al precedente comma è iscritto ogni anno un importo pari allo 0,01 per cento dell'ammontare complessivo degli stanziamenti iscritti in bilancio per spese in conto capitale.

Le norme dirette a disciplinare la gestione delle spese del Nucleo sono stabilite con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Il controllo della Corte dei conti si esercita in via consuntiva sulle risultanze della gestione finanziaria di ogni esercizio.

ART. 5.

Al fine di garantire al Nucleo di valutazione una idonea struttura di segreteria, le dotazioni organiche del personale addetto al Ministero del bilancio e della programmazione economica sono aumentate di 60 unità, di cui trenta della carriera esecutiva, 10 della carriera di concetto e 20 della carriera direttiva.

Per straordinarie esigenze, è consentita l'utilizzazione di personale in posizione di comando da altre amministrazioni dello Stato o da enti pubblici o da società da essi controllate, retribuito a carico del fondo di cui al terzo comma dell'articolo 4. La consistenza dei comandi a norma del presente comma non potrà superare, per ciascuna qualifica, quella del personale di ruolo di cui al precedente comma.

Su proposta del Segretario generale della programmazione economica, ed entro i limiti della disponibilità di bilancio per il funzionamento del Nucleo di valutazione, il Ministro del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con il Ministro del tesoro, potrà assumere personale con contratto a termine per l'istruttoria di progetti di particolare complessità tecnica. Qualora si tratti di dipendenti pubblici o di enti pubblici economici o di società da essi controllate, è consentita la collocazione in aspettativa, senza assegni, per il periodo di durata del contratto.

Il contratto prevede il periodo di assunzione e la relativa retribuzione.

ART. 6.

In sede di prima applicazione della presente legge, anche ai fini di cui al secondo comma dell'articolo 4, alla nomina di almeno due terzi dei membri del Nucleo di valutazione dovrà provvedersi en-

tro tre mesi dalla entrata in vigore della legge stessa.

Alla prima costituzione della segreteria di cui all'articolo 5 si potrà procedere anche mediante comandi o trasferimenti di personale da altre amministrazioni dello Stato o da enti del settore pubblico.

#### ART. 7.

All'onere derivante dall'applicazione delle presente legge, valutato in lire un miliardo per l'esercizio 1984, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 9001 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, voce « Amministrazioni diverse - Fondo investimenti e occupazione ».

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

#### ART. 8.

Fermo quanto disposto dall'articolo 2, terzo comma, e dall'articolo 3, secondo comma, della presente legge, è abrogato l'articolo 4 della legge 26 aprile 1982, numero 181.