

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

Doc. XIII
N. 2-sexies

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI PER L'ANNO 1993

*(Allegata, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge 17 dicembre 1986,
n. 878, alla Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1994)*

Comunicata alla Presidenza il 21 ottobre 1993

DAL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(SPAVENTA)

E DAL MINISTRO DEL TESORO
(BARUCCI)

11-BIL-NVI-0002-0

ATTI PARLAMENTARI
XI LEGISLATURA

Doc. XIII
N. 2-sexies

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE
DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI PER L'ANNO 1993

*(Allegata, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge 17 dicembre 1986,
n. 878, alla Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1994)*

I N D I C E

<i>Premessa</i>	<i>Pag.</i>	7
1. — <i>Considerazioni di carattere generale</i>	»	7
2. — <i>Il Nucleo di valutazione: Ordinamento</i>	»	10
 A) <i>Attività di carattere generale.</i>		
1. — <i>Attività di valutazione di progetti di variante</i>	»	13
2. — <i>Attività di studio</i>	»	15
3. — <i>Accordi di programma</i>	»	17
 B) <i>Attività in settori specifici.</i>		
<i>Attività di valutazione dei progetti relativi al Programma nazionale straordinario di investimenti in sanità</i>	»	32
1. — <i>Premessa</i>	»	32
2. — <i>Compiti del Nucleo</i>	»	36
3. — <i>L'invio dei progetti esecutivi e i risultati dell'esame del Nucleo</i>	»	38

4. — Criteri di valutazione	Pag. 46
5. — La qualità del materiale progettuale pervenuto	» 51
5.1. Le principali carenze di ordine generale riscontrate	» 51
5.2. Le più rilevanti carenze di carattere speci- fico	» 55
6. — I rapporti con le Amministrazioni proponenti	» 60
7. — Attività del Nucleo e ruolo delle Regioni	» 62
Attività nel Settore trasporti	» 66
C) <i>Partecipazione ad attività in campo internazionale</i> . . .	» 67

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI PER L'ANNO 1993

(Allegata, ai sensi dell'articolo 6, primo comma, della legge 17 dicembre 1986, n. 878, alla Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1994)



*Ministero del Bilancio
e della Programmazione Economica*

SEGRETERIA GENERALE DELLA PROGRAMMAZIONE
NUCLEO DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

PREMESSA

1. Considerazioni di carattere generale

Nelle relazioni sulla attività del Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici presentate negli anni scorsi non si é mancato di mettere nel dovuto risalto l'opportunità e la necessità - sempre più sollecitata e prescritta - che l'intervento del Nucleo assicurasse a progetti e programmi le valutazioni tecnico-economiche di competenza, soprattutto in tema di rapporto costi/benefici.

Di conseguenza, la crescente consapevolezza dell'esistenza di una tale esigenza ha fatto sì che, anche nell'azione politica di governo, progredisse il processo di generalizzazione delle procedure di valutazione per adeguare anche in Italia l'itinerario di assunzione delle decisioni nel settore dei pubblici investimenti alle consuetudini ed alla necessità dell'Europa moderna e degli altri Paesi più avanzati.

Va sottolineato che l'amministrazione pubblica nel nostro Paese presenta una non trascurabile segmentazione sotto il profilo delle competenze, fenomeno che può rendere meno efficace ed omogenea l'azione politica ed amministrativa, anche per una propensione naturale delle singole Amministrazioni ad accentuare la loro autonomia e quella del proprio ramo di amministrazione.

In tale situazione si propone evidente e primaria, soprattutto per quanto riguarda la politica economica e sociale, la preoccupazione che venga assicurata la coerenza delle azioni intraprese con le indicazioni macroeconomiche del programma. E poiché strumento fondamentale di attuazione della politica economica e sociale sono gli investimenti pubblici, occorre che le relative decisioni siano assunte conoscendo, per ogni progetto proposto, il suo grado di compatibilità e di omogeneità con le indicazioni programmatiche generali assunte dal Governo e dal Parlamento in campo economico e con la sempre più impellente necessità di ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili.

E' inoltre da rilevare che in Italia i diversi soggetti politici ed amministrativi coinvolti nei processi de-

cisionali sono portati a privilegiare - per motivi di formazione e di tradizione - un approccio di taglio giuridico e legittimistico, che può contribuire a far perdere relativamente di vista l'obiettivo economico e sociale dell'investimento con conseguente affievolimento dell'efficacia dell'azione.

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

In tema di investimenti pubblici, specialmente in presenza di scarsità di risorse, è necessario possedere, prima di decidere, elementi chiari e completi. Deve essere lumeggiato e valutato anche comparativamente, per ogni decisione all'esame, il collegamento a breve e a lungo termine con gli obiettivi generali, settoriali e territoriali della politica economica; il rapporto esistente e quello atteso tra domanda e offerta; l'impatto diretto e indiretto sulla realtà economica e sociale interessata.

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

2. Il Nucleo di Valutazione: Ordinamento

Il Nucleo, istituito in via transitoria con la legge finanziaria del 1982, ha ricevuto la propria regolamentazione normativa con la legge n. 878/1986, ed è collocato all'interno della Segreteria Generale della Programmazione, che costituisce la massima struttura della Pubblica Amministrazione deputata in via formale a definire - a livello amministrativo - i piani e i programmi degli investimenti pubblici. In tale quadro, il Nucleo provvede alla istruttoria economica e tecnica dei piani, programmi e progetti di investimenti dello Stato e degli altri enti e aziende pubblici da sottoporre al Consiglio dei Ministri, al C.I.P.E.

ed ai Comitati di Ministri istituiti nel suo ambito. Esso inoltre - su richiesta dei competenti Ministri - compie l'istruttoria e la valutazione tecnico-economica dei piani e progetti di investimenti pubblici che riguardano le singole amministrazioni.

Provvede altresì alla diffusione delle tecniche e delle procedure di valutazione dei progetti e dei piani di intervento nelle amministrazioni centrali dello Stato e in quelle delle Regioni e delle Province Autonome.

E' composto di 30 membri - di cui almeno 25 a tempo pieno - nominati con Decreto del Ministro del Bilancio tra professori universitari, tra il personale civile e militare dello Stato nonché tra esperti dotati di particolare esperienza professionale in una o più discipline attinenti all'attività istituzionale del Nucleo. La posizione dei membri del Nucleo nell'ambito dell'amministrazione è dettagliatamente regolamentata con l'estensione agli stessi delle norme sui diritti e doveri degli impiegati civili dello Stato.

Il Nucleo è coordinato da un Direttore, nominato nel suo ambito, e si articola in otto settori di base: 1) Sanità ed edilizia ospedaliera; 2) Ricerca scientifica, Università e scuola; 3) Risanamento, protezione e sviluppo ambientale, difesa del suolo; 4) Attività direttamente produttive e relative infrastrutture; 5) Bilanci finanziari, problemi istituzionali ed organizzativi; 6) Sistemi informativi e trattamento dati; 7) Aree metropolitane e recupero centri urbani; 8) Beni culturali, artistici e turismo. E' anche prevista l'utilizzazione di gruppi di lavoro, composti ad hoc combinando le diverse competenze presenti negli otto settori di base. Questi gruppi di lavoro, il cui impiego è abituale, operano per un fine specifico e per il periodo di tempo necessario a conseguirlo: possono avere, ad esempio, il compito di esaminare un programma o un progetto particolarmente complesso, oppure le proposte di investimento relative ad un determinato comparto o ad una determinata area territoriale, secondo le esigenze di valutazione poste dalla politica degli investimenti pubblici.

Nella sua attività valutativa, il Nucleo formula i propri giudizi secondo un principio di collegialità e sembra importante rilevare che esso gode di una completa auto-

nomia tecnica, nel senso che procede alle proprie istruttorie senza interferenze né del Ministro, né del Segretario Generale della Programmazione, che sono, rispettivamente, l'organo politico e quello amministrativo gerarchicamente sovraordinati al Nucleo stesso. Tale indipendenza tecnica, nel campo della valutazione, è del resto condizione indispensabile per la credibilità e la utilità di questo strumento dell'Amministrazione.

Esposte le linee generali sulla natura, struttura e funzione del Nucleo sarà ora esaminata, nel dettaglio, l'attività svolta dal Nucleo stesso nel periodo che qui interessa suddividendo la stessa in attività di carattere generale e attività relativa a settori specifici.

A) ATTIVITA' DI CARATTERE GENERALE

1. Attività di valutazione di progetti di variante

Membri del Nucleo hanno proceduto all'istruttoria di vari progetti di variante a lavori in precedenza finanziati. In particolare il Nucleo è chiamato a procedere alla revisione dei progetti sottoposti a variante in corso di realizzazione. Si tratta di un'attività impegnativa, perché

occorre valutare a fondo per ciascuna proposta di variante l'impatto sui rapporti di costo-beneficio per concludere con un nuovo, aggiornato apprezzamento della funzione, del significato e del valore del progetto.

Un notevole impegno è derivato al Nucleo dalla presentazione di queste 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.

Nel corso dell'esame di merito frequenti sono stati i contatti con i rappresentanti delle Amministrazioni proponenti, intesi ad ottenere maggiori chiarimenti e dettagli su singoli punti, e con il Servizio Ispettivo del Ministero del Bilancio.

Per l'attività di revisione di progetti sottoposti a variante in corso di realizzazione sono intercorsi infatti in via corrente **raccordi operativi tra il Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici e il Nucleo Ispettivo.**

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 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.

2. Attività di studio

Accanto ed in concomitanza con le attività di valutazione di piani e progetti, il Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici, nell'ambito delle attività di sup-

porto tecnico-economico rese anche ad organismi e/o commissioni di studio, si é occupato, fra l'altro, dello sviluppo ed approfondimento di metodologie applicate a diversi settori operativi della Pubblica Amministrazione in via di riordino normativo.

Al riguardo si segnalano:

- nell'ambito della Commissione per la riforma degli aiuti al Mezzogiorno, il contributo all'impostazione e allo svolgimento delle simulazioni di base per una sistematica rielaborazione dei dati e delle informazioni relative alla situazione ed alla politica di sviluppo delle aree depresse del Paese, secondo criteri socio-economici aderenti ad una tassonomia più coerente ed in linea con gli indirizzi delle politiche di impiego dei fondi strutturali della CEE;
- alcune riflessioni sull'applicazione del cosiddetto "price-cap", in vista dell'introduzione anche in Italia di tale metodologia per la disciplina del controllo delle dinamiche tariffarie dei servizi di pubblica utilità eserciti in regime concessorio. Trattasi come noto di una metodica tendente a contemperare (mediante contrattazione dialettica attenta all'andamento dell'inflazione, ma fon-

data sostanzialmente sullo sviluppo della produttività da un lato e della qualità dei servizi dall'altro) le aspettative dell'utenza con quelle dell'impresa concessionaria;

- l'avviamento di uno studio sulle potenziali applicazioni in Italia della tecnica del "project financing", alla luce della recente normativa che, accogliendo il principio del cofinanziamento privato nella realizzazione delle opere pubbliche "convenienti" per il mercato, ne prevede l'introduzione nel nostro Paese anche a livello di enti locali potenziando, in ultima analisi, il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti nella qualità di principale soggetto pubblico finanziatore.

3. Accordi di programma

La situazione della finanza pubblica caratterizzata da limitate risorse e la consapevolezza della necessità di ridurre al massimo il tempo intercorrente tra il momento programmatico e quello della realizzazione delle opere, ai fini di garantire il raggiungimento degli obiettivi macroeconomici prefissati nei tempi compatibili con uno sviluppo

diffuso del Paese e degli eventi congiunturali, ha indotto il Governo ad attivare un processo sistematico, che mette capo a singoli accordi di programma, di accelerazione della realizzazione degli investimenti pubblici immediatamente eseguibili forniti di copertura finanziaria per favorire ogni opportunità di nuova occupazione ed impedire la creazione di disoccupazione.

I mezzi finanziari da utilizzare sono quelli provenienti dai bilanci ordinari delle Amministrazioni statali, quelli territoriali riconducibili ai fondi strutturali della Comunità Europea; quelli della Legge 488/92 per le aree depresse ed, eventualmente, quelli di privati (anche sotto forma di concessionari).

La Segreteria Generale per la Programmazione, incaricata di presiedere al lavoro istruttorio per la definizione degli accordi di programma tra lo Stato e le singole Regioni, ha affidato al Nucleo di Valutazione la parte più rilevante del compito.

Si possono distinguere due fasi:

3.a) Fase preistruttoria

In questa fase (febbraio 1993), sulla base di uno studio preliminare svolto dal Nucleo, per ciascuna iniziativa sono state raccolte le prime informazioni presso le Amministrazioni centrali e regionali al fine di disporre di una prima più accurata quantificazione delle risorse disponibili, delle iniziative da accelerare nelle diverse aree del Paese e dei problemi amministrativi e giuridici da esaminare e da valutare comparativamente.

A questo fine sono state invitate tutte le amministrazioni interessate a fornire informazioni riguardanti i singoli progetti muniti già di copertura finanziaria, cantierabili, nel brevissimo periodo, indicando eventuali ostacoli legati a ragioni tecniche, amministrative o di cassa, alla continuazione o all'avvio dei cantieri.

Le informazioni richieste dovevano, inoltre, consentire l'esatta collocazione comunale del progetto e l'individuazione della quota di lavori attivabili nel 1993.

E' stata fornita alle amministrazioni interessate una breve nota metodologica e una scheda per la sistematizzazione delle informazioni per ciascun progetto ed in particolare, per conoscere:

- settore di intervento;
- costo d'investimento di ogni singolo progetto annotando gli ostacoli eventualmente esistenti alla realizzazione, evidenziando la quota di investimenti previsti per il 1993;
- leggi di finanziamento, delibere o decreti di attuazione;
- gli eventuali impedimenti all'avvio o alla continuazione dei lavori e le misure che le singole amministrazioni reputano necessarie per consentire l'accelerazione delle realizzazioni;
- le soluzioni normative prospettate dalle amministrazioni interessate e il testo delle relative proposte.

Tale approccio, in molti casi inconsueto ma necessario al fine di pervenire ad una valutazione concreta degli investimenti pubblici effettivamente realizzabili, ha comportato un forte impegno organizzativo da parte delle Amministrazioni centrali e locali che non sempre

sono strutturate con sistemi di monitoraggio a livello di singola iniziativa.

D'altra parte, è forse il caso di sottolineare che ci si trova, di fatto, di fronte ad un tentativo di coordinamento della spesa per investimenti verso obiettivi determinati realizzato probabilmente per la prima volta in Italia.

Le indicazioni provenienti da tale fase hanno condotto, in accordo con le Regioni e Province Autonome, alla formulazione del D.L. 8.4.1993 n. 101 reiterato con D.L. 7.6.1993 n. 180 "Misure urgenti per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione" e ai successivi D.L. 279 e D.L. 280 del 6.8.1993.

3.b) Fase istruttoria

La fase istruttoria degli accordi di programma è iniziata con la costituzione (20.2.1993), da parte della Segreteria Generale della Programmazione Economica, di 22 gruppi di lavoro preposti ciascuno ad una Regione o Provincia Autonoma con il compito di raccogliere, verificare, elaborare, valutare ed organizzare tutte le informazioni necessarie, secondo criteri unitari.

Contestualmente alcuni membri del Nucleo sono stati incaricati di mantenere costantemente i rapporti con le diverse amministrazioni dello Stato competenti al fine di garantire una efficace diffusione delle informazioni settoriali nei singoli gruppi di lavoro ripartiti per territorio.

Il dialogo, già intrapreso fin dal dicembre 1992 con le Regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni, ha condotto in data 31.3.1993 alla firma del Protocollo d'intesa Stato-Regioni in materia di accelerazione degli investimenti pubblici.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome hanno concordato, in particolare, quanto segue:

"per l'attuazione degli interventi dei quali in premessa, il Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica, o il Sottosegretario da lui delegato, d'intesa con il Ministro per gli Affari Regionali, avvalendosi del supporto istruttorio della Segreteria Generale della Programmazione, promuove un accordo di programma, con ciascuna delle Regioni e Province Autonome e con tutte le Amministrazioni centrali e

territoriali interessate, inclusi eventualmente i soggetti privati che possono concorrere al raggiungimento degli obiettivi fissati, entro 60 giorni dalla firma della presente Intesa di Programma; gli accordi di programma dovranno precisare:

- a) le azioni che il Governo, direttamente per quanto di propria competenza, o indirettamente mediante interventi di vigilanza e controllo, è impegnato a svolgere per accelerare le procedure relative ad atti di concessione e di autorizzazione che condizionano gli investimenti degli operatori privata, nonché quelle relative alle opere pubbliche di competenza delle diverse articolazioni dei poteri centrali dello Stato;
- b) le azioni che le Regioni e le Province Autonome, direttamente per quanto di loro competenza, o indirettamente mediante interventi di vigilanza e controllo, sono impegnate a svolgere per accelerare le procedure relative ad atti di concessione e di autorizzazione che condizionano gli investimenti degli operatori privati, nonché quelle relative alle opere pubbliche di competenza del sistema delle autonomie;

- c) i singoli interventi previsti ed i soggetti che ne sono responsabili, nonché le relative fonti finanziarie;
- d) la data di avvio degli interventi e il cronogramma delle attività;
- e) procedure e parametri di valutazione della funzionalità dei singoli interventi;
- f) i modi per la verifica dell'attuazione dei singoli interventi da riferire periodicamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica ed alla Presidenza delle rispettive Regioni e Province secondo le previsioni ed i compiti ad esse affidati negli accordi;
- g) una valutazione della copertura amministrativa delle azioni di cui ai precedenti punti e dei relativi tempi di attuazione;
- h) le conseguenze sul fabbisogno incrementale distinto per gli esercizi '93-'94-'95 ed anni seguenti;
- i) gli strumenti amministrativi operativi (accordi, intese, convenzioni, contratti, conferenze di servizi, poteri sostitutivi) che facilitano l'attivazione dell'accordo".

I principali settori d'investimento su cui si svolge l'attività dei gruppi di lavoro del Nucleo di Valutazione sono:

Trasporti

Ferrovie Nazionali

Ferrovie concesse

Aeroporti

Porti

Interporti

Metropolitane

Parcheggi

ANAS

Autostrade e viabilità ordinaria

Edilizia Demaniale

Caserme Carabinieri, Polizia, Guardia di Finanza, Vigili del Fuoco

Edilizia residenziale

Edilizia residenziale pubblica sovvenzionata ed agevolata (L. 457/78 e L. 179/92)

Programma straordinario residenze dipendenti pubblici in mobilità per la lotta alla criminalità organizzata (art. 18, L. 203/91)

Programma straordinario edilizia sperimentale (art. 2,
L. 457/78)

Programmi integrati (art. 16, L. 179/92)

Edilizia universitaria e scolastica

Ambiente

Disinquinamento acque e fognature

Potabilizzazione

Smaltimento rifiuti

Difesa ambientale

Difesa suolo e opere marittime

Sistemazione idraulica

Acquedotti

Infrastrutture per la ricerca

Infrastrutture turistiche e sportive

Infrastrutture per il commercio

Energia (elettricità, metano)

Beni Culturali

L'istruttoria per ciascuna Regione prevede la messa a punto di schede dei singoli progetti utilizzando le informazioni fornite dalle singole Amministrazioni competenti e la banca dati dell'Osservatorio sugli investimenti pubblici del Nucleo.

Il lavoro dei gruppi di lavoro coordinati dai "relatori" per ciascuna regione, si svolge promuovendo incontri settoriali in cui sono invitati a partecipare i responsabili regionali e delle amministrazioni centrali nel corso delle quali sono esaminati i singoli progetti e studiate le soluzioni più opportune per accelerare la realizzazione, formulando eventuali interventi normativi e procedurali.

Particolarmente rilevante è la valutazione della copertura finanziaria dell'iniziativa chiavi in mano, dei cofinanziamenti di privati, della funzionalità di eventuali lotti, della oggettiva cantierabilità delle iniziative e della riprogrammazione del progetto.

Ai fini della stipulazione dell'Accordo di programma relativo ad una Regione, per ciascuna opera il Nucleo di Valutazione deve determinare in sintesi:

- a) il costo totale previsto a prezzi 1993;
- b) le fonti, le modalità, le scadenze annuali di finanziamento e di copertura;
- c) l'inizio dell'intervento, ove si tratti di opera la cui realizzazione non è avviata;
- d) i tempi necessari per conseguire l'opera ultimata ed utilizzabile;

- e) l'elenco dettagliato dei presupposti e delle condizioni per l'avvio o la realizzazione (pareri, autorizzazioni, nulla-osta, permessi, espropriazioni e quant'altro) già conseguiti;
- f) l'elenco dettagliato dei presupposti e delle condizioni ancora da conseguire;
- g) ogni elemento di dettaglio da evidenziare.

L'istruttoria dovrà consentire alle Amministrazioni pubbliche e agli organismi che partecipano all'accordo di programma, di assumere l'impegno a:

- a) rimuovere tutti gli ostacoli di ordine tecnico, amministrativo e procedurale onde assicurare agli interventi tempi rapidi di avvio, di completamento, di attuazione, ivi compresi quelli derivanti da necessità di pareri, nulla-osta, permessi, autorizzazioni, espropriazioni e quant'altro possa costituire presupposto o condizione perché gli interventi stessi siano iniziati e portati a compimento, secondo quanto rispettivamente specificato in ogni scheda progettuale;
- b) fare ricorso agli strumenti amministrativi operativi - ossia ad accordi, intese, convenzioni, contratti, conferenze di servizi, esercizio di poteri

sostitutivi, atti di revoca - che facilitino la realizzazione delle opere, secondo quanto rispettivamente specificato in ciascuna scheda progettuale, qualora ciò si renda necessario nel corso della realizzazione delle opere;

- c) individuare per ciascuna opera di cui alle schede progettuali il responsabile del procedimento - secondo quanto disposto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 - coadiuvato da un sufficiente e congruo apparato, onde assicurare alla realizzazione delle opere la necessaria ed indispensabile copertura amministrativa;
- d) adempiere integralmente ai compiti a ciascuno assegnati nell'accordo;
- e) attuare, per il conseguimento degli obiettivi dell'accordo, una piena e costante collaborazione tra loro e con le Autorità preposte al coordinamento.

Nei primi cinque mesi di attività (marzo-luglio 1993), l'istruttoria ha riguardato circa 9.000 progetti relativi a tutte le Regioni, per 3.790 dei quali è stata già rilevata l'idoneità ad essere inclusi negli ac-

cordi di programma con le Regioni che prima delle altre hanno fornito le indispensabili informazioni.

In particolare:

Liguria	320
Piemonte	633
Marche	294
Umbria	179
P.A. Trento	91
Friuli V.G.	196
Veneto	669
Lazio	907
Toscana	510

TOTALE	3.790

L'attività in corso presso il Nucleo di Valutazione ha reso possibile la creazione di un punto di coordinamento degli investimenti pubblici, di estrema importanza per l'efficacia dell'azione governativa di gestione della spesa in conto capitale, tanto che la realizzazione degli accordi di programma e l'azione del Ministero del Bilancio sono stati al centro dell'attenzione in occasione dell'accordo Stato-Confindustria-Sindacati del 22 luglio 1993 sulla

"Politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo".

Si tratta in sostanza del primo tentativo di conoscenza e coordinamento dei progetti d'investimento finanziati e programmati in ciascuna Regione dalle singole Amministrazioni che compongono il settore pubblico allargato.

Con lo svolgimento di tali funzioni, l'azione del Nucleo consentirà non solo di razionalizzare la spesa pubblica in conto capitale (leggi ordinarie e pluriennali) con utili riflessi sulla valutazione del fabbisogno di cassa da parte del Ministero del Tesoro, ma porrà a disposizione dell'Amministrazione un importante strumento di programmazione e di distribuzione territoriale delle risorse.

B) ATTIVITA' IN SETTORI SPECIFICI**ATTIVITA' DI VALUTAZIONE DEI PROGETTI RELATIVI AL PROGRAMMA NAZIONALE STRAORDINARIO DI INVESTIMENTI IN SANITA'****1. PREMESSA**

Com'è noto, 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.

In base alla stessa norma il Ministro della Sanità, con proprio decreto (D.M. 321/89), ha definito i criteri generali per la programmazione degli interventi.

Il primo programma triennale (1989-91) è stato formulato sulla base di 21 programmi regionali e delle province autonome e approvato dal CIPE il 3.8.1990. Si deve osservare, in particolare, che il CIPE ha approvato in via definitiva la ripartizione delle risorse fra le Regioni e Pro-

vince Autonome, ma solo come indicazione di massima la distribuzione dei fondi a livello di singole USL.

Per il primo triennio, il limite massimo di mutui contraibili a carico dello Stato è stato fissato in lire 7.481,3 miliardi (ovvero 10.000 miliardi meno 2.100 miliardi per il finanziamento del programma relativo all'AIDS e meno 418,7 miliardi per i programmi degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), a cui vanno aggiunti 393,7 miliardi quale quota del 5% a carico delle Regioni per un totale di 7.875 miliardi.

La copertura finanziaria del triennio va ulteriormente incrementata dagli apporti di autofinanziamento regionale, dagli apporti di altre amministrazioni, nonché dalla previsione di alienazione di beni patrimoniali a reddito per un ammontare stimato in lire 1.259,8 miliardi.

A causa dei ritardi nella presentazione e approvazione dei progetti esecutivi, oltre che del blocco degli impegni di spesa imposto nel corso del 1992, non sono stati accesi mutui fino al dicembre del 1992.

L'esperienza ha evidenziato che non tutte le Regioni hanno avuto sufficiente capacità di coordinamento e programmazione degli interventi, né il controllo esercitato dalle stesse sulle varie fasi progettuali è apparso abbastanza efficace. D'altra parte, i noti vincoli del bilancio pubblico hanno favorito l'adozione di misure restrittive sulle spese di investimento, ritardando tra l'altro la concessione delle autorizzazioni ad accendere mutui e riproponendo per la seconda metà del 1993 il blocco degli impegni di spesa (D.L. 155/93).

Con la legge finanziaria per il 1993 (art. 4, comma 7) è stato stabilito, peraltro, un plafond massimo di investimenti attivabili nei limiti di soli 1.500 miliardi per l'anno 1993.

La procedura di approvazione dei progetti prevista dal D.M. 321/89 si articola in due stadi di valutazione, prepedutici alle deliberazioni da parte del CIPE:

- valutazione degli studi di fattibilità da parte del Ministero della Sanità;

- valutazione dei progetti esecutivi da parte del Ministero della sanità (per la conformità con gli studi di fattibilità) e da parte del Nucleo di valutazione del Ministero del Bilancio (per gli aspetti tecnico-economici e relativi alla immediata cantierabilità dei progetti).

Per completezza di informazione, è opportuno ricordare che le valutazioni integrate tra il Ministero del Bilancio e il Ministero della Sanità ai fini dell'approvazione delle singole iniziative sono limitate ai progetti del piano decennale di edilizia sanitaria, rimanendo escluso il programma AIDS ex L. 135/90, che, viceversa, è direttamente gestito dal Ministero della Sanità.

Le Regioni e le Provincie autonome hanno inviato al Ministero della Sanità, dal 1990 al marzo del 1993, 1983 studi di fattibilità (per opere maggiori) e relazioni (relative ad opere minori). Di queste, alla data del 31.3.1993, il Ministero della Sanità aveva esaminato 1886 proposte di cui:

Approvate	726
Approvate con prescrizioni	364
Richiesti ulteriori elementi istruttori	103
Rinviate per carenza di documentazione	627
Differite	18
Non di pertinenza art. 20	48

Sebbene non ancora completata (e nonostante i numerosi progetti rinviati "per carenza di documentazione"), la fase istruttoria relativa agli studi di fattibilità (relativa al I triennio) può dirsi ormai ad uno stato di attuazione molto avanzato.

Tutt'altro discorso va fatto per la fase di analisi dei progetti esecutivi, come si dirà nel successivo par. 4.

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 parere 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 nel seguito, 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. L'INVIO DEI PROGETTI ESECUTIVI E I RISULTATI DELL'ESAME DEL NUCLEO

Il D.M. 321/89 ha disciplinato la procedura istruttoria prevedendo l'invio dei progetti esecutivi al CIPE e al Ministero della Sanità, una volta che quest'ultimo abbia espresso parere favorevole sugli studi di fattibilità.

Il Ministero della Sanità deve quindi pronunciarsi entro 30 gg. sulla conformità tra progetto esecutivo e studio di fattibilità. Ugualmente il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici deve esprimere il suo parere in me-

rito agli aspetti tecnico-economici dell'intervento e alla immediata realizzabilità del progetto entro un pari periodo di 30 gg., salvo manifeste carenze nel materiale progettuale e nella documentazione trasmessa.

Attualmente risultano pervenuti al Nucleo di Valutazione (da parte del CIPE) e al Ministero della Sanità 277 progetti esecutivi, come risulta dalle tabelle seguenti (per Regioni, per numero e per richiesta di finanziamento a carico dello Stato).

Nell'ultimo anno (luglio '92-luglio '93) sono stati trasmessi al CIPE 173 progetti esecutivi, cioè il 66% in più rispetto all'anno precedente (si veda la relazione dell'anno passato). Nonostante questo incremento, solo una parte (circa il 25%) degli studi di fattibilità o delle relazioni approvati dal Ministero della Sanità sono stati tradotti in progetti esecutivi.

E' probabile comunque che, senza l'incertezza nel definire le nuove procedure (DD.LL. n. 179/93 e n. 279/93) e l'indisponibilità di un adeguato plafond di finanziamenti per il 1993, l'invio dei progetti sarebbe stato più consistente colmando così, almeno in parte, il divario quantitativo tra studi di fattibilità e progetti esecutivi.

**SINTESI DELLO STATO ISTRUTTORIO DEI PROGETTI
ESECUTIVI PERVENUTI AL CIPE (AL 23/6/93)**
(numero progetti)

	PROGETTI PERVENUTI	DELIBERE CIPE
REG. ABRUZZO	18	1
REG. BASILICATA	1	0
REG. CALABRIA	0	0
REG. CAMPANIA	10	3
REG. EMILIA-ROMAGNA	60	14
REG. FRIULI V.G.	7	3
REG. LAZIO	4	1
REG. LIGURIA	2	1
REG. LOMBARDIA	8	1
REG. MARCHE	20	3
REG. MOLISE	1	0
REG. PIEMONTE	4	1
REG. PUGLIA	1	0
REG. SARDEGNA	0	0
REG. SICILIA	33	5
REG. TOSCANA	52	12
REG. UMBRIA	1	0
REG. VAL D'AOSTA	0	0
REG. VENETO	43	26
PROV. AUT. BOLZANO	3	0
PROV. AUT. TRENTO	9	6
T O T A L E	277	77

N.B. I progetti presentati dagli IRCC e dai Poli-
clinici universitari sono ricompresi nei rispettivi
ambiti regionali.

**SINTESI DELLO STATO ISTRUTTORIO DEI PROGETTI
ESECUTIVI PERVENUTI AL CIPE (AL 30/6/93)**
(mutuo richiesto a carico dello Stato in
milioni di lire)

	PROGETTI PERVENUTI	DELIBERE CIPE
REG. ABRUZZO	55.424	3.787
REG. BASILICATA	15.500	-
REG. CALABRIA	-	-
REG. CAMPANIA	78.525	48.070
REG. EMILIA-ROMAGNA	274.749	90.600
REG. FRIULI V.G.	68.617	10.165
REG. LAZIO	95.675	22.810
REG. LIGURIA	18.240	14.630
REG. LOMBARDIA	96.957	47.500
REG. MARCHE	85.069	6.744
REG. MOLISE	30.115	-
REG. PIEMONTE	49.048	30.428
REG. PUGLIA	15.200	-
REG. SARDEGNA	-	-
REG. SICILIA	551.726	113.488
REG. TOSCANA	364.939	224.222
REG. UMBRIA	14.250	-
REG. VAL D'AOSTA	-	-
REG. VENETO	254.100	148.134
PROV. AUT. BOLZANO	42.617	-
PROV. AUT. TRENTO	16.066	10.841
T O T A L E	2.126.817	771.419

Il quadro esposto va completato ricordando che con l'art. 11 del D.L. n. 155/93 è stato previsto il blocco degli impegni di spesa per tutto il 1993. Pertanto, eventuali prossime delibere del CIPE non consentiranno automaticamente di contrarre il mutuo, ma si renderà necessario un provvedimento di deroga (previsto dallo stesso articolo citato del D.L.).

L'esame del materiale istruttorio da parte del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici ha permesso di rilevare carenze di varia natura nell'approntamento dei progetti esecutivi, soprattutto sotto il profilo della immediata realizzabilità e della effettiva fruibilità delle opere programmate. Pertanto, è stato possibile proporre al CIPE per il relativo finanziamento un ancor più limitato numero di progetti (113 su 276) rispetto a quelli pervenuti.

Per la maggior parte dei progetti visionati si è reso necessario acquisire elementi aggiuntivi per perfezionare il giudizio sulla richiesta di finanziamento.

Nella tabella successiva è riportato il numero dei progetti rispetto ai quali il Nucleo ha espresso finora parere sfavorevole, per Regione e per motivazione.

Come si può vedere, la maggior parte dei progetti risulta "bloccata" da motivazioni non dipendenti dal Nucleo di valutazione o dal CIPE (lettere A,B,C,D,E).

In particolare, ci si deve soffermare sull'elevato numero di progetti che non presenta le caratteristiche di esecutività e di immediata realizzabilità (lettere A, B e parte di C).

Non si può sottacere che resta consistente il numero di progetti ancora in istruttoria presso il Nucleo (colonna F: 55 progetti), soprattutto per l'incertezza creata dalla legislazione intervenuta nel 1993 a proposito della procedura di valutazione dei progetti.

TIPOLOGIA DEI PROGETTI ESECUTIVI PERVENUTI AL CIPE E NON PROPOSTI
AL FINANZIAMENTO (aggiornato al 30/6/93)
(numero di progetti)

	A	B	C	D	E	F	TOT
REG. ABRUZZO			1	8	1	3	13
REG. BASILICATA	1						1
REG. CALABRIA							
REG. CAMPANIA			3	3		1	7
REG. EMILIA-ROMAGNA	3	12	2	12		6	35
REG. FRIULI V.G.							
REG. LAZIO				1	1		2
REG. LIGURIA					1		1
REG. LOMBARDIA			2		1	3	6
REG. MARCHE			5	1	1	7	14
REG. MOLISE				1			1
REG. PIEMONTE						2	2
REG. PUGLIA							
REG. SARDEGNA							
REG. SICILIA	3	13		9			25
REG. TOSCANA			2	1	2	30	35
REG. UMBRIA							
REG. VAL D'AOSTA							
REG. VENETO	4		11	2			17
PROV. AUT. BOLZANO						3	3
PROV. AUT. TRENTO	1			1			2
T O T A L E	12	25	26	39	7	55	164

NOTA ALLA TABELLA

A = PROGETTI NON ESECUTIVI, NON AMMESSI DAL MIN. SANITA' O RITIRATI DALLA REGIONE.

B = PROGETTI NON IMMEDIATAMENTE REALIZZABILI PER ASSENZA DI REQUISITI PREVISTI DALLE NORMATIVE NAZIONALI E REGIONALI.

C = PROGETTI PER I QUALI NON E' STATA ANCORA INTEGRATA LA DOCUMENTAZIONE INVIATA COME RICHiesto DAL NUCLEO DI VALUTAZIONE

D = PROGETTI SOSPESI DAL MINISTERO DELLA SANITA'.

E = PROGETTI ANCORA IN ISTRUTTORIA PRESSO IL MINISTERO DELLA SANITA'.

F = PROGETTI ANCORA IN ISTRUTTORIA PRESSO IL NUCLEO DI VALUTAZIONE.

4. CRITERI DI VALUTAZIONE

L'istruttoria dei progetti da parte del Nucleo è stata effettuata tenendo conto di quanto prescritto dal D.M. 321/89 e dalla circolare congiunta del Ministro della Sanità e del Bilancio in data 11/9/91, in base ai quali è stata predisposta una griglia di valutazione differenziata in relazione alla tipologia dei progetti, ma impostata sui 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.

Rispetto agli indirizzi normativi e programmatici, si è dovuto rinunciare, nella maggior parte dei casi,

all'adozione del metodo costi-benefici, sia per carenza nelle informazioni di base e in particolare nell'analisi della domanda, sia per la disomogeneità e l'inconfrontabilità delle analisi presentate, sia, infine, per l'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 di progetto con quelli dei piani regionali, con quelli medi nazionali e con quelli ritenuti ottimali nelle linee di programmazione nazionale.

Una volta completata l'analisi della domanda, si è proceduto alla verifica dell'offerta prevista, ponendo a confronto la situazione esistente ("senza" intervento) con quella proposta in seguito ai finanziamenti ("con" intervento), sulla base di indicatori di attività relativi al singolo presidio e alla USL nel suo insieme.

Per quanto riguarda l'offerta, un'ulteriore limitazione nell'istruttoria è derivata dall'insoddisfacente ana-

lisi delle alternative progettuali (esplicitamente richiesta dal DM 321/89).

I principali criteri seguiti nella valutazione della completezza progettuale e della congruità dei costi consistono sia nell'accertamento del pieno sviluppo degli esecutivi sotto tutti i profili (architettonico, strutturale e impiantistico) - al fine di evitare, con ragionevole certezza, il ricorso a varianti in corso d'opera - sia nel calcolo degli scostamenti tra i costi unitari di progetto e quelli parametrici assunti come riferimento dal Nucleo, tenendo nella massima considerazione la completezza e la funzionalità delle opere al termine dei lavori, e la loro fruibilità nell'arco del decennio previsto dal piano.

La fattibilità finanziaria e l'immediata realizzabilità sono state vagliate essenzialmente sotto il profilo formale degli impegni assunti in merito alla copertura finanziaria degli interventi (qualora i finanziamenti siano assicurati anche tramite fonti proprie, alienazioni di beni patrimoniali, ecc.) e della completezza della documentazione di natura amministrativa e autorizzativa presentata.

Gli adattamenti di più rilevante portata alla griglia di valutazione predisposta sono stati apportati nei confronti dei progetti ospedalieri e di quelli per la realizzazione delle residenze sanitarie assistenziali.

Per quanto riguarda i primi, si è trattato di verificare sotto i diversi aspetti considerati (programmatico, socio-economico, finanziario e tecnico-esecutivo) la coerenza con gli obiettivi di riequilibrio strutturale posti dalla legge e la immediata cantierabilità di opere estremamente complesse ed articolate.

Per quanto concerne i secondi, si è invece prestata una maggiore attenzione agli aspetti tecnico-esecutivi, per la forte innovatività dell'offerta strutturale di assistenza sanitaria posta dalla legge, per di più sancita dalla definizione di specifici standard costruttivi introdotti dal DPCM 22.12.89.

Per gli altri interventi previsti dal piano decennale il processo valutativo è stato alquanto semplificato, sia per la relativa minore importanza delle opere proposte al finanziamento sia per la ridotta presentazione del mate-

riale progettuale ed analitico (progetti esecutivi accompagnati da relazioni illustrative, anziché da studi di fattibilità).

Ciò nonostante, il Nucleo ha comunque provveduto a vagliare attentamente le proposte progettuali, concentrando l'attenzione sui seguenti aspetti: completezza e funzionalità dell'opera o degli acquisti (con particolare attenzione alle opere complementari necessarie per la messa in funzione); garanzia dell'immediata eseguibilità e dell'immediata utilizzazione del bene; assicurazione del corretto utilizzo del personale; congruità dei costi di investimento e di gestione e loro copertura.

Va ricordato, infine, che, a sostegno dell'iter valutativo, si è provveduto a sviluppare ulteriormente la banca dati "sanità", secondo le linee già esposte nelle relazioni riguardanti gli anni precedenti, alle quali si rinvia per ogni ulteriore specificazione.

5. LA QUALITA' DEL MATERIALE PROGETTUALE PERVENUTO

5.1. Le principali carenze di ordine generale riscontrate

Il livello qualitativo delle proposte esaminate dal Nucleo è risultato, pur con alcune significative eccezioni, mediamente insufficiente, anche rispetto alle pur limitate prescrizioni normative (D.M. Sanità n. 321/89 e DPCM 22.12.89) e programmatico-procedurali ("linee guida" del Ministero della Sanità), definiti per la presentazione delle richieste di finanziamento.

Nei Piani regionali, infatti, finiscono per essere ricompresi interventi di differente impegno tecnico, relativi 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.), che le disposizioni hanno forzatamente racchiuso in due sole categorie di interventi (opere maggiori e minori) e sulla base di un criterio puramente tipologico (Ospedali, RSA, Distretti, etc.).

In base a questa impostazione non sono stati rari i casi di progetti di rilevante impegno finanziario (come piani su base regionale di informatizzazione e di messa a norma di impianti), ma ricompresi tra le opere minori, cioè sottoposti a valutazioni ridotte (sulla base di semplici relazioni, prima dell'invio dei progetti esecutivi al CIPE ed al Ministero della Sanità) con insufficienti verifiche intermedie sulla fattibilità.

Come pure vanno evidenziati casi di progetti piuttosto semplici e finanziariamente ridotti, ma sottoposti alle procedure più lunghe e complesse previste per le opere maggiori (presentazione di studi di fattibilità sottoposti all'approvazione del Ministero della Sanità, ottenuta la quale viene presentato il progetto esecutivo al CIPE ed al Ministero della Sanità).

D'altra parte, vanno comunque considerate le difficoltà delle Regioni di adeguarsi all'iter programmatico-procedurale definito dalla normativa e dalle "linee guida".

Soprattutto per le opere maggiori, l'iter adottato mira ad una elaborazione di progetti esecutivi adeguata-

mente supportata da valutazioni di base (compresa l'analisi costi-benefici), in modo da proporre interventi sufficientemente efficienti e "suscettibili di immediata realizzazione" (come prescritto dall'art. 20, comma 5, della legge n. 67/88).

Le realizzazioni proposte avrebbero potuto più concretamente giovare di una buona elaborazione degli studi di fattibilità, cioè di una fase intermedia di elaborazione progettuale sottoposta a valutazione (approvazione o meno del Ministero della Sanità), nella quale avrebbero potuto trovare soluzione le diverse problematiche (tecniche, programmatiche, economiche, finanziarie e gestionali) prima della progettazione esecutiva (cioè di una fase certamente più impegnativa, sia sotto il profilo tecnico che finanziario).

Il fatto che la gran parte delle Regioni non abbia saputo cogliere appieno questa opportunità ha comportato un notevole impegno istruttorio e la necessità di tenere rapporti continui con le Amministrazioni regionali, al fine di giungere, tramite chiarimenti ed integrazioni, ad una più corretta e più certa elaborazione progettuale.

Nonostante la semplificazione dei contenuti valutativi, lo stesso è in pratica avvenuto anche per le opere minori.

Il risultato più evidente di queste carenze di ordine generale è rinvenibile - COME si è detto - nel fatto che appena il 25% delle proposte presentate (in forma di studi di fattibilità o di relazioni) si sono tradotte in progetti esecutivi e che vi è stata una altrettanto ridotta incidenza di proposte presentate al CIPE per il finanziamento rispetto al numero dei progetti esecutivi pervenuti.

In generale, quasi tutte le difficoltà riscontrate sembrano derivare da carenze di programmazione, sia proprie delle Regioni (non tutte sono dotate di Piani Socio Sanitari, altre stanno ridefinendo da diverso tempo quelli vecchi e ormai superati), sia indotte dalla modifica delle linee della programmazione nazionale (dapprima con la legge n. 412/91, poi col d.lgs. n. 421/92 e, da ultimo, coi più recenti decreti delegati).

5.2. Le più rilevanti carenze di carattere specifico

Per la quasi totalità dei progetti pervenuti si è quindi resa necessaria l'acquisizione di elementi mancanti per perfezionare il giudizio sui finanziamenti proposti.

Le carenze più rilevanti emerse nel corso dell'istruttoria riguardano i seguenti aspetti:

- le Regioni hanno inviato documentazioni predisposte con i più vari criteri. Alcune di esse sono sprovviste di organi specificamente dedicati alla valutazione tecnico-economica dei progetti, ma spesso è affidato agli stessi enti proponenti il compito di autocertificare l'idoneità delle proposte. Come è intuibile, tali certificazioni sono poco utili e non sempre attendibili, non entrando nel merito dei singoli aspetti e, quasi sempre, limitandosi a generiche dichiarazioni rituali;
- i documenti di programmazione regionale spesso non sono aggiornati rispetto alle nuove disposizioni ed agli standard nazionali e degli incrementi di costo. Quindi, anche i riferimenti programmatori regionali hanno rappresentato elementi di incertezza delle proposte che si sono dovuti chiarire con danno per i tempi di approvazione;

- gli enti proponenti (USL, IPAB, Comuni, etc.) mostrano una scarsa sensibilità alla qualità del progetto. Inoltre, le aree e gli immobili prescelti in pochi casi sono risultati idonei sul piano, rispettivamente, geomorfologico-ambientale e tipologico (si riproduce spesso il fenomeno per il quale si riservano alle opere pubbliche le aree meno appetibili o i manufatti più problematici);
- quasi nessun progetto di grande dimensione è stato indirizzato in modo tale da contemperare la prevedibile realizzazione per stralci con la necessità di realizzare parti immediatamente fruibili dall'utenza: i grossi interventi tendono dunque a produrre manufatti inattivi per molti anni;
- vengono normalmente sottovalutati, se non addirittura ignorati, gli aspetti connessi con la definizione di un realistico piano finanziario. Rilevanti quote di copertura dei costi di investimento restano legate ad impegni di spesa incerti sul piano formale o per la (inattendibile) quantificazione economica o per la natura stessa del cespite (vendite di immobili, ipotesi di destinazione di stanziamenti sui bilanci futuri, etc.);
- l'analisi dei costi di gestione e dell'organico del personale è stata generalmente considerata un dato margi-

nale, senza riguardo per l'incremento delle spese correnti;

- i progettisti mostrano gravi lacune su due aspetti basilari: conoscenza delle norme e impegno a produrre elaborati completi, veramente esecutivi. Su questi aspetti il controllo delle Regioni e delle amministrazioni locali risulta spesso carente;
- la qualità dei progetti, delle rappresentazioni grafiche e delle documentazioni capitolari appare non di rado insufficiente;
- le più gravi lacune registrate sul piano funzionale riguardano dati strutturali, come il giusto dosaggio e la coordinazione delle attività oppure l'eliminazione delle barriere architettoniche o un'agevole fruibilità;
- molti quadri economici si sono rivelati carenti e spesso con percentuali di costo inammissibili, in particolare per spese tecniche o oneri concessori.

Alcune carenze particolari meritano di essere sottolineate sia per le opere minori (e, soprattutto, con riferimento agli acquisti di tecnologie, come macchinari diagnostici e di laboratorio) che per le Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA).

Per la prima tipologia di intervento, le principali carenze sono state individuate:

- nella mancanza di predisposizioni strutturali per l'impianto (in particolare per le TAC, le RNM, etc., le quali necessitano di essere collocate in particolari condizioni di sicurezza) e persino della progettazione di tali strutture;
- nella sottovalutazione dei costi di acquisto (sia per la lievitazione dei costi intervenuta tra l'approvazione del programma e l'aggiudicazione della gara sia per evidente sottostima dei preventivi).

Nel primo caso, il Nucleo ha richiesto una specifica progettazione esecutiva delle strutture per l'impianto dei macchinari, con le relative assicurazioni circa la coerenza dei tempi di realizzazione con quelli di acquisto delle attrezzature e sulle relative coperture finanziarie dei costi.

Nel secondo caso, a fronte di soluzioni tendenti a ridurre i costi, eliminando gli accessori necessari al funzionamento delle attrezzature (con gravi conseguenze sul

loro effettivo utilizzo), il Nucleo ha richiesto la completa copertura delle spese di acquisto (cioè di attrezzature e relativi accessori) tramite l'impiego di fondi a carico del bilancio dei proponenti.

Per quanto riguarda le RSA, le carenze progettuali sono essenzialmente legate alla parziale applicazione del DPCM 22.12.89 ed al mancato rispetto dei relativi standard.

In quest'ambito le carenze progettuali rilevate riguardano sia le nuove edificazioni che, soprattutto, le ristrutturazioni.

In generale, va sottolineata l'ancora scarso recepimento, da parte di amministrazioni e progettisti, degli indirizzi costruttivi imposti dalla normativa, tanto più per le edificazioni ex novo, le quali, in mancanza di vincoli strutturali pregressi, avrebbero potuto essere più correttamente impostate.

Diverso è il caso delle ristrutturazioni o, meglio, del riutilizzo di strutture preesistenti: le difficoltà di adattamento ai nuovi standard infatti sono spesso risultate

insormontabili, inducendo le amministrazioni proponenti anche al ritiro dei progetti.

In ogni caso, va rilevata una ridotta sensibilità alle nuove tematiche insite nelle RSA, la cui evidente destinazione "sanitaria" (emergente sia dagli indirizzi programmatici che legislativi) risulta spesso sacrificata rispetto a quella "sociale", provocando una promiscuità delle finalità assistenziali sanitarie e sociali, se non una ingiustificata prevalenza delle seconde.

6. I RAPPORTI CON LE AMMINISTRAZIONI PROPONENTI

Le carenze progettuali precedentemente descritte hanno ulteriormente ampliato il ricorso da parte del Nucleo ai supplementi di istruttoria, cioè ad una procedura prevista come eccezione dalla Circolare congiunta Sanità-Bilancio dell'11.9.91 e che invece ha finito per rappresentare la regola.

Va comunque sottolineata la disponibilità delle Regioni, che si sono dimostrate nella gran parte dei casi

sensibili alla risoluzione dei problemi rilevati nel corso delle valutazioni.

Ciò è stato possibile attraverso le numerose riunioni tenute dal Nucleo con le Regioni ed i continui contatti instaurati con i funzionari responsabili. In tal modo è stato possibile conseguire una più concreta "maturazione" delle proposte progettuali trasmesse ed elevare il livello qualitativo delle stesse.

Le resistenze più marcate ad accettare la revisione e l'adattamento delle proposte progettuali, ovviamente, si sono verificate soprattutto in presenza di progettazioni esecutive che necessitavano di profonde modificazioni, ben superiori ai margini entro i quali tale lavoro non implichi una totale reimpostazione dei progetti.

In questi casi, per la verità abbastanza rari, solo alcune Regioni si sono dimostrate favorevoli al ritiro delle proposte presentate, avendo preso atto dell'impossibilità di renderle pienamente accettabili sotto

i diversi profili coinvolti (tecnico, programmatico, finanziario ed economico).

7. ATTIVITA' DEL NUCLEO E RUOLO DELLE REGIONI

Le carenze nell'attività pianificatoria delle Regioni possono ritenersi all'origine delle limitazioni che hanno segnato il dispiegarsi dell'attività valutativa del Nucleo, anche per la difficoltà di misurare la corrispondenza tra le opzioni di fondo del Programma nazionale straordinario di edilizia sanitaria e le scelte regionali e, quindi, di reperire in queste i riscontri per la più adeguata verifica del raccordo tra i quadri programmatici e le scelte tecnico-progettuali sottoposte all'istruttoria del Nucleo medesimo.

I piani socio-sanitari regionali, infatti, avrebbero dovuto costituire l'ambito operativo entro il quale tradurre le finalità del Programma straordinario decennale: consentire il sensibile incremento delle strutture pubbliche di sanità, con particolare riguardo a quelle a rota-

zione d'uso ospedaliero e residenziale-assistenziale. La stessa predisposizione del programma decennale di interventi delle Regioni e la sua scansione in tre fasi pluriennali di investimenti offriva, al tempo stesso: (a) una modalità di attuazione dei vari piani; (b) una verifica della loro adeguatezza; (c) una opportunità per superare ritardi ed incertezze nel loro aggiornamento o, se mancanti, (d) una forte ragione per dar corso alla loro adozione. In quest'ottica, da una parte, il DM 29.8.89 N. 321, pur se solo entro certi limiti, ha tracciato le linee e fornito i criteri generali per la programmazione degli interventi e, dall'altra, la deliberazione CIPE 3.8.90 ha ripartito le risorse disponibili per il primo triennio finanziario del programma tenendo conto delle diversificate esigenze delle varie Regioni e, in particolare, di quelle meridionali. Tutto ciò ha consentito anche al Nucleo di disporre dei riferimenti essenziali per procedere nei compiti ad esso assegnati DALL'ART. 20 della L. 67/88.

Tuttavia, nonostante tale cornice, il Programma straordinario ha trovato non poche difficoltà di attuazione, che si sono direttamente tradotte, come si è visto

nei paragrafi precedenti, in difficoltà operative per l'istruttoria.

Nel settore sanitario, forse più che in altri, si è evidenziata la poca familiarità del metodo della programmazione con l'attività legislativa ed amministrativa delle Regioni. Nei casi in cui il "Piano socio-sanitario regionale" è stato adottato, esso raramente costituisce più di un documento di studio essenzialmente statico, che in quanto tale, per poter essere di guida alla manovra regionale nel settore, deve essere sottoposto ad aggiornamenti ed a verifiche destinate ad innescare tempi e modalità quasi sempre complesse, quali quelle che hanno portato alla sua prima adozione. Nei casi in cui il "Piano" non è stato neanche adottato le ragioni ostative non riescono ad essere superate dall'impulso che dovrebbe poter esercitare un programma di investimenti quale quello in argomento. Ciò risulta specialmente nelle Regioni meridionali, maggiormente bisognose di una manovra programmata di medio-lungo periodo per superare le gravi carenze strutturali e funzionali che le contraddistinguono.

Il Nucleo, pertanto, si è trovato frequentemente o in presenza di Piani regionali datati molti anni addietro, ai quali necessariamente i programmi ex art. 20 non potevano in tutto o in parte corrispondere - salvo il raro caso in cui il programma decennale è stato colto come occasione di effettivo adeguamento di un piano pregresso - ovvero di fronte alla mancanza assoluta di ogni ipotesi pianificatoria e, addirittura, anche di attendibili previsioni a scala decennale rispetto allo stesso programma di investimenti ex art. 20 (ad es. nel caso della Campania).

In conclusione, sulla scorta dell'esperienza specifica fatta e delle competenze proprie del Nucleo di Valutazione, si ritiene di segnalare l'opportunità che proprio nel momento dell'ampliamento della sfera di responsabilità delle Regioni, coincidente in larga parte con il prossimo avvio delle successive fasi finanziarie originariamente previste dall'intervento straordinario decennale di cui all'art. 20, la programmazione nazionale si doti di più adeguate modalità di supporto e di assistenza alle Regioni, sia per assicurare la maggior rispondenza possibile delle azioni locali agli obiettivi generali posti dalla legge, sia al fine di consentire che le Regioni stesse possano cogliere in

tale ambito un'occasione significativa e difficilmente ripetibile, in primo luogo, per l'attivazione sistematica di una gestione programmata degli investimenti in grado di colmare con atti rilevanti e non meramente formali la distanza tra obiettivi generali della programmazione nazionale e specificità delle scelte di intervento, e, in secondo luogo, per cominciare a sperimentare a livello regionale una corretta modalità di coordinamento e di valutazione degli investimenti.

ATTIVITA' NEL SETTORE TRASPORTI

Nell'ultimo anno le attività del Gruppo di Lavoro Trasporti si sono concentrate, prevalentemente, sull'esame, la valutazione, la formulazione di pareri e note in merito alle decisioni da sottoporre al CIPET.

A tale scopo il Nucleo di Valutazione che ha operato con un apposito "Gruppo di Lavoro Trasporti" è stato chiamato a concorrere al lavoro istruttorio in materia

- di Piano quinquennale Interporti,
- di riordino dei sistemi portuali,

- di aggiornamento del Piano Generale dei Trasporti.

C) PARTECIPAZIONE AD ATTIVITA' IN CAMPO INTERNAZIONALE

Insieme ai Ministeri dei Trasporti e dell'Ambiente, il Nucleo di Valutazione ha preparato una comunicazione sulle "Prospettive della mobilità e dell'ambiente urbano in Italia", che è stato presentato alla Conferenza di Dusseldorf (7-8 giugno 1993), a cura dell'OCSE e della Conferenza dei Ministri Europei dei Trasporti.

Alla conferenza hanno partecipato 24 paesi membri dell'OCSE e sono stati discussi tutti i problemi più attuali relativi alla mobilità nelle città, l'utilizzazione dei mezzi pubblici, la gestione del traffico urbano e di parcheggi, le possibilità di limitare il traffico automobilistico nelle città.

Le conclusioni hanno riguardato i possibili scenari di politica dei trasporti urbani nei prossimi anni.

Inoltre, un rapporto sul tema "L'esperienza del Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici nell'Amministrazione italiana" è stato presentato alla 2° Conferenza Internazionale di Scienze Amministrative, organizzata dall'I.I.S.A. (Institut International des Sciences Administratives) a Toluca (27-30 luglio 1993).