

COMMISSIONE PARLAMENTARE

consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale
ai sensi della legge 3 aprile 1997, n. 94

Mercoledì 24 giugno 1998. — Presidenza
del Presidente Antonio MARZANO.

La seduta inizia alle 13,35.

Esame dello schema di regolamento recante ulteriori disposizioni sull'organizzazione ed il funzionamento del nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, della legge 3 aprile 1997, n. 94.

Il Presidente Antonio MARZANO ricorda che la Commissione è convocata ai fini dell'espressione del prescritto parere sullo schema di regolamento in esame adottato ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge n. 94 del 1997. Dà quindi la parola al relatore per l'illustrazione del provvedimento in esame.

Il senatore Franco DEBENEDETTI, *Relatore*, intende svolgere preliminarmente una premessa di ordine metodologico; afferma infatti che l'articolato in esame potrebbe sembrare *prima facie* un esempio di regolamentazione ordinaria del settore della pubblica amministrazione mentre occorre valutare più a fondo le diverse implicazioni e le conseguenze che la regolamentazione dell'organizzazione e

del funzionamento del Nucleo tecnico di valutazione può comportare.

Si parla spesso infatti della necessità di riformare i meccanismi che presiedono all'agire della pubblica amministrazione e non si considera a sufficienza che la regolamentazione dell'operare del Nucleo di valutazione costituisce il motore di tutte le riforme in quanto strettamente funzionale alla realizzazione dei progetti di sviluppo che si vogliono realizzare nelle diverse aree del Paese. Sottolinea al riguardo come la pubblicistica si interessi spesso della problematica concernente gli investimenti da effettuare per rilanciare il processo produttivo del Paese, mentre dimentica di soffermarsi sull'importanza del modo con il quale vengono analizzati i programmi di investimento dal punto di vista della loro selezione e del modo in cui verranno spese le somme a ciò destinate. L'esperienza pluridecennale della Cassa del Mezzogiorno insegna, infatti, come sia più importante il modo in cui vengono spese le somme che il *quantum* destinato agli investimenti

Intende al riguardo volgere uno sguardo a ciò che successe in passato; ricorda quando nel 1982 venne istituito il primo Nucleo tecnico di valutazione degli investimenti e come il ministro del bilancio di allora, Giorgio La Malfa, fosse particolarmente soddisfatto potendo finalmente contare su un organico di tecnici

che potesse valutare la realizzabilità dei progetti presentati. L'idea nacque in seguito a delle trattative sindacali che si svolsero in quello stesso anno del 1982 durante le quali si discuteva di come trovare un fondo per la realizzazione di progetti già pronti; si reperirono quindi 800 miliardi e si decise di istituire il Nucleo di valutazione mettendo a capo di esso personalità di primo piano a livello tecnico.

L'idea sottostante era quella di definire delle metodologie moderne che facessero mettere in moto la macchina dello Stato in modo da produrre sviluppo e progresso.

Si chiede quindi che cosa non ha funzionato nell'organizzazione precedente del detto nucleo; probabilmente si è data una grande risonanza all'iniziativa senza che a ciò si sia accompagnato un ruolo istituzionale incisivo dei diversi ministri del bilancio che si sono nel tempo succeduti; oltre a ciò, si sono rivelati negativi i criteri di selezione e retribuzione del personale. Inoltre non è stata mai presa in considerazione l'importanza, nella valutazione degli investimenti, del tasso di attualizzazione da usare, per le stime della redditività del capitale che rappresenta l'elemento più rilevante per l'analisi dell'opera progettata; ricorda che l'unica volta che ciò fu fatto risale al 1984, con un aggiornamento nel 1991.

Ritiene pertanto che occorrerà fare in modo che nel futuro non si ripetano più quegli errori che hanno caratterizzato la gestione passata del Nucleo degli investimenti. Per quanto riguarda più specificamente l'organizzazione del Nucleo di valutazione afferma che dai dati a sua conoscenza risulta l'intendimento di ripartire il personale in due diversi ruoli: uno specializzato nella gestione della parte finanziaria ed uno che si interessi dei singoli settori di intervento. Il sistema di retribuzione dovrebbe basarsi, anche se ciò non si evince dall'articolato, in un sistema premiante e retributivo, basato su un contratto di quattro anni rinnovabile a cui si affianca una retribuzione mobile,

con un premio del quindici per cento; la professionalità dovrebbe articolarsi su quattro livelli a seconda se si tratti di giovani occupati nella ricerca o soggetti che invece devono rientrare dai diversi istituti di ricerche.

Tali strumenti dovrebbero garantire che al nuovo Nucleo tecnico di valutazione operino elevate professionalità che siano esenti da quei fenomeni di lassismo presenti nella pubblica amministrazione. Probabilmente l'impostazione del passato ha risentito di una filosofia di tipo illuministico che non ha dato i frutti sperati; per difendersi dagli eccessi di dirigismo occorrerà basarsi sul fatto che il Nucleo tecnico di valutazione agirà in condizioni di concorrenza aiutando gli enti locali ad utilizzare le risorse disponibili nel mercato e non sostituendosi ad esse. A tal fine sarà di aiuto, soprattutto per le regioni del sud, la regionalizzazione del Nucleo.

Estremamente importante sarà verificare i risultati dell'azione svolta; sul punto esprime condivisione sul fatto che l'articolato prevede che alla verifica fattuale si affianchi una verifica sull'effetto economico-sociale; in tal senso sarebbe estremamente importante utilizzare i rapporti esecutivi dei programmi d'intervento che danno conto dell'effetto politico dell'informazione.

Conclude affermando che l'intenzione non dovrebbe essere quella di istituire una nuova Corte dei conti ma quella di approntare un Nucleo di valutazione che verifichi l'efficacia degli strumenti utilizzati.

Il Sottosegretario Giorgio MACCIOTTA esprime apprezzamento per la relazione svolta dal senatore Debenedetti osservando che nel passato l'istituzione del nucleo di valutazione ha forse risentito di un'aspirazione di tipo giacobino che ha portato a far sì che le valutazioni dei progetti avvenisse *ex post* e nei confronti di proposte già in sé perfette, oltre che molto autorevoli, in quanto provenienti da grandi amministrazioni locali. Ciò ha determinato a sua volta una degenerazione

nella composizione dei componenti di detto Nucleo.

In tutto ciò ha sicuramente influito anche la scarsa incisività dei ministri del bilancio che si sono susseguiti dal 1982 fino ad oggi nel saper utilizzare e rendere perfettamente efficiente una tale struttura.

Si domanda allora come possa evitarsi in futuro una tale situazione e come quindi si possa far fronte a quelle che sono le esigenze derivanti dal mercato.

Ritiene che la risposta debba essere trovata proprio nel cambio dell'asse in quanto l'intervento, quale progettato dalla normativa in esame, del nucleo tecnico di valutazione non avviene più *ex post* ma *ex ante*; in tal modo si prevede che il nucleo possa essere sentito anche prima che il progetto sia definito in tutti i suoi termini. Inoltre la nuova regolamentazione si inserisce in un quadro normativo nuovo che vede le intese di programma come base di negoziazione tra enti locali e amministrazione dei progetti da realizzare; in tale contesto il Nucleo di valutazione e di verifica interviene in maniera costruttiva e attiva nella definizione delle intese; infatti anche la sezione di verifica potrà assumere una nuova valenza in quanto chiamata a confrontarsi non più sul semplice controllo di efficacia dell'opera ma anche nella valutazione delle discrepanze che si ritrovano tra le procedure seguite per gli investimenti nel sud e quelle seguite nel nord, in modo da poter cogliere le motivazioni dei ritardi e correggerli in tempo reale.

Inoltre l'unificazione delle strutture periferiche del Tesoro dovrebbe dare nuovo impulso all'intero sistema sia per quanto riguarda l'efficacia del controllo effettuato, sia per il fatto che le direzioni provinciali del Tesoro avendo al loro interno un proprio Nucleo avranno un collegamento funzionale con il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione.

Per quanto riguarda gli aspetti concernenti le retribuzioni del personale impiegato nel Nucleo in esame afferma che una regolamentazione più precisa di tale materia sarà contenuta in un'altra normativa

la quale dovrebbe prevedere una diversa graduazione dei livelli e delle retribuzioni ed un vincolo a non inquadrare più del 50 per cento del personale nei due livelli più alti delle retribuzioni.

Tutto ciò implicherà una selezione rigorosa del personale; si è in tal senso ritenuto necessario innovare in profondità passando da un precedente organico di circa settanta persone all'attuale che registra circa una trentina di persone; si sta ora procedendo al reclutamento di nuove professionalità per coprire gradualmente i posti vacanti.

Il Presidente Antonio MARZANO avverte che la Commissione potrebbe organizzare i propri lavori ai fini dell'espressione del presente parere, prevedendo: per la giornata di domani la prosecuzione della discussione generale; per il giorno venerdì 26 giugno il deposito dello schema di parere da parte del relatore e per lunedì 29 giugno, che per il Parlamento non è giorno festivo, il termine per la presentazione degli emendamenti, termine che comunque verrà considerato non perentorio ritenendosi accettabili emendamenti presentati anche nella prima mattina del giorno di martedì 30 giugno.

Il senatore Giovanni FERRANTE, ritiene che l'esame dello schema di parere presentato potrebbe concludersi nella giornata di domani dal momento che due giornate sembrano sufficienti per un'adeguata istruttoria del provvedimento in esame.

Il Presidente Antonio MARZANO, in relazione a quanto proposto dal senatore Ferrante, osserva che il provvedimento in esame necessita di una approfondita riflessione su quello che è l'indirizzo che emerge in merito al ruolo che si intende assegnare al detto Nucleo di valutazione; ricorda infatti che il Governo non ha recepito la condizione contenuta nel parere espresso da questa Commissione in data 21 novembre 1997 sulla necessità che fosse prevista l'obbligatorietà della valu-

tazione del nucleo per gli investimenti pubblici superiori a 50 miliardi di lire e che fosse garantita la terzietà del Nucleo mediante la previsione della dipendenza diretta dal ministro. Si chiede quindi, quale sarà la funzione dell'istituto in questione e se il regolamento in esame intenda aumentarne o depotenziarne il ruolo. Infatti esso è configurato come dipendente dal capo del Dipartimento e, se dal punto di vista del trattamento sembra emergere una volontà di potenziamento della sua funzione, dal punto di vista invece della collocazione gerarchica, non risulta perfettamente chiara la volontà di far seguire questo obiettivo.

Intende infine sottolineare che occorre inoltre un approfondimento sui criteri di selezione del nuovo personale, in quanto

se è importante rompere con le procedure seguite nel passato, è anche importante evitare che vengano seguite delle procedure non corrette.

Osserva pertanto che occorra su tale punto un approfondimento da parte di tutti i componenti della Commissione e ritiene di conseguenza più utile mantenere il programma dei lavori della Commissione così come precedentemente annunciato.

Il senatore Giovanni FERRANTE ritiene che le funzioni e il ruolo del Nucleo di valutazione dovrebbero essere interpretati ed analizzati alla luce della profonda ristrutturazione del Ministero in atto.

La seduta termina alle 14,15.