

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

N. 1896

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

(ANDREOTTI)

e dal Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

(CIRINO POMICINO)

di concerto col Ministro del Tesoro

(CARLI)

col Ministro dell'Ambiente

(RUFFOLO)

e col Ministro per gli Interventi straordinari nel Mezzogiorno

(MISASI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 1989

Interventi per la realizzazione di obiettivi prioritari
di sviluppo economico e sociale

ONOREVOLI SENATORI - Si è da tempo preso coscienza dei problemi che si oppongono ad una programmazione economica di carattere globale.

Tuttavia, l'ambito di una programmazione che sia fattivamente utile non può ridursi soltanto ad un esame di progetti di investimento che, pur intesi, sulla base della analisi costi-benefici, ad incentivare occupazione e reddito, sono tuttavia frutto di iniziative di singoli soggetti, svincolate da un quadro generale di riferimento. Al contrario, occorre una attività di programmazione che orienti l'iniziativa dei soggetti e coordini l'uso delle risorse secondo un disegno organico di politica economica e sociale, anche per dare soluzione, in vista dell'avvio del Mercato unico europeo, ad alcuni problemi strutturali che rallentano l'ulteriore espansione economica del Paese.

Del resto, in assenza di direttive programmatiche di medio periodo, la sola attività di valutazione dei progetti sulla base dell'analisi costi-benefici si è spesso rivelata insufficiente e di limitata efficacia per confrontare tra loro progetti in settori completamente differenti di attività economica, oltrechè inadeguata come metodo di approccio per risolvere problemi strutturali legati a fondamentali questioni sociali.

All'investimento pubblico, in definitiva, vanno recuperate alcune caratteristiche fondamentali: la capacità di dare attuazione ad un disegno organico di programmazione; una finalità di sviluppo complessivo, non limitato a specifici settori di intervento o a ristrette materie; la massima espansione dei benefici economici diretti ed indiretti; la garanzia di una procedura agevolata; la rapidità di finanziamento e di realizzazione; la sicurezza che il tempo non snaturi gli obiettivi e incrementi gli oneri.

A queste esigenze risponde il presente provvedimento legislativo che garantisce procedure chiare e semplici per la sollecita realizzazione di opere essenziali, con ciò contribuendo a rafforzare quel generale clima di fiducia nei pubblici poteri così importante ai fini di una proficua collaborazione tra soggetti pubblici e privati in vista dell'interesse comune.

In particolare vengono definiti i meccanismi di coordinamento dei diversi centri decisionali pubblici in funzione di una maggiore razionalità dei comportamenti amministrativi nell'utilizzazione delle risorse disponibili, programmate secondo una visione strategica dei problemi economici e sociali.

Dalla normativa proposta discende una maggiore responsabilizzazione politica ed amministrativa degli organi chiamati a dare attuazione al nuovo disegno programmatico. La capacità di tali organi andrà misurata, infatti, proprio sul piano delle realizzazioni concrete e dei risultati gestionali, sul piano cioè dell'adempimento della propria attività di programmazione.

La stessa politica economica non si limiterà ad operazioni mirate al contenimento delle spese o all'incremento della tassazione, ma investirà l'aspetto più concreto e immediato della realizzazione degli obiettivi.

In ordine al disegno di legge in esame si deve porre in rilievo la sua natura di atto qualificante della manovra economico-finanziaria del Governo. Esso, infatti, pone la premessa di una ottimale razionalizzazione nell'impiego delle risorse pubbliche, restituendo allo Stato una capacità di programmare se stesso in modo efficiente ed individuando i luoghi istituzionali che non solo elaborino strategie ma abbiano poteri reali di intervento nell'economia.

Gli obiettivi prioritari per lo sviluppo economico e sociale del Paese, individuati dal CIPE

dopo una ampia consultazione delle forze sociali, sono dichiarati di preminente interesse nazionale.

Per la realizzazione degli obiettivi è predisposto un apposito programma di interventi che viene approvato dal CIPE. Nel programma sono indicati i settori produttivi nei quali intervenire, le opere da eseguire, le risorse disponibili che fanno capo ai diversi stanziamenti utilizzabili per gli scopi previsti, i soggetti istituzionalmente responsabili.

Tra le azioni finalizzate al perseguimento degli obiettivi prioritari rientrano, naturalmente, anche interventi di risanamento e protezione ambientale.

Il provvedimento normativo stabilisce tempi brevissimi e procedure semplificate per l'esame dei progetti e la realizzazione delle opere. A tal fine si è ritenuto di utilizzare lo strumento della conferenza di servizi che, oltre ad assicurare in via preventiva il consenso dei centri decisionali interessati, consente, sotto il profilo giuridico, di concentrare in un'unica sede istituzionale gli atti procedimentali (di autorizzazione, di intesa, di parere, eccetera) espressione delle sfere di competenza delle autorità interessate.

È per questo che l'approvazione del progetto assunta all'unanimità tiene luogo dei menzionati atti procedimentali e, ove occorra, costituisce variante dei piani urbanistici territoriali.

In caso di mancato raggiungimento dell'accordo, la soluzione del conflitto è demandata al Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso, secondo un modello simile a quello in via generale disciplinato dall'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Nel caso poi che non si proceda nei termini prefissati all'affidamento dei lavori, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, nomina un commissario *ad acta* che provvede in sostituzione dell'inadempiente.

Viene istituito un apposito fondo per il finanziamento degli interventi volti a perseguire gli obiettivi prioritari di sviluppo economico e sociale. A tale fondo affluiscono le somme

destinate alla realizzazione degli obiettivi inclusi nel programma approvato dal CIPE, iscritte, anche nel conto dei residui, nei bilanci delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti. Si evita in tal modo che si creino eventuali duplicazioni di spese.

Restano ferme le procedure per la valutazione di impatto ambientale previste dalla normativa vigente.

L'articolo 2 del disegno di legge autorizza per le finalità in esame, in aggiunta alle risorse che affluiranno al fondo predetto nel triennio 1990-1992, la spesa di 3.900 miliardi di lire, di cui 1.900 miliardi per il 1991 e 2.000 miliardi per il 1992, da iscrivere nello stato di previsione del Ministero del bilancio e della programmazione economica.

Il CIPE, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, autorizza la destinazione di tali risorse finanziarie al conseguimento degli obiettivi essenziali e prioritari per lo sviluppo economico e sociale indicati dal programma nonché alla realizzazione o al completamento di progetti ed interventi specifici, proposti da amministrazioni pubbliche ed enti, giudicati rilevanti ai fini sempre dello sviluppo complessivo del Paese.

Per i progetti da finanziare è previsto l'esame dei competenti organi tecnici di valutazione degli investimenti pubblici, da rendere entro precisi termini temporali. In particolare, è prescritto che per i progetti di risanamento e protezione ambientale sia acquisito il parere della Commissione tecnico-scientifica del Ministero dell'ambiente.

Il CIPE determina le quote delle disponibilità finanziarie da destinare annualmente ad interventi di protezione o risanamento ambientale, in misura non inferiore ad un terzo, di cui il 50 per cento deve essere destinato ai territori meridionali.

In relazione ai progetti relativi all'attuazione della presente legge, è inoltre autorizzato il ricorso alla Banca europea degli investimenti (BEI) per la contrazione di appositi mutui fino ad un importo di 1.500 miliardi di lire per il 1991 e di 1.600 miliardi di lire per il 1992.

Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 2, valutati in lire 1.900 miliardi per il 1991 e in lire 2.120 miliardi per il 1992, si provvede

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

utilizzando le proiezioni per gli stessi anni di idoneo accantonamento iscritto al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1990.

Con l'articolo 3, infine, viene dettata una disposizione che definisce il quadro delle

complessive risorse finanziarie a disposizione del terzo piano di attuazione degli interventi straordinari nel Mezzogiorno, all'uopo prevedendo la sostanziale utilizzazione della residua quota di lire 8.000 miliardi della legge 1° marzo 1986, n. 64, allocata nel 1993.

RELAZIONE TECNICA

(Art. 11-ter, comma 2, legge 5 agosto 1978, n. 468)

L'articolo 1 del disegno di legge cui si riferisce la presente relazione tecnica nasce dall'esigenza di predisporre un programma triennale, modificabile annualmente, per conseguire gli obiettivi prioritari in materia di investimenti pubblici, individuati dal CIPE e dichiarati di preminente interesse nazionale.

Detto articolo non comporta oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato in quanto al suo finanziamento si provvede utilizzando le risorse comunque destinate alle opere incluse nel programma ed iscritte, anche nel conto dei residui, nei bilanci delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti.

L'articolo 2 autorizza per il biennio 1991-92 finanziamenti complessivi per 7.000 miliardi di lire - di cui 3.100 miliardi da finanziare tramite mutui BEI - per la realizzazione o completamento, su proposte di amministrazioni pubbliche ed enti, di progetti ed interventi specifici che siano ritenuti dal CIPE rilevanti ai fini dello sviluppo economico e sociale del Paese.

Detti finanziamenti, in base a quanto disposto dalla lettera a) del comma 1 dell'articolo 2, possono essere dal CIPE destinati anche al conseguimento delle finalità di cui all'articolo 1.

Il CIPE determina le quote delle disponibilità finanziarie da destinare annualmente ad interventi di protezione o risanamento ambientale, in misura non inferiore ad un terzo, di cui il 50 per cento deve essere destinato ai territori meridionali.

La quantificazione del fondo, pari a 3.400 miliardi per il 1991 (di cui 1.500 miliardi tramite BEI) e 3.600 miliardi per il 1992 (di cui 1.600 miliardi tramite BEI) è stata effettuata sulla base dell'esperienza compiuta a partire dal 1983 in attuazione del programma di interventi previsti dall'articolo 21 della legge 26 aprile 1983, n. 130, successivamente rifinanziato con l'articolo 21 della legge n. 730 del 1983, l'articolo 12 della legge n. 887 del 1984, l'articolo 14 della legge n. 41 del 1986 e l'articolo 17 della legge n. 67 del 1988.

Alla copertura dell'onere a carico diretto del bilancio dello Stato si provvede utilizzando l'accantonamento all'uopo previsto nel fondo speciale di parte capitale della legge finanziaria 1990, che alla voce «fondo per lo sviluppo economico e sociale» prevede 1.900 miliardi di lire per il 1991 e 2.120 miliardi per il 1992, inclusi 120 miliardi per l'avvio dell'ammortamento dei mutui BEI accessi nel 1991.

A decorrere dall'esercizio 1993 sarà provveduto - come previsto dai commi 2 e 3 dell'articolo 2 - ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera d), della legge 5 agosto 1978, n. 468.

L'articolo 3 riguarda il quadro delle risorse finanziarie del terzo piano di attuazione degli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

In proposito, si fa presente che, a valere sui 90.000 miliardi di lire previsti dalla legge n. 64 del 1986, concernente la disciplina degli interventi straordinari nel Mezzogiorno, per l'attuazione delle iniziative previste dalla legge stessa, sono stati sino ad ora assunti impegni per complessive lire 67.000 miliardi.

Con la residua disponibilità di circa lire 23.000 miliardi, allocata complessivamente negli anni 1992 e 1993, si intende adottare un piano annuale (il terzo, dall'entrata in vigore della legge n. 64 del 1986) che abbia una certa rilevanza anche dal punto di vista finanziario.

È in conseguenza della predetta esigenza che dapprima, con l'articolo 14 della legge n. 155 del 1989 è stata consentita per i fini in discorso l'anticipata utilizzazione della quota medesima per lire 15.000 miliardi, ed ora, con la norma proposta, si intende utilizzare la residua disponibilità di lire 8.000 miliardi della legge n. 64, relativa al 1993.

In tal modo sarà possibile l'adozione del terzo piano di attuazione, che avrà una cornice finanziaria di circa lire 23.000 miliardi, con ciò utilizzando sostanzialmente tutta la disponibilità ancora esistente sulla dotazione iniziale di lire 90.000 miliardi della legge n. 64.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), con deliberazione da adottarsi entro il 30 novembre di ogni anno, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, sentite le organizzazioni sindacali e imprenditoriali maggiormente rappresentative a livello nazionale, individua gli obiettivi essenziali e prioritari di investimento per lo sviluppo economico e sociale del Paese, con particolare riguardo ai territori meridionali di cui all'articolo 1 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218. I predetti obiettivi sono dichiarati di preminente interesse nazionale.

2. Per la realizzazione degli obiettivi di cui al comma 1 è predisposto un programma triennale che può essere modificato annualmente. Il programma contiene l'indicazione dei settori produttivi nei quali intervenire, delle opere infrastrutturali da eseguire, delle risorse finanziarie comunque disponibili e dei soggetti responsabili dell'esecuzione del programma stesso.

3. Il programma è predisposto dai Ministri competenti di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica entro il 31 marzo di ogni anno, sulla base degli elementi forniti entro il 31 gennaio da amministrazioni ed enti individuati dal CIPE. Il programma e le sue modificazioni sono sottoposti all'approvazione del CIPE, previo parere del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici da rendere entro e non oltre 20 giorni dalla richiesta del Ministro del bilancio e della programmazione economica. La parte del programma relativa ad interventi nelle aree meridionali è predisposta di concerto con il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

4. Le somme destinate alla realizzazione degli obiettivi inclusi nel programma di cui al

comma 3, iscritte, anche nel conto dei residui, nei bilanci delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti, affluiscono, entro il termine di 30 giorni dalla richiesta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate ad apposito capitolo da istituire nello stato di previsione del Ministero del bilancio e della programmazione economica, denominato «Fondo per il perseguimento di obiettivi prioritari di sviluppo economico e sociale», per l'assegnazione alle amministrazioni e agli enti destinatari di cui al comma 2.

5. Il CIPE, in sede di approvazione del programma di cui al comma 3, individua i soggetti competenti all'attuazione degli interventi e ne determina i tempi, i criteri, le condizioni e le modalità, indicando nell'ambito della normativa vigente le disposizioni da applicare per la loro più sollecita realizzazione, facendo salvo comunque quanto previsto dalla legge 8 agosto 1977, n. 584, ove ne ricorrano le condizioni.

6. Al fine di assicurare la sollecita realizzazione degli interventi, il Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, il Ministro del bilancio e della programmazione economica, convoca, entro 30 giorni dall'approvazione da parte del CIPE del programma di cui al comma 3, apposite conferenze di servizi alle quali partecipano i rappresentanti delle amministrazioni e degli enti comunque tenuti ad adottare atti di intesa, nonchè a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta previsti dalle leggi statali e regionali.

7. La conferenza di servizi, anche nelle more dell'esercizio delle funzioni dei competenti organi di controllo, esamina i progetti esecutivi con riferimento agli interessi sociali, economici, paesistici, ambientali, culturali e territoriali, esprimendosi su di essi entro quarantacinque giorni dalla prima riunione, anche indicando le opportune modifiche.

8. L'approvazione dei progetti esecutivi assunta all'unanimità sostituisce ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta previsti da leggi statali e regionali. Essa comporta, per quanto occorra, variazione anche integrativa agli strumenti urbanistici ed ai piani territoriali, ivi compresi i piani regolatori aeroportuali, senza

necessità di ulteriori adempimenti. Nel caso in cui non si raggiunga l'unanimità, l'approvazione è demandata al Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, sentito il presidente della Giunta regionale competente.

9. Restano ferme, in deroga ai commi 6, 7 e 8, le procedure per la valutazione di impatto ambientale come disciplinate dall'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e dai relativi decreti attuativi del Presidente del Consiglio dei ministri.

10. Nel caso che i soggetti competenti non provvedano all'affidamento dei lavori nei termini previsti dal CIPE, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, nomina un commissario *ad acta* che provvede in sostituzione dell'inadempiente, avvalendosi dei servizi e dell'organizzazione dell'amministrazione precedente ovvero di altre amministrazioni pubbliche.

11. Per l'anno 1990, il termine di cui al comma 1 è fissato al 31 gennaio 1990; i termini di cui al comma 3 sono fissati rispettivamente al 31 maggio ed al 31 marzo 1990.

Art. 2.

1. Il CIPE, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, può autorizzare la destinazione delle risorse finanziarie di cui al presente articolo:

a) al conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 1;

b) alla realizzazione o completamento, su proposta di amministrazioni pubbliche ed enti, di progetti ed interventi specifici, in settori e territori ritenuti dal CIPE stesso rilevanti ai fini dello sviluppo economico e sociale, previo parere del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, sulla base dei criteri indicati dal CIPE, da rendere entro 60 giorni dalla richiesta del Ministro del bilancio e della programmazione economica. Relativamente ai progetti di protezione o risanamento ambientale, anche il parere della Commissione tecnico-scientifica di cui all'articolo 14 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, viene reso entro il

predetto termine, che decorre dalla richiesta del Ministro dell'ambiente.

2. Il CIPE determina le quote delle disponibilità finanziarie di cui al presente articolo da destinare annualmente ad interventi di protezione o risanamento ambientale, in misura non inferiore ad un terzo, di cui il 50 per cento deve essere destinato ai territori meridionali di cui all'articolo 1 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218.

3. Per le finalità di cui al comma 1, in aggiunta alle risorse di cui all'articolo 1, comma 4, relative al triennio 1990-1992, è autorizzata la spesa di lire 3.900 miliardi, di cui lire 1.900 miliardi per l'anno 1991 e lire 2.000 miliardi per l'anno 1992, da iscrivere nello stato di previsione del Ministero del bilancio e della programmazione economica; a decorrere dall'anno 1993 si provvede ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *d*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dalla legge 23 agosto 1988, n. 362.

4. In relazione ai progetti relativi all'attuazione della presente legge, è autorizzato anche il ricorso alla Banca europea degli investimenti (BEI) per la contrazione, nel secondo semestre di ciascun anno, di appositi mutui fino agli importi di lire 1.500 miliardi per l'anno 1991 e di lire 1.600 miliardi per l'anno 1992. I rimborsi relativi, complessivamente valutati per la quota capitale e per gli interessi in lire 120 miliardi per l'anno 1992, sono assunti a carico dello Stato. A decorrere dall'anno 1993, con le modalità di cui al predetto articolo 11, comma 3, lettera *d*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, sono determinati gli oneri di rimborso delle quote di capitale e degli interessi dei mutui che per le suddette finalità possono essere contratti con la BEI. Il volume complessivo dei mutui viene annualmente stabilito dal CIPE nel limite massimo consentito dall'importo dei predetti oneri.

5. All'onere derivante dall'applicazione del presente articolo, valutato in lire 1.900 miliardi per l'anno 1991 ed in lire 2.120 miliardi per l'anno 1992, si provvede utilizzando le proiezioni per gli stessi anni dell'apposito accantonamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1990-1992, al capitolo 9001 dello stato di

previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1990.

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

Art. 3.

1. Per il finanziamento del terzo piano di attuazione degli interventi straordinari nel Mezzogiorno, la facoltà di assumere impegni di spesa per somme anche superiori agli stanziamenti annuali, prevista dall'articolo 25 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, è riferita all'autorizzazione di spesa disposta ai sensi dell'articolo 1 della legge 1° marzo 1986, n. 64, per gli anni dal 1989 al 1993.

2. La quota per l'anno 1993 è determinata in lire 8.000 miliardi.

Art. 4.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.