

CAMERA DEI DEPUTATI N. 369

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BOTTA, BONSIGNORE, MANFREDI, MALVESTIO, PIREDDA, LUIGI RINALDI, ALESSI, ALTERIO, ARMELLIN, AZZOLINI, BACCARINI, BIAFORA, BORRA, CACCIA, CARELLI, CAROLI, PIERLUIGI CASTAGNETTI, CASTELLOTTI, CIAFFI, COLONI, SILVIA COSTA, CULICCHIA, DAL CASTELLO, DI LAURA FRATTURA, FRANCESCO FERRARI, FUMAGALLI CARULLI, GELPI, GOTTARDO, GUALCO, IANNUZZI, LAMORTE, LA PENNA, LOMBARDO, LUCCHESI, LUSETTI, VINCENZO MANCINI, MENSORIO, MICHELINI, RIGGIO, PALADINI, PATRIA, PERANI, SANESE, SANTUZ, SAPIENZA, SILVESTRI, TASSONE, TEALDI, TERESIO, TISCAR, TORCHIO, TUFFI, URSO, VISCARDI, VITI, ZAMBON, ZAMPIERI, ZARRO, ZOPPI

Istituzione, presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, del Fondo di dotazione per la programmazione e la progettazione di opere e infrastrutture pubbliche

Presentata il 23 aprile 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nella X legislatura si era delineata l'esigenza di mettere fine alla discrasia tra esigenze del settore delle costruzioni ed esigenze della contabilità di Stato.

Si verifica ogni anno, infatti, e quasi esclusivamente per il settore delle costruzioni, che a fronte di stanziamenti ag-

giuntivi destinati al settore, crescono le rimodulazioni di capitoli di spesa riguardanti le opere pubbliche.

Nella tabella allegata alla presente relazione si può constatare come cresce l'incidenza delle rimodulazioni al crescere delle dotazioni di competenza.

Pur con la drastica riduzione delle dotazioni di competenza avvenuta negli ultimi anni, permane cospicuo il livello delle rimodulazioni.

Parallelamente a questo fenomeno se ne osserva un altro sostanzialmente simmetrico al primo: i residui passivi tendono a crescere nel medio periodo, come è esemplificato dal seguente schema:

	1989	1990	1991
	—	—	—
Residui passivi su massa spendibile esclusa la finanza trasferita (Intervento straordinario nel Mezzogiorno, Calamità naturali, Opere ferroviarie)	60,0%	60,2%	61,4%

Questo fenomeno è definito come espressione della incapacità tecnica di spesa della pubblica amministrazione.

È importante sottolineare come alla base di questi problemi vi sono le esigenze diverse della contabilità di Stato e le peculiarità del processo edilizio che richiede generalmente più anni per avviare le opere e per completarle.

Secondo le norme vigenti i programmi di investimento sono decisi con leggi di spesa dal Parlamento; i fondi stanziati sono iscritti nel bilancio di competenza; l'amministrazione avuto lo stanziamento (la Corte dei conti non consente di effettuare spese se non coperte in bilancio) deve avviare tutte quelle fasi preparatorie all'appalto quali l'individuazione degli interventi, la progettazione, gli studi di impatto ambientale, espropri, autorizzazioni, ecc., che richiedono un anno o due. Seguono le procedure che impegnano tecnicamente gli stanziamenti.

Quindi, più che incapacità tecnica di spesa delle amministrazioni il fenomeno si può definire come incapacità legislativa della contabilità di Stato a seguire le esigenze particolari, peraltro dovute anche alla normativa statale, del settore delle costruzioni.

Per trovare una soluzione a questo genere di problemi sarebbe opportuno anti-

cipare la fase programmatica rispetto allo stanziamento complessivo: individuare un programma di interventi, valutare la realizzabilità e congruità degli interventi, predisporre la progettazione di massima, quindi, approvare una legge speciale di spesa od iscrivere in bilancio uno stanziamento ordinario dopo aver superato le fasi precedenti.

A tale fine si propone la costituzione di un Fondo per la programmazione e la progettazione di interventi (FPI) che finanzia in via preliminare la fase programmatica di avvio dei programmi di spesa.

Il fondo è rotativo, cioè anticipa le spese necessarie al finanziamento della fase programmatica (studi di programma, analisi costi/benefici sugli interventi, progettazione di massima) e recupera le anticipazioni a valere sugli stanziamenti disposti con legge dello Stato.

Con la legge finanziaria, ogni anno, si fissano le indicazioni per il CIPE che, entro 60 giorni dalla data di approvazione della legge finanziaria, stabilisce i criteri e le modalità di realizzazione della fase programmatica, nonché i criteri e le modalità per la ripartizione delle risorse.

In assenza di richieste ritenute valide dal CIPE, relativamente alle indicazioni prioritarie indicate con legge finanziaria, il CIPE ripartisce le somme in funzione delle domande pervenute.

Sono abilitati ad accedere ai finanziamenti del fondo di cui si tratta, le amministrazioni centrali dello Stato e le Aziende autonome dello Stato.

I soggetti abilitati presenteranno le domande corredate da un piano di lavoro nel quale sono evidenziate le finalità dello studio e l'entità di massima del finanziamento complessivo finale.

La « fase programmatica » sarà costituita dai seguenti elementi:

studi di programma: individuazione delle esigenze;

studi finalizzati a rendere evidente l'utilità dell'intervento (analisi costi/benefici secondo uno schema tipo semplificato);

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

progettazione di massima;
studi di impatto ambientale.

Il centro di spesa sulla base dei primi due elementi sarà in grado di stabilire le priorità di intervento e di fatto di costituire un programma articolato di interventi.

Sulla base del lavoro programmatico testé descritto, può essere elaborata ed approvata una legge di finanziamento o predisposto uno stanziamento ordinario di bilancio.

Il centro di spesa disponendo della progettazione di massima delle opere e dell'ordine di priorità può avviare la fase di finanziamento del programma.

Onorevoli colleghi, la presente proposta di legge, intorno alla quale si era coagulato un ampio consenso nella scorsa legislatura, appare quanto mai opportuna per migliorare il grado di efficienza della pubblica amministrazione, per contenere la spesa pubblica nei termini della reale capacità di spesa della stessa attività legislativa, per il supporto tecnico conoscitivo che ne può derivare.

Proprio quale contributo al lavoro svolto nella Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici al fine che non vada interamente perduto, è stata ripresentata questa proposta di legge auspicandone una rapida approvazione.

TABELLA

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
	—	—	—	—	—	—	—
Rimodulazioni	— 5.033	— 6.500	— 12.075	— 22.573	— 23.839	— 12.305	— 9.255
Competenza	23.170	27.117	41.631	55.328	47.397	32.829	31.191
<u>Rimodulazioni</u> competenza	21,7 %	24,0 %	25,1 %	41,0 %	50,3 %	37,5 %	29,7 %

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. È istituito presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica il Fondo di dotazione per la programmazione e la progettazione di opere e infrastrutture pubbliche

2. Il Fondo ha lo scopo di anticipare le somme necessarie alla realizzazione di attività di programmazione e progettazione di interventi connessi al perseguimento di finalità considerate nell'ambito del fondo speciale del conto capitale della legge finanziaria, nel bilancio o da leggi speciali.

3. Su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con il Ministro dei lavori pubblici, il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), stabilisce i termini e modalità per la presentazione delle richieste e i criteri per la ripartizione delle risorse disponibili, individuando i settori prioritari d'intervento del Fondo, tenuto conto delle leggi speciali e della attuazione di interventi concernenti settori integrati che richiedono l'esecuzione coordinata di opere complementari.

4. Le richieste di anticipazione possono essere presentate dalle Amministrazioni statali interessate, nonché, per i programmi che richiedono il coordinamento a livello statale, dagli enti locali e territoriali per il tramite e su favorevole avviso delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano.

5. Il CIPE, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica e previa istruttoria per gli aspetti economici e finanziari del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, di cui all'articolo 4 della legge 26 aprile 1982, n. 181, in conformità del parere degli or-

gani competenti secondo l'ordinamento vigente, ripartisce annualmente le risorse disponibili.

6. Le determinazioni di cui al comma 5 sono adottate, per l'anno in corso, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e, per gli anni successivi, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore delle leggi finanziarie relative agli anni medesimi.

7. Le richieste di anticipazione di cui al presente articolo possono ricomprendere anche le somme necessarie alla predisposizione di relazioni tecniche ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come introdotto dall'articolo 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362.

ART. 2.

1. Le amministrazioni e gli enti ammessi alle anticipazioni del Fondo di cui all'articolo 1 possono provvedere alla costituzione di gruppi interdisciplinari di programmazione e di progettazione ed i servizi del settore vengono adeguati per l'espletamento delle funzioni conseguenziali sulla base di comparazione ponderata dei relativi carichi di lavoro.

2. Al fine di evitare la formazione di residui nella spesa in conto capitale degli enti locali e territoriali, in sede di predisposizione del bilancio, deve essere previsto l'accantonamento di una apposita quota da destinare alla programmazione e progettazione delle opere di rispettiva competenza.

ART. 3.

1. La dotazione del Fondo di cui all'articolo 1 è stabilita in lire 50 miliardi per ciascuno degli anni 1993 e 1994.

2. Le somme anticipate dal Fondo sono reintegrate al Fondo stesso mediante corrispondenti riduzioni delle successive relative destinazioni di spesa e, comunque, non oltre tre anni dall'anticipazione.

3. All'onere derivante dall'attuazione del comma 1, pari a lire 50 miliardi per ciascuno degli anni 1993 e 1994 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1992-1994, al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1992 all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento « Interventi a favore della regione Calabria ».

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

ART. 4.

1. La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.