

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore BOATO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 MARZO 1990

Norme per l'approvazione ed il finanziamento dei progetti  
di investimento pubblico

ONOREVOLI SENATORI. – Il disegno di legge che presentiamo ha lo scopo di ridefinire le procedure e le norme che regolano l'investimento pubblico.

Come è noto, l'istituzione del Fondo investimenti e occupazione (FIO) – avvenuta con la legge finanziaria 1982 – è stato il primo tentativo di introdurre nel nostro paese procedure di investimento pubblico razionali, sulla base dell'esperienza maturata in organismi di finanziamento internazionale, quale la Banca mondiale, affidando un ruolo centrale alle tecniche di analisi costi-benefici per la scelta delle priorità da perseguire nel campo dell'investimento pubblico.

La ricca esperienza di programmazione maturata a livello governativo in Italia collocò, tuttavia, la riforma in un contesto più

ampio: da una parte, realizzando l'obiettivo di programmare per piani e progetti, dall'altra, assicurando che i progetti finanziati fossero coerenti con gli obiettivi di piani e programmi, nel contempo garantendo rapidità alle procedure di finanziamento.

I principi così fissati nella legge istitutiva del FIO non hanno trovato attuazione nella prassi seguita.

A tale risultato hanno concorso da un lato, l'abbandono della pratica programmatica che ha fatto mancare il quadro di riferimento per una allocazione degli investimenti coerente, con priorità che avrebbero dovuto essere stabilite in sede politica; dall'altro, il «disorientamento» dell'organo tecnico, il Nucleo di valutazione, che in assenza di precise direttive politiche è rimasto esposto alle innumerevoli, e non

sempre lecite, pressioni provenienti da sedi politico-amministrative e private, che ne hanno fatto degenerare il funzionamento.

Già il fallimento dell'esperienza FIO sarebbe sufficiente ad imporre una seria riflessione sull'adozione di nuove procedure per il finanziamento degli investimenti pubblici. Il dibattito più recente sui limiti dello sviluppo economico e sull'esigenza di ridefinizione degli stessi paradigmi dell'economia, alla luce dell'emergenza ambientale, rende ulteriormente ineludibile il compito di adottare nuovi modelli per il controllo dell'allocazione dell'investimento pubblico.

Queste, onorevoli senatori, le motivazioni di fondo della nostra iniziativa legislativa che d'altra parte tende a regolare, con criteri innovativi, una pratica di finanziamento che ha già largamente travalicato lo stesso FIO, essendosi recentemente sottoposti alle stesse procedure anche finanziamenti sostenuti da altre fonti legislative. Va ricordato, peraltro, che l'esigenza di superare la lentezza delle procedure di finanziamento, avvertita in modo cogente di fronte all'«emergenza mondiali», ha ulteriormente esteso la prassi dell'accelerazione delle decisioni attraverso il ricorso ampio alla cosiddetta conferenza dei servizi.

Il disegno di legge intende riaffermare il principio del vincolo da stabilirsi tra tutta l'attività di investimento pubblico ed il quadro programmatico che definisce le priorità nel rispetto delle compatibilità ambientali. Elemento centrale delle nuove procedure proposte è il progetto immediatamente eseguibile, intendendo per ciò l'insieme coerente di opere territorialmente localizzate, di cui sia valutata la fattibilità tecnica ed economico-finanziaria e di cui sia misurato l'impatto ambientale.

L'iter previsto, riconoscendo la necessità di uno snellimento delle procedure, adotta la conferenza di programma come sede per acquisire tutti gli atti necessari a perfezionare nei tempi brevi le procedure per portare il progetto al finanziamento. La proposta di riforma delle procedure di finanziamento per gli investimenti pubblici prevede, infine, la sostanziale ridefinizione

del ruolo e dei compiti dell'organo tecnico di valutazione e la sostituzione al FIO del Fondo per lo sviluppo economico e sociale, destinato a finanziare interventi di particolare interesse per lo sviluppo economico e sociale del paese.

L'articolo 1 stabilisce il principio che tutto l'investimento pubblico, quali che siano le amministrazioni competenti, avvenga sulla base di progetti immediatamente eseguibili (comma 1), intendendosi per tali i progetti localizzati sul territorio, perfezionati sotto il profilo della fattibilità tecnica ed economico-finanziaria, e di cui si conosca il valore di impatto ambientale (comma 2).

Al fine di sollecitare le amministrazioni a dotarsi di piani e programmi di intervento si garantisce un finanziamento integrativo ai progetti che facciano parte di piani intersettoriali e territoriali (comma 4).

L'articolo 2 definisce le condizioni per l'approvazione dei progetti di investimento: tali sono la valutazione di coerenza programmatica ed economico-finanziaria affidata al Nucleo di valutazione del Ministero del bilancio e della programmazione economica, e la valutazione di impatto ambientale, affidata al Ministero dell'ambiente (comma 1). Ulteriore condizione per l'approvazione è l'acquisizione dei pareri dovuti dagli organi tecnici competenti (commi 1, 2 e 3).

Lo snellimento delle procedure di approvazione è affidato ad una conferenza di programma convocata dal Ministro competente per acquisire in unica sede gli atti che rendono approvabile il progetto (comma 4).

La garanzia della coerenza programmatica è affidata alla definizione di parametri da parte del Ministro del bilancio e della programmazione economica (commi 1 e 2 dell'articolo 3), la valutazione dei progetti è affidata ad un organo tecnico funzionalmente collegato in via esclusiva al CIPE, cui la legge assicura autonomia tecnica e che investe di responsabilità collegiale (commi 3 e 4 dell'articolo 3).

L'articolo 4, infine, istituisce il Fondo per lo sviluppo economico e sociale e definisce le norme per il finanziamento integrativo dei progetti che siano parte di programma.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

1. Gli investimenti pubblici sono approvati dalle amministrazioni centrali dello Stato, dagli enti pubblici nazionali e dagli enti locali territoriali sulla base di progetti immediatamente eseguibili.

2. Sono immediatamente eseguibili i progetti territorialmente localizzati e perfezionati sotto il profilo della fattibilità tecnica, economico-finanziaria e dello studio di impatto ambientale.

3. La localizzazione è determinata dall'amministrazione competente previa consultazione degli enti locali interessati, sentite le loro eventuali proposte.

4. I progetti che siano parte di programmi pubblici di intervento, settoriali, inter-settoriali e territoriali di interesse generale, possono accedere al finanziamento integrativo del Fondo istituito presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, alle condizioni e secondo le modalità stabilite dall'articolo 4.

5. In presenza di programmi settoriali o intersettoriali deliberati dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), o da altre autorità governative, le amministrazioni e gli enti pubblici centrali competenti potranno impegnare le somme disponibili solo su progetti immediatamente eseguibili, da essi approvati.

## Art. 2.

1. Per l'approvazione dei progetti immediatamente eseguibili, l'amministrazione o l'ente competente sono tenuti a sottoporre il progetto contestualmente:

a) alla preliminare valutazione di coerenza programmatica ed economico-finanziaria del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici istituito presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica;

b) alla valutazione di impatto ambientale del Ministero dell'ambiente;

c) al parere del Consiglio di Stato e degli organi tecnici, nei casi in cui la legge lo preveda come obbligatorio.

2. Le valutazioni ed i pareri dovranno essere resi all'amministrazione richiedente non oltre i termini di legge e, in mancanza di determinazioni legislative, non oltre sessanta giorni dalla data della richiesta.

3. Se le valutazioni ed i pareri di cui ai commi precedenti hanno avuto esito favorevole, le amministrazioni o gli enti competenti possono procedere all'approvazione del progetto.

4. A questo scopo il Ministro competente convoca una conferenza di programma per acquisire le intese, i concerti, i nulla osta, gli assensi, comunque denominati, di altre amministrazioni pubbliche previste dalle leggi. Le determinazioni concordate nella conferenza vincolano le amministrazioni convocate, a cui è fatto obbligo di partecipazione, e l'atto di approvazione ha anche l'efficacia di tutti gli atti formalmente non adottati.

5. Se la conferenza di programma non raggiunge l'accordo per l'approvazione del progetto, il Ministro che l'ha convocata propone subito dopo al Consiglio dei ministri, che dovrà esprimersi entro trenta giorni dalla proposta, l'approvazione del medesimo. La deliberazione del Consiglio dei ministri ha valore di atto di approvazione del progetto ed è sancita dall'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

### Art. 3.

1. I parametri per la valutazione di coerenza programmatica ed economico-finanziaria dei progetti sono deliberati dal CIPE su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica.

2. La proposta di cui al comma 1, prima della sua approvazione, dovrà essere sottoposta all'esame delle competenti Commissioni parlamentari delle due Camere che, previa loro discussione, adotteranno una propria risoluzione al riguardo.

3. In deroga a quanto stabilito dall'articolo 2, comma 1, della legge 17 dicembre 1986, n. 878, il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, è organo tecnico del Governo collegato funzionalmente in via esclusiva al CIPE.

4. In coerenza con il principio dell'autonomia tecnica e della responsabilità collegiale dei suoi membri, prevista dall'articolo 7, comma 1, della legge 17 dicembre 1986, n. 878, il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici eleggerà, all'atto dell'inse-diamento, il suo presidente.

5. Per i progetti immediatamente eseguibili, comunque finanziati dal Fondo di cui all'articolo 1, comma 4, il Ministro del bilancio e della programmazione economica, entro e non oltre trenta giorni dalla loro approvazione, trasmetterà alle Commissioni parlamentari competenti le deliberazioni di finanziamento adottate dal CIPE, corredate dalla documentazione di istruttoria completa, predisposta dal Nucleo di valutazione.

#### Art. 4.

1. Il Fondo, di cui all'articolo 3, secondo comma, della legge 26 aprile 1981, n. 181 è sostituito con il Fondo per lo sviluppo economico e sociale, destinato a finanziare progetti immediatamente eseguibili di particolare interesse per lo sviluppo economico e sociale ed a partecipare al finanziamento dei progetti di investimento pubblico immediatamente eseguibili di cui all'articolo 1, comma 2 della presente legge.

2. La dotazione del Fondo è stabilita annualmente dalla legge finanziaria, che determina le quote di esso destinate al finanziamento integrale o parziale dei progetti di cui alla presente legge.

3. È demandata al CIPE la ripartizione tra i diversi programmi settoriali ed inter-settoriali della quota di partecipazione al finanziamento da parte del Fondo per lo sviluppo economico e sociale, nonché la definizione del contributo massimo da accordarsi ai singoli progetti esecutivi.