

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 343)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro dei Trasporti**

(SIGNORILE)

di concerto col **Ministro dei Lavori Pubblici**

(NICOLAZZI)

col **Ministro della Marina Mercantile**

(CARTA)

col **Ministro del Tesoro**

(GORIA)

e col **Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica**

(LONGO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 NOVEMBRE 1983

Elaborazione del Piano generale dei trasporti

ONOREVOLI SENATORI. — Nella riunione del 13 ottobre 1983 la Commissione 8^a del Senato ha, con specifico ordine del giorno, invitato il Governo a presentare in tempi ristretti un'apposita iniziativa legislativa riguardante il piano generale dei trasporti.

Al riguardo va segnalato che, già nel dicembre 1975, il Ministro *pro tempore* del bilancio e della programmazione economica pose il problema della elaborazione ed approvazione di un Piano generale dei trasporti, quale documento di sintesi di tutti gli interventi pubblici e privati nel settore e quindi strumento prioritario per il coordinamento delle politiche dei trasporti in relazione allo sviluppo economico della collettività nazionale.

Il CIPE creò, con delibera 23 dicembre 1975, un sottocomitato presieduto dal Ministro dei trasporti e composto dagli altri Ministri con competenze specifiche, senza darsi carico dei problemi tecnici, economici ed organizzativi che il progetto comportava, ma rimettendo a futura commissione tecnica interministeriale ogni questione relativa alla struttura necessaria per questa nuova attività.

Il risultato della scelta è che, ad otto anni di distanza, Parlamento e Governo tuttora non dispongono di uno strumento per avere una visione sufficientemente chiara ed integrata degli interventi diretti od indiretti della mano pubblica e delle risorse che vengono destinate a tale settore fondamentale della nostra economia; strumento indispensabile per impostare in termini corretti le opportune scelte programmatiche.

Di qui la necessità e l'urgenza di riprendere, con i necessari adeguamenti e la maturata esperienza, il disegno solo abbozzato nel 1975 e tramutarlo in mezzo concreto, attraverso il quale rendere operative le scelte qualificanti che d'altronde non appartengono più alle sole amministrazioni statali, ma appaiono articolate in competenze e piani regionali ed interregionali.

L'esigenza è ancora più evidente in quanto le stesse attività pubbliche di trasporto — in relazione anche al progressivo adeguamento agli obblighi della Comunità econo-

mica europea — vanno sempre più orientandosi verso modelli di tipo imprenditoriale, nei cui confronti il meccanismo pianificatorio e la duttilità dei relativi atti appaiono in grado di incidere sulle decisioni essenziali senza interferire con quelle modalità di gestione, sempre più e necessariamente, di diritto comune.

Il modello di organizzazione delle attività di predisposizione del Piano proposto nel testo allegato è mutuato in gran parte dal modello organizzativo che regola le decisioni di vertice nel settore della programmazione economica generale; si è voluto peraltro consentire a tutti gli interessi canonizzati, ed in particolare agli interessi delle comunità regionali, di avere, anche in sede di elaborazione tecnica del Piano (di quel documento cioè che avrà fondamentale importanza nell'elaborazione della politica del trasporto in Italia), quel ruolo che normalmente svolgono in sede di decisione finanziaria e di spesa.

Sono stati stabiliti, e ciò appare essenziale, termini rigidi per la elaborazione ed approvazione del Piano generale stesso.

L'organizzazione e l'attività interna degli uffici serventi è sostanzialmente delegificata proprio per affidare alla responsabilità del Ministero dei trasporti il compito, non certo facile, di inventare e rendere concreto in tempi brevi un modello di pianificazione di settore, al fine di correlare — eventualmente in un secondo tempo — il Piano con le scelte di politica finanziaria ed economica stabilite nei documenti finanziari e contabili dello Stato.

Questa seconda fase, che solo l'esistenza concreta di un Piano potrà garantire, di stretto collegamento tra documenti di spesa e piani programmatici di settore, avrà la finalità di evitare, di anno in anno, di momento in momento, quella discrasia tra obblighi di realizzazione di interventi previsti dalla legge e necessità di competenza e cassa, rimettendo eventualmente il confronto degli interessi alla sede parlamentare.

L'iniziativa della concreta predisposizione del Piano nazionale dei trasporti vuole essere l'avvio ad un serio tentativo di razionalizza-

zione e programmazione di un settore dove inefficienza e spreco spesso si correlano alla necessità di scelte che si sovrappongono giorno dopo giorno.

Il Piano sarà predisposto dal Ministero dei trasporti con la collaborazione del Ministero dei lavori pubblici e del Ministero della marina mercantile, comprendendo sia i trasporti terrestri che quelli merci e marittimi.

La essenziale funzione coordinatrice del CIPE sarà d'altra parte pienamente rispettata. Il Comitato interministeriale per la programmazione economica sarà infatti informato dal Ministro dei trasporti degli sviluppi della redazione del Piano, allo scopo di consentirgli di verificare la congruità del presupposto di impostazione del Piano stesso con i criteri della programmazione economica (articolo 4, secondo comma).

L'articolo 1 prevede l'obbligo per il Governo della Repubblica dell'adozione del Piano entro il 31 dicembre 1984, mentre l'articolo 2 individua attraverso il Comitato presieduto dal Ministro dei trasporti la sede di composizione tecnica delle istanze settoriali e territoriali coinvolte nella redazione del Piano prima della definitiva approvazione da parte del CIPE.

Il Comitato non è destinato a soppiantare nessun organo e nessuna competenza dello Stato e della regione, ma è esclusivamente finalizzato alle esigenze tecniche di elaborazione del Piano con il concorso delle regioni e delle provincie autonome di Trento e Bolzano.

L'articolo 3 prevede l'istituzione di un ufficio tecnico presso il Ministero dei trasporti, che ha il compito di garantire continuità e supporto tecnico all'azione del Comitato e del Ministro. Per il funzionamento di questo ufficio si stabilisce la istituzione di un contingente di personale, di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio, dei lavori pubblici e della marina mercantile, proveniente sia dai Ministeri stessi, sia da altre amministrazioni dello Stato o, ove se ne ravvisi l'opportunità, da enti pubblici.

Considerato inoltre il carattere altamente tecnico dello stesso, è prevista la possibilità di avvalersi di esperti esterni, nel nume-

ro massimo di quindici, utilizzando le procedure già stabilite per gli esperti di cui si avvale il Ministero del bilancio e della programmazione economica ai sensi del decreto-legge 24 luglio 1973, n. 428, convertito nella legge 4 agosto 1973, n. 497.

L'articolo 4 prevede una relazione sullo stato di attuazione dei lavori del Comitato predetto, da presentarsi al Parlamento da parte del Ministro dei trasporti, ed istituisce un rapporto permanente ai fini della realizzazione articolata sul coordinamento delle iniziative determinate dal Piano.

L'articolo 5, infine, reperisce i fondi necessari all'attuazione della legge sul bilancio delle Ferrovie dello Stato imputandone l'onere fra le spese di investimento dell'Azienda. Che si tratti di spesa di investimento non può esservi dubbio in quanto la caratteristica delle spese di investimento è la loro destinazione all'acquisizione di un determinato bene e che questo bene abbia capacità produttiva e cioè sia suscettibile di apportare direttamente o indirettamente determinati accrescimenti di ricchezza. Dando per acquisito che bene non è soltanto il bene materiale ma anche un bene immateriale, come è messo in evidenza dall'inclusione fra le spese di investimento di quelle destinate alla ricerca scientifica, è concettualmente agevole includere fra le spese di investimento quelle inerenti alla realizzazione di un progetto o di un piano. Può ammettersi che quanto meno operativo sia il contenuto del piano, tanto meno può riconoscersene il carattere di spesa di investimento. Ma scopo del disegno di legge è quello appunto di acquisire uno strumento progettuale altamente operativo realizzando un piano di settore qual è quello che si intende apportare al patrimonio pubblico con la redazione del Piano dei trasporti.

Questo infatti si concreta in uno strumento necessario per inserire l'attività del Ministero dei trasporti e degli altri Ministeri interessati in un coordinato progetto di sviluppo degli interventi.

La circostanza che le spese di redazione di simili atti progettuali (e quindi programmatori) siano soprattutto destinate a retri-

buire prestazioni di servizi non vale a mutarne la natura: ciò avviene per qualsiasi bene materiale o immateriale di alto valore aggiunto.

D'altra parte la redazione del Piano generale dei trasporti non si limita ad esprimere una generica programmazione, bensì intende essere l'avvio ad un serio tentativo di razionalizzazione di un settore che ha proceduto finora, come è stato posto in evidenza dalla 8^a Commissione del Senato nella seduta del 13 ottobre 1983, sulla base di scelte non coordinate ed estemporanee, con i conseguenti sprechi di risorse.

Nè ad escludere la caratteristica di spesa di investimento può essere addotto che per il suo approntamento sarà utilizzato anche personale in servizio, ove si faccia una valutazione delle prestazioni e della relativa spesa, che è con larga prevalenza determinata da prestazioni di esperti particolarmente qualificati e da convenzioni con istituti specializzati nella predisposizione di tutti gli elementi conoscitivi necessari alla redazione del Piano.

Il Piano sarà infatti il prodotto di una elaborazione altamente tecnica e complessa, il cui costo è stato appurato sulla base dei costi occorsi per l'approntamento di alcuni piani regionali dei trasporti già definiti e di quelli similari redatti in altre nazioni e dell'analisi dell'attività necessaria per la sua elaborazione.

Per quanto il Piano coinvolga sotto molteplici riflessi anche altre Amministrazioni e in particolare quella dei lavori pubblici, è stato ritenuto che la spesa gravasse sull'Amministrazione dei trasporti, in quanto è preminente l'interesse dell'Azienda ferroviaria ad acquisire dati essenziali di coordinamento per il varo del piano di ammodernamento.

Il Piano, nel suo iter redazionale, attraverserà le seguenti fasi:

- pre-progettuale;
- progettuale.

Nella prima andranno fissate sia le linee metodologiche che si intende adottare per pervenire ad un costrutto metodologico organico e con ampie valenze economiche, sia gli scenari macro-economici.

In dettaglio, in tale fase si provvederà alla:

- scelta dei sistemi di accumulo ed elaborazione dei dati (tipo *clustering* o altri sistemi);
- individuazione degli indicatori tecnici e di quelli economici con rilevante significanza nella canalizzazione delle scelte operative;
- individuazione dei procedimenti necessari per rendere omogenei e quindi comparabili gli strumenti di piano esistenti al livello regionale;
- individuazione dei procedimenti necessari per rendere omogenei e quindi comparabili tutti i piani settoriali;
- lettura della documentazione esistente che, sulla base delle operazioni attivate all'interno dei punti precedenti, costituisce elemento di riferimento per la stesura dei primi scenari macro-economici.

Nella seconda fase l'obiettivo portante dovrà essere quello di pervenire alla definizione progettuale del Piano e pertanto si provvederà alla:

- motivazione tecnico-economica dei vari scenari macro-economici individuati nella prima fase;
- verifica di fattibilità per gli scenari che perseguono con maggiore aderenza le finalità generali del Piano;
- individuazione dei vari sistemi e dei relativi sub-sistemi territoriali;
- formulazione dei vari modelli statici e dinamici per il controllo continuo nel tempo delle scelte di piano;
- prospettazione dei vari strumenti abilitati alla gestione del Piano;
- redazione dello scenario economico e disegno dei sistemi e dei sub-sistemi che compongono la proposta di piano.

DISEGNO DI LEGGE
—**Art. 1.**

Entro il 31 dicembre 1984 il Governo della Repubblica, al fine di assicurare, con il concorso delle regioni e delle provincie autonome di Trento e di Bolzano, una direzione unitaria alla politica ed agli interventi nel settore dei trasporti, approva, previa deliberazione del CIPE e del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il Piano generale dei trasporti.

Il Piano approvato dal Governo determina le direttrici alle quali devono attenersi le iniziative legislative e gli interventi amministrativi delle amministrazioni pubbliche per il settore dei trasporti nell'ambito delle rispettive competenze.

Art. 2.

Per la elaborazione del Piano generale dei trasporti di cui al precedente articolo 1, è costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, un Comitato composto dal Ministro dei trasporti, che lo presiede, e dai Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, della difesa, dei lavori pubblici, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, della marina mercantile, del turismo e dello spettacolo, dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, dal Ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica nonchè dai presidenti o rappresentanti delle regioni e delle provincie autonome di Trento e di Bolzano.

Alle riunioni del Comitato partecipano i presidenti o rappresentanti delle regioni e delle provincie autonome di Trento e di Bolzano, che siano interessate agli argomenti indicati nell'ordine del giorno.

In luogo dei Ministri componenti del Comitato possono partecipare i Sottosegretari di Stato all'uopo delegati.

Entro il 30 settembre 1984 il Comitato di cui al primo comma conclude i suoi lavori, sulla base dei quali il Ministro dei trasporti propone al CIPE e al Consiglio dei ministri lo schema del Piano generale dei trasporti.

Le funzioni istruttorie e di segreteria del Comitato sono svolte dall'ufficio tecnico per il Piano di cui al successivo articolo 3.

Questo provvede altresì a fornire periodicamente al Ministro dei trasporti gli elementi occorrenti per le relazioni di cui al successivo articolo 4.

Art. 3.

Per l'istruttoria e l'approntamento del Piano, nonché per i compiti di cui all'ultimo comma del precedente articolo 2, presso il Ministero dei trasporti, è istituito un ufficio tecnico, per il funzionamento del quale il Comitato si avvale, entro il limite complessivo di cinquanta unità, di un contingente di personale stabilito con decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dei lavori pubblici e della marina mercantile.

Il predetto contingente è composto da dipendenti dei Ministeri di cui al primo comma e da personale comandato di altre amministrazioni dello Stato, nonché, ove occorra, da personale degli enti pubblici. Fanno altresì parte del contingente non più di quindici esperti assunti con contratto a termine per prestazioni professionali di elevata qualificazione con scadenza non oltre il 31 dicembre 1984, con le modalità di cui agli articoli 3 e 4 del decreto-legge 24 luglio 1973, n. 428, convertito nella legge 4 agosto 1973, n. 497.

Con proprio decreto il Ministro dei trasporti, di intesa con i Ministri indicati al primo comma, determina il contingente, ivi compresi gli esperti di cui al precedente comma, nomina il capo dell'ufficio e disciplina

l'organizzazione e l'attività interna dell'ufficio stesso.

I progetti e i contratti nonché le convenzioni per l'esecuzione di lavori, provviste e forniture, inerenti all'approntamento del Piano e fino all'importo complessivo di lire 500 milioni, qualunque sia il modo con il quale si sia proceduto all'aggiudicazione, sono approvati dalla competente amministrazione, senza l'obbligo dei preventivi pareri richiesti dalle norme vigenti.

Per gli affari di cui al precedente comma di importo superiore a 500 milioni di lire è prescritto, in sostituzione dei pareri richiesti dalle norme vigenti, il conforme parere di un comitato presieduto dal Ministro dei trasporti o da un Sottosegretario di Stato da lui delegato e composto da un magistrato del Consiglio di Stato, da un magistrato della Corte dei conti, da un avvocato dello Stato e da un funzionario della Ragioneria generale dello Stato.

I relativi provvedimenti sono inviati alla Corte dei conti per il controllo successivo.

Art. 4.

Il Ministro dei trasporti riferisce in Parlamento trimestralmente, oltre che nel corso della discussione sul bilancio di previsione e sulla legge finanziaria, sullo stato dei lavori per la definizione del Piano.

Il Ministro dei trasporti riferisce al CIPE al termine della fase di impostazione del Piano, allo scopo di verificarne la congruità dei presupposti con i criteri della programmazione economica.

Art. 5.

All'onere relativo alla predisposizione e alla redazione dell'intero Piano, entro il limite di 25 miliardi, si provvede con corrispondente riduzione del capitolo 501 dello stato di previsione della spesa dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato per l'anno 1984.

All'uopo la predetta somma sarà versata all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnata ad apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti per lo stesso anno 1984.

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

Art. 6.

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