N. 1660-A
Resoconti IX

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1971

ESAME IN SEDE CONSULTIVA DELLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA DEL MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

(Tabella n. 9)

Resoconti stenografici della 7ª Commissione permanente

(Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile)

INDICE

SEDUTA DI MERCOLEDI' 31 MARZO 1971

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 254, 272
PICCOLO, *relatore* 254

SEDUTA DI VENERDI' 16 APRILE 1971

PRESIDENTE . *Pag.* 273, 276, 278, 286, 294, 295, 296
BONAZZI 284, 286
CATALANO 279
CAVALLI 292
CROLLALANZA 288
DE MATTEIS 282
LAURICELLA, *ministro dei lavori pubblici* . 277, 289, 292, 294, 295, 296
MADERCHI 287
PICCOLO, *relatore* 288
POERIO 273, 276, 277, 278

SEDUTA DI MERCOLEDI' 31 MARZO 1971

Presidenza del Presidente Togni

La seduta inizia alle ore 10,55.

Sono presenti i senatori: Abenante, Aimoni, Andò, Avezzano Comes, Bargellini, Bonazzi, Catalano, Cavalli, Crollalanza, De Matteis, Fabretti, Ferrari, Florena, Genco, Indelli, Lombardi, Lucchi, Maderchi, Perri, Piccolo, Poerio, Raia, Sammartino, Tansini, Togni, Venturi Lino e Volgger.

Interviene il sottosegretario di Stato per i lavori pubblici Zannier.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971

— Stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici (Tabella 9)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca l'esame preliminare del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971 — Stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici ».

P I C C O L O , *relatore*. Onorevoli colleghi, la relazione che ho l'onore di sottoporre all'esame di questa Commissione permanente, intorno ad uno dei settori cardine ed essenziale per la vita del Paese, come quello dei lavori pubblici, ci offre l'occasione di soffermarci su dei fondamentali e complessi problemi che sono alla base dello sviluppo socio-economico della nostra comunità.

Se è vero, come è vero, che tutte le articolazioni dello Stato sono direttamente od indirettamente connesse con l'attività della Amministrazione dei lavori pubblici, oggi, poi, più che mai si appalesa in tutta la sua dimensione la necessità che l'Amministrazione dei lavori pubblici adegui il ritmo della sua presenza nella vita dello Stato, attraverso un programma massiccio di interventi già concretamente impostati dal Governo, come puntuale risposta alle pressanti ed improcrastinabili esigenze del Paese.

Lo sforzo compiuto in venticinque anni, i risultati conseguiti, cospicui anche se non esaurienti, volti ad assicurare migliori condizioni di vita alla nostra società sono di evidenza solare. Tuttavia l'insufficienza delle strutture dello Stato, in rapporto alle nuove e diverse esigenze del Paese, le difficoltà obbiettive e proprie di una società in fase di profonda e radicale trasformazione, oltre che di espansione e di crescita vertiginosa, postulano impegni nuovi e concreti, tali da colmare i vuoti e consentire così un cammino più spedito, in sintonia con i tempi che abbiamo la fortuna di vivere.

Essere protagonisti in questa nostra epoca presuppone la coscienza e la volontà di interpretare il senso di un nuovo modo di essere, di cogliere l'urgenza delle cose da fare, perchè la nostra civiltà sia all'altezza di questi tempi, i quali, senza ripudiare i tradizionali valori morali e culturali, esigono la creazione di nuove strutture e di nuovi canali capaci di assicurare un'autentica e piena giustizia, in grado di favorire lo sviluppo naturale della persona umana.

In questa visione non possiamo non avvertire la necessità che si ponga mano a quanto sinora non si è potuto realizzare in funzione del grande obiettivo che ci sta davanti e che è quello di accelerare il processo di avanzamento della nostra società, in modo da renderlo più rispondente alle conquiste dalla coscienza popolare, nella certezza che soltanto la realizzazione di tale obiettivo consentirà il fiorire dei sentimenti del dovere e della solidarietà umana, accanto alla consapevolezza del diritto.

La casa, la scuola, la sanità, la difesa del suolo, i trasporti, la riforma tributaria, quella burocratica, l'agricoltura, il turismo, eccetera, sono aspetti ed angolazioni di un unico problema, la cui rapida soluzione deve trovare la classe dirigente pronta a percepirne il profondo significato sociale, in quanto anche e soprattutto attraverso di esso passa la saldezza dei valori morali e culturali di un popolo.

Da questo presupposto discende che l'impegno ad approfondire la forza e la spinta di queste sollecitazioni, che emergono in tutta la loro imponenza nella nostra realtà sociale, deve estendersi anche allo sforzo di suscitare e di promuovere la formazione di una coscienza sociale che non percepisca soltanto passivamente, ma che spontaneamente esprima delle linee e degli indirizzi.

Questa meta può essere oggi più facilmente attinta con la presenza dell'ordinamento regionale, che meglio e più direttamente può conoscere ed interpretare la volontà e le esigenze delle singole comunità regionali.

Ora mi sembra di poter ravvisare nelle pagine del bilancio al nostro esame, al di là delle stesse cifre in esso contenute, uno slancio di volontà politica, una tensione

nuova, capace di permeare il tessuto sociale e di auscultarne gli aneliti e le speranze.

È una impostazione che non ha e non può avere la pretesa di risolvere attraverso i mezzi limitati di cui si dispone e che sono indicati nella stessa impostazione di bilancio gli immani problemi che ancora ci sono di fronte e dei quali giustamente si auspica la sollecita soluzione; ma che esprime tuttavia l'ansia di affrontarli con decisione, enucleandone gli aspetti essenziali ed urgenti, nonchè di accorciare il più possibile le distanze che ancora ci dividono dai traguardi.

Vi troviamo iscritto intanto uno stanziamento globale di lire 634.324,8 milioni, di cui lire 82.350,5 milioni per la parte corrente e lire 551.974,3 milioni per il conto capitale.

La complessiva spesa di lire 634.324,8 milioni si incrementerà nel corso dell'esercizio di lire 143.200 milioni per il conto capitale, per le assegnazioni che saranno effettuate ai sensi della legge 28 luglio 1967, n. 641, concernente norme per l'edilizia scolastica ed universitaria.

Il bilancio di quest'anno, quindi, proprio per una sua particolare dimensione, soprattutto qualitativa, che si evince in particolare dagli altri provvedimenti eccezionali già impostati ed in corso di esame, ci impone, più che in passato, di fermare la nostra attenzione su alcuni aspetti che non possono non avere una particolare incidenza in una visione globale dell'intera tematica che riguarda il settore dei lavori pubblici.

Intendo riferirmi alla necessità di un adeguamento degli interventi operativi alle linee di una programmazione organica inserita nel quadro generale di una pianificazione democratica.

Occorre, cioè, che la predisposizione degli interventi sia accompagnata da un esame accurato ed oculato dell'assetto del territorio, in modo da individuare attraverso scelte obiettive e qualificanti le sedi più opportune e più adatte a recepire gli interventi stessi, che valgono non solo a stimolare nuove fonti di sviluppo e di progresso, ma che nel contempo siano tali da correggere gli squilibri esistenti nel Paese, con particolare riguardo alle aree depresse del Mezzogiorno.

Gli squilibri tra aree metropolitane, di addensamento demografico e produttivo, e quelle di zone povere, prive di incentivi, non solo, ma addirittura delle strutture fondamentali ad una convivenza civile, spiegano le ombre o l'assenza di fecondi aliti di vita.

È questa l'origine della crisi che travaglia notevoli categorie di lavoratori, fiaccando molto spesso ricchi potenziali di energia e di capacità produttive, soffocando possibilità di crescite spontanee e feconde a più livelli e quindi frenando la promozione morale e civile del Paese.

Questo il senso profondo e la necessità urgente di porre un freno al sistema alquanto approssimativo sinora invalso di una espansione almeno in parte improvvisata e troppo liberistica sulla base di fattori contingenti ed episodici, peraltro anche spiegabile e comprensibile in questo primo ventennio del dopoguerra, nel quale preminenti erano alcune esigenze fondamentali, non suscettibili di rinvii e di riflessioni richiedenti tempi più o meno lunghi.

Questo metodo sarebbe però irrimediabilmente dannoso se si protraesse ulteriormente, perchè finirebbe col pregiudicare definitivamente le prospettive di una seria organizzazione del territorio, capace di garantire uno sviluppo equilibrato del Paese, dal quale tutti siano in grado di attingere lavoro, ordine e progresso, condizione inalienabile di un'autentica civiltà.

A questo compito di inestimabile interesse generale deve tendere la programmazione, che, pur di fronte alle varie risorse già in atto e pur tenendo conto di alcune realtà (strumenti comunque da utilizzare), deve pero calibrarli in modo da determinarne la perfetta sintonia con altre impostazioni da promuovere e da incentivare su tutto il territorio nazionale.

Questo potere-dovere di orientamento e di scelte politiche spetta indubbiamente agli organi centrali ed in particolare al Ministero dei lavori pubblici, che però dovrà coordinare la propria azione con quella dei governi regionali, conformemente allo spirito

che ne ha determinato l'istituzione e alle leggi che ne consacrano le attribuzioni.

Riprendendo le linee maestre di una seria politica di piano, che faccia leva su di una nuova e coerente disciplina urbanistica, in cui l'opera delle regioni deve essere determinante, sarà ancora possibile affrontare i problemi relativi all'assetto del territorio sulla base di una scala di priorità, in modo da correggere errori e carenze, da impostare gli interventi pubblici e privati secondo finalizzazioni capaci di interpretare i problemi di tutto il territorio nazionale nella pluralità delle complesse esigenze di ordine umano, morale e civile che lo caratterizzano.

Una pianificazione, quindi, intesa ad assicurare un idoneo e simultaneo soddisfacimento dei bisogni di una società civile, tesa verso una espansione ed una crescita conformi alle caratteristiche e alla vocazione di ciascuna regione e di ciascuna zona.

Di qui la funzione dell'ente regione, che è chiamato a svolgere un ruolo primario nel quadro delle competenze che ad esso saranno attribuite dalle leggi cornice, in materia di assetto territoriale e di urbanistica, attraverso l'apporto di programmi regionali di sviluppo economico ed urbanistico, facilitando ed accelerando così la unitarietà di indirizzi e di scelte sul piano regionale.

Vitalizzare l'ambiente sulla base di una esperienza diretta, considerando le realtà pluralistiche e dinamiche delle varie comunità, dosandone le scelte ed i movimenti, non per comprimerli ma per renderli più agili e fecondi, tutto ciò fa parte di una problematica certamente non nuova, ma che oggi proprio per gli errori del passato richiede una maggiore oculatezza e severità di valutazione, nell'atto stesso in cui lo Stato è chiamato a fornire mezzi massicci, giustamente reclamati dal Paese per bisogni e necessità improcrastinabili.

Come si è accennato avanti, uno degli aspetti che bisogna cogliere nella previsione di spese che siamo chiamati ad analizzare è, quindi, quella di rilanciare un processo di rinnovamento del Paese nelle sue strutture fondamentali, sulla base di un atteggiamento efficace ed armonico, con riflessioni qualitative e quantitative viste non staticamente ma in una vicenda dinamica del tempo, che non rechino soltanto il freddo suggello della tecnica, ma che siano comprensive di tutta la tematica riguardante le profonde ragioni sociali, il cui soddisfacimento rappresenta una polla importante e decisiva per lo sviluppo generale della comunità nazionale.

A questo obiettivo, come s'è detto, le regioni devono imprimere la forza e la capacità che deriva a questi nuovi enti non solo dalla Costituzione e dalle altre leggi, ma dalla consapevolezza che esse rappresentano una rottura col vecchio sistema statuale ed una innovazione radicale volta ad assicurare a tutta la comunità nazionale una partecipazione attiva e responsabile nella soluzione dei problemi e delle esigenze interessanti la stessa comunità.

In sostanza le regioni sono i canali vivi di una dinamica che caratterizza la vita delle società locali, gli interpreti immediati e sensibili delle vicende culturali e sociali dei rispettivi territori, che richiedono particolari metodi di lavoro, adattamenti a singolari esigenze che attengono alle caratteristiche di ciascuna zona, comprensione più pronta ed aderente alla mentalità delle comunità locali.

Non si tratta, quindi, di un fenomeno puramente amministrativo in base al quale parte dei poteri centrali vengono trasferiti alle regioni ed agli altri enti locali, comuni e province, ma, secondo il nuovo modello istituzionale, si tratta di articolare la vita dello Stato con uno spirito nuovo, che è quello di rendere tutti i cittadini, al livello di tutti gli strati sociali, protagonisti effettivi ed operanti del proprio destino e non destinatari passivi di provvedimenti dall'alto, non sempre compresi, graditi e soddisfacenti.

Dalla regione, pertanto, come realtà efficiente e corroborante della vita dello Stato, si attendono le più promettenti sollecitazioni nei vari settori di sua competenza, e ci si augura possano essere favorite da apparati snelli e rispondenti alle funzioni che ad essa competono, come servizio pri-

mario ed essenziale per una società moderna e progredita.

Si è giustamente detto che « la dimensione regionale non contraddice ad una seria politica di piano ». Infatti, non può essere diversamente se la regione, garante ed interprete delle aspirazioni e tensioni emergenti dal proprio territorio, realizza nel quadro delle proprie competenze, un programma equilibrato rivolto a soddisfare l'ansia di progresso e di giustizia delle proprie popolazioni.

Questo compito, quindi, non può contrastare con la più vasta politica di piano, la quale non può che essere la sintesi dei complessi fenomeni sociali, nella loro espressione pluralistica che si deve cogliere in un particolare momento della vita del Paese.

Questa non contraddittorietà della regione con la politica di piano riguarda ovviamente anche il settore impegnativo dello sviluppo industriale, che, sul piano economico, ha certamente un peso determinante per il progresso del Paese. Il modo di gestire e di portare avanti iniziative così qualificanti e determinanti per l'economia, che investono la politica del territorio e degli altri settori, incideranno senza dubbio sulla fecondità dei risultati, che saranno frutto della vitalità e della carica autonomistica del nuovo organismo.

Dall'azione incisiva delle regioni, dal loro ruolo di protagoniste della programmazione e della politica di riequilibrio del territorio nazionale discenderanno un utile dialogo con le forze sociali e le linee di una giusta politica salariale da concertare con le forze sindacali, sulla base di una valutazione generale del reddito nazionale.

Le regioni, quindi, dovranno assolvere al compito insostituibile di una presenza costruttiva ed operante nella formulazione anche del nuovo piano quinquennale attraverso il contributo della viva voce del Paese, che si manifesta nelle sue più svariate articolazioni, mentre sarà compito del Parlamento e del Governo l'elaborazione di un quadro organico generale comprensivo delle istanze e delle sollecitazioni provenienti dalla periferia.

A questo fine ci soccorrono le indicazioni previste nel disegno di legge n. 180 all'esame del Senato concernenti le norme sulla programmazione economica e le specifiche attribuzioni alle regioni in materia, come: la partecipazione alla formulazione dei programmi economici, eccetera.

Un aspetto che dovrà formare parte integrante dell'azione propulsiva delle regioni è la politica meridionalistica, come fattore essenziale della politica di piano.

Viene frequentemente ricordato che il problema meridionale non riguarda soltanto il Meridione, ma tutto il Paese. Intanto non si può ignorare che la dura realtà non è del tutto cambiata, anche se non si possono sottovalutare sintomi ed iniziative diretti a rimuoverne le cause, che hanno segnato ed ancora segnano fasi doloranti per quasi i due quinti della popolazione italiana.

In questa direzione, cioè nel tenace proposito di preparare una nuova alba per il Mezzogiorno, devono caratterizzarsi soprattutto le regioni meridionali (si sta facendo strada la proposta di un comitato speciale di esponenti delle regioni meridionali presso il CIPE e la Cassa per il Mezzogiorno) sollecitando un nuovo meccanismo di localizzazione delle attività produttive e colmando così gli squilibri con le altre aree del Paese. È un obiettivo di interesse nazionale, confermato anche in sede comunitaria.

Ma è evidente che esso può essere raggiunto soprattutto attraverso strutture industriali razionalmente localizzate, che, consolidando l'intero sistema industriale del Paese, correggerà nel contempo alcune tendenze spontanee, che, altrimenti, aggraverebbero i gravi squilibri esistenti, con le tristi conseguenze della disoccupazione e dell'emigrazione, le quali a loro volta accentuerebbero il fenomeno del congestionamento, peraltro incontrollato, nelle aree metropolitane del Nord.

Ecco, quindi, lo sforzo rilevante previsto per le regioni del Mezzogiorno dal « progetto '80 », con aggiornamento di indirizzi ed interventi, che, come precisato dal Ministro del bilancio e della programmazione economica, « accoglie il contributo delle istanze regionali nella elaborazione del pro-

gramma economico nazionale e fissa al tempo stesso i vincoli dei programmi regionali rispetto a quello nazionale ».

Per questi programmi il Ministro del bilancio e della programmazione ha annunciato che, in occasione della formazione del secondo piano quinquennale di cui al « progetto '80 », si sarebbe provveduto alla determinazione del fondo di finanziamento.

« L'importanza di questo fondo » — ha spiegato l'onorevole Giolitti — « non deve essere sottovalutata. Gli scopi per cui è stato costituito si possono così riassumere:

a) introdurre un correttivo al sistema di finanziamento basato su parametri rigidi e predeterminati, correttivo necessario se si vuole che il flusso delle entrate si adegui via via al fabbisogno reale e all'effettiva capacità di spesa di ciascuna regione;

b) sollecitare le regioni a seguire la via dell'esercizio programmato delle proprie funzioni, garantendo in pari tempo che almeno una parte delle entrate regionali sia destinata agli investimenti per lo sviluppo economico e sociale;

c) disporre di uno strumento di raccordo tra le politiche regionali e gli obiettivi della programmazione nazionale.

Il dialogo con le regioni per quanto riguarda la competenza specifica del Ministero del bilancio e della programmazione economica non si esaurisce ovviamente con la formazione del nuovo programma economico nazionale.

Si estende... a tutti i momenti più importanti dell'attuazione del programma. Si estende inoltre al processo di formazione dei singoli programmi regionali di sviluppo che rientrano nell'autonoma competenza di ciascuna regione. A questo punto » — precisa il Ministro — « va tenuto presente che il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo dovrà essere ripartito tra le regioni anno per anno attraverso la legge di bilancio, sulla base di criteri stabiliti volta per volta dal CIPE. Questa determinazione annuale del CIPE e la successiva erogazione, di competenza del Ministero del bilancio e della programmazione economica, delle somme iscritte in bilancio, saranno dunque altrettante occasioni per mettere a confronto le politiche tra di loro e per coordinarle e armonizzarle con le scelte e gli obiettivi generali della politica di piano ».

Nuovo impulso viene poi impresso alla politica per il Mezzogiorno soprattutto attraverso l'istituto regionale, col disegno di legge n. 1525 che prevede interventi straordinari per il quinquennio 71-75, sulla base di un indirizzo unitario, la cui direzione politica viene concentrata nel CIPE, al quale appartengono « tutte le decisioni di politica economica e quelle relative agli interventi da realizzare nel Mezzogiorno ». È un provvedimento opportuno e necessario, mediante il quale si dovrà persistere nello sforzo di correggere gli squilibri fra Nord e Sud, creando nuovi e più idonei incentivi, diretti ad accelerare il processo di industrializzazione, soprattutto ai fini occupazionali, sulla base delle esperienze maturate sino ad oggi nei vari settori della produzione.

È emerso che quello agricolo, ad esempio, pur avendo fatto notevoli passi avanti, in relazione particolarmente allo stato di arretratezza in cui vi si operava sino a circa venticinque anni or sono, ha urgente bisogno di interventi che assicurino una produzione proporzionata alle effettive possibilità delle meravigliose e fertili aree agricole del Meridione, facilitando nel contempo gli sbocchi ai prodotti sui mercati interni ed esteri.

Per quanto attiene al rilancio di una più efficace politica di industrializzazione nel Mezzogiorno, bisogna riconsiderare le condizioni e le prospettive cui orientare gli sforzi e le ricerche per il conseguimento degli obiettivi che sono al centro della politica degli interventi straordinari del Mezzogiorno, prendendo atto che permane lo squilibrio fra il reddito del Centro-Nord e del Sud (sia globale che *pro capite*), come viene riconosciuto anche nella relazione al disegno di legge n. 1525 d'iniziativa governativa.

In essa si puntualizza espressamente « la ridotta espansione dell'apparato industriale, cui si connette, ovviamente, l'esigua espansione dell'occupazione manifatturiera », imputando le cause anche alle cosiddette « eco-

nomie esterne tecnologiche », « per cui laddove la produzione industriale è più abbondante, ivi nascono le occasioni di nuovi investimenti, mentre ne diminuiscono i costi ». L'altro fenomeno concorrente è la scarsa disponibilità di infrastrutture generiche e specifiche nelle regioni meridionali.

A questo proposito un esempio calzante lo si potrebbe individuare nel caso dell'Alfa Sud di Pomigliano d'Arco presso Napoli.

Qui è ormai in fase di completamento uno dei complessi più imponenti e perfetti sotto tutti gli aspetti, esempio stupendo dei traguardi raggiunti in sede tecnologica, in grado di produrre tra alcuni mesi un migliaio di automobili al giorno. La presenza da questa magnifica realtà dovrebbe suscitare il richiamo di altre iniziative, fare cioè da industria guida per le zone adiacenti, anzi per il Mezzogiorno. Nella fascia tra Pomigliano e Nola è stata anche individuata un'apposita area dal Consorzio per lo sviluppo industriale, destinata alla collocazione di industrie indotte.

Ma la mancanza di idonee infrastrutture, come quelle destinate al recapito delle acque (al cui scopo dovrebbero adeguarsi i regi lagni, con una idonea ed opportuna trasformazione), di una capace rete fognante, di sufficienti ed efficienti acquedotti, di un ampliamento e miglioramento della rete viaria, eccetera, cui va aggiunto un altro fattore da non sottovalutare, rappresentato dalla perplessità intorno al clima sociale della zona, reso pesante dal grave problema occupazionale e sottoccupazionale, clima che in genere è assicurato soltanto dalla possibilità di più facili sbocchi e canali di assorbimento della manodopera (il che non è nella fattispecie), tutto ciò ha scoraggiato finora l'afflusso di industrie satelliti, proporzionate alle dimensioni della menzionata industria volano dell'Alfa Sud, per cui premono soltanto su quest'ultima, allo stato, circa 150 mila domande di lavoro provenienti dalla regione campana e anche da quelle circumvicine.

Senza avere la pretesa di trattare in questa sede il complesso problema, oggetto della suindicata legge n. 1525, ne salutiamo con soddisfazione l'impostazione, che si propone in sostanza, come è precisato nella stessa relazione:

1) l'inquadramento dell'azione pubblica nel Mezzogiorno nel più vasto contesto della programmazione economica nazionale;

2) la ristrutturazione in chiave regionale dell'azione pubblica nel Mezzogiorno;

3) il massiccio e determinante impegno per favorire l'occupazione in loco della « manodopera meridionale », accanto ad altre misure, come la disincentivazione nelle aree del Nord, che hanno raggiunto un grado di saturazione occupazionale.

Qualche motivo di perplessità potrebbe essere costituito dall'incrocio delle competenze statuali e regionali, che, in caso di divergenza, potrebbero ritardare anzichè accelerare l'*iter* di quell'unificazione decisionale certamente benefica e positiva che dovrebbe discendere dallo spirito degli articoli 1, 2, 3 e 4 del disegno di legge.

È da auspicare che norme di attuazione e spirito di responsabilità, più che il cavillo e sterili questioni di principio, possano sempre presiedere al nobile e comune lavoro di servizio al Paese, cui sono chiamati Stato e regioni.

Altrettanto provvida è stata l'emanazione della legge stralcio, approvata in questi giorni dalla Commissione finanze e tesoro del Senato, che prevede la spesa di 362 miliardi per il rifinanziamento della Cassa per il Mezzogiorno, per l'esercizio in corso 1971, al fine di evitare l'interruzione dell'attività della Cassa per il corrente anno e consentire così di giungere ad un ampio ed approfondito dibattito intorno al disegno di legge riguardante il finanziamento per il quinquennio 1971-75.

Esigenze, quindi, di una politica meridionalistica più incisiva, alla luce delle esperienze di oltre un ventennio, che si innesti in un quadro armonico della nuova politica di piano, intimamente connessa e raccordata ad una azione di ampio respiro, cui è chiamato per sua naturale vocazione il Ministero dei lavori pubblici.

A questo punto appare opportuno porre qualche quesito in ordine alla strutturazione

degli uffici tecnici statali attualmente in vita nell'ambito della regione, in rapporto alle attribuzioni delle regioni in materia di lavori pubblici.

Resterà intatta l'attuale fisionomia dei provveditorati alle opere pubbliche come organi tecnici periferici alle dirette dipendente dello Stato?

O questi organi tecnici passeranno alle dipendenze delle regioni?

O assolveranno insieme compiti di competenza statale e regionale?

Intorno a questi interrogativi, mi permetto di esprimere un sommesso giudizio personale, contando, come è ovvio, su una risposta precisa del Governo.

Poichè il provveditorato è chiamato a svolgere funzioni di coordinamento tra l'attività di interesse nazionale con quella regionale, occorre addivenire ad una ben precisa puntualizzazione delle competenze, al fine di stabilire i compiti dello stesso provveditorato di pertinenza regionale e quelli di pertinenza nazionale. Ciò, per raggiungere un'intesa armonica tra le attribuzioni provveditoriali da svolgere alle dirette dipendenze della regione e quelle da svolgere per conto dello Stato, con il fine ultimo che attraverso il provveditorato si possano conseguire decisioni rapide, svincolate dai tempi lunghi dei poteri centrali, senza dispersioni di tempo e di spese.

Il provveditorato, poi, potrebbe inglobare, per evitare inutili doppioni, l'attuale comitato tecnico amministrativo, integrato ovviamente dalle rappresentanze regionali, tenuto conto che in detto comitato sono già rappresentate tutte le branche dello Stato, come l'Ufficio tecnico erariale, l'Ispettorato delle foreste, la Cassa per il Mezzogiorno, l'ANAS, il Provveditorato agli studi, eccetera, in analogia alla composizione del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Puntualizzato questo aspetto nei riguardi della regione, esso postula quello più vasto e globale che riguarda gli organici del Ministero dei lavori pubblici in sede centrale e periferica, con particolare riguardo al settore tecnico.

È risaputo ed è stato più volte sottolineato anche in questa sede come l'insufficienza e l'esiguità dei quadri tecnici operativi alle dipendenze del Ministero dei lavori pubblici non può neppure lontanamente garantire l'assolvimento dei compiti, peraltro sempre crescenti, fondati come sono detti quadri ancora su vecchi e ridotti organici di circa cento anni or sono, in rapporto alle mansioni e alle esigenze di una società tanto diversa e ormai tanto lontana, che quelle strutture ricordano.

È assurdo parlare di programmi, di impostazioni di opere di vasto respiro da parte del Ministero dei lavori pubblici, per fronteggiare le esigenze e lo sviluppo del Paese, ricorrendo poi alle vecchie bardature tecniche, dalle quali oramai non si può spremere più altro che il sacrificio dei benemeriti funzionari, di tecnici di valore, mortificati anche nel trattamento economico, senza affrontare con assoluta decisione ed urgenza il problema del rinnovamento degli organici, per adeguarli ai nuovi e più vasti compiti, cui è chiamata l'amministrazione dei lavori pubblici.

Voler sottovalutare questo aspetto è come dare per scontato in partenza il fallimento di serie e concrete iniziative.

Mi permetto, pertanto, certo di interpretare il pensiero di questa onorevole Commissione, di invitare il Governo a promuovere, senza ulteriori indugi e dilazioni, l'auspicata riunione della commissione composta dai Ministri del tesoro, della riforma burocratica e dei lavori pubblici, al fine di raggiungere un accordo definitivo e sostanziale circa una nuova strutturazione degli organici del Ministero dei lavori pubblici, perchè nel numero e nella qualità con essi si possano affrontare finalmente, con concretezza e con la necessaria rapidità, i difficili ed impegnativi compiti ad esso affidati, a meno che non si voglia abdicare alla utilizzazione di tecnici all'altezza della situazione, alle dirette dipendenze dello stesso Ministero, e non si voglia invece ricorrere a tecnici estranei o quanto meno appartenenti ad altri enti, come l'IRI, eccetera.

Sarebbe questa una soluzione non auspicabile, che certamente non è nell'intenzione del Parlamento.

Uno dei punti focali della programmazione economica, direttamente connesso alla politica del territorio ed all'assetto urbanistico, è quello dell'edilizia abitativa.

Purtroppo le previsioni in questo settore si sono rivelate notevolemente inferiori ai risultati emersi al termine del piano quinquennale di sviluppo 1966-1970 (più propriamente si dovrebbe parlare di un quadriennio perchè in pratica si ferma al 1969). Si tratta in effetti del consuntivo di un solo quadriennio: senza dire che occorre tener conto che i valori del piano sono riferiti ai prezzi del 1963.

Questo piano prevedeva l'investimento complessivo da destinare all'edilizia abitativa di lire 10.150 miliardi, da ripartire tra edilizia pubblica e privata.

In effetti l'investimento globale ha raggiunto 11.711 miliardi, di cui però ben 10.974 miliardi costituiti da investimenti privati, che, come è facile constatare, da soli hanno superato il finanziamento globale previsto e sopracitato di lire 10.150 miliardi, con un incremento di lire 3.264 milardi rispetto al previsto di lire 7.610 miliardi; mentre quello pubblico è stato contenuto in lire 787 miliardi rispetto ai 2.540 miliardi programmati, con una realizzazione al di sotto del previsto di lire 1.808 miliardi.

Questo squilibrio che si evince dai dati di cui sopra ha influito non certo positivamente sul piano dello sviluppo economico generale, limitando lo spazio destinato all'utilizzazione dei mezzi finanziari da investire in altri settori produttivi, con conseguenze anche sul piano occupazionale interessanti specialmente il Mezzogiorno.

Nè esso ha contribuito a risolvere organicamente il problema della casa, perchè la disponibilità della casa offerta dall'iniziativa privata, nella maggior parte dei casi, non corrisponde e direi non può corrispondere alle condizioni generali della comunità.

Direi con l'onorevole Sullo che il « distacco (della offerta di casa) dalla domanda si è fatto maggiore, in quanto la domanda inevasa è quella di strati sociali non forniti di grandi mezzi finanziari, mentre l'offerta si dirige ai ceti economicamente più fortunati ... ».

Si impone, perciò, al più presto la necessità della politica globale della casa in virtù della quale l'offerta di case sia adeguata alla qualità e quantità della domanda.

Non v'è dubbio che questa realtà non favorisce neppure l'imprenditoria privata, una volta accertato che l'edilizia privata non è garantita da una domanda che la sostenga.

Il fenomeno ha avuto poi ripercussioni anche sul mercato delle aree, che è certamente uno degli aspetti, ma non il solo e forse neppure il determinante, in rapporto alle disfunzioni ed al disordine che hanno accompagnato l'espansione urbanistica in questi ultimi due decenni. Sarebbe stato opportuno predisporre un'adeguata e valida organizzazione che avesse potuto integrare l'opera dei comuni nella elaborazione dei piani regolatori o quanto meno dei programmi di fabbricazione e dei regolamenti edilizi, stante la nota carenza della maggior parte di essi sul piano delle attrezzature tecnico-pratiche.

In effetti in sede centrale ci si preoccupa giustamente dei piani e programmi conformi alle nuove esigenze del Paese; non risulta però che ci sia o ci sia stata un'idonea iniziativa diretta ad aggiornare sul piano tecnico e funzionale le strutture dei comuni costretti a fare ancora perno su quelle arretrate di circa un secolo addietro.

Quanto al reperimento delle aree urbane a disposizione dei comuni per l'edilizia popolare e di altri servizi, esso è uno dei punti salienti all'esame del Parlamento, che bisogna vagliare sulla scorta di criteri obiettivi di equità e di giustizia sui quali si dovrà adagiare la legislazione di esproprio.

È comunque auspicabile che una materia così complessa, che richiama, tra l'altro, la tematica relativa alla separazione dello *jus aedificandi* dalla proprietà fondiaria e che offre risvolti di estremo interesse sul piano sociale e su quello giuridico, trovi adeguata e definitiva sistemazione legislativa, tenendo conto delle esigenze che promanano dalla nuova realtà sociale, in relazione al carattere pluralistico del sistema socio-

economico della nostra Costituzione repubblicana.

Una chiara sistemazione legislativa della materia concorrerebbe a superare più facilmente eventuali resistenze ed a sortire più sicuri e rapidi risultati.

Occorrerebbe ottenere, ha avuto a sostenere il professor Guido D'Angelo nel convegno di Bologna del 13-14 febbraio 1970 sul tema « Il controllo pubblico del territorio ed una politica della casa e dei servizi », l'indifferenza dei proprietari delle aree di fronte alle scelte da compiere in sede di pianificazione urbanistica, mettendo in risalto in pari tempo le difficoltà di rimettere la determinazione di questi presupposti fondamentali di ordine giuridico alla legislazione regionale, trattandosi di materia che richiede uniformità di trattamento e di coordinamento per tutto il territorio nazionale.

Questi princìpi poi di carattere giuridico ed istituzionale, la cui importanza è destinata, come è prevedibile, a polarizzare l'attenzione della comunità non solo sul problema della casa ma su tutti gli altri fenomeni sociali legati comunque alla disponibilità e alla disciplina del territorio, questi princìpi, ripeto, in ordine allo specifico problema della casa, presentano indubbi aspetti di carattere squisitamente sociale. Ora non v'è dubbio che il contenuto sociale di essi debba avere il suo peso in occasione dell'adeguamento della legislazione in questo settore.

Nel frattempo sopraggiunge il disegno di legge innanzi citato, le cui note distintive e caratterizzanti, già esposte nelle sue linee fondamentali dal Ministro dei lavori pubblici, si propongono di eliminare alla radice gli inceppamenti e le pastoie che in passato si sono frapposti ad una realizzazione di concrete iniziative che, pure a più riprese, sono state predisposte, anche se le loro dimensioni erano piuttosto parziali e limitate.

Infatti, nello stesso bilancio al nostro esame è previsto lo stanziamento di lire 26 miliardi, accantonati sul fondo speciale del Ministero del tesoro, in relazione a provvedimenti legislativi che si sarebbero già dovuti approntare, come in effetti si è puntualmente verificato. Tale impegno finanziario complessivo di circa 750 miliardi costituisce, bisogna ammetterlo, la conferma della sensibilità del Governo, tesa alla formulazione di un programma pluriennale di interventi a cura del Ministero dei lavori pubblici, volto ad imprimere una spinta decisiva all'annoso problema della casa, attraverso l'impegno finanziario pubblico.

E ciò, in considerazione che i due disegni di legge 980 e 981 all'esame del Parlamento e precisamente del Senato, pur rispondendo ad esigenze di rilancio e di razionalizzazione dell'intervento pubblico nel settore delle abitazioni, come è detto nella relazione di cui alla tabella 9, non tenevano conto di taluni problemi fondamentali come la programmazione unitaria, il coordinamento intersettoriale, la gestione del patrimonio edilizio, i nuovi criteri per le espropriazioni, il rilancio della legge 167 del 1962, eccetera.

Ora il nuovo disegno di legge prevede un'impostazione radicale del problema della casa — attraverso la formulazione di « un pacchetto » di provvedimenti coordinati, che comporta una spesa di circa 2.750 miliardi comprensivi dei 750 miliardi di cui sopra — che, se pure non sufficiente per la soluzione integrale del problema stesso, tuttavia per lo spirito e la chiarezza in esso contenuti si ha ragione di ritenere possegga gli strumenti necessari, capaci di far saltare le strozzature di ordine amministrativo e tecnico-burocratiche, che in passato, come avanti accennato, più ancora della ristrettezza dei mezzi finanziari, hanno arrestato o intralciato la realizzazione delle opere.

Quali prospettive ci è dato di intravedere nel menzionato nuovo disegno di legge?

Il nuovo pacchetto della legge per la casa in sostanza comprende 5 punti fondamentali: il primo riguarda i criteri di programmazione di tutti gli interventi pubblici in edilizia; il secondo l'espropriazione delle aree per pubblica utilità; il terzo il rilancio della 167; il quarto il rilancio finanziario dell'intervento pubblico; il quinto agevolazioni per l'edilizia privata.

D'altronde, nella relazione previsionale programmatica per l'anno 1971, il Ministro del bilancio e della programmazione economica indicava già tre direzioni da seguire:

a) acquisizione di un vasto patrimonio di aree attrezzate a costi convenienti per la realizzazione di « sistemi urbani »;

b) rilancio dell'edilizia abitativa pubblica e delle opere pubbliche;

c) sostegno della iniziativa privata nell'ambito di un rigoroso contesto urbanistico e per la costruzione di case economiche e popolari.

Lo spirito della legge ormai all'esame del Parlamento riflette questi indirizzi, come recepisce ed interpreta tutte le esigenze di carattere obiettivo, che furono già oggetto di una disamina approfondita tra Governo ed esperti sindacali.

Nella stessa legge, infatti, trovano puntuale riscontro i principali punti di convergenza che caratterizzarono i predetti colloqui, quali: l'impegno di un aumento sostanziale dell'intervento pubblico che si prefigge di raggiungere l'obiettivo quantitativo del 25 per cento di costruzioni; i criteri di esproprio per le aree fabbricabili, criteri non più polverizzati ma per sistemi urbani; nuovi criteri per la localizzazione delle case; il riordinamento delle leggi di finanziamento; la concentrazione degli enti abilitati all'intervento nel settore; la unitarietà dei criteri relativi ai livelli dei fitti e dei riscatti; la semplificazione della procedura di assegnazione degli alloggi, eccetera.

È da auspicare poi, che un punto di particolare rilevanza sottolineato negli incontri tra la Commissione governativa ed i sindacati possa trovare pratica attuazione, in coerenza con le linee di sviluppo del Paese già evidenziate innanzi, ed è quello che riguarda la necessità di adottare per l'edilizia pubblica un progressivo spostamento territoriale delle risorse, superando per il Mezzogiorno l'attuale condizione garantita del 40 per cento dei mezzi da destinare in questa area.

Questo programma edilizio triennale sarà finanziato attraverso le disponibilità della GESCAL (legge n. 160); i fondi che affluiranno per la proroga triennale dei contributi di cui al decreto-legge 1° maggio 1970, n. 210; le anticipazioni dello Stato; il ricavo dei proventi scontati. Complessivamente il programma GESCAL dovrebbe poter contare su di un importo complessivo di circa 1.700 miliardi, di cui oltre 800 già programmati.

Ad essi va aggiunto il programma dell'intervento dei lavori pubblici a totale carico dello Stato e con l'integrazione altresì della legge n. 408 mediante la concessione di contributi trentacinquennali, che coprono una certa aliquota del costo del mutuo. Lo stanziamento previsto determina un investimento complessivo di circa 700 miliardi da recuperare sul mercato finanziario. Altri 300 miliardi sarebbero costituiti dai residui di altre gestioni attinenti all'edilizia.

I predetti finanziamenti, così come avanti indicati, ammonterebbero per il triennio a circa 2.800 miliardi (di cui, come sopra accennato, 800 già deliberati dalla GESCAL) e dovrebbero essere sufficienti per la costruzione di 1.500.000 vani.

È anche disponibile un fondo per le opere di urbanizzazione per l'importo di lire 300 miliardi per il triennio ed un fondo di rotazione di lire 150 miliardi per il pagamento degli indennizzi di esproprio.

L'edilizia popolare che attinge all'intervento pubblico non può tuttavia annullare l'edilizia privata che ha ancora da svolgere un ruolo molto importante al servizio del Paese.

Con l'esaltazione dell'intervento pubblico evidentemente non si intende mortificare l'iniziativa privata, che è indispensabile all'integrazione dei vari ed enormi bisogni abitativi della comunità. Questo principio è stato ribadito nella relazione programmatica per l'anno 1971 da parte del Ministro del bilancio e della programmazione economica di cui è cenno innanzi, chiaramente confermato in questi giorni dal Ministro dei lavori pubblici e dallo stesso Presidente del Consiglio, a commento del disegno di legge in oggetto presentato al Parlamento.

Sono previste, pertanto, nella stessa legge le facilitazioni creditizie e le agevolazioni

fiscali, perchè il filone dell'iniziativa privata, « nell'ambito di un rigoroso contesto urbanistico e per la costruzione di case economiche e popolari » non solo non venga indebolito, ma venga adeguatamente sostenuto. A tale proposito il disegno di legge governativo prevede, fra l'altro, il rilancio finanziario della cosiddetta edilizia agevolata di cui al titolo II della legge n. 1179 del 1965, che, com'è noto, favorisce la costruzione di case, assicurando ai privati la disponibilità del credito, accollando allo Stato il costo di una parte del mutuo e stimolando nel contempo la formazione del risparmio privato.

L'impegno finanziario che è contenuto nel provvedimento governativo risulta di dieci miliardi, i quali dovrebbero consentire investimenti dell'ordine di circa 500 miliardi (comprensivi del 25 per cento a carico dei privati).

D'altronde in una società pluralistica come la nostra è assurdo pensare che lo Stato possa assolvere in materia abitativa a tutte le svariate e complesse esigenze della collettività.

Pertanto, l'iniziativa privata, inalveata nel solco della nuova disciplina urbanistica e nelle leggi che regolano l'equilibrata espansione abitativa, rappresenta una componente importante per lo sviluppo economico e sociale del Paese, indipendentemente da ragioni di ordine congiunturale e contingente.

La presenza di una operosa e corretta iniziativa privata non può non avere riflessi positivamente sensibili in tutti i settori della produzione oltre che nel campo occupazionale.

L'impegno del Governo espresso attraverso il disegno di legge che quanto prima avremo occasione di esaminare più dettagliatamente in separata sede, presenta indubbiamente proporzioni eccezionali, dando la misura di una precisa volontà politica che è quella di affrontare il problema della casa con la massima energia e decisione. Si tratta di un provvedimento che avrà una grande incidenza in tutte le sfere della vita sociale per i princìpi innovatori in esso contenuti, per cui può ben dirsi che ci si trova davanti ad una svolta fondamentale per lo sviluppo economico del Paese, in tutte le sue componenti. È una riforma sostanziale delle strutture, che affonda le radici in concezioni ed impostazione che avranno riflessi profondi sulla nostra economia e che aprono la strada a nuove positive prospettive, com'è auspicabile.

È una legge riformatrice, che si stacca dai sistemi tradizionali e che, nello sforzo di superare ostacoli e resistenze, punta decisamente all'obiettivo, che è quello di assicurare la casa, intesa come bene sociale, ad ogni persona in ossequio alla sua esigenza primaria ed alla sua dignità. Lo Stato, quindi, assolve ad un suo dovere imprescindibile e nel contempo, pure assogettandosi all'assunzione di costi non lievi, mediante lo adempimento di questo dovere assorbe in gran parte il peso dei costi sociali, che, stante la carenza delle abitazioni, pur gravano sull'intera collettività.

La riforma della casa, in definitiva, solleva la comunità anche da un complesso di situazioni contraddittorie, che si sono accumulate nel corso dei decenni, origine di confusione e di sperequazioni che hanno creato un clima di disagio non facilmente eliminabile se non attraverso una legge organica, capace, per l'esperienza non sempre positiva di oltre un ventennio, di individuare le cause e di soddisfare le giuste aspirazioni dell'intera comunità e dei lavoratori in particolare.

Essi aspirano ad una casa propria che sia anche specchio della nostra civiltà, che sorga con criteri sobri ma rispettosi della dignità dell'uomo. A questo bene essi rivolgono la speranza come ad un sogno che illumini e punteggi il firmamento di ogni famiglia in cerca di calore e di intimità, di confini propri, necessari all'altalena dei sentimenti e del linguaggio di ciascun nucleo familiare.

Questo il significato autentico e profondo che vuole esprimere la nuova legge dell'edilizia economica e popolare, che, accanto alla iniziativa privata, ha l'ambizione di assicurare uno degli strumenti essenziali per un popolo, che è il conseguimento della tranquillità, dell'ordine e della pace sociale.

Strettamente legato al problema della casa è quello relativo alle opere igienico-sanitarie. È un settore di particolare importanza, che condiziona si può dire tutti gli altri, come la casa, la scuola, gli ospedali, le attività industriali, eccetera, in quanto la funzionalità di questi ultimi è subordinata alla efficienza del primo.

In bilancio troviamo uno stanziamento per l'esercizio in corso di lire 4 miliardi e 260 milioni, che, sulla base dei contributi trentacinquennali, potranno promuovere investimenti per oltre 90 miliardi.

Pur non ignorando le difficoltà che impediscono maggiori stanziamenti, mi sembra doveroso richiamare l'attenzione del Governo su questo delicato settore, evidenziando che un'altissima percentuale di Comuni, specialmente del meridione e delle isole, è a tutt'oggi sprovvista di reti fognanti e di reti idriche, senza dire che le stesse grandi città accusano paurose carenze in questo campo. Infatti, molto spesso ci si trova dinanzi ad attrezzature invecchiate, non più rispondenti agli accresciuti bisogni, sopratutto a seguito della esplosiva espansione urbanistica, che ha cambiato i connotati delle città, grandi e meno grandi, per cui, come è noto, non mancano frequenti e drammatici episodi di franamenti, che mettono in pericolo abitazioni e vite umane.

Occorre, quindi, in concomitanza col processo di trasformazione del territorio, in occasione dei nuovi insediamenti abitativi, industriali e turistici, aggiornare e corredare le aree prescelte per tali insediamenti delle necessarie attrazzature igienico-sanitarie (fognature, acquedotti ecc.), non solo, ma verificare altresì che le vecchie attrezzature in cui si immettono e scaricano le nuove siano idonee a sopportarne il peso. È questo il presupposto irrinunciabile per ogni serio intervento operativo.

Mi pare, quindi, opportuno rilevare che di fronte ai considerevoli sforzi finanziari volti a stimolare decisive spinte alla nostra società attraverso una maggiore e migliore disponibilità di case, di scuole, di ospedali, di attrezzature turistiche, eccetera, non possa non balzare in tutta la sua evidenza la necessità di meglio proporzionare le strutture igienico-sanitarie alle nuove realtà, tenendo particolarmente conto della sensibile arretratezza da cui sono purtroppo afflitti, anche in questo campo, il meridione e le isole.

All'uopo è superfluo ricordare le enormi difficoltà in cui si dibattono i Comuni, specialmente meridionali, nel reperire mezzi finanziari occorrenti per la costruzione di qualche acquedotto o di qualche parziale tratto di fognatura.

Il discorso di cui sopra può considerarsi propedeutico specialmente nei riguardi del settore ospedaliero.

Nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici, tra i fondi accantonati presso il Tesoro, risultano stanziati limiti d'impegno per complessivi 3 miliardi per il 1971. Tale somma rappresenta contributi trentacinquennali in grado di promuovere investimenti per un importo complessivo di circa 65 miliardi.

Questo stanziamento è senza dubbio da interpretare quale volontà del Governo diretta ad avviare un secondo programma quinquennale di interventi nel settore. È un argomento che si ricollega al quadro generale della riforma sanitaria, delle cui articolazioni territoriali il piano degli interventi ospedalieri non può non tenere conto per la sua programmazione esecutiva.

L'attuale situazione nel settore presenta indubbie e note carenze; ma siamo in vista di una svolta importante, che dovrà tendere all'obiettivo finale della sicurezza sociale per tutti i cittadini nel quadro di una problematica che investe aspetti umani e sociali della nostra comunità.

D'altronde, non si possono nascondere le difficoltà che si frappongono ad una rapida attuazione degli interventi programmati; che sono non solo comuni a quelli riscontrati in ordine all'edilizia scolastica, ma sono quelle tipiche delle opere di conto degli enti locali ammessi al contributo del Ministero dei lavori pubblici, per le quali, come è risaputo, non basta il finanziamento dell'Amministrazione statale, ma occorre altresì la contestuale concessione dei mutui da parte della Cassa depositi e prestiti.

A questo riguardo, inoltre, è da tener presente la pesante situazione patrimoniale degli enti ospedalieri, i quali dovrebbero po-

ter offrire le prescritte garanzie per la contrazione dei mutui.

Si tratta in buona sostanza di affrontare il problema generale del coordinamento tra la politica dei lavori pubblici e la politica del credito: non basta cioè stanziare nel bilancio dei Lavori pubblici contributi statali trentacinquennali, ma occorre che gli enti beneficiari dei contributi siano messi in grado di accedere al credito. E ciò vale anche per le opere igieniche (fognature, acquedotti, cimiteri, eccetera), nonchè per tutte le altre opere di conto degli enti pubblici e locali previste dalla legge cosidetta Tupini del 1949, n. 589, e dalle successive norme di ampliamento e di modificazione della stessa.

In particolare, fra tali opere assume oggi un'importanza fondamentale il settore delle opere acquedottistiche.

Si tratta di un settore di vitale importanza per la crescita civile, sociale ed economica del paese, che investe uno dei beni primari (l'acqua), le cui limitate disponibilità impongono una programmazione oculata ed attenta in un contesto generale di scelte e di priorità, tra le varie forme possibili di sua utilizzazione.

In tale senso è senz'altro opera meritoria quella svolta dalla commissione a suo tempo incaricata della formulazione del piano regolatore degli acquedotti di cui alla legge n. 129 del 1963. Pur con alcune riserve riguardanti essenzialmente la metodologia di determinazione dei fabbisogni di acque e delle procedure per la formazione del piano, nonchè per non aver compreso attendibili previsioni per tutte le varie forme di utilizzo delle acque (il piano degli acquedotti è prevalentemente limitato all'uso dell'acqua potabile), il piano stesso che ne è risultato costituisce un esempio di buona pianificazione settoriale, cui è possibile fare riferimento per la successiva azione programmatica ed operativa, nonchè per una diversa e più rispondente disciplina di tutte le acque comunque utili ai bisogni del Paese.

In attuazione di tale piano, a partire dal 1970 sono stati disposti finanziamenti che, in particolare, per quanto riguarda il 1971, ascendono a 18 miliardi e 750 milioni, che promuovono investimenti per circa 50 miliardi.

Con tale stanziamento in realtà sarà possibile concedere contributi in conto capitale fino all'importo massimo del 75 per cento del costo delle opere, nonchè contributi costanti trentacinquennali nella misura media del 4,50 per cento ai sensi delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 11 marzo 1968, n. 1090. Anche se tali finanziamenti possono essere completati da quelli che il Ministero dei lavori pubblici può concedere ai sensi della legge Tupini n. 589 del 1949, non si può mancare di rilevare la insufficienza delle disponibilità previste per tale settore, tenuto conto delle carenze che ancora oggi si registrano in ordine all'approvvigionamento idrico delle nostre città.

Uno dei compiti di cui in questi ultimi tempi la nostra Commissione, congiuntamente all'8ª del Senato è stata investita è quello di estrema importanza avente ad oggetto la difesa del suolo. È un tema di grande interesse che ha sensibilizzato e sensibilizza tutti i Paesi moderni pensosi di preservare possibilmente il proprio territorio da dannosi sconvolgimenti e di assicurare ad esso un ordinato sviluppo.

È davvero assurdo proseguire nello sforzo di ricercare mezzi finanziari diretti ad affrontare le complesse esigenze di una società civile, ignorando gli enormi problemi che stanno a monte di tutti i possibili interventi riguardanti la casa, la scuola, gli ospedali, le strade, eccetera.

Quante volte si è rimasti agghiacciati di fronte ad eventi calamitosi che di solito vengono definiti imprevedibili, ma che in effetti, almeno in parte, avrebbero potuto essere se non del tutto scongiurati almeno attenuati e contenuti nelle disastrose conseguenze!

Un Paese moderno come il nostro, che avanza verso forme di vita sempre più progredite, ha ormai il dovere di darsi una precisa normativa in materia, che lo ponga in condizioni di disporre di tutti gli strumenti tecnici e legislativi per studiare e fronteggiare tempestivamente i fenomeni che possano turbarne l'equilibrio normale per effet-

to di disordini atmosferici e geologici del territorio.

Nella relazione De Marchi l'espressione « difesa del suolo » viene infatti richiamata ed usata per indicare diversi problemi, aspetti ed anche competenze del vasto arco delle attività di sistemazione idro-geologica del territorio.

Le Commissioni riunite 7ª ed 8ª del Senato, all'inizio dei loro lavori, ebbero a puntualizzare, attraverso uno schema sintetico ma ben chiaro, le precise finalità che si prefiggevano, al quale schema formalmente ed integralmente ci si richiama.

Da allora un proficuo lavoro è stato svolto nel solco delle indicazioni formulate nel predetto schema, confortato questo lavoro da indagini dirette, effettuate *in loco* dai membri delle due suddette Commissioni in quasi tutte le regioni del Paese, nonchè dalle relazioni illustrate di persona alle due commissioni congiunte da parte di emeriti esperti in materia, oltre che dalla esauriente relazione conclusiva presentata nel giugno 1970 dalla Commissione ministeriale (De Marchi) per lo studio della sistemazione idraulica e geologica della difesa del suolo, nominata con decreto ministeriale del 23 novembre 1966.

Ora, indipendentemente da provvedimenti parziali e settoriali, che per altro mancano del tutto, una volta esauriti i fondi stanziati dalla legge n. 632 del 1967, urge passare alla elaborazione di un vasto disegno organico, che, utilizzando le indicazioni dei tecnici e degli esperti, nonchè le esperienze sopra citate, comprenda tutta la gamma di interventi diretti a prevenire e a salvaguardare il territorio nazionale da funeste calamità, sulla base del citato schema redatto dalle Commissioni congiunte 7ª ed 8ª del Senato.

Si obietterà che la penuria di mezzi finanziari non consente impegni di elevate dimensioni, come quelli richiesti nel caso in esame. Se questo fondato rilievo non è facilmente contestabile, il problema però impone ed esige quanto meno una normativa precisa ed articolata diretta a stabilire un piano di coordinamento, perchè ogni impostazione programmatica tenga conto di alcuni limiti invalicabili e di alcuni fondamentali indirizzi tendenti al rispetto delle condizioni ritenute necessarie per la difesa del suolo.

Ciò, in forza di un principio che mi pare assiomatico, consistente nel fatto che la prima difesa del suolo è quella di non violare gli equilibri naturali oltre che le eventuali disposizioni vigenti in merito, creando rischi e conseguenze nocive alla collettività.

Ciò accade quando si operano delle scelte irrazionali nella localizzazione di opere e nella assunzione di iniziative a qualsiasi livello, facendo un cattivo ed indiscriminato uso del suolo.

Si auspica, pertanto, che si possa al più presto porre a base di questa disciplina un opportuno disegno di legge, modello di un programma organico che sia la guida di una sicura azione pluriennale per il nostro Paese.

Anche per l'inquinamento delle acque si è svolto, come è noto, un lavoro accurato presso la nostra Commissione, con l'apporto appassionato di tutti i membri e si è giunti ormai in prossimità della meta con l'elaborazione di un nuovo testo del progetto governativo n. 695, che ci si augura possa essere trasformato in legge operante al più presto.

Anche questo è un settore che richiede la solerzia e l'impegno del legislatore, non essendo più concepibile che col progresso l'uomo incoscientemente dissemini parallelamente i germi della contaminazione e quindi della distruzione.

È questa la negazione di un vero ed autentico progresso, che va combattuta con norme ormai improcrastinabili e nel caso specifico con l'approvazione del succitato disegno di legge elaborato molto accuratamente, al quale hanno contribuito con passione e responsabilità tutti i membri della Commissione.

Uno dei capitoli caratterizzanti del Ministero dei lavori pubblici è rappresentato dalla viabilità, la cui importanza e funzionalità accompagna inseparabilmente l'evoluzione ed il progresso di ogni comunità civile.

Il presente esercizio finanziario prevede per la grande viabilità uno stanziamento di 21 miliardi 295 milioni 300 mila, che viene automaticamente trasferito all'ANAS, come

precisato nell'allegato che riguarda precisamente la gestione dei programmi dell'ANAS.

La rete viaria statale amministrata dall'ANAS misura una lunghezza di circa 45 mila chilometri, che si snodano lungo tutta la penisola e le Isole e che rappresentano indubbiamente le arterie attraverso le quali quotidianamente pulsa la vita intensa del paese, indice della volontà di un popolo moderno di allargare l'orizzonte delle sue capacità e il frutto del suo lavoro.

La cosiddetta grande viabilità, rappresentata dalle strade statali e da quelle a scorrimento veloce, assolve ad uno dei compiti primari nell'ambito della nostra economia e dello sviluppo sociale del paese, e, pertanto, merita tutta la nostra attenzione ed il nostro impegno.

Bisogna dare atto all'ANAS delle sforzo compiuto e di quello che intraprende di giorno in giorno per mantenere in buona efficienza le strade statali, rendendo preziosi servizi alla espansione ed alla crescita delle fonti di lavoro e di produzione.

È noto, infatti, che le statali sono uno dei più cospicui poli di attrazione per impianti industriali e di aziende commerciali, che ispirano fiducia per la sicurezza del traffico da esse garantito, per i comodi accessi ai centri di lavoro, oltre che ai correlativi insediamenti abitativi.

Ho accennato, quindi, ritengo a giusta ragione, che ci troviamo dinanzi ad un settore che ha una funzione rilevante ed insostituibile per l'economia del Paese.

Con questa visione, alcuni mesi addietro ritenemmo in questa Commissione di optare per una soluzione conciliativa su una richiesta dell'ANAS (disegno di legge numero 783) di contare per un settennio su di un certo arrotondamento della quota di finanziamento che per la stessa azienda è prevista dall'articolo 4 della legge n. 181. Tale adesione fu confermata in Aula, al fine di poter consentire l'impostazione di alcune opere di notevole rilievo, dirette a migliorare e a potenziare la rete viaria statale.

Ciò, però, non prima di aver sostenuto che occorreva assicurare in ogni caso alle strade provinciali e comunali la garanzia di una quota, sia pure forfettaria, limitata allo stesso periodo di sette anni, da attingere alla medesima fonte dell'articolo 4 della legge n. 181, pari, detta quota, alla misura maturata secondo la citata legge dalla categoria delle strade comunali e provinciali nel 1971, e maggiorata questa misura, annualmente, di 2 miliardi.

In effetti, anche se la cosiddetta viabilità minore veniva a vedersi sottratta qualche modesta aliquota da quella che le sarebbe globalmente spettata secondo il rigoroso calcolo del 20 per cento sugli introiti dei carburanti, degli oli minerali, delle tasse di circolazione, che alimentano il fondo di cui allo stesso articolo 4 della legge n. 181, tuttavia la sottrazione di questa aliquota veniva equamente compensata dall'impegno del Governo relativo alla corresponsione del contributo a favore dei comuni e delle province ai sensi del ricordato articolo 4 della legge n. 181, fino al 100 per cento della spesa, nel caso di enti locali non in grado di utilizzare il contributo dell'80 per cento, data l'impossibilità della contrazione di mutui diretta ad integrare il restante 20 per cento, per l'assenza di cespiti delegabili.

A mio modesto avviso, si trattò di una soluzione accettabile, anche in considerazione della sensibilità dimostrata dal Ministro dei lavori pubblici di fronte alla proposta più che fondata di questa Commissione volta ad evitare l'inutilizzazione dei contributi per le difficoltà anzidette.

Non vi fu quindi nessuna mortificazione degli interessi dei comuni e delle province.

Oggi, peraltro, torna al nostro esame la legge in questione, con le modifiche apportate dalla Camera.

In effetti, le modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento hanno riconsiderato la misura forfettaria proposta dal Senato, fissandone la percentuale, per un settennio, nella misura del 13 per cento anzichè del 20 per cento, come previsto dall'articolo 4 della legge n. 181, in modo che la crescita annuale del fondo globale possa giocare a favore degli enti locali.

Vi è poi l'innovazione relativa all'inglobamento dei 150 miliardi (disegno di legge n. 783-B), per i quali c'era già stato formale impegno del Governo, all'atto della discussio-

ne nell'Aula del Senato dello stesso disegno di legge, ed il cui stanziamento fu assicurato in ossequio alla irrefutabile necessità di integrare i precedenti finanziamenti di cui alle leggi nn. 126 e 181, in forza delle quali le province furono abilitate a formulare organici programmi di sistemazione di strade comunali, consortili e di bonifica, che ricevettero il crisma dell'approvazione ministeriale con i relativi decreti.

In effetti, l'ulteriore finanziamento di lire 150 miliardi — integrativi, come si è detto, di quelli previsti dalle leggi nn. 126 e 181, dopo l'esaurimento dell'ultimo di essi di cui all'articolo 6 della legge n. 181, con l'esercizio finanziario 1969 — era d'obbligo, una volta emesso il decreto di provincializzazione delle strade di cui ai programmi della 126 e 181, col quale lo Stato a suo tempo garantì ufficialmente il proprio impegno finanziario. Senza tale garanzia le province non si sarebbero mai potuto accollare l'onere dell'assunzione a proprio carico di una pesante rete viaria fatta di strade ex comunali, consortili, eccetera.

Altra modifica apportata dalla Camera è quella che opportunamente assegna alle Regioni la distribuzione dei fondi di cui all'articolo 4 della legge n. 181, a favore dei comuni e delle province.

Detto questo, però, bisogna subito precisare che il problema della viabilità minore non si può affrontare soltanto con i provvedimenti di cui all'articolo 4 della 181.

Se siamo convinti, come siamo, che le strade comunali e provinciali sono i vasi capillari, la cui funzionalità è indispensabile per la piena vitalità dell'intera rete viaria, non possiamo rassegnarci a considerare il limitato finanziamento di 50, 60 o 70 miliardi annui come sufficienti per il fabbisogno dei comuni e delle province di tutto il Paese.

L'articolo 4 della legge n. 181 rappresenta, infatti, solo un sollievo, un canale di portata molto limitata, sul quale non si può contare per tutte le necessità di oltre 100.000 chilometri di strade comunali e di oltre 144.000 chilometri di strade provinciali. Si tratta di reti viarie insostituibili, senza delle quali le stesse autostrade e strade statali sarebbero come dei tronchi d'albero privi di rami e di verde, come fiumi senza sbocchi.

Ma la rete viaria comunale e provinciale è ancora qualche cosa di più; le sue strade sono i canali indispensabili attraverso i quali si svolge permanentemente la vita delle comunità locali, che su di esse si articola per le necessità fondamentali che ne caratterizzano l'attività quotidiana.

Un indebolimento od un mancato potenziamento di questo tipo di strade significherebbe spegnere o quanto meno rendere estremamente difficile l'esercizio delle attività primarie della nostra collettività, siano esse animate da ragioni di lavoro o culturali, sociali o ricreative, eccetera.

Questi i motivi per cui si è insistito e si è ottenuto dal Governo una prova di solidarietà, con lo stanziamento di altri 150 miliardi, in cinque esercizi, per la sistemazione di altre strade provinciali di cui sopra si è fatto cenno.

Ma come ho sentito il dovere di dare atto al Governo del favorevole accoglimento della suddetta istanza, con eguale lealtà e per coerenza con quanto ho sempre sostenuto sulla base di una lunga esperienza negli enti locali, debbo dire che per una rete viaria di circa 250.000 chilometri, tra strade comunali e provinciali, le fonti di finanziamento devono ritenersi ancora esigue rispetto alle necessità obbiettive di un settore così importante per lo sviluppo della nostra economia.

Oggi la competenza si sposta e passa dallo Stato alle Regioni per questo tipo di viabilità; ma ritengo che lo Stato, alimentando le possibilità di finanziamento della legge numero 589 (legge Tupini) e facilitando la contrazione di mutui, con agevolazioni speciali per la costruzione di opere viarie nel settore della viabilità minore, in attesa che la riforma della finanza locale non consenta maggiori possibilità di impiego agli stessi enti locali, nella sovranità della loro autonomia, stimolerebbe notevoli impulsi per la nostra economia, concorrendo ad un'azione di fiancheggiamento all'opera che attende le Regioni in questo campo.

Circa le autostrade, bisogna riconoscere che se cospicui finanziamenti sono stati sinora impegnati nella creazione di una struttura viaria di dimensioni imponenti, sarebbe ingiusto non riconoscere il grande anzi determinante ruolo che esse hanno giocato nel-

la politica di sviluppo e di ammodernamento del Paese.

La nostra bilancia commerciale molto si è avvantaggiata e si avvantaggia della disponibilità di una superba ed efficiente rete viaria autostradale, che ha accorciato incredibilmente le distanze, favorendo l'espansione di tutti i settori di attività, non ultima quella del turismo. Un paese come il nostro con la sua configurazione geografica, privo di grandi risorse ma ricco di fascino e di bellezze naturali, aveva il dovere di incentivare la creazione, l'ammodernamento di una rete viaria che avesse favorito il rapido collegamento nell'ambito del territorio nazionale, stimolando la convergenza di apporti, il sorgere di iniziative e lo sviluppo di numerose vaste attività, sollecitate dall'industria della strada, con positivi riflessi sull'economia generale.

Tuttavia, ritengo che è il momento di rivolgere verso altri settori produttivi le maggiori attenzioni ed i mezzi finanziari per non cadere nell'eccesso opposto e creare così una altra fonte di squilibrio.

Non posso però chiudere questo capitolo senza invitare il Governo ad esaminare attraverso i propri organi periferici e centrali (e qui torna il discorso sulla fisionomia e le attribuzioni che saranno date ai provveditorati in presenza delle Regioni) annosi problemi riguardanti le regioni meridionali, dove ancora grossi agglomerati urbani sono privi di convenienti strade di collegamento, soggiacendo ad una vita asfittica, che tarpa le ali dell'entusiasmo ed anche della tenacia.

Rinnovo poi al Governo l'invito ad apprestare un disegno di legge in ordine al sistema dei pubblici appalti. È un problema, com'è ovvio, di costume. Non basta essere onesti; se ci fermassimo soltanto a proclamarci tali potrebbe essere anche una presunzione. Bisogna essere invece conseguenti: e lo si è soltanto se saremo in grado do di operare e di servirci di norme che, per il loro intrinseco rigore, per la loro formulazione obbiettiva, siano tali da allontanare ogni sospetto dai pubblici amministratori.

L'attuale sistema della fissazione del minimo e massimo ribasso fissati nella scheda segreta, prima della gara, non offre questa garanzia obbiettiva.

Sono aspetti che attengono, come si è detto, al costume e che esercitano il loro peso sul prestigio e sulla fiducia nella classe dirigente e quindi per il consolidamento della democrazia.

Il Ministero dei lavori pubblici è impegnato a portare a compimento il grosso impegno programmatico derivante dalla legge n. 641 del 1967.

Come è noto, sono stati formulati ed approvati due programmi: 1) quello biennale che è stato approvato nel 1968 per un importo complessivo di 348 miliardi in relazione agli stanziamenti dei primi due anni della legge; 2) quello triennale, approvato nel 1970 per un importo complessivo di 562 miliardi, in relazione agli stanziamenti degli ultimi tre anni della legge. Complessivamente si è in presenza di un programma di oltre 920 miliardi, che interessa i vari ordini dell'istruzione.

Mentre per quanto riguarda il programma biennale il ritmo di svolgimento degli adempimenti tecnico-amministrativi può ritenersi sostanzialmente soddisfacente, altrettanto non può dirsi per il programma triennale.

Invero, le difficoltà che si frappongono alla realizzazione delle opere programmate e finanziate non sono lievi e riguardano principalmente la scelta delle aree e la complessità delle progettazioni.

In ordine al primo punto (scelta delle aree) sono stati conseguiti alcuni risultati apprezzabili, a seguito dell'adozione del decreto-legge dell'ottobre 1969, convertito nella legge n. 952 dello stesso anno, che, come è noto, ha semplificato le procedure per le individuazioni delle aree, sulle quali fare insistere gli edifici scolastici.

Per quanto riguarda la progettazione, nonostante alcune accelerazioni derivanti dal succitato decreto-legge, permangono tuttora alcune strozzature. Sicchè oggi è auspicabile un intervento in misura più larga di organismi particolarmente qualificati ed apprezzati per la costruzione dei grandi complessi di edilizia scolastica.

Quanto all'edilizia universitaria, è stato impostato ed è in corso di realizzazione il programma di 200 miliardi all'uopo previsto dalla legge n. 641, a cura degli organismi universitari.

Nel bilancio dei lavori pubblici manca un finanziamento specifico nel settore delle attrezzature portuali. Infatti, è esaurita la legge n. 1200 del 1965, che prevedeva un piano quinquennale nel settore. A tutt'oggi non è stata ancora rinnovata.

I modesti stanziamenti previsti nel bilancio 1971 si limitano ai soli interventi di carattere prevalentemente manutentorio, oltre che ad interventi dipendenti da leggi speciali per singoli bacini di carenaggio previsti da leggi particolari.

In questo settore una speciale attenzione deve essere rivolta ai porti a carattere turistico e locali, per i quali troviamo in bilancio lo stanziamento di soli 400 milioni, che, sulla base dei contributi trentacinquennali, dovrebbero determinare investimenti dell'ordine di circa 10 miliardi.

Altri stanziamenti in bilancio riguardano opere demaniali, riparazione di danni bellici, edilizia di culto, edilizia giudiziaria e carceraria, caserme, edifici per pubblici uffici, nonchè interventi dipendenti da calamità naturali, in relazione a provvedimenti specifici in passato adottati.

Per quanto riguarda infine i residui passivi, questi, accertati al 31 dicembre 1969, ammontano a:

— 2.394,9 miliardi, di cui:

28,5 miliardi per spese correnti;

2.366,4 miliardi per spese in conto capitale.

I 28,5 miliardi afferiscono a spese generali, di funzionamento e di personale: sono tutti impegnati ma ancora da pagare.

I 2.366,4 miliardi attengono a spese di investimento e comprendono:

1.320,5 miliardi di somme impegnate ma ancora da pagare, per opere in unica soluzione e annualità;

1.045,9 miliardi di somme ancora da impegnare per opere a totale carico e contributo.

La prima cifra rappresenta lavori già appaltati e in corso di esecuzione e verrà erogata a seconda degli stati di avanzamento: tali residui quindi sono legati ai tempi di materiale esecuzione delle opere.

La seconda cifra — che è quella che più interessa ai fini dell'utilizzazione delle somme — si può considerare sotto il profilo contabile come disponibilità effettiva, in quanto ancora formalmente da impegnare, ma i relativi programmi sono stati già approvati ed i progetti in corso di predisposizione. Le cause di formazione di tali residui sono note: studi preliminari, progettazioni, di massima ed esecutive, acquisizione delle aree, reperimento dei mutui nel mercato dei capitali, scelta dell'impresa, richiedono tempi più o meno lunghi, a seconda della natura e complessità delle opere, che possono essere accelerati ma difficilmente eliminati.

Le suddette cause sono state ampiamente esaminate e riconosciute nel « libro bianco » sui residui dello Stato, redatto l'anno scorso dal Ministero del tesoro.

Limitando l'esame ai 1.045,9 miliardi, ancora da impegnare, si rileva che essi afferiscono per:

— 799,5 miliardi ad opere a carico diretto dello Stato;

— 234,4 miliardi ad opere a contributo o concorso;

— 12 miliardi a contributi all'ANAS.

Dei 799,5 miliardi relativi ad opere a carico dello Stato, si evidenziano:

— 437 miliardi per edilizia scolastica della legge n. 641, i cui programmi sono stati approvati nel maggio 1968 (primo biennio) e nel gennaio 1970 (restante triennio);

— 34,7 miliardi per opere portuali della legge n. 1200, i cui progetti sono in gran parte in fase istruttoria o di appalto;

— 38,4 miliardi per interventi straordinari nelle aree depresse del centro-nord, i cui programmi sono stati approvati nel maggio 1968 e le relative somme sono state poste a disposizione con notevole ritardo;

— 41 miliardi per interventi nelle zone alluvionate dell'ottobre 1968, i cui finanziamenti sono stati posti a disposizione nel 1969;

— 22 miliardi per interventi nelle zone terremotate siciliane, connessi alla formazione dei piani.

Dei 234,4 miliardi relativi ad opere a contributo o concorso, si evidenziano:

— 12,3 miliardi per l'edilizia abitativa sovvenzionata, da riferirsi essenzialmente agli stanziamenti della legge n. 422 del 1968, e per i quali solo alla fine del 1969 ed i primi del 1970 sono stati promessi i mutui da parte della Cassa depositi e prestiti;

— 9,6 miliardi per l'edilizia agevolata (titolo II legge n. 1179) che tuttavia si riferiscono ad opere ormai quasi del tutto realizzate ed in ordine alle quali sono in corso accertamenti tecnici di controllo;

— 20,5 miliardi per interventi in Sicilia nelle zone terremotate;

— 11,3 miliardi per interventi nelle zone alluvionate nel 1966;

— 8,1 miliardi per ospedali: i relativi lavori sono in fase di progettazione mentre è da rilevare che in parte lo stanziamento si riferisce alla legge n. 383 del 1969;

— 7 miliardi per opere igienico-sanitarie;

— 31,5 miliardi per viabilità minore (legge n. 181, art. 4);

— 19,8 miliardi per viabilità provinciale (legge n. 181, art. 6).

I residui afferenti ai settori della viabilità sono in gran parte dovuti a variazioni di programma esecutivo proposte dalle amministrazioni locali interessate, che hanno comportato notevoli ritardi per l'avvio delle progettazioni.

È auspicabile che queste cause di squilibrio e di distorsioni possano essere al più presto eliminate anche nel quadro del rinnovamento delle strutture dello Stato.

Onorevoli senatori, chiudo questa mia relazione, consapevole delle lacune che l'accompagnano. I temi che ho avuto l'onore di sottoporvi toccano interessi fondamentali della nostra società, che richiedono meditazione ed approfondimento adeguati delle loro dimensioni.

Dalla misura di questo nostro impegno il Paese si attende utili risultati e traguardi il più possibile ravvicinati per l'ulteriore progresso civile della nostra comunità.

Con questa visione e con la speranza che i nostri sforzi possano corrispondere alle attese del Paese, invito l'onorevole Commissione ad esprimere parere favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio 1971.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore Piccolo per l'ampia, dettagliata ed esauriente relazione che egli ci ha fatto.

Poichè nessun altro domanda di parlare, il seguito dell'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 12,05.

SEDUTA DI VENERDI' 16 APRILE 1971

Presidenza del Presidente Togni

La seduta inizia alle ore 10,05.

Sono presenti i senatori: Andò, Avezzano Comes, Bonazzi, Catalano, Cavalli, Crollalanza, De Matteis, Florena, Genco, Indelli, Ma-

derchi, Piccolo, Poerio, Tansini, Togni e Venturi Lino.

Interviene il ministro dei lavori pubblici Lauricella.

T A N S I N I , *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971

— Stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici (Tabella 9)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1971 — Stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici ».

P O E R I O . Onorevole presidente, onorevoli colleghi, ritengo che debba essere fatta anzitutto una riconsiderazione sull'attuale modo di discutere i bilanci che non permette, a nostro giudizio, un'organica visione d'insieme di quelle che devono essere le scelte democraticamente programmate tra Governo e Parlamento. Non so a chi spetti una simile riconsiderazione; sta di fatto che essa si rende indispensabile, anche perchè il primo elemento di contraddizione che qui si coglie è quello tra un'affermata, conclamata programmazione e scelte che ciascun Ministero determina in modo autonomo, senza rispettare l'indirizzo principale, cioè quel disegno programmato che invece dovrebbe essere sempre presente. Discrasia, quindi, fra disegno generale e Ministeri particolari, mancanza di un rapporto costante fra impostazione e verifica.

Nel mio intervento non seguirò lo schema della relazione del collega Piccolo, non perchè essa non meriti attenzione, chè anzi occorre dare atto al relatore di aver operato uno sforzo di rappresentazione alquanto vasto, il cui unico difetto è quello della dispersività, nel senso che è mancata una scelta di fondo sulla quale concentrare uno specifico approfondimento del dibattito. Ho letto gli atti della Camera dei deputati ed ho visto che in quella sede la scelta è stata rivolta in direzione del problema della casa: non poteva essere altrimenti nel momento in cui tale questione è al centro dei dibattiti nel Paese. Io, invece, intendo concentrare il mio sforzo su alcune osservazioni, la prima delle quali attiene al problema del disavanzo, la seconda ad una specifica scelta che la nostra Commissione, congiuntamente alla Commissione agricoltura e foreste, già da parecchio tempo ha operato con l'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo, mentre la terza riguarda la strutturazione che il Ministero deve avere nell'attuale momento.

Del resto, di quest'ultimo argomento si è già largamente occupato il collega Piccolo quando ha posto il problema in termini abbastanza interrogativi, avendo egli compreso che l'istituzione delle Regioni ha provocato una profonda una trasformazione delle strutture dello Stato.

Onorevoli colleghi, non farò una disamina delle cifre, non già perchè non la ritenga pertinente ma perchè reputo maggiormente utile svolgere alcune considerazioni politiche onde approfondire taluni aspetti dello stato di previsione al nostro esame. Il problema dei residui passivi riveste a mio giudizio allo stato attuale una enorme importanza, essendo in presenza di un rilevante dibattito concernente la ricerca di mezzi finanziari (lo si è fatto recentemente attraverso il cosiddetto decretone, mentre se ne paventa un altro: per lo meno queste sono le notizie che un settimanale, il quale conosce le cose del Governo, giorni or sono ancora sosteneva) e la soluzione del problema occupazionale. In tal senso una discussione sui residui passivi assume una triplice importanza: sul piano del metodo, sul piano delle scelte, sul piano delle questioni politiche generali. Sul piano del metodo, ritengo che a lungo andare non sia più sostenibile una scelta di tal tipo, dal momento che essa diventa soltanto una finzione; a me sembra, invece, che, quale Paese moderno, dovremmo procedere a delle grandi scelte di investimenti e quindi ad un esame dei consuntivi, cioè ad un esame di verifica di cassa onde constatare la destinazione finale che la scelta operata ha ottenuto sul piano degli investimenti e del-

le realizzazioni. Ciò manifesta anche una insufficienza dell'apparato burocratico, dimostra una legislazione farraginosa, mancanza di personale (Personale eccessivo o insufficiente? Personale di vecchio tipo o di nuovo tipo? A mio giudizio il discorso da portare avanti deve essere un altro: occorre un personale qualitativamente diverso. Tutti sanno che nel Ministero sono presenti molti avvocati — ed io non ho nulla contro di loro; so però che oggi sono indispensabili geologi, idrologi, urbanisti, persone, cioè, di diversa qualificazione, che rispondano alle esigenze di una pianificazione). D'altra parte, la carenza a mio avviso si intreccia anche con una congenita incapacità del programma a divenire operante.

E diamo la parola alle cifre. Mi sono voluto documentare per il rispetto che ho dell'autorevole Commissione di cui ho l'onore di far parte. Alla fine del 1965 si riscontravano residui passivi per 982 miliardi di lire, ridottisi alla fine del 1966 a 812 miliardi; nel contempo, però, altri 354 miliardi in sede di contabilità venivano poi acclarati, esaltandosi così la residuità passiva del 1966 a 1.166 miliardi di lire, cifra che non poteva non allarmare il legislatore.

V'è di più: il totale dei residui passivi del bilancio dello Stato passa dal 26 per cento del non-speso del 1966 al 29 per cento del 1969. Tutto ciò dimostra onorevoli colleghi — e a mio avviso deve essere un campanello d'allarme per tutti — che la politica che noi approviamo con il bilancio di previsione non si traduce poi in una reale applicazione sul piano delle opere. Ripeto, si tratta di cifre enormi sulle quali intendo richiamare la vostra attenzione. Nel 1968, 341 miliardi di residui si sono aggiunti ai precedenti, sicchè in quell'anno il totale generale ha raggiunto la cifra di 5.130 miliardi di lire.

Qual è la situazione attuale? L'ha documentata abbastanza largamente il collega Piccolo ed io mi servirò delle sue cifre per evitare di essere accusato di valutazioni di parte (« La matematica non è un'opinione », ha detto un mio illustre conterraneo, ed io ripeterò la sua celebre frase). I residui passivi accertati al 31 dicembre 1969 ammontano a 2.394,9 miliardi, di cui 28,5 miliardi per spese correnti e 2.366,4 per spese in conto capitale; sottolineo la parola in conto capitale, e coloro che hanno dimestichezza con i problemi di politica economica e di economia politica sanno cosa significa una cifra di tal genere.

Richiamo l'attenzione dei colleghi su questo problema dei residui passivi e in particolare sui 2.366,4 miliardi che attengono a spese di investimento e che comprendono: 1.320,5 miliardi di somme impegnate ma ancora da pagare, per opere di unica soluzione e annualità; e 1.045,9 miliardi di somme ancora da impegnare per opere a totale carico dello Stato e a contributo.

Mentre i 1.320,5 miliardi si riferiscono a lavori già appaltati o in corso di esecuzione e la somma sarà erogata secondo stati di avanzamento (quindi il residuo è legato ai tempi materiali di esecuzione delle opere), i 1.045,9 miliardi sono da considerare, anche sotto il profilo contabile, come disponibilità effettiva.

Sorge qui allora la considerazione che mentre si ricorre al « decretone », mentre si paventa un secondo « decretone » (come si apprende da qualche settimanale bene informato) e mentre si e nell'impossibilità di trovare occupazione ad una massa sempre crescente di disoccupati, abbiamo questa grave realtà dei residui passivi, di cui dobbiamo preoccuparci di trovare le cause.

Certo, c'è il problema della difficoltà di acquisizione delle aree, quello del reperimento di mutui sul mercato dei capitali, la complessità delle opere; cause tutte che sono state ampiamente esaminate nel « libro bianco » sui residui dello Stato redatto di recente dal Ministero del tesoro. Tuttavia dobbiamo impegnarci a rimuovere questi ostacoli.

Dalla relazione del senatore Piccolo si rileva che dei 1.045,9 miliardi ancora da impegnare, 799,5 miliardi si riferiscono ad opere a carico diretto dello Stato.

Perchè — domando — questa formazione di residui passivi? Che cosa ostacola la spendibilità delle somme accantonate? Per quanto riguarda i 799,5 miliardi relativi ad opere a carico dello Stato voglio mette-

re in evidenza alcuni aspetti contraddittori sui quali chiedo che questa Commissione abbia un colloquio franco, sereno, con il Ministro per i lavori pubblici e con i suoi collaboratori, per capire le ragioni della formazione di questi residui passivi e potere eventualmente formulare qualche suggerimento. Dei 799,5 miliardi, 437 miliardi riguardano l'edilizia scolastica prevista dalla legge n. 641 del 1967 i cui programmi sono stati approvati nel maggio 1968 (primo biennio) e nel gennaio 1970 (restante triennio). Che cosa manca per spendere queste somme? A mio avviso manca la parte del mutuo che deve concedere la Cassa depositi e prestiti. Vi sono inoltre contraddittorietà fra la legge n. 641, citata, che finanzia la costruzione del piano terra dell'edificio e la legge n. 645 che ne finanzia la restante parte. E queste contraddittorietà dobbiamo cercare di eliminare.

Ci sono poi, sempre dei 799.5 miliardi, 34,7 miliardi per opere portuali della legge n. 1200 del 1965 i cui progetti sono in gran parte in fase istruttoria o di appalto, come si legge nella relazione del senatore Piccolo. Perchè non si realizzano queste opere? E che fine ha fatto il « Piano Azzurro »?

Sempre per quanto riguarda i residui passivi relativi ad opere a carico dello Stato si rileva che 38,4 miliardi riguardano interventi straordinari nelle aree depresse del Centro-Nord, i cui programmi sono stati approvati nel maggio 1968 (dice ancora la relazione del senatore Piccolo) e le relative somme sono state poste a disposizione con notevole ritardo. Perchè? Qui si inserisce il discorso della Valle del Belice, della disoccupazione nel Mezzogiorno, della rivolta di Reggio Calabria, anche se a capeggiarla sono i moderni « baroni », coloro i quali si oppongono ad uno Stato italiano nuovo, moderno e strutturato con la partecipazione della maggioranza del popolo italiano.

Inoltre, 41 miliardi, riguardano interventi nelle zone alluvionate dell'ottobre 1968, i cui finanziamenti sono stati posti a disposizione nel 1969. Io che con altri colleghi sono andato in Piemonte, ho visto la drammaticità della situazione nella Valle Strona. Gli interventi decisi per quelle zone vanno realizzati presto. Lo stesso ragionamento vale per la sistemazione della foce del Po per la quale è già pronto un progetto che dovrebbe avere immediata esecuzione.

Ci sono poi 22 miliardi per interventi nelle zone terremotate siciliane, connessi alla formazione dei piani.

Fra i 234,4 miliardi che si riferiscono ad opere a contributo o concorso, 31,5 miliardi sono per la viabilità minore (legge n. 181, articolo 6). A questo proposito devo rilevare che la somma non potrà essere spesa fino a quando non interverrà qualche provvedimento che consenta ai comuni di ripianare i *deficit* dei loro bilanci. I lavori infatti non possono essere eseguiti perchè i comuni, soprattutto quelli delle zone depresse, non dispongono delle somme percentuali che per legge devono destinarvi. E così per la viabilità provinciale, per la quale risultano non spesi 79,8 miliardi.

La maggior parte delle Regioni è costituita da comuni poveri e la legge n. 181 affronta in maniera non valida il problema della strutturazione dei servizi che devono essere messi a disposizione della popolazione.

C'è poi il problema della legge n. 590, cioè la cosiddetta legge Tupini. Per quanto attiene alla Regione calabrese mi pare che vi siano oltre 50 miliardi che non possono essere spesi perchè non si possono ottenere i mutui. Il discorso allora va fatto con la Cassa depositi e prestiti. Dovremmo convocare in quest'aula il Ministro per i lavori pubblici, il direttore generale della Cassa depositi e prestiti e il ragioniere generale dello Stato per studiare il problema e trovare una soluzione.

Di chi è la colpa? Non intendo qui fare un processo, ma è chiaro che la cosa deve preoccuparci, in quanto genera confusione nel Paese, provoca disoccupazione. Ad ogni modo è ormai evidente la carenza dell'apparato burocratico, l'incapacità ad armonizzare il proprio operato con le direttive di un piano.

E vengo alla seconda considerazione di ordine politico che intendo fare, quella re-

lativa alla priorità degli investimenti, alla collocazione territoriale delle opere, nel quadro di un'organica e democratica visione dello sviluppo dell'economia italiana. Per fortuna oggi, tanto per fare un esempio, si sta finalmente facendo largo la convinzione che la viabilità autostradale non deve andare a scapito dell'assetto territoriale, della difesa del suolo o della sistemazione idrogeologica del Paese. Questa è una cosa che andiamo predicando da anni, ma dobbiamo insistere perchè non è mai abbastanza, come non sarà mai abbastanza la nostra azione intesa a fare in modo che l'impostazione dei programmi autostradali tenga conto dei necessari raccordi con gli altri sistemi di trasporto. Noi stiamo approvando in merito tutta una serie di leggine, ma manca una visione unitaria di tali sistemi, visione che invece è ben presente in altri paesi.

Ieri è stato chiesto al Ministero della marina mercantile di agevolare un'iniziativa della Commissione intesa ad effettuare alcuni sopralluoghi. Ebbene, signor Presidente, io avanzo formalmente un'altra proposta: andiamo a visitare Amsterdam, per renderci conto di cosa veramente si può fare in tema di raccordi tra sistemi di comunicazione. Capiremo anche perchè la Fiat preferisce imbarcare le proprie macchine in quel porto anzichè a Genova; sapremo cioè perchè la distanza commerciale fra Milano ed Amsterdam è di 24 ore, mentre quella fra Milano e Genova non è calcolabile.

Sempre a proposito di opere pubbliche, ritengo sia necessario un collegamento con la Cassa per il Mezzogiorno. Ormai questo feudo, questa vecchia baronia sta per spirare: gli altri (Banco di Napoli latifondi, SME) continueranno a vivere, ma uno in meno è già qualcosa. Non intendo affatto negare gli aspetti positivi della Cassa, ma è chiaro che d'ora in poi essa dovrà essere completamente armonizzata con il Ministero dei lavori pubblici e gli enti locali, Regioni per prime; e in questo senso dovremo predisporre le leggi di rinnovamento della Cassa stessa. Noi chiediamo che si rispettino le previsioni di piano, ponendo con forza elementi di scelta precisi ed omogenei, per affrontare spese che effettivamente facciano avanzare la società italiana.

Per quanto riguarda la dispersione degli investimenti, ho già detto prima che la relazione è in questa materia piuttosto carente. Insisto sulla necessità che venga al più presto conclusa l'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo: è il migliore contributo che possiamo dare al dibattito che si svolge attualmente in Italia e alla riforma del piano stralcio, per evitare che possano essere commessi errori di scelta. È anche un contributo che possiamo fornire a chi deve predisporre i piani di assetto territoriale, premessa indispensabile per giungere a soluzioni valide. Concludiamo quest'indagine, quindi, e soprattutto approviamo la leggina di intervento immediato.

P R E S I D E N T E . Il senatore Lombardi sta predisponendo la relazione.

P O E R I O . Ad ogni modo io chiedo che vengano subito messi a disposizione i quattrocento miliardi e che si cominci a spenderli, in attesa di dare al Paese quel piano organico che ci siamo riproposti e che ormai è divenuto un punto d'onore per noi tutti.

Dobbiamo anche preoccuparci della mancanza di una legge per la montagna; anche se, infatti, alcuni stanziamenti in questo senso sono stati previsti nel « decretone », siamo ancora in presenza di un completo frazionamento delle competenze, mancando un momento di precisa ed univoca destinazione della spesa.

È in definitiva necessario guardare al problema della difesa del suolo come ad un problema incalzante, indifferibile, in funzione del dibattito aperto per la Cassa per il Mezzogiorno, per la nuova collocazione che devono avere gli enti di sviluppo agricolo e i consorzi di bonifica, per il rilancio della politica forestale e del secondo Piano Verde. Abbiamo a disposizione tutto il materiale elaborato dalla commissione De Marchi; noi non ne condividiamo la filosofia, secondo cui le alluvioni sono un dramma inevitabile di fronte a cui l'uomo nulla può fare, impostata sulla base della vecchia dottrina francese

che vuole la natura nemica dell'uomo. Noi crediamo alla funzione dell'uomo e crediamo che il rapporto tra uomo e natura può e deve essere modificato. Ad ogni modo molti dei dati forniti dalla commissione De Marchi sono più che validi e dobbiamo cercare di farne tesoro.

D'altra parte, come si può parlare di piani zonali, di piani territoriali, di comparti urbanistici moderni, se mancano le premesse indispensabili per trovare nell'assetto territoriale e nella difesa del suolo la necessaria predisposizione a qualsiasi intervento?

La realtà è che abbiamo un territorio di 273 milioni di chilometri quadrati e una popolazione di 53 milioni di abitanti che devono urbanisticamente avere una loro collocazione. Ed ecco che sorge il grosso discorso della casa. So che il Ministro segue attentamente questo problema, trovandosi al centro di una grossa polemica. Mi permetto di porre alcuni quesiti che attendono una risposta.

I sindacati hanno chiesto, per quanto riguarda l'aspetto urbanistico, il blocco triennale dei fitti e contratti (in modo da eliminare qualsiasi infrazione da parte dei proprietari di casa) e concreti provvedimenti di equo canone. Il Governo ha proposto la proroga dell'attuale blocco dei fitti e contratti per tre anni, rimandando al futuro l'esame dell'equo canone. La proposta del Governo consente ai proprietari di casa (come ha consentito finora) di evadere il blocco ed aumentare i fitti e non dà alcun affidamento per quanto riguarda l'equo canone.

I sindacati hanno chiesto di eliminare i numerosi carrozzoni esistenti e di costituire un unico ente per l'edilizia, decentrato a livello regionale e territoriale minore, con il compito di realizzare interventi pubblici nel settore della casa e dei servizi. Il Governo ha risposto continuare a servirsi per i prossimi tre anni degli enti esistenti, rinviando l'unificazione. Nessuna proposta è stata fatta per definire i compiti delle Regioni, dei consorzi comunali o dei comuni. Noi diciamo che in questo modo il Governo non dimostra di voler superare l'incapacità (finora dimostrata dai vari enti) di attuare i piani di costruzione di case; si dimostra inoltre di voler mantenere in piedi una struttura che sperpera denaro pubblico senza ricavare alcuna utilità.

I sindacati hanno chiesto una riforma urbanistica generale che affermi il controllo pubblico del suolo e che consenta di costruire ospedali, case, scuole, strade e servizi e di impostare la difesa del suolo, gli insediamenti industriali e lo sviluppo generale secondo una politica organica, tenendo conto delle esigenze prioritarie delle Regioni meridionali e delle altre economicamente arretrate. Il Governo ha proposto che la disciplina urbanistica non deve far parte dei provvedimenti che si intende adottare attualmente. Nessun impegno è stato assunto per il futuro.

L A U R I C E L L A , *ministro dei lavori pubblici.* Un impegno esiste, perchè abbiamo detto che la legge quadro dovrà essere approvata entro il 1972.

P O E R I O . La posizione del Governo a noi sembra ancora sostanzialmente limitata ai provvedimenti parziali adottati negli ultimi dieci anni con risultati disastrosi: caos nei centri urbani, difficoltà di trasporto, alluvioni, inquinamenti, speculazione sulle aree e così via.

I sindacati hanno chiesto: esproprio delle aree fabbricabili sulla base del valore agricolo e di quelle già edificate sulla base di un prezzo che non superi il valore catastale. Il Governo ha proposto un prezzo di esproprio delle aree che, pur partendo dal valore agricolo, in pratica riconosce la rendita speculativa. Secondo noi queste proposte del Governo consentono in realtà il perpetuarsi della speculazione sulle aree; ne consegue che aree a basso prezzo per le case dei lavoratori potranno essere reperite solo al margine delle città, dove sorgeranno così dei quartieri dormitorio

Altre posizioni divergenti sono emerse sui sistemi di assegnazione delle case, sul ruolo dell'industria, sulla funzione delle cooperative e la gestione delle case in affitto. Di queste cose si discute ancora ed io attendo una risposta dal Ministro.

Altro grosso problema è quello dell'acqua, sia per uso potabile che per uso agricolo e, infine, per uso industriale. A mio avviso la prima cosa da fare è discutere qui (ed è la seconda richiesta che rivolgo al Ministro) il piano degli acquedotti e lo stato di esecuzione delle opere. Il Ministro sa bene, infatti, che è in atto una violenta polemica sotterranea tra Ministero dei lavori pubblici e Ministero della sanità sul problema degli inquinamenti, che porta in sè anche quello degli acquedotti e delle fognature. E noi abbiamo bisogno di avere chiarezza su questo punto. Ma pone anche un problema di verifica di carattere generale sulla situazione del Paese e soprattutto di salvaguardia delle risorse. Dobbiamo sciogliere il nodo della legge sulla bonifica integrale. Non lo ha fatto l'ENEL, ma credo sia venuto il momento che lo facciamo noi, in quanto tutti i Paesi oramai, anche gli Stati Uniti d'America, sono arrivati alla conclusione che l'acqua è un bene pubblico e come tale non può che essere usato a discrezione dalla collettività, secondo l'utilità che la collettività intende trarne. Noi, purtroppo, non siamo ancora pervenuti a questa conclusione moderna.

P R E S I D E N T E . Se ne tratta nella legge sull'inquinamento delle acque, che è ferma non per nostra causa.

P O E R I O . Speriamo. Comunque noi dobbiamo capire come sta veramente la situazione. Sono in possesso di alcuni dati che si evincono da due fonti: dalla relazione previsionale sullo stato del Paese a suo tempo presentata dall'attuale Presidente del Consiglio onorevole Colombo e da una pubblicazione del professor Passino, direttore dell'Istituto di ricerca delle acque di Roma.

Ebbene secondo il professor Passino il 41 per cento dei comuni italiani è ancora senza acqua; nel Nord, la percentuale è del 31 per cento, del 40 per cento nel Centro e del 60 per cento nel Sud. In Sicilia si arriva addirittura all'80 per cento.

Il problema, quindi, lo dobbiamo esaminare nella sua interezza, con una visione organica, in legame con i problemi degli inquinamenti. Credo debba spaventare tutti la notizia di stamane che una persona è morta per aver bevuto acqua inquinata cadendo in una roggia. Anche qui, nel corso dell'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo, abbiamo avuto delle rappresentazioni da parte di alcuni amministratori (tra gli altri, Gabbuggiani di Firenze) che ci hanno veramente spaventato. Ebbene, credo che a questo punto noi dobbiamo sciogliere la riserva e dare una legislazione moderna al Paese.

Capisco che non si può dare fondo a tutto. Però si può trovare un elemento di sistematicità che certamente non può essere quello sottopostoci dall'uno o dall'altro Ministero, proposte peraltro che ancora ritardano ad essere sottoposte ad un esame attento da parte di questa o di altre Commissioni. Sta di fatto che il problema della ecologia, del rapporto uomo-realtà, uomo-ambiente oggi è esploso, mallevadore anche il nostro Presidente del Senato, e io mi auguro che il dibattito relativo possa svolgersi rapidamente e approdare a risultati molto seri e molto validi.

A che cosa approdare? Indubbiamente il traguardo finale è una nuova legislazione. Peraltro dobbiamo partire dagli interventi che possono essere attuati subito. Lo dico per le opere pubbliche (leggi, spendibilità del denaro, residui passivi); lo dico per il piano degli acquedotti (leggi, piano, esecutività, spendibilità del denaro); lo dico per la difesa del suolo (leggi, spendibilità del denaro, ricerca di altri mezzi di intervento); lo dico e lo ripeto per l'aspetto dell'acqua, e quindi degli inquinamenti, e quindi della difesa della natura.

I mezzi ci sono. Ci diceva il Ministro delle poste che il Banco posta avrebbe offerto non so quanti miliardi alla Cassa depositi e prestiti. Vediamo quale via devono prendere questi miliardi: se devono prendere la via del finanziamento dei mutui per le opere di civiltà oppure se devono servire ancora a finanziare la Edison, la SME, cioè le vecchie grandi dell'elettricità del nostro Paese, che sono diventate oggi delle grandi *holdings* finanziarie, le quali intervengono in settori non certamente appropriati alla

loro natura e alla loro struttura. Fanno cioè il loro mestiere: speculano sulla società consumistica che si va affermando nel nostro Paese.

Ritengo che queste osservazioni, anche se non hanno seguìto la traccia data dal collega Piccolo, possano servire come elemento di spunto, di riflessione al nostro dibattito ed aiutare quella costruzione di una società nuova, di un Paese moderno così come vuole e richiede la mia parte politica, che è parte integrante del Paese, che è partito nazionale, partito che risponde alle esigenze immediate e future del popolo italiano.

C A T A L A N O . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, i modi e i tempi, con cui siamo costretti a discutere il bilancio di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'anno 1971, non consentono ad ognuno di noi di svolgere una analisi accurata dei vari capitoli di spesa e dei vari elementi del campo di competenza e di attività del Ministero stesso e di trarre giudizi particolari e complessivi sulla loro rispondenza alle grandi e pressanti necessità del Paese, nei loro aspetti economici, finanziari e politici.

La impegnata relazione del senatore Piccolo, anche se perviene a conclusioni difformi dalle numerose critiche ed insoddisfazioni in essa contenute, ha messo a fuoco i problemi fondamentali che, nel momento attuale, hanno maggiore rilevanza ai fini di una coerente politica degli interventi nel quadro delle competenze del Ministero dei lavori pubblici: la pianificazione del territorio e la difesa del suolo, le infrastrutture (autostrade; strade nazionali, provinciali e comunali; fognature; acquedotti), l'edilizia pubblica, scolastica, ospedaliera, l'edilizia economica e popolare, l'edilizia privata.

Su questi problemi la nostra Commissione si è cimentata e si dovrà cimentare in varie discussioni, alcune recentemente svoltesi, altre tuttora in corso ed altre ancora che prossimamente ci vedranno impegnati. In queste occasioni abbiamo confrontato e confronteremo la nostra volontà politica, abbiamo misurato e misureremo la coerenza delle nostre posizioni con certi unanimi riconoscimenti della grave ed a volte drammatica urgenza dei problemi da affrontare e risolvere, secondo le speranze e le attese della comunità.

Su questi problemi, anche nella occasione offerta dalla odierna discussione, altri colleghi del Gruppo comunista sono intervenuti ed interverranno esponendo o ribadendo le nostre posizioni e le nostre proposte ed i motivi del nostro dissenso e della nostra opposizione alla impostazione generale e soprattutto alla concretizzazione della politica del Governo, particolarmente nel settore dei lavori pubblici.

Per quanto mi riguarda, limiterò questo mio intervento ad alcune considerazioni su certi aspetti della drammatica situazione relativa alla pianificazione territoriale.

È stato detto giustamente che la pianificazione territoriale, pur essendo compito specifico di un Ministero, consiste nella traduzione in termini geoeconomici di scelte più generali, di natura economico-sociale che il Governo conduce nella sua globalità.

Da un esame critico della politica fin qui svolta, a noi risultano le gravi responsabilità del Governo, e non solo di questo Governo, che hanno prodotto, con indirizzi e scelte sostanzialmente errate, gli effetti negativi della concentrazione industriale, del degradamento dell agricoltura, dell'incontrollato sviluppo e distribuzione delle attività terziarie e dei servizi, dei trasporti, che hanno aggravato in tutti questi anni gli squilibri settoriali e territoriali preesistenti tra l'Italia settentrionale e l'Italia centro-meridionale e le isole.

Queste gravi responsabilità sono chiaramente avvertite dallo stesso relatore, laddove, additando i danni prodotti al Paese « da un sistema approssimativo di espansione improvvisata e troppo liberistica, sulla base di fattori contingenti ed episodici, invalso nel primo ventennio del dopoguerra », afferma « la necessità urgente di porre freno a questo metodo, che sarebbe irrimediabilmente dannoso se si protraesse ulteriormente, perchè finirebbe col pregiudicare definitivamente le prospettive di una seria organizzazione del territorio, capace di garantire uno sviluppo equilibrato del Paese, dal qua-

le tutti siano in grado di attingere lavoro, ordine e progresso, condizioni inalienabili di una autentica civiltà ».

Sappiamo e lo abbiamo più volte ripetuto che le politiche di interventi infrastrutturali, unitamente a quelle del credito e delle agevolazioni fiscali, sono capaci di determinare ed in effetti hanno determinato l'assetto del territorio in modo molto più reale di quanto non possano fare e non abbiano fatto i piani regolatori generali o i programmi di fabbricazione. Sappiamo soprattutto che una politica del territorio capace di aggredire i meccanismi di dominio di classe, con tutti i guasti e le distorsioni da essi prodotti e lamentati da ogni parte, richiede una effettiva riforma urbanistica che investa gli aspetti strutturali, quali il regime di appartenenza dei suoli, e gli aspetti istituzionali, quali la definizione delle sovrastrutture nei loro complessi rapporti (comuni, comprensori, provincie, regioni, Stato) tanto più importanti ed urgenti oggi dopo la costituzione delle regioni a statuto ordinario, alle quali l'articolo 117 della Costituzione attribuisce specifiche potestà in materia; una riforma urbanistica che stabilisca un carattere operativo della pianificazione del territorio, determinandone concretamente gli strumenti di intervento sul territorio stesso.

Sappiamo, e questi sono i termini ed i contenuti dello scontro in atto tra le forze politiche e sociali del Paese, tra Governo e sindacati, che si tratta di problemi non più prorogabili, acquisiti ormai dalla coscienza democratica delle forze più avanzate, che invece il Governo non intende affrontare risolutamente e rapidamente, come richiedono il movimento organizzato e le lotte dei lavoratori e come impongono le stesse scadenze fissate dalle leggi.

Ma su questo tema, che del resto coinvolge aspetti di politica più generale, mi accorgo di avviarmi lontano dai limiti che mi prefiggevo all'inizio; e torno ad una questione di più specifica competenza del Ministero dei lavori pubblici: la situazione relativa agli strumenti urbanistici esistenti e le particolari deficienze e responsabilità dell'Amministrazione nei riguardi dell'attuale situazione urbanistica del Paese.

Al 30 giugno del 1970 soltanto 118 comuni obbligati al Piano regolatore generale e 65 comuni non obbligati risultavano dotati di un Piano regolatore approvato, 1001 comuni risultavano dotati di un programma di fabbricazione approvato. Complessivamente si tratta del 17,71 per cento dei comuni, con 21 milioni di abitanti residenti al 31 dicembre 1968, pari a circa il 46,30 per cento della popolazione e con una estensione territoriale pari al 22 per cento della superficie totale del Paese. Nel complesso, meno di 1.200 comuni, sugli oltre 8.000 comuni italiani, risultavano dotati di strumenti urbanistici.

Ancora più grave si presenta la situazione relativa alla pianificazione a livello superiore a quello comunale: non un piano intercomunale approvato, nè un piano territoriale di coordinamento. Anche prendendo in considerazione gli strumenti urbanistici in corso di istruttoria o approvati dal 30 giugno 1970 ad oggi, i comuni muniti di strumenti urbanistici non raggiungono finora la percentuale del 20 per cento, nonostante la legge-ponte dell'agosto 1967, che, tra i pochi contenuti attivi, conteneva la richiesta ai comuni di un impegno tassativo per la formazione o l'adeguamento degli strumenti urbanistici.

Le ragioni della larga inadempienza rilevata vanno individuate soprattutto nella mancanza di una volontà politica intesa ad eliminare le ragioni di fondo della speculazione sulle aree fabbricabili, rendendo i proprietari delle aree stesse indifferenti alle scelte dei piani regolatori ed, in generale, agli interventi pubblici sul territorio. Tuttavia è evidente la grave mancanza di aiuti da parte del Ministero dei lavori pubblici ai comuni, nei confronti dei quali generalmente non sono stati neanche attuati gli interventi sostitutivi previsti dalla stessa legge-ponte da parte del Ministero dell'interno. Niente aiuti nè commissari prefettizi per la formazione e l'adozione di strumenti urbanistici, ma assenza, indifferenza e passività, che hanno alimentato il caos urbanistico e la crescita disordinata delle città sotto l'incalzare delle spinte speculative.

La maggior parte dei piccoli e medi comuni italiani, parlo soprattutto del Mezzogiorno e delle isole, non dispongono di uffici tecnici attrezzati ed efficienti, nè di mezzi finanziari adeguati per potersi servire di idonee attrezzature e prestazioni esterne, che risultano eccessivamente costose per le loro limitate risorse. Inoltre avviene generalmente che altri bisogni più urgenti ed immediati assillano gli amministratori locali e finiscono con il prendere il sopravvento nell'ordine delle priorità.

Quale atteggiamento, quale rapporto collaborativo hanno instaurato gli organi periferici del Ministero dei lavori pubblici con questi comuni? Tanto per fare un esempio concreto, che cosa hanno fatto od intendono fare il Ministero dei lavori pubblici ed i Provveditorati regionali alle opere pubbliche almeno per la rapida messa a punto dello stato di fatto esistente dopo un ventennio di sviluppo edilizio incontrollato e senza i necessari e puntuali aggiornamenti, sistematicamente trascurati e non effettuati? Non si potevano e non si possono fornire a questi comuni, eventualmente di concerto con altre Amministrazioni tecnico-finanziarie dello Stato, almeno i rilievi aerofotogrammetrici dei loro territori, che purtroppo costano diecine di milioni, nonostante che spesso vengano richiesti e forniti dalle società specializzate anche ad altri enti e per altri motivi? Non si potevano fornire e non si possono fornire a questi comuni, specialmente quando si applicano ad elaborare i loro strumenti urbanistici, consigli ed indicazioni preventive, invece di tenere a giacere per mesi ed anni i sudati elaborati per poi rimandarli indietro con la generica osservazione sulla loro incongruenza, si badi bene, non con i piani territoriali di coordinamento, ma con le semplici ipotesi di questi piani?

Ed in proposito quando e come il Ministro dei lavori pubblici ed il Governo intendono procedere al decentramento delle funzioni alle Regioni, prendendo posizione ed impegni precisi sulla legge-quadro e sui problemi ad essa connessi, che devono riguardare, oltre che il rapporto tra la pianificazione urbanistica e la programmazione economica regionale e nazionale, oltre che il coordinamento interregionale, il contenuto ed i caratteri della pianificazione regionale, comprensoriale e comunale, la definizione dei parametri medi e di un minimo di procedure comuni necessarie ad evitare situazioni diverse o, peggio, contrastanti tra Regione e Regione, scoordinamenti ed anomalie, che potrebbero compromettere a lungo andare lo stesso obiettivo di un democratico assetto del territorio?

Dobbiamo rilevare in proposito, specie per quanto riguarda le competenze e gli interventi sopra delineati, la scarsa capacità operativa delle stesse strutture del Ministero dei lavori pubblici, che già in altre occasioni abbiamo avuto modo di denunciare in questa stessa Commissione.

Su tale rilievo abbiamo trovato unanimità di consensi da ogni parte politica ed abbiamo avuto ampie promesse da uomini di Governo, essendo fin troppo evidente, a prescindere dai fondamentali fattori di natura politica ed economica determinanti nel campo della pianificazione del territorio, accennati all'inizio di questo intervento, che non è possibile, oggi meno che mai, impostare ed attuare una politica di investimenti e di localizzazioni per la casa, per la scuola, per l'università, per gli ospedali, per i servizi sociali, per i trasporti, senza una nuova ed efficiente strumentazione tecnica, ristrutturata e rafforzata attraverso il più rapido decentramento e l'attrazione — anche con un trattamento economico e giuridico più adeguato — di personale tecnico qualificato.

Finalmente non è più possibile continuare con l'adozione dispendiosa di misure cosiddette « provvisorie », poi rinnovate di anno in anno, con risultati praticamente irrilevanti, rifiutando la logica di una organica ristrutturazione e del potenziamento dei servizi tecnici pubblici e dello Stato, che, anche se inizialmente costosa, risulterà alla fine complessivamente ampiamente remunerativa.

Basti pensare che nel settore urbanistico il Ministero dei lavori pubblici, di fronte ai numerosi compiti previsti dalla legge, dispone attualmente di appena 70 urbanisti, con la conseguenza di gravi carenze ed in-

sufficienze sul piano della quantità e della qualità del lavoro svolto in materia di controllo della pianificazione e dell'uso del territorio e di lotta agli abusivismi ed alle inadempienze, carenze ed insufficienze, che costano molto più di quanto non occorra investire e spendere per una maggiore e adeguata efficienza del servizio.

E ancora risulta evidente che la inadeguatezza generale dei servizi tecnici dello Stato ed in particolare del Ministero dei lavori pubblici concorre fortemente, insieme alle gravi carenze nella pianificazione urbanistica ed alle altre cause riconosciute nel « libro bianco » redatto l'anno scorso dal Ministero del tesoro, al rallentamento ed alle strozzature dell'azione pubblica, che provocano il fenomeno dei residui passivi accertati, al 31 dicembre 1969, nella preoccupante cifra di circa 2.400 miliardi, di cui poco più di un decimo afferente a spese generali di funzionamento e di personale, 1.300 miliardi circa ad opere già appaltate o in corso di esecuzione ed oltre 1.000 miliardi ad opere, o meglio a programmi, come dice il relatore, per la maggior parte a totale carico dello Stato, già approvati, ma i cui progetti sono, secondo l'espressione dello stesso relatore « in corso di predisposizione ».

Ora, come ho già detto, le più ampie e convinte promesse sono state fatte da uomini di governo, l'ultima, credo, davanti a questa Commissione il 18 novembre del 1970 dal sottosegretario per i lavori pubblici senatore Zannier, in occasione dello sciopero generale dei tecnici del Genio civile; ma finora nulla di concreto è stato fatto o si annuncia di voler fare, neanche in questa occasione della presentazione del bilancio di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per il 1971, salvo quanto precisato riguardo alla disciplina generale del trattamento normativo ed economico del personale, in sede di applicazione della legge n. 249. Invece si è ritenuto finora di andare avanti con misure provvisorie, basate sulla concezione che, in definitiva, le stesse attività di pianificazione territoriale potessero o dovessero poggiare prevalentemente, se non esclusivamente, sugli apporti esterni alla pubblica amministrazione e non, invece, essere intese come funzioni di preminente interesse generale della collettività, del Paese, dello Stato, e pertanto come funzioni fondamentali dello Stato, ed oggi anche delle Regioni, il cui esercizio non può essere delegato a privati o enti posti al di fuori dei pubblici poteri. Occorre finalmente capovolgere tale concezione attraverso una effettiva e valida ristrutturazione dei servizi tecnici pubblici e dello Stato, che siano stabilmente e funzionalmente inseriti nelle essenziali attività di programmazione destinate ad incidere profondamente sul territorio ed a condizionare e orientare scelte decisive per lo sviluppo del Paese; attività, che, in quanto tali, possono trovare garanzie adeguate soltanto se affidate a personale, che si trovi in un chiaro e stabile rapporto con i pubblici poteri, in un contesto di precisi, reciproci diritti e doveri.

È sulla base di queste considerazioni che riteniamo di dover esprimere anche, ed in modo particolare, il nostro dissenso dall'attuale modo di far fronte ai fondamentali compiti di ordine territoriale e urbanistico da parte del Ministero dei lavori pubblici, unitamente al dissenso più generale riguardante tutta la politica dei lavori pubblici seguita nel nostro Paese.

D E M A T T E I S . Il bilancio che oggi è al nostro esame, pur con le carenze denunciate dal senatore Poerio, la maggior parte delle quali io condivido, mi sembra quanto mai corretto, soprattutto se consideriamo il rapporto fra spese in conto capitale e spese di esercizio.

Devo tuttavia soffermarmi sul problema dei residui passivi, sul quale richiamo l'attenzione dell'onorevole Ministro e della intera Commissione.

Il collega Poerio ha messo già in evidenza questa situazione, dovuta il più delle volte alla mancata realizzazione dei mutui con la Cassa depositi e prestiti, che riguardano i finanziamenti concessi dal Ministero dei lavori pubblici. Ed è un comportamento che meraviglia quello della anzidetta Cassa, perchè sappiamo che, mentre ha a sua disposizione notevoli somme, nega poi la concessione di mutui per lavori che sono tanto necessari.

Sappiamo che recentemente il Banco poste ha messo a disposizione della Cassa depositi e prestiti una somma di oltre 300 miliardi, mentre sono stati negati mutui per 40 o 50 milioni.

L'apprezzabile sforzo di investimenti da parte del Ministero dei lavori pubblici trova quindi nella realtà questa situazione che determina appunto la formazione dei residui passivi.

Questo è un fatto molto serio e coloro che tengono le chiavi, cioè il Governatore della Banca d'Italia e il Ragioniere generale dello Stato, dovrebbero decidersi a chiarire, una volta per tutte, quali sono le somme che possono essere effettivamente spese, in modo che una volta decisa un'opera questa possa effettivamente essere realizzata.

Per quanto riguarda l'edilizia abitativa, ci troviamo in una situazione che si trascina ormai da anni. Anche lo scorso anno ebbi ad esprimere giudizi abbastanza severi nei confronti della GESCAL, concludendo che essa non riusciva ad assolvere i compiti per cui era stata creata. Oggi siamo in presenza di un progetto di legge che appassiona l'opinione pubblica e costringe lo stesso Ministro ad un'attività continua, per la ricerca di una soluzione che possa soddisfare le esigenze di una società civile e nello stesso tempo quelle più generali dello Stato. Ho dato una scorsa al progetto ed ho potuto rilevare che questa nuova legge avrà ben poche possibilità di pratica attuazione, visto che (come prima ricordava il collega Catalano) troppi comuni non si sono ancora messi in regola con la legge-ponte. Quasi tutti (e soprattutto quelli del Sud) sono sprovvisti di strumenti urbanistici, sia per mancanza di volontà politica, sia per negligenza degli amministratori e sia anche per la pignolaggine dei provveditorati alle opere pubbliche, più attenti ai puri aspetti urbanistici che alle reali esigenze locali.

Questa situazione porterebbe all'inapplicabilità dell'articolo 20 della legge per questa massa di comuni, con la conseguenza che in pratica si tratta di un provvedimento elaborato esclusivamente (o quasi) per i grandi centri sovraffollati. È stato fatto, in altre parole, per favorire le città del triangolo industriale, in modo che queste possano richiamare dal Sud altri soldati, da chiamare quando ce ne è bisogno e da rimandare a casa non appena sono stati sufficientemente sfruttati. Se quindi non riusciamo ad ovviare all'intasamento dei piani di fabbricazione presso i provveditorati alle opere pubbliche, magari attraverso la surrogazione degli attuali funzionari con altri del Ministero dei lavori pubblici, questa nuova legge gioverà soltanto a una parte dell'Italia e non a tutta la collettività.

Avendo accennato ai tecnici del Ministero, sarà bene approfondire un po' il discorso. Già l'anno scorso ebbi occasione di porre in evidenza la carenza di tecnici, pur in una fase di enorme espansione del Ministero dei lavori pubblici. Ancora più grave è la situazione nel settore della difesa del suolo: è una cosa di cui tanto si parla, ma si pretende poi di camminare su questa strada avendo al Ministero un solo geologo. Il Ministro, in definitiva, deve esaminare a fondo questo problema del personale tecnico e cercare di aumentare adeguatamente gli organici.

Passando a brevi considerazioni sulla legge-ponte, vorrei ricordare al Ministro (che comunque conosce la situazione meglio di noi) la profonda crisi edilizia dei piccoli centri agricoli del Sud, con conseguente blocco delle costruzioni. Nella mia città, ad esempio, vi è stato recentemente uno sciopero articolato di più giorni, con la partecipazione dell'intera cittadinanza. Anche quando, poi, saremo riusciti a far approvare il programma di fabbricazione, molti emigranti proprietari di piccolissimi appezzamenti di suolo edificatorio non potranno costruire ugualmente. Il che significa, quindi, che la legge-ponte non soddisfa le esigenze della grande massa della popolazione; dovrebbe quindi essere rivista, quanto meno in relazione alle esigenze dei piccoli centri agricoli. Dovrebbe il Governo aver cura, oppure lo potremmo fare noi della 7ª Commissione, di presentare un disegno di legge che riveda alcuni aspetti della legge-ponte in rapporto a detti piccoli centri, dove ancora oggi si trovano decine, centinaia, ed anche migliaia di lavoratori che hanno già acquistato ma che non posso-

no, non riescono, non riusciranno a costruire.

Questo il mio breve intervento sui lavori pubblici. Ho detto all'inizio che il mio giudizio è abbastanza positivo per la correttezza del bilancio, anche se non tiene conto di queste mie osservazioni e delle altre che il senatore Poerio mi pare abbia enunciato in maniera ancor più precisa e circostanziata. Grazie.

B O N A Z Z I . Dico subito onorevole Presidente e onorevoli colleghi che non capisco molto questo modo di discutere i bilanci. L'impressione mia è che, attraverso l'esame dei bilanci, siamo chiamati a parlare molto, di tutto, senza che poi, alla fine, si riesca a costruire qualcosa di concreto e di serio. Ognuno di noi dice la sua su problemi diversi; il Ministro, alla fine, risponde e, prendendo spunto da questo o da quel problema, rende noto il suo parere, il suo programma, il programma del suo Ministero e quello del Governo. M'azzardo a dire che la mia impressione — senza volere mancare di rispetto al Parlamento — è che, forse, è molto più serio il metodo che seguono i comuni e le provincie nella discussione dei bilanci, in quanto ci si trova subito di fronte a relazioni del Sindaco o della Giunta o degli assessori per cui fin dall'inizio si conoscono chiaramente gli intendimenti, i programmi di lavoro, i piani. Qui invece accade che i relatori, nonostante i loro sforzi, sono costretti a concludere molto spesso — la colpa non è loro, è il metodo che li obbliga a comportarsi così — con delle semplici illustrazioni di spesa, con l'auspicio che sia accolta questa o quella richiesta, questa o quella speranza. È un metodo secondo me errato: continuiamo pure con esso, però io sentivo il dovere di esprimere il mio parere.

In particolare mi pare che quest'anno, sarebbe stato molto importante ascoltare, prima del dibattito sui bilanci, una relazione illustrativa dei titolari dei vari dicasteri, perchè è l'anno che vede le regioni in funzione; è l'anno dell'attuazione regionale, di questo grosso fatto nuovo che si è avuto nelle strutture dello Stato e del Paese.

Nonostante le previsioni di sventure per il nostro Paese, i pessimismi che erano stati rappresentati da determinate forze politiche, economiche e sociali, le regioni hanno dato una risposta positiva alle attese della pubblica opinione, hanno dimostrato di sapere e voler funzionare bene. Fra poco gli statuti saranno approvati dal Parlamento e pertanto le regioni cominceranno ad entrare nella fase delle concrete realizzazioni. E, cioè, l'anno — almeno vogliamo sperare che davvero lo sia — dei decreti delegati per il passaggio di una parte di funzioni dallo Stato alle regioni.

Non vi è dubbio che il Ministero dei lavori pubblici è uno dei più interessati, dei più importanti nei rapporti con le regioni, per precisa disposizione dell'articolo 117 della Costituzione repubblicana, il quale elenca le materie che saranno di competenza delle regioni. Compiti di primaria importanza: urbanistica, edilizia, viabilità, eccetera. Vorrei ora chiedere all'onorevole Ministro: a che punto siamo per quanto riguarda il Ministero dei lavori publici su questi grossissimi problemi?

Lo stesso relatore Piccolo, che ha dimostrato di avvertire la necessità di consentire alle regioni di funzionare concretamente, ha posto dei quesiti al Ministro, in modo particolare per quanto concerne le competenze degli attuali organi decentrati del Ministero dei lavori pubblici e il relativo passaggio alle regioni. Io vorrei chiedere all'onorevole Ministro quali sono gli orientamenti e le decisioni del Ministero e del Governo in ordine a questi grossissimi problemi. Vorrei chiedere se si sono avuti e se si hanno rapporti con il Ministro per l'attuazione regionale. Io faccio parte della Commissione interparlamentare per le questioni regionali: ebbene, in una recente seduta il ministro Gatto, parlando degli impegni che, a nome del Governo, ha assunto per quanto attiene alla presentazione in Commissione dei decreti delegati per il passaggio di funzioni dallo Stato alle regioni, non ha taciuto le grosse difficoltà che incontra presso taluni Ministeri sul problema di tali decreti delegati. Non ha elencato, il Ministro, i Ministeri che presentano le maggiori difficoltà all'attuazione di questi im-

portanti atti e pertanto vorrei chiedere al ministro Lauricella se tra i Ministeri che frappongono delle difficoltà all'attuazione del dettato costituzionale vi sia anche quello dei lavori pubblici. Credo che il ministro Lauricella dovrebbe dirci stamane qualcosa al riguardo. E vorrei pregarlo — anche se il giorno non è molto propizio, perchè le presenze nella Commissione sono piuttosto scarse (si vede che il venerdì è un giorno sfortunato per i lavori della Commissione) — di evitare — me lo consenta — di darci delle risposte generiche e imprecise, come troppo spesso abbiamo dovuto ascoltare tanto in Commissione che in Aula.

Infatti non è più il momento degli auspici, delle affermazioni generiche, delle vaghe promesse. Per esempio, ho letto in questi giorni il discorso che il Ministro dei lavori pubblici, onorevole Natali, ci fece l'anno scorso in occasione dell'esame del bilancio del suo Dicastero. Dico subito che si tratta di un discorso piuttosto impegnato, molto serio, dettagliato su alcuni problemi. Una buona parte degli impegni assunti sono rimasti, *more solito*, allo stadio di promessa, poichè nel corso di quest'anno non si sono realizzati. Comunque, ripeto, su alcuni problemi c'è stato un certo sforzo di precisione, di approfondimento; mentre sulla parte che ho cercato oggi di affrontare è rimasto piuttosto sul generico, sul vago, sull'impreciso a livello ancora di auspicio. Per esempio: « Occorre subito una riforma radicale che investa i modi di essere e di operare del Ministero dei lavori pubblici ». Poi: « La riforma del Ministero dei lavori pubblici dovrà interessare in primo luogo la definizione delle competenze ». « Si dovrà mirare ad una revisione generale delle strutture nel quadro del nuovo decentramento istituzionale amministrativo da attuare a livello regionale ».

Siamo, ripeto, nel vago e nel generico e lo stesso ministro Natali se ne accorge ed infatti aggiunge: « Mi rendo conto, ho enunciato solo alcune linee generali che ovviamente dovranno essere approfondite, articolate e ben definite ».

Ebbene, un anno fa potevamo anche accontentarci di linee generali da approfondire, ma oggi che le Regioni sono in movimento e che ad esse devono essere trasmesse molte competenze da parte del Ministero dei lavori pubblici non è più il momento delle frasi generiche. Occorre passare invece alla proposte ed ai provvedimenti concreti se non si vuole che i piani ed i programmi del Governo rimangano solo sulla carta.

Sullo stato di previsione della spesa per il 1971 debbo fare una prima considerazione: mentre il bilancio del 1970 prevedeva complessivamente per il Ministero dei lavori pubblici una spesa di 903 miliardi (78 miliardi per spese correnti e 825 in conto capitale o di investimento), quello oggi in esame contempla una spesa complessiva di 634 miliardi, di cui 82 per spese correnti e 551 miliardi in conto capitale. C'è dunque da domandarsi se era questo l'anno che avrebbe dovuto fare registrare una così notevole diminuzione in un settore che presenta le più urgenti necessità ed i più gravi problemi da risolvere: le scuole, le case, le strade, gli ospedali, la difesa del suolo, solo per citarne alcuni. Che dire poi della riforma urbanistica, sulla cui necessità i dibattiti si vanno ripetendo di anno in anno non soltanto nell'ambito del Parlamento, ma in tutto il Paese? A mio giudizio, c'era da attendersi che l'inizio degli anni '70 vedesse finalmente concretizzarsi l'aprirsi di un serio discorso sulla nuova disciplina urbanistica mediante una radicale modifica della legge del 1942, nata vecchia già allora e che nel corso degli anni, anche per gli interventi della Corte costituzionale, è venuta perdendo anche talune parti positive che pur possedeva. Ricordiamo pure — non sarò io a negarlo — i provvedimenti che si è riusciti a varare: la legge n. 167 del 1962 (la cui discussione iniziò alla fine degli anni '50) che fu presentata come il primo gradino sulla strada della riforma urbanistica; la legge-ponte del 1967; la legge sui nuovi standard urbanistici ed infine il provvedimento che fummo costretti ad adottare durante un governo Leone (era Ministro dei lavori pubblici l'onorevole Natali) a seguito dell'intervento della Corte costituzionale in ordine ad alcune norme della legge del 1942. Nel corso di tutti gli anni che sono stati necessari per varare i quattro provvedimenti citati, abbiamo avuto di volta in volta impegni precisi di

governi, di ministri, di forze politiche, tutti concordi nel riconoscere la necessità di una nuova disciplina urbanistica.

Siamo giunti ormai al 1971 e il disegno di legge alfine predisposto ed attualmente all'esame della Camera dei deputati si limita a stabilire alcune norme riguardanti la espropriazione per publica utilità, rinviando quindi ancora una volta il problema della proprietà dei suoli. Eppure il ministro Lauricella certamente ricorderà che nel 1973, in base alla legge del governo Leone, cesseranno di avere efficacia una grandissima parte dei vincoli alla proprietà privata posti dai piani regolatori generali, come pure, penso, si renderà conto che la situazione del Paese richiede che si abbandonino le mezze misure, le leggi-stralcio, le leggi-tampone, i provvedimenti-ponte, per passare a provvedimenti radicali che consentano di eliminare la speculazione sulle aree, unica condizione per attuare i piani riguardanti la casa e tutte le altre opere pubbliche necessarie.

Poc'anzi il senatore Poerio invitava a recarsi a vedere il porto di Amsterdam; aggiungo io che in quell'occasione sarebbe opportuno prendere visione anche di altre realizzazioni che la città olandese vanta, come, per esempio, i quartieri di edilizia economico-popolare costruiti nel 1922. Si troverebbero, visitando quel Paese e quei quartieri, le risposte a certi fenomeni ricorrenti nel nostro Paese e gli insegnamenti relativi.

Si vedrebbe come gli olandesi hanno risolto il problema della casa, del verde e dei servizi. Già negli anni '30-'40 in Olanda si adottavano riforme urbanistiche serie ed avanzate. Le municipalità di Amsterdam o di Rotterdam sono proprietarie del 70 e dell'80 per cento delle aree poste all'interno dei confini comunali.

P R E S I D E N T E . È una situazione nettamente diversa. In Olanda è lo Stato che a spese proprie, con costi altissimi, « produce » il terreno avanzando nel mare. È logico quindi che il terreno sia dello Stato.

B O N A Z Z I . Lo Stato, ripeto, già negli anni '30-'40 ha consentito ai comuni di entrare in possesso di vaste aree che sono state date poi a bassissimo prezzo a cooperative, a sindacati ed a privati per la costruzione a basso prezzo di case con molto verde e con i relativi servizi.

P R E S I D E N T E . Pagano però fitti estremamente più alti di quelli italiani.

B O N A Z Z I . Io so che i fitti sono invece molto bassi. Bisogna comunque anche in Italia cominciare a guardare a tali esperienze e penso che sia il momento, disponendo ormai di tutti gli elementi di studio e di ripensamento necessari, di adottare precisi ed organici provvedimenti legislativi al riguardo.

Mi soffermo brevemente sui problemi dell'edilizia scolastica. Le carenze in questo settore sono paurose. Mancano attualmente oltre 5 milioni di posti-alunno e l'assoluta insufficienza della legge n. 641 mi pare che ormai sia stata dimostrata chiaramente. La legge infatti si proponeva in partenza di soddisfare poco più della metà del fabbisogno del quinquennio, mentre fino ad oggi (i dati si riferiscono alla fine del 1970) sono state ultimate opere per soli 2 miliardi di lire su uno stanziamento, per il primo biennio, di 344 miliardi: il relatore, senatore Piccolo, sul programma biennale, previsto dalla legge n. 641, esprime un parere sostanzialmente favorevole. Io mi permetto di non essere del suo avviso, perchè con questa legge, a 4 anni di distanza dalla data in cui fu varata, di scuole ne sono state costruite molto poche. A Bologna, per esempio, dove attraverso sforzi immensi in 20 anni si erano costruite, da parte del Comune, numerose scuole e non esistevano i doppi turni, esistono adesso quartieri con scuole che adottano i doppi e tripli turni poichè il Comune ancora aspetta che concretamente tale legge operi.

Non possiamo certo chiedere, a questo punto, di modificare la legge, il che sarebbe ancora peggio, ma dovremmo almeno trarre insegnamento dai risultati che si sono avuti per evitare in futuro leggi macchinose che centralizzano e burocratizzano, come è stato e come è della legge n. 641. Inoltre, signori del Governo, dovreste anche convincervi che

talvolta bisogna ascoltare pure coloro che stanno all'opposizione. In passato, onorevole Ministro, queste cose le dicemmo e non fummo ascoltati.

Mentre per il problema della scuola le cose procedono con lentezza e non si trova mai una soluzione, per le autostrade, invece, si sono fatte bene e alla svelta. Do atto, infatti, che son state costruite autostrade belle e in fretta; dò atto che sono stati messi in movimento strumenti idonei. Perchè mai allora tale impegno non c'è stato anche per la scuola? Perchè il problema della scuola non è stato ancora affrontato con decisione?

Il relatore sostiene che per il problema della edilizia scolastica bisogna creare strumenti nuovi, più concreti, che consentano di fare alla svelta, e ho letto anche una recente intervista del Ministro della pubblica istruzione nella quale si dice di voler affidare a nuovi strumenti, e precisamente all'IRI, la costruzione delle scuole. Non so se il senatore Piccolo condivida queste idee dell'onorevole Misasi. Io dico subito che non sono d'accordo con le prospettive indicate dal Ministro per la pubblica istruzione. Penso che non si debbano più fare leggi come quella n. 641 e penso che la costruzione delle scuole e delle opere riguardanti l'istruzione debba essere affidata ai comuni, alle province e alle regioni. Se ciò verrà fatto, sono certo che in futuro migliorerà notevolmente la situazione riguardante l'edilizia scolastica. Per quanto riguarda le opere igienico-sanitarie, i fondi stanziati — lo riconosce apertamente pure il relatore senatore Piccolo — sono del tutto insufficienti. Il problema degli acquedotti e delle fognature è un problema grave non solo nei comuni del Mezzogiorno ma anche in molte città del Settentrione. Ma quando si affronta il problema delle opere igienico-sanitarie non ci si può limitare agli acquedotti e alle fognature: esiste anche il problema della depurazione delle acque; e il problema potrebbe essere in gran parte risolto se le amministrazioni locali potessero disporre di adeguati mezzi finanziari per la costruzione di impianti di depurazione che consentano di scaricare nei fiumi, nei torrenti e nel mare le acque depurate. È un grossissimo problema, questo, che richiede, mezzi finanziari enormi ma che, ove affrontato, ha dato risultati molto positivi. Basti pensare che, in seguito al grande sforzo finanziario compiuto dalle amministrazioni comunali della riviera romagnola, l'inquinamento è in via di pratica eliminazione.

Per quanto riguarda il problema del personale tecnico del Ministro dei lavori pubblici devo constatare che ancora una volta nella tabella n. 8 vi sono, alla voce ingegneri ed urbanisti, vuoti gravissimi, che devono assolutamente essere colmati se si vorrà risolvere per davvero i problemi di competenza del Ministero e dei suoi organi decentrati. Il trattamento economico e normativo di certe categorie del personale tecnico dello Stato deve essere preso in attenta considerazione e in questo senso rivolgo ancora una volta un pressante invito al Ministro.

Onorevole Ministro, l'ora è tarda e mi riservo pertanto d'intervenire più a lungo e con ulteriori elementi in Aula allorchè verrà posta in discussione la tabella relativa al Ministero dei lavori pubblici.

Annuncio però fin d'ora che il mio Gruppo voterà contro questo bilancio di previsione.

M A D E R C H I . In considerazione del fatto che mi ripropongo di intervenire in Aula, mi limiterò a porre un solo problema, al quale spero il Ministro vorrà dare risposta. Intendo riferirmi alla grossa questione dei residui passivi, di cui si sono già occupati altri colleghi. I residui passivi comportano, è noto, una serie di conseguenze estremamente negative per il nostro Paese, ripercuotendosi in numerosi settori, lasciando aperti vuoti paurosi nel campo delle attrezzature e dei servizi e favorendo la disoccupazione della mano d'opera.

Da un esame superficiale, ma comunque indicativo, risulta che la maggior parte delle somme costituenti la massa dei residui passivi sono quelle relative all'edilizia ospedaliera, scolastica ed abitativa, ad opere di difesa del suolo, di regolazione dei corsi d'acqua e così via. Tutte cose urgentissime, indispensabili, per evitare disastri pau-

rosi e per dotare il Paese delle attrezzature di cui ha tanto bisogno.

Di fronte a questa massa di residui passivi (determinati in gran parte da intralci di carattere burocratico), non ritiene l'onorevole Ministro di dover intervenire autorevolmente per sbloccare la situazione e permettere così anche un'azione tonificante nel settore occupazionale? In questo momento inoltre un'azione del genere rappresenterebbe una vera valvola di sicurezza, capace di garantire una ripresa delle attività produttive. È però necessario agire rapidamente senza lasciarsi disorientare dalle molteplici voci che reclamano provvedimenti anticongiunturali particolari, i quali probabilmente darebbero risultati opposti a quelli che si potrebbero invece ottenere con un intervento deciso nella direzione da me indicata.

P I C C O L O , *relatore*. Desidero soltanto ringraziare i colleghi che, anche con la critica, hanno avuto qualche cenno benevolo per la mia relazione, e intrattenermi brevemente sulla questione dei residui passivi, a proposito dei quali potrebbe sembrare che nella mia relazione vi sia solo una elencazione scheletrica.

Io ritengo che le strozzature, le difficili condizioni in cui viene a trovarsi un ramo fondamentale della pubblica amministrazione, qual è il Ministero dei lavori pubblici, stiano a dimostrare la necessità di un profondo rinnovamento delle strutture complesse dello Stato.

C R O L L A L A N Z A . Sappiamo anche, però, che molte volte il Tesoro consente degli stanziamenti solo perchè sa che tanto quei soldi andranno a finire tra i residui passivi.

P I C C O L O , *relatore*. Non è sempre così. Stavo parlando della necessità di modificare le complesse strutture dello Stato, in modo che più sollecitamente si possano realizzare le opere necessarie ed evitare la mortificazione di vedere inutilizzate le sia pure modeste disponibilità finanziarie di cui si è in possesso. D'altra parte, questa è una situazione che si ritrova, e forse con gravità ancora maggiore, anche negli enti locali, i quali non riescono a spendere le sia pure modeste somme poste a loro disposizione.

La legge n. 181 ha concesso ai comuni dei contributi a norma dell'articolo 4,) ma di essi ben 31 miliardi e mezzo non sono stati spesi. Ciò è spiegabile, in quanto i comuni non sono riusciti ad ottenere i mutui necessari a coprire il residuo venti per cento dell'ammontare delle opere programmate. Per quanto riguarda le provincie, ai residui passivi sono andati 79 miliardi e 800 milioni, perchè anch'esse si dibattono in gravi difficoltà finanziarie, oltre che di strutture tecniche.

Quindi non è tanto una questione di tesoreria, quanto di mancanza di cespiti delegabili. A tale proposito devo ringraziare il ministro Lauricella che, almeno per quanto riguarda l'articolo 4, ha accolto una nostra proposta, garantendo la stipulazione di mutui, quando si tratti di amministrazioni comunali o provinciali deficitarie, cioè non in grado di disporre di cespiti delegabili.

Si è parlato di Amsterdam, dell'Olanda. Noi che siamo così carenti di terra e di suolo dovremmo dare maggior importanza alla tutela delle nostre coste e del nostro suolo. Ho notato, per esempio, che, dovendo ampliare un porto, non è che si cerca di guadagnare spazio a carico del mare e di difendersi dal mare, ma si intacca il retroterra. Abbiamo il caso della Via Napoli, che congiunge Napoli a Bagnoli, la zona cioè in cui si verificano fenomeni di bradisismo, dove si è verificata una frena e dove non si riescono a realizzare dei frangiflutti capaci di impedire che il mare invada la terra e provochi altre frane tali da rendere inagibili altre strade.

Per la verità in bilancio qualcosa — sia pure poco — è destinato alla tutela delle coste e dei porti, ma è un problema non di sola competenza del Ministero dei lavori pubblici, perchè ad esso potrebbero o dovrebbero esservi interessati anche altri Dicasteri: quello della marina mercantile, per esempio, specialmente per il settore dei porti. Comunque ritengo che la competenza

prioritaria spetti anche in questo caso al Ministero dei lavori pubblici. Secondo la legge, quando si tratta di strade provinciali dovrebbero essere le provincie a provvedere anche a fronteggiare situazioni particolari come quelle appunto di invasione ed erosione da parte del mare. Dobbiamo intervenire solo se si tratta di proteggere centri abitati. Intanto è impossibile che le provincie siano in grado di tutelare le strade minacciate dal mare!

Ecco, voglio richiamare l'attenzione su quest'aspetto particolare, in quanto, poichè — come si è detto — siamo come un molo proiettato nel mare, non c'è provincia o regione che ad ogni pie' sospinto non sia interessata a simili problemi di difesa del suolo.

L A U R I C E L L A , *ministro dei lavori pubblici.* Signor Presidente, signori senatori. Desidero innanzitutto rivolgere un vivo ringraziamento al Presidente senatore Togni perchè ci consente — pur nella ristrettezza dei tempi tecnici assegnati alla Commissione a causa delle implicazioni che hanno visto interessata la Camera dei deputati più che il Senato — di soffermarci almeno su alcuni punti salienti del bilancio dei lavori pubblici. Desidero altresì ringraziare vivamente tutti i senatori che hanno voluto, con il loro intervento, dare un apporto di qualificazione, talvolta anche di critica, ma certamente di contributo alla miglior definizione della politica del Ministero dei lavori pubblici. A tale proposito desidero soprattutto ringraziare il relatore, senatore Piccolo non solo per la pregevolezza della sua esposizione, ma anche perchè, a mio avviso, egli ha dato con essa una giusta dimensione al nostro bilancio che, al di là delle cifre certamente modeste e dei vincoli pesanti che tuttora esistono e sui quali si sono soffermati diversi intervenuti nella discussione, tiene conto delle complesse esigenze della nostra società, ed è ad esse correlato.

Esso, infatti, tiene conto delle tensioni sociali che sono presenti nel nostro Paese, del dibattito in atto tra Governo e sindacati, tra forze politiche e forze sociali, che certamente devono saper trovare, alla fine, un punto di sintesi unitaria e organica che sia capace di dare una risposta adeguata e congrua alla domanda di civiltà e di progresso che sale da tutte le componenti più attive e socialmente definite del Paese stesso.

Ritengo sia anche da sottolineare, nella relazione, l'aspetto che ha posto in risalto la necessità di ricondurre tutti i problemi che travagliano la collettività nazionale alla politica del territorio su cui essa vive in maniera sempre più condizionata, sempre più repressa, sempre più disumana. È questo, io credo, il problema degli anni '70 perchè se noi vogliamo veramente, adeguatamente rispondere alla domanda che dalla società si rivolge verso la classe politica dirigente, dobbiamo tener conto che essa richiede che si dia un assetto, una dimensione umana a tutte le localizzazioni, a tutti gli insediamenti produttivi, residenziali e terziari del nostro territorio.

Mi riferisco cioè all'importanza dell'assetto territoriale, perchè è l'assetto territoriale che fornisce, a mio avviso, il punto di attacco decisivo, la fondamentale cerniera fra la programmazione economica e l'attività dei lavori pubblici e al tempo stesso l'indispensabile inquadramento di tutti i compiti d'istituto dell'Amministrazione dei lavori pubblici. Oltre tutto è solamente attraverso questa via che a mio avviso riusciremo — se riusciremo — a eliminare radicalmente le strozzature che si sono a mano a mano manifestate, che l'esperienza ha reso sempre più evidenti, e che hanno notevolmente aggravato le condizioni del nostro Paese. Mi riferisco, cioè, alla carenza di una adeguata articolazione territoriale della programmazione economica, su cui potrà certamente intervenire — se saremo all'altezza del compito — la presenza e l'articolazione regionale. Ciò in quanto, a mio avviso, la regione può e deve diventare la dimensione non soltanto territoriale ma anche democratica della programmazione economica nazionale. Mi riferisco — dicevo — alla carenza di un'effettiva partecipazione delle regioni alle scelte di sviluppo ed alla gestione del territorio. Occorre perciò quanto più tempestivamente e urgentemente eliminare l'assoluta preminenza attuale degli interessi privati, specie di quel-

li rappresentati dalle rendite fondiarie sugli interessi produttivi.

Con questa premessa ho voluto molto brevemente dare una definizione del ruolo, della funzione del Ministero dei lavori pubblici in una visione moderna, in un assetto nuovo che contempla indubbiamente il trasferimento alle regioni di determinati e notevoli funzioni e compiti finora attribuiti al Ministero stesso.

Al riguardo ritengo di poter dire che ci presentiamo all'esame del bilancio non in maniera sprovveduta o con affermazioni generiche, come ha sostenuto qualche senatore, bensì con un provvedimento di riforma che non è soltanto enunciato ma che è già stato presentato al Parlamento e che quanto prima sarà oggetto di discussione anche da parte del Senato. Pertanto rispetto agli impegni assunti il Governo considera tale atto una prova di coerenza tra le enunciazioni programmatiche, le impostazioni di bilancio e la loro manifesta esplicitazione. Quindi sotto questo profilo non siamo come nei tempi passati, quando le enunciazioni restavano tali per via di cause diverse e venivano superate dai fatti, ma ci troviamo in un nesso di coerenza soprattutto tra le affermazioni del bilancio e la pratica manifestazione della volontà politica, condensata in un provvedimento che di per sè qualifica pienamente l'azione riformatrice del Governo stesso.

Molti degli oratori intervenuti si sono soffermati sull'attuale metodo di discussione del bilancio (è questo un elemento di pesantezza a cui tutti ci riferiamo, primo fra tutti chi vi parla, non soltanto come parlamentare ma anche nella qualità di rappresentante del Governo), il quale riduce al minimo le possibilità di un dialogo che invece dovrebbe essere molto più attento e puntuale. In tal senso, ritengo che sia da augurarsi e quindi da proporsi una modifica, ma ritengo altresì che non si possa fare carico a nessuno della situazione la quale va vista nel suo aspetto generale.

Mi soffermerò ora sul problema dei residui passivi, su cui vorrei fare alcune considerazioni. Vorrei anzitutto che non si esaltasse in modo eccessivo la dizione « residui passivi », proprio per evitare il rischio di presentarci come un Ministero che, pur avendo disponibilità finanziarie, non è capace di rendere spendibili le somme a disposizione. Una cosa, infatti, è la previsione di bilancio ed altra la spendibilità delle somme; in altri termini, occorre tener conto che gran parte delle opere finanziate sono già state avviate, sia sul piano tecnico sia sul piano della realizzazione, e che i residui passivi ineriscono alla particolare situazione di rapporto fra Cassa depositi e prestiti — che, a mio avviso, rappresenta il vero punto di strozzatura — e il sistema di contributo per annualità. Noi abbiamo cercato di eliminare gran parte di tali difetti proprio col provvedimento che riguarda la casa, quando abbiamo ritenuto, ad esempio, che l'utilizzazione del fondo di 300 miliardi per le opere di urbanizzazione non debba essere compresa nella gestione della Cassa depositi e prestiti ma debba avere una previsione ed una gestione autonoma, specifica, per corrispondere alla funzione cui è destinata. Così si è fatto per il fondo di rotazione, quando abbiamo posto le possibilità di un suo costante recupero e di una costante disponibilità rispetto alle esigenze che a mano a mano si manifesteranno nell'attuazione della legge. Sono dunque sì necessari elementi correttivi, ma si deve tener conto anche dei tempi materiali necessari.

Per passare a qualche esemplificazione, che non pretendo essere nè completa nè congrua, debbo dire che per l'edilizia scolastisa la mancata tempestività della spesa non è riferibile ad una forma di disamministrazione o a tempi di lentezza strettamente burocratici; è necessario considerare anche quali possono essere le condizioni in cui operano gli enti locali nel reperimento delle aree, e che spesso i tempi materiali e tecnici indispnsabili determinano una lievitazione dei prezzi la quale fa venir meno la copertura finanziaria dell'opera stessa, determinando quindi uno scompenso rispetto alla possibilità di entrare nella fase di operatività. Sono tutti elementi che stiamo valutando attentamente, attraverso una rilevazione degli organi centrali e periferici dei Ministeri, proprio per avviare soluzioni che consentano in ogni caso la speditezza della spesa e quindi per venire incontro alla pe-

sante situazione congiunturale che si manifesta nel settore dell'edilizia e dell'industria delle costruzioni in generale.

A questo punto mi pare di dover dare, sia pur brevemente, una risposta alla domanda postami dal senatore Maderchi. Ritengo anzitutto di poter affermare che la crisi dell'edilizia non è da riferire a cause congiunturali giacchè, se così facessimo, avremmo intravisto solo parzialmente l'effettivo elemento della crisi. Dobbiamo, invece, riferirci a cause strettamente strutturali del settore, alle quali vuole appunto ovviare il provvedimento sulla casa. Può sembrare un paradosso, ma a mio avviso il vero provvedimento anticongiunturale non è tanto quello che disponga qualche temporale iniziativa più o meno sporadica, più o meno riscontrabile come entità, quanto invece il disegno di legge sulla casa, che imposta in modo organico tutta l'attività dell'intervento pubblico nell'edilizia abitativa e quindi determina anche un orientamento nei confronti dell'iniziativa privata. La quale ultima deve pur rendersi cosciente di un fatto distorsivo della sua attività: di aver corrisposto, cioè ad un mercato che forse finora ha avuto la possibilità di esprimere una domanda, ma che oggi si presenta certamente saturo, tanto che è divenuto ormai costante il fenomeno delle abitazioni sfitte o invendute.

Sotto la sollecitazione dell'intervento pubblico, dunque, occorre modificare l'orientamento della stessa iniziativa privata affinchè essa riconverta la propria capacità produttiva verso quel tipo di edilizia abitativa che è richiesto dalla generalità del Paese. Mi riferisco all'edilizia di carattere sociale, che deve essere alla base delle nostre considerazioni e che, oltretutto, rappresenta la premessa necessaria del provvedimento sulla casa.

Indubbiamente i momento di caduta occupazionale sono presenti nella nostra realtà e rappresentano un fenomeno preoccupante. Ad esso, però, si può ovviare soltanto con una serie di iniziative che permettano di mobilitare la spesa pubblica proprio per far entrare in cantiere tutte le opere pubbliche che oggi è possibile appaltare. Posso assicurare che già da tempo ci si è indirizzati su questa strada giacchè siamo convinti che un siffatto intervento non soltanto può rappresentare un rimedio congiunturale ed un fattore di contenimento delle cause della caduta occupazionale che si paventa, ma può essere, specialmente in certe zone del Paese, anche un fattore di accrescimento delle capacità produttive delle stesse capacità occupazionali.

A questo proposito il Ministero dei lavori pubblici, d'accordo con il Ministero del tesoro, ha predisposto una serie di interventi che consentiranno, attraverso la Cassa depositi e prestiti, di garantire la copertura finanziaria alle opere già ammesse a contributo e già pronte per l'appalto. Si tratta di una gran mole di opere pubbliche, di iniziative la cui realizzazione corrisponderà certamente alle esigenze congiunturali. Per quanto riguarda la difesa del suolo, il Governo sta seguendo con molta attenzione l'attività della Commissione lavori pubblici e va riconosciuto il merito al presidente Togni di aver preso l'iniziativa per una indagine conoscitiva sul problema della difesa del suolo. Il completamento da parte della Commissione lavori pubblici di questa indagine ci metterà in condizione di intervenire efficacemente per la soluzione del problema, che presuppone stanziamenti di carattere straordinario.

In questo senso una sollecitazione da parte della Commissione lavori pubblici certamente è opportuna, anche se il Governo deve procedere con gradualità non essendo materialmente possibile impegnare tutto quello che è previsto dalla indagine stessa.

A questo problema si ricollega quello della difesa delle acque dall'inquinamento, che travalica gli aspetti attuali e interessa la convivenza umana per il futuro. Il lavoro finora svolto qui al Senato sulla base dei progetti già in discussione dovrà andare avanti speditamente.

L'accertamento sanitario delle condizioni di inquinamento delle acque è un problema che può spettare alla competenza del Ministero della sanità, ma tutti gli interventi, l'organizzazione, la strutturazione degli interventi stessi, appunto perchè rientrano in una previsione di assetto territoriale e quindi di organica impostazione, a mio avviso deve essere di competenza del-

la Commissione lavori pubblici. E questa impostazione l'abbiamo chiarita con il Ministero della sanità.

Per quanto riguarda l'osservazione del senatore Bonazzi circa la necessità di dotare i comuni degli impianti di depurazione, devo assicurare che questa esigenza si va affermando da diverso tempo e i progetti che riguardano la realizzazione di reti di fognatura prevedono l'impianto di depurazione. Dobbiamo insistere su questo criterio, che può essere meglio codificato anche attraverso disegni di legge in discussione al Senato.

Per la pianificazione territoriale, devo rilevare innanzitutto che non si può fare alcun addebito al Ministero dei lavori pubblici nè ai suoi organi periferici (provveditorati alle opere pubbliche) circa il presunto ritardo nell'attività urbanistica. Bisogna innanzitutto notare che gli addetti alla sezione urbanistica del Ministero dei lavori pubblici sono circa 60, un numero insufficiente rispetto alle esigenze.

I comuni ai quali l'autorità centrale si sarebbe dovuta sostituire (e faccio notare la rilevanza politica e sociale del problema), se entro due anni dalla legge ponte non si fossero dotati degli strumenti urbanistici, sono oltre duemila e una assistenza tecnica adeguata era impossibile considerato l'organico insufficiente del Ministero dei lavori pubblici. Una proposta intesa ad accrescere tale organico, peraltro, ha trovato più di una volta puntualmente il rifiuto da parte di tutti.

C A V A L L I . Da parte di tutti chi?

L A U R I C E L L A , *ministro dei lavori pubblici.* Da parte di tutte le forze politiche.

C A V A L L I . Proponga un progetto di legge lei, come Ministro.

L A U R I C E L L A , *ministro dei lavori pubblici.* Credo che non passerebbe perchè si prevede prossimo il passaggio della competenza dai provveditorati alle opere pubbliche alle Regioni. Questo problema dell'organico insufficiente richiama un'altra considerazione che dobbiamo esaminare attentamente: la pubblica Amministrazione, cioè, rischia nel giro di pochi anni di non disporre più di personale tecnico qualificato, se non saranno migliorati i trattamenti economici. Il personale tecnico, infatti, non partecipa ai concorsi per posti nella pubblica Amministrazione proprio a causa della inadeguatezza delle retribuzioni.

Questa è un'esigenza che il Ministero dei lavori pubblici ha posto come condizione, perchè se la pubblica Amministrazione vorrà risolvere adeguatamente tutti i problemi che ha di fronte dovrà prima munirsi del personale qualificato necessario.

Per quanto riguarda la sezione urbanistica del Ministero, io ritengo che debba senz'altro essere potenziata in modo urgente e prioritario.

Al senatore De Matteis vorrei molto sommessamente dire che nel disegno di legge abbiamo tenuto conto dell'esigenza di dotare i comuni di programmi d fabbricazione, in quanto gli interventi nel settore dell'edilizia abitativa pubblica non possono essere lasciati alla libera inibera iniziativa ma inseriti in una pianificazione territoriale a livello comunale.

D'altra parte, sia il piano urbanistico e sia quello per l'edilizia economica e popolare assumono particolare importanza quali presupposti e garanzia di un intervento pubblico che operi veramente in un contesto utile e giuridicamente definito. Abbiamo come primo obbiettivo il raggiungimento di una quota pari al 25 per cento, che non è certo molto se riferita alla situazione inglese o tedesca, dove l'edilizia abitativa pubblica raggiunge livelli pari al 50 e anche all'80 per cento. Ad ogni modo noi ci ripromettiamo di espandere di anno in anno la nostra attività, fino a giungere alla casa intesa come servizio sociale. Di qui, a maggior ragione, la necessità di un intervento territorialmente definito e pianificato.

Attualmente solo meno del 18 per cento dei comuni italiani è fornito di strumenti urbanistici, anche se si tratta di centri in cui risiede oltre il 50 per cento dell'intera popolazione italiana. La situazione resta comunque drammatica ed impegna decisamente il Ministero in un'azione di sollecitazione e di intervento; azione che è opportuno svi-

luppare, d'intesa con le regioni che dovranno tra non molto — con le leggi quadro sull'urbanistica — assumere un ruolo primario e determinante in questo settore.

Tornando al progetto di legge di cui qui si è parlato, vorrei dire che quando si fa riferimento all'articolo 20 bisogna tenere conto anche dell'articolo 24, in cui si fa riferimento ai comuni che abbiano semplicemente adottato uno strumento urbanistico. In questo modo si viene incontro a quanto lamentava il senatore De Matteis, dando anche ai comuni più economicamente arretrati la possibilità di porsi alla pari con gli altri, eliminando delle lacune che sarebbero estremamente pregiudizievoli per la organicità degli interventi previsti.

Rimane, indubbiamente, il problema rappresentato dai piccoli comuni rurali, in cui certi parametri urbanistici limitano notevolmente la possibilità di costruire.

Mi riferisco, ad esempio, a quei comuni in cui esistono delle tradizioni urbanistiche basate sul catoio, sulle quattro mura; oppure ai comuni delle zone terremotate del Belice, che sono la testimonianza di quali danni può arrecare un fenomeno tellurico in presenza di certi assetti urbanistici tradizionali. Se quindi noi insistessimo a voler mantenere a tutti i costi certi parametri, senza un necessario adattamento alle singole zone, rischieremmo di imporre un sistema che poi finirebbe per condannare definitivamente sul piano storico i comuni rurali. Questo però non significa attenuare il rigore della legge ponte; significa piuttosto accelerare la redazione della legge quadro di riforma urbanistica, significa tenere conto del ruolo delle Regioni, che sono chiamate ad attuare le norme alle situazioni particolari in cui esse operano .

Noi riteniamo che, se vi sarà una volontà capace di sostenere tali impostazioni, potremo giungere nel giro di quest'anno al perfezionamento di tali enunciazioni nell'ambito di una legge quadro. In essa, senatore Bonazzi, non vi sarà soltanto una generica affermazione, perchè l'esproprio consentirà alle amministrazioni di acquisire le aree di cui hanno bisogno per la realizzazione dei propri programmi. E non soltanto di programmi di opere singole ma programmi organici di riassetto del territorio. Quando ci riferiamo ai sistemi urbani integrati, agli stessi piani di zona della legge n. 167, allo stesso sistema delle infrastrutture viarie, alle opere pubbliche in genere, mi pare che la gamma di applicazione sia enorme, tale comunque da consentirci di enunciare quella riforma urbanistica di cui da più parti si è parlato. Sotto questo aspetto ritengo di aver dato delle risposte indubbiamente molto approssimative, del che mi scuso, ma di aver anche potuto indicare, almeno in parte, alcuni problemi che sono all'ordine del giorno del nostro dibattito politico.

Per quanto riguarda il passaggio delle funzioni da Stato a Regione, non penso che il Ministro competente possa aver addebitato diffidenze o difformità di vedute al Ministero dei lavori pubblici. Comunque, è certo che il passaggio delle funzioni e dei poteri dallo Stato alle Regioni non si deve ridurre a un fatto burocratico, per il quale basterebbe semplicemente un tocco di penna. In proposito abbiamo già formulato una normativa, la quale prevede due ipotesi alternative che noi vorremmo offrire alla considerazione anche della Commissione lavori pubblici del Senato e della Camera dei deputati prima di darle l'impronta di provvedimento definitivo, in modo da valutare e considerare proposte, apporti correttivi e modifiche che, sulla base di esperienze vissute e di orientamenti convinti, ciascuno dei membri delle due Commissioni può offrire.

Vi è anche l'esigenza, indubbiamente, di un confronto con il personale, con le rappresentanze sindacali, da cui non possiamo prescindere; e vi è l'esigenza di un confronto preventivo delle nostre proposte anche con le regioni, se vogliamo varare un provvedimento veramente adeguato. Dobbiamo e possiamo farlo perchè siamo nei tempi tecnici previsti, non siamo in ritardo, e perchè riteniamo che così il lavoro già avviato porterà alla più opportuna definizione del campo di decentramento di attribuzioni e compiti alle Regioni.

Non si tratta di impostazioni generiche, quindi. Basterebbe ricordare che noi riteniamo di dover mantenere integro il concetto unitario della politica territoriale e della politica della casa — tanto per riferirmi a

settori ben caratterizzati e qualificati del Ministero dei lavori pubblici — ossia che determinate funzioni non possono prescindere da una visione organica, unitaria, nazionalmente concepita, senza di che rischieremmo di creare dei compartimenti stagni di funzioni che le Regioni non potrebbero nè definire nè assolvere. Vi è per esempio il problema della attribuzione di determinate funzioni che interessano più regioni, come le grandi infrastrutture viarie, la difesa del suolo, le grandi idrovie, i bacini, tutti aspetti che non possono non rientrare in un quadro di unitaria organicità.

Ecco perchè, a mio avviso, bisogna evitare di cadere — mi permetto di fare questa considerazione — in una logica deformata dei rapporti tra Stato e Regioni, che non debbono essere rapporti di contestazione bensì di connessione, di compenetrazione di funzioni, di poteri e di compiti. Altrimenti avremmo creato senz'altro il grave dissesto che qualcuno paventa e minaccia, che invece non può avvenire sia per la responsabilità dei poteri politici centrali sia per la capacità democratica delle stesse Regioni. Poichè non esiste una materia strettamente definibile come appartenente allo Stato o alla Regione, bisogna orientarsi a concepire i vari livelli di capacità decisionale sulle singole materie.

Detto questo rinnovo il mio ringraziamento e le mie scuse per non essere stato più esauriente rispetto all'attesa della Commissione.

P R E S I D E N T E . Sono io che, anche a nome della Commissione, ringrazio il Ministro per le sue risposte che, sempre nei limiti delle possibilità di tempo e di materia consentiti a discussioni purtroppo così affrettate, imposte da questo strano modo di discutere i bilanci, ha dato soddisfazione alle richieste e ha fornito una visione di carattere generale sulla impostazione della politica dei lavori pubblici che il Dicastero, sotto la guida del ministro Lauricella, sta concludendo. E nel ringraziarlo per le sue risposte gli facciamo i migliori auguri.

Ringrazio anche in modo veramente molto cordiale il collega Piccolo per la diligenza tutta particolare e la competenza con cui ha svolto la relazione.

Passiamo ora all'esame e alla votazione degli ordini del giorno.

Il primo, presentato dal senatore Raia, è così formulato:

« Il Senato,

considerato l'estremo disagio economico-sociale in cui versano ancora, ad oltre tre anni dall'evento del gennaio 1968, i cittadini dei comuni siciliani colpiti dal sisma,

impegna il Governo a dare seriamente e compiutamente esecuzione ai piani di intervento già programmati a favore dei Comuni interamente distrutti o seriamente danneggiati ».

L A U R I C E L L A, *ministro dei lavori pubblici.* Non posso accogliere questo ordine del giorno in quanto esso presuppone una carenza del Ministero dei lavori pubblici, particolarmente nella ricostruzione della Valle del Belice, che non è assolutamente riscontrabile; in particolare, tale ricostruzione ha dovuto tener conto di tempi necessariamente lunghi, in quanto non si è preso in considerazione esclusivamente il settore edilizio quanto anche quello della ristrutturazione urbanistica territoriale. Si sono dovuti predisporre dei programmi, procedere alla progettazione e oggi non c'è comune che non sia interessato dalla ricostruzione operativa non enunciata. Quindi mi pare che l'ordine del giorno non sia attuale, per lo meno è anacronistico: poteva essere accettato qualche tempo fa dal Governo come sollecitazione, ma nella fase attuale ritenevo che determinati ritardi che riguardano Salaparuta, Calatafimi, Gibellina e qualche altro comune sono dovuti non a carenze degli organi centrali quanto al fatto che i comuni non si sono tempestivamente dotati degli strumenti che pure erano a loro disposizione. Comunque, allo stato attuale posso assicurare che la fase di ricostruzione è in pieno sviluppo.

P R E S I D E N T E . Il senatore Raia ha presentato anche il seguente ordine del giorno:

« Il Senato,

considerate le condizioni economico-sociali di estremo disagio in cui versano i cit-

tadini di Agrigento, sinistrati della frana del 19 luglio 1966, abitanti nel centro di Villaseta, a circa 10 chilometri dal capoluogo;

considerata l'esosità del canone di affitto, oscillante tra le 10 e le 18.000 lire mensili, che i cittadini di Villaseta pagano all'IACP, pur risiedendo in un centro sprovvisto di farmacia, ufficio postale, ambulatorio medico, eccetera;

rilevato altresì che ai medesimi non è stato ancora corrisposto alcun risarcimento per i danni subiti a causa della frana, come stabilito dalla legge,

impegna il Governo

a far ridurre il canone di affitto suddetto, in relazione alle condizioni economico-sociali degli interessati;

e a provvedere al risarcimento dei danni ai sensi di legge ».

L A U R I C E L L A , *ministro dei lavori pubblici.* Anche questo ordine del giorno è anacronistico e intempestivo, giacchè il provvedimento per la riduzione dei fitti è già stato firmato dal Ministro dei lavori pubblici ed approvato dal Consiglio dei Ministri. Dichiaro pertanto di non accogliere l'ordine del giorno.

P R E S I D E N T E . I senatori Poerio, Cavalli, Abenante, Aimoni, Catalano, Fabretti, Maderchi e Bonazzi, hanno presentato a loro volta il seguente ordine del giorno:

« Il Senato,

constatato che non sono stati mantenuti gli impegni assunti dal Governo in Parlamento in ordine al potenziamento delle strutture ed alla necessaria riorganizzazione del Ministero dei lavori pubblici, anche in relazione all'ordinamento regionale, condizione primaria dell'assolvimento delle funzioni ad esso affidate nell'ambito di una politica di programmazione economica;

considerato che il mancato assolvimento di tali impegni rende di difficile esecuzione l'attività del Ministero soprattutto in direzione dell'urbanistica, dell'assetto territoriale e della difesa del suolo, della collocazione della spesa nel quadro delle scelte economiche, dei tempi di esecuzione, dei servizi sociali e civili;

ritenuto che le realtà locali impongono un decentramento amministrativo ed una collaborazione degli uffici decentrati del Ministero dei lavori pubblici con le regioni, le provincie e i comuni,

invita il Governo

a promuovere un maggiore coordinamento dell'attività del Ministero dei lavori pubblici con gli altri Ministeri e in particolare con quelli dei trasporti, dell'agricoltura, dell'industria, della pubblica istruzione e della marina mercantile, con conseguente ristrutturazione delle direzioni generali;

a promuovere il più rapido decentramento delle funzioni alle regioni a statuto ordinario, in base agli articoli 117 e 118 della Carta costituzionale, favorendo altresì le condizioni per lo sviluppo dei rapporti degli uffici del dicastero con gli enti locali;

ad assicurare mezzi, strumenti e personale qualificato sufficienti all'assolvimento dei compiti affidati ai predetti uffici decentrati;

a provvedere alla ristrutturazione e al potenziamento del servizio geologico di Stato, assegnando al medesimo mezzi, strumenti e tecnici qualificati, sì da poterne fare uno strumento moderno, funzionale e in grado di assolvere pienamente ai gravi problemi geologici attuali e futuri;

a promuovere un sollecito e concreto snellimento delle procedure;

a sollecitare — anche attraverso un migliore trattamento economico e giuridico — l'accesso agli uffici del Ministero di personale tecnico qualificato ».

L A U R I C E L L A , *ministro dei lavori pubblici.* Lo accolgo.

P R E S I D E N T E . Il senatore Piccolo ha presentato il seguente ordine del giorno:

« Il Senato,

con riferimento all'ordine del giorno presentato in occasione della discussione del disegno di legge n. 670-*B*, concernente modifiche ed integrazioni alla legislazione autostradale;

ricordato come in quella sede fu richiamata l'attenzione del rappresentante del Governo perchè l'autostrada Caserta-Nola-Camerelle fosse raccordata con la vasta e popolosa zona vesuviana, mediante un casello di accesso all'altezza del comune di S. Giuseppe Vesuviano;

ribadisce tale richiesta, che interessa una zona di oltre 200 mila abitanti, con numerose e notevoli medie industrie *in loco*, assolutamente sprovvista di vie di comunicazione, facendo presente che oltre una decina di centri importanti, ciascuno dei quali con una popolazione media di oltre 20 mila abitanti, sono collegati alla città di Napoli ed alla zona del Golfo (Torre Annunziata, Castellammare di Stabia, autostrada per Salerno, eccetera) attraverso la statale Ottaviano, della larghezza media di poco più di 6 metri;

chiede che alle suddette popolazioni venga intanto assicurato un apposito casello di accesso lungo la predetta autostrada, non essendo concepibile tra l'altro che il grande sacrificio imposto alle pregiate campagne di quella zona non venga neppure compensato da un accesso proprio, indispensabile per la loro economia;

fa presente l'opportunità che il Ministro dei lavori pubblici ed il Ministro per gli interventi nel Mezzogiorno riesaminino un vecchio progetto predisposto dall'Amministrazione provinciale di Napoli relativo alla costruenda via Argine, indispensabile ed urgente per quelle popolazioni, allo scopo di liberare dall'attuale situazione asfittica la predetta zona ed in considerazione anche dell'interesse di altri comuni come quelli di Pompei, di Boscoreale, di Torre Annunziata, eccetera (e creando una strada degna di questo nome, come alternativa, anzi come circumvallazione dei menzionati numerosi ed importanti centri, allo stato serviti, come si è detto, da una sola strada della larghezza media di poco più di 6 metri, attraversante in pieno gli agglomerati urbani);

tutto ciò premesso, invita il Governo ad intervenire

1) presso l'ANAS, perchè predisponga di urgenza la variante per la costruzione di un casello di accesso lungo l'autostrada Caserta-Nola-Camerelle, all'altezza del comune di S. Giuseppe Vesuviano;

2) perchè venga ripreso l'esame del progetto di costruzione della via Argine, diretto a circumvallare i comuni di S. Sebastiano al Vesuvio, Pollena Trocchia, S. Anastasia, Somma Vesuviana, Ottaviano, S. Giuseppe Vesuviano, S. Gennaro Vesuviano, Palma Campania, Terzinio, Poggio Marino, Striano, Boscoreale, Torre Annunziata, Pompei, per una popolazione di oltre 300.000 abitanti ».

L A U R I C E L L A , *ministro dei lavori pubblici.* Lo accolgo come raccomandazione.

P R E S I D E N T E . I senatori Raia e Venturi, infine, hanno presentato il seguente ordine del giorno:

« Il Senato,

considerato che tutte le autostrade del Meridione non dovrebbero essere a pagamento;

considerata altresì la precaria situazione economica sociale della Sicilia,

impegna il Governo ad esaminare con la dovuta attenzione la possibilità di esentare tutti gli automezzi (circolanti nell'Isola) dal pagamento di pedaggi sulle autostrade ».

L A U R I C E L L A , *ministro dei lavori pubblici.* Le autostrade in questione non sono gestite dal Ministero ma da concessionari che hanno piena sovranità sulle stesse. Non posso, pertanto, accettare l'ordine del giorno.

P R E S I D E N T E . Poichè non si fanno osservazioni, rimane stabilito che la Commissione dà mandato al relatore, senatore Piccolo, di redigere il parere favorevole sullo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1971, da trasmettere alla Commissione finanze e tesoro.

La seduta termina alle ore 13,10.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Direttore delegato per i resoconti stenografici
DOTT. ENRICO ALFONSI