

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

7^a COMMISSIONE

(Lavori pubblici, Trasporti, Poste e telecomunicazioni, Marina mercantile)

GIOVEDÌ 6 DICEMBRE 1962

(118^a seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente Domenico ROMANO

INDICE

DISEGNI DI LEGGE:

« Costituzione di garanzie reali su autostrade in regime di concessione » (2215)
(D'iniziativa dei senatori Ottolenghi ed altri) (Discussione e rinvio):

PRESIDENTE	Pag. 2202, 2204
DE UNTERRICHTER	2203
OTTOLENGHI	2202, 2203
RESTAGNO	2204
SPASARI, Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici	2204

« Modifiche alla legge 13 agosto 1959, numero 904 » (2318) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Discussione e approvazione):

PRESIDENTE, f.f. relatore	2199, 2201
BARDELLINI	2201
CROLLALANZA	2200
DE UNTERRICHTER	2200
GAIANI	2200
GARLATO	2200
RESTAGNO	2200
SULLO, Ministro dei lavori pubblici	2201

La seduta è aperta alle ore 10.

Sono presenti i senatori: Bardellini, Cervellati, Crollalanza, De Unterrichter, Florena, Focaccia, Gaiani, Garlato, Gombi, Indelli, Ottolenghi, Restagno, Romano Domenico e Sacchetti.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, il senatore Solari è sostituito dal senatore Pessi.

Intervengono il Ministro dei lavori pubblici Sullo ed il Sottosegretario di Stato allo stesso dicastero Spasari.

G A I A N I , Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Discussione e approvazione del disegno di legge: « Modifiche alla legge 13 agosto 1959, n. 904 » (2318) (Approvato dalla Camera dei deputati)

P R E S I D E N T E . f.f. relatore. L'ordine del giorno reca la discussione del dise-

7ª COMMISSIONE (Lav. pub., trasp., poste e tel., mar. merc.) 118ª SEDUTA (6 dicembre 1962)

gno di legge: « Modifiche alla legge 13 agosto 1959, n. 904 », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

Data l'assenza momentanea del relatore, senatore De Unterrichter, illustrerò brevemente io stesso, se non si fanno osservazioni, il contenuto del provvedimento.

Il presente disegno di legge provvede a ridurre di due anni i tempi di attuazione della legge 13 agosto 1959, per quanto riguarda la sistemazione delle maggiori strade statali, sopprimendo gli stanziamenti degli esercizi 1968-69 e 1969-70 e raddoppiando gli stanziamenti degli esercizi 1966-67 e 1967-68. Con il provvedimento in esame si stabilisce, inoltre, un aumento di spesa di 15 miliardi da da ripartirsi in ragione di 10 miliardi nell'esercizio 1962-63 e 5 miliardi nell'esercizio 1963-64.

La Commissione finanze e tesoro comunica che sul disegno di legge in esame non ha nulla da osservare per la parte di propria competenza. Non vi è, infatti, necessità di copertura, poichè la spesa di 200 miliardi era già stata autorizzata con la legge del 1959 e i 15 miliardi supplementari vengono prelevati dal bilancio dell'A.N.A.S.

Faccio, inoltre, presente che la quota di oneri generali riservata all'A.N.A.S. dalla stessa legge è elevata all'1,50 per cento, in modo da consentire all'Azienda di far fronte alle maggiori necessità richieste dalla progettazione delle opere.

Ritengo, pertanto, che lo scopo perseguito dal disegno di legge in esame sia senz'altro da lodare e, di conseguenza, mi permetto di raccomandarne l'approvazione alla Commissione.

DE UNTERRICHTER. Chiedo scusa per il ritardo e ringrazio il Presidente per la sua relazione. Non ho nessuna osservazione da fare e mi permetto di raccomandare alla Commissione l'approvazione di questa interessantissima proposta del Governo.

RESTAGNO. Credo che non possiamo che apprezzare il provvedimento in esame che tende ad accelerare i tempi di attua-

zione della legge 13 agosto 1959, dando un maggiore impulso alla realizzazione delle opere di sistemazione delle maggiori strade statali. Per parte mia, pertanto, sono favorevole all'approvazione del disegno di legge.

GARLATO. Mi sembra che, in sostanza, nel disegno di legge in esame non si parli di un nuovo finanziamento, bensì dell'acceleramento del finanziamento stabilito in dieci anni che ora vengono ridotti. Viene autorizzato, inoltre, uno storno di 15 miliardi da altri capitoli. Vorrei, ora, sapere da quali capitoli sono stornati questi miliardi e se nella parte dalla quale vengono sottratti non si crei un grande disagio. Chiedo scusa di non avere avuto il tempo per raccogliere con i miei mezzi questa informazione e, per il resto, dichiaro di essere senz'altro favorevole all'approvazione del disegno di legge in esame.

GAIANI. Al momento dell'approvazione della legge n. 904, che aveva lo scopo di finanziare con 200 miliardi la sistemazione della rete stradale, abbiamo dato il nostro voto favorevole. Oggi, pertanto, riteniamo che la decisione del Governo di accelerare i programmi sia opportuna e, di conseguenza, siamo favorevoli all'approvazione del disegno di legge in esame che, praticamente, stabilisce un'anticipazione delle spese, e tende ad accelerare i tempi di attuazione dei programmi, che riguardano le reti stradali di tutte le Regioni, come risulta dalla relazione presentata alla Camera dei deputati. Si tratta, ripeto, di un anticipo di spesa e, di conseguenza, i 15 miliardi che oggi sono tolti al bilancio dell'A.N.A.S. verranno in seguito integrati da quelli che resteranno disponibili nei successivi esercizi finanziari.

Dichiaro, pertanto, che siamo favorevoli senza riserve, all'approvazione del provvedimento in esame.

ROLLALANZA. Prendo la parola per esprimere parere favorevole al presente disegno di legge che tende ad accelerare i tempi di attuazione dei programmi di sistemazione delle strade statali. Per quanto ri-

guarda lo storno dei 15 miliardi, ritengo che siano stati scelti dei capitoli dove vi erano delle possibilità tali da consentire uno storno.

BARDELLINI. Anche il mio Gruppo è pienamente favorevole all'approvazione del provvedimento in esame.

SULLO, *Ministro dei lavori pubblici.* Il disegno di legge che vi apprestate ad approvare trae la sua origine dallo stato di applicazione della legge n. 904, che prevedeva un finanziamento di 200 miliardi, distribuiti in 10 anni, per la sistemazione delle grandi arterie stradali. Il mio predecessore, con regolare decreto, fece una ripartizione della spesa per regioni, e tale ripartizione è illustrata nella relazione presentata alla Camera dei deputati. Senonchè, è avvenuto che, ad esempio, il Lazio, al quale erano stati assegnati 12 miliardi, ha speso finora 19 miliardi, andando, quindi al di là del 100 per cento della spesa prevista per tutto il decennio; mentre la Sicilia, alla quale erano stati assegnati 25 miliardi se ne è visti attribuiti soltanto 4. Vi sono, poi, delle regioni che hanno speso i due terzi del finanziamento, altre un quarto dei fondi assegnati. Comunque, i due casi limite sono costituiti, appunto, dal Lazio e dalla Sicilia.

Di conseguenza, una prima difficoltà nell'attuazione dei programmi deriva dal fatto che alcune regioni hanno marciato a pieno regime, mentre altre sono rimaste indietro.

Un'altra difficoltà è costituita dal fatto che la legge, oggi, è bloccata dal meccanismo tecnico della Ragioneria, poichè, in pratica, è esatto che si possono impegnare dei fondi per un decennio, ma questo può avvenire se nell'anno in corso abbiamo delle attribuzioni di competenza e negli anni successivi delle altre somme a disposizione. Tuttavia, non possiamo fare degli stanziamenti per 7 anni, poichè per gli appaltatori una tale distribuzione rateale è troppo lunga. Del resto, nell'anno in corso non avevamo più fondi di competenza e, di conseguenza, la legge era rimasta bloccata. L'unica soluzione possibile, pertanto, era quella di accorciare i tempi. Col presente disegno di legge i tempi sono stati accorciati in 7 anni, vale

a dire fino all'anno 1966-67 e, quindi, nel prossimo quadriennio i programmi potranno essere attuati spendendo, senza residui, i 100 miliardi rimasti.

I 15 miliardi che devono essere aggiunti sono necessari per sanare la situazione del Lazio, senza bisogno di toccare il programma delle altre regioni. Tale somma servirà, quindi, in parte, a coprire il disavanzo creato dal Lazio con i 7 miliardi spesi in più, quasi tutti impiegati per la strada di Fiumicino, e, in parte, per finanziare la sistemazione di altre strade del Lazio. Infatti, per quanto tale regione abbia già speso 19 miliardi, non posso dimenticare che esiste la strada Aurelia che ha bisogno di essere sistemata, come pure la Salaria ed altre strade: esse sboccano nel Lazio, ma, per quanto abbiano un interesse geografico regionale, ne hanno anche uno economico nazionale. In questa maniera, pertanto, ritengo di poter attuare tutti i programmi, senza nulla togliere alle altre regioni.

Faccio presente, inoltre, che la ragione per la quale si modifica anche l'aliquota è proprio quella di poter accelerare i progetti, poichè, tenendo presente che ci rimangono 100 miliardi, l'aliquota dell'1,50 per cento significa che vi sono 1.500 milioni per le progettazioni, il che non è molto, data la situazione obiettiva.

I 15 miliardi suddetti vengono presi dal bilancio ordinario che, ovviamente, viene decurtato. È chiaro, però, che, in questo caso, dovevamo fare una scelta, poichè non si può fare tutto contemporaneamente e, d'altra parte, non riuscivo ad avere dal Tesoro altri finanziamenti. Bisogna, però, considerare che in questi ultimi tempi l'A.N.A.S. ha avuto una quantità abbastanza soddisfacente di fondi, e, pertanto, è possibile operare questo storno. Penso, comunque, che nel giro di un anno i progetti saranno completati e, di conseguenza, in quattro anni la legge potrà essere totalmente realizzata.

Sarò quindi grato alla Commissione se vorrà approvare questo provvedimento che ritengo molto utile.

PRESIDENTE, *f.f. relatore.* Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passiamo ora all'esame e alla votazione degli articoli, di cui do lettura:

Art. 1.

L'articolo 1 della legge 13 agosto 1959, n. 904, è sostituito dal seguente:

« Per l'attuazione — a cura ed a carico dell'Azienda nazionale autonoma delle strade — della parte più urgente del programma di sistemazione, miglioramento ed adeguamento delle strade statali rientranti fra gli itinerari internazionali e le arterie di grande circolazione, è autorizzata la spesa complessiva di lire 200 miliardi da erogare in 7 esercizi finanziari, in ragione di 20 miliardi di lire in ciascuno degli esercizi dal 1960-61 al 1963-64 e di lire 40 miliardi in ciascuno degli esercizi dal 1964-65 al 1966-67 ».

(È approvato).

Art. 2.

L'autorizzazione di spesa di cui all'articolo precedente è incrementata di lire 15 miliardi, da ripartirsi in ragione di lire 10 miliardi nell'esercizio 1962-63 e 5 miliardi nell'esercizio 1963-64.

A tale maggiore spesa si provvede a carico dell'Azienda nazionale autonoma delle strade. All'uopo, con decreti del Ministro del tesoro, sarà ridotto, di lire 10 miliardi, lo stanziamento del capitolo n. 52 dello stato di previsione della spesa dell'Azienda per l'esercizio 1962-63 e, di lire 5 miliardi, quello del corrispondente capitolo dell'esercizio successivo.

(È approvato).

Art. 3.

A decorrere dall'esercizio 1962-63, sugli stanziamenti annuali quali risultano dalla presente legge, la quota oneri generali prevista dall'articolo 4 della legge 13 agosto 1959, n. 904, è elevata all'1,50 per cento, di cui non meno di due terzi dovranno essere destinati alla spesa per la compilazione dei progetti.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere con propri decreti alle occorrenti variazioni dello stato di previsione della spesa dell'Azienda nazionale autonoma delle strade.

(È approvato).

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

(È approvato).

Discussione e rinvio del disegno di legge di iniziativa dei senatori Ottolenghi ed altri: « Costituzione di garanzie reali su autostrade in regime di concessione » (2215)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Ottolenghi, Solari e Bardellini: « Costituzione di garanzie reali su autostrade in regime di concessione ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

Faccio presente che il relatore senatore Vaccaro mi aveva fatto sapere che oggi non sarebbe stato presente e mi aveva pregato di rinviare l'esame del disegno di legge.

O T T O L E N G H I . Non vorrei usare una scortesia al senatore Vaccaro, ma desidererei solamente illustrare il parere espresso poco fa, su questo disegno di legge, dalla 2ª Commissione; e ciò perchè vi è una ragione di urgenza.

Si era sentito il bisogno di interpellare la 2ª Commissione, dal momento che, in base ad una certa tendenza giurisprudenziale rappresentata dal Consiglio di Stato, sembra che non si possa concedere ipoteca su un bene demaniale. Senonchè la Cassazione, fin dal 1942, e anche in sentenze successive, ha riconosciuto che il concetto di garanzia reale può estendersi oltre i limiti tradizionali e, soprattutto facendo fronte alle moderne esigenze, ha ritenuto che la garanzia reale possa trasferirsi sul diritto del concessionario. Il Consiglio di Stato, però, è rimasto perplesso ed ha fatto presente che, a suo avviso, sarebbe stato opportuno emanare un provvedimento legislativo in mate-

7^a COMMISSIONE (Lav. pub., trasp., poste e tel., mar. merc.) 118^a SEDUTA (6 dicembre 1962)

ria. Pertanto, in base a tale opinione, ho ritenuto doveroso ed urgente presentare il disegno di legge in esame.

La 2^a Commissione, però, nel parere reso testè dal senatore Azara, fa presente che non vede l'opportunità di emanare un provvedimento, perchè ritiene che non sia opportuno legiferare ogni volta che si tratti di interpretare un'altra legge. In linea di principio sono perfettamente d'accordo con il senatore Azara, perchè, per dare l'interpretazione a una vecchia legge, non possiamo ogni volta farne una nuova, salvo casi gravissimi in cui l'interpretazione sia veramente necessaria. Senonchè la 2^a Commissione, pur considerando inopportuna una legge del genere, ritiene che, in base alle norme vigenti, sia possibile concedere questa ipoteca. Inoltre, tale concetto risulta accettato dalle sentenze della Cassazione, mentre vi è il parere contrario del Consiglio di Stato. Certamente, non spetterebbe a noi risolvere il conflitto tra queste due alte Magistrature; ma bisogna non dimenticare che il lavoro di molte autostrade, non solo di quella della Cisa, della quale mi interessò, rischia di rimanere paralizzato per la mancanza di finanziamento.

Pertanto, ritengo che, nei confronti del Consiglio di Stato, sia utile questa precisazione. Si tratterà forse, di una norma superflua, ma avremo, almeno, chiarito una volta per sempre il conflitto che da anni esiste tra la Corte suprema e il Consiglio di Stato.

Credo di aver illustrato alla Commissione i termini del problema che è molto semplice, ma investe questioni di principio. Sta ora alla Commissione decidere se sia il caso di attendere la relazione del senatore Vaccaro o se sia possibile procedere ad una decisione.

DE UNTERRICHTER. Vorrei precisare il mio pensiero. Ieri sera, parlando con il senatore Ottolenghi, gli ho chiesto come mai aveva proposto questo disegno di legge solo con riferimento alla legge del 1955. A mio avviso, la possibilità contenuta nel provvedimento dovrebbe, semmai, es-

sere estesa a tutte le autostrade costruite in base alle leggi vigenti.

D'altra parte, per quanto io non sia un giurista, sono veramente perplesso sulla correttezza di un provvedimento di questo tipo, perchè ho l'impressione che il concetto di ipoteca si identifichi con la possibilità di disporre liberamente del bene ipotecato al fine di realizzare certi crediti che sono stati garantiti. A questo punto, quindi, mi domando se è possibile costituire un vincolo su un bene che è già praticamente dello Stato e che, comunque, alla scadenza della concessione, viene trasferito, nel suo complesso, allo Stato. Ho, pertanto, l'impressione che il conflitto tra le alte Magistrature sia determinato solo da un esame superficiale del problema: e ritengo che si possa parlare della costituzione quasi di un riservato dominio delle possibili entrate derivanti dall'autostrada, ma non di un'ipoteca. A mio avviso, un nuovo provvedimento potrebbe, semmai, affermare che lo Stato può dare una garanzia sussidiaria quando si tratta di garantire certi mutui che gravano sulla costruzione di un'autostrada. In sostanza, noi vogliamo garantire a chi dà a mutuo delle somme ai costruttori di autostrade una possibilità di ricupero. Ora, tale garanzia è basata praticamente sulla possibilità di sostituzione nei diritti del concessionario e, quindi, a mio avviso, nel disegno di legge si dovrebbe stabilire che lo Stato può autorizzare l'assunzione di mutui sulle autostrade e può dare le garanzie sussidiarie al concessionario. Ritengo, infatti, che scardinare l'idea classica dell'ipoteca sia inopportuno.

O T T O L E N G H I. Faccio presente che nell'articolo del disegno di legge si accenna all'autorizzazione dell'A.N.A.S. a costituire ipoteca o vincoli reali sull'autostrada, e, pertanto, si lascia aperto il campo alla scelta della garanzia reale, la quale, ovviamente, non potrà cadere che sugli impianti e, soprattutto su quello che può essere il diritto del concessionario. Questa disposizione risulta chiaramente dal disposto dell'ultimo comma dell'articolo, dal quale appare chiaro che si tratta di una garanzia *sui generis*.

Vorrei, inoltre, far presente che anche il ministro Bosco, pur partendo da un altro punto di vista, ha riconosciuto che vi è oggi la possibilità di accendere ipoteche e, comunque, di concedere una garanzia reale anche su beni demaniali. Comunque, il ministro Bosco, che in un primo momento era contrarissimo, per ragioni di principio, a questa disposizione, ha poi acceduto al concetto formulato dal senatore Azara, che ho già esposto.

R E S T A G N O . Credo che sia un errore parlare di ipoteca, dal momento che si tratta di un terreno non di proprietà del concessionario, ma dello Stato. L'unica forma che può essere accolta è quella delle garanzie reali, che possono essere, ad esempio, i pegni sul macchinario. Per analogia, poi, a quella che è la figura giuridica del pegno o di altre forme di garanzia, forse si potrebbe estendere la garanzia stessa alle pertinenze e agli impianti che sono di proprietà del concessionario. In questo modo si trat-

terebbe di beni sui quali si può veramente dare una garanzia.

P R E S I D E N T E . Data la delicatezza e l'importanza dell'argomento, riterrei opportuno rinviare la discussione del disegno di legge ad altra seduta, al fine di poter ascoltare l'opinione del relatore Vaccaro e di poter conoscere nella sua integrità il parere espresso dalla 2^a Commissione.

S P A S A R I , *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Mi associo senz'altro alla proposta dell'onorevole Presidente.

P R E S I D E N T E . Se non si fanno osservazioni, per le ragioni suddette, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 11,45.

Dott. MARIO CARONI

Direttore gen. dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari