

(N. 282-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 7^a COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORI PUBBLICI, TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI
E MARINA MERCANTILE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dei Lavori Pubblici

di concerto col Ministro delle Finanze

e col Ministro del Tesoro

NELLA SEDUTA DEL 22 FEBBRAIO 1949

Comunicata alla Presidenza il 4 maggio 1949

Autorizzazione di limiti di spesa per l'esecuzione di opere pubbliche a pagamento differito, mediante concessione.

ONOREVOLI SENATORI. — È a tutti nota la attività svolta dal Ministero dei lavori pubblici dalla liberazione ad oggi. Di fronte alle enormi distruzioni provocate dalla guerra, non appena l'Italia poté avere un Governo democratico, tutti gli sforzi finanziari vennero concentrati prevalentemente per il ripristino delle opere distrutte o danneggiate dagli eventi bellici e soltanto in minima parte fu possibile pensare a nuove costruzioni.

Di fatto quasi tutti i Comuni italiani avendo avuto, in misura più o meno grave, danni

in dipendenza della guerra, e dovendosi assicurare la ricostruzione, sia pure parziale, delle opere indispensabili per la vita civile, si rese necessario ripartire la disponibilità di fondi per assicurare il finanziamento del maggior numero possibile di lavori. Da ciò ne è derivata la necessità da parte del Ministero dei lavori pubblici di frazionare in decine di migliaia di perizie e di appalti il suo intervento a favore di grandi e piccoli Comuni. Con tale sistema è stato possibile lenire le più gravi ferite inferte dalla guerra a Comuni e Provin-

cie e consentire ai cittadini l'indispensabile per la ripresa delle loro attività private e pubbliche; però, naturalmente, per la frammentarietà dei provvedimenti presi, non è stato possibile affrontare in pieno la ricostruzione di molte opere distrutte per le quali si rendevano necessarie forti spese.

Così pure per le stesse ragioni sopra esposte, dovendosi prima ricostruire le opere distrutte dalla guerra, ben poco rimaneva in bilancio da assegnare a nuovi lavori di competenza statale, lavori di notevole importanza e di interesse nazionale che, in passato, costituivano l'attività preminente dell'Amministrazione dei lavori pubblici.

Di fronte alla impossibilità del Tesoro di autorizzare tutte le spese che sarebbero state necessarie, sia per la ricostruzione o la riparazione di opere distrutte o danneggiate da eventi bellici, la cui spesa è a totale carico dello Stato, sia la costruzione di nuove opere pubbliche necessarie ed urgenti di importo notevole e per le quali non si sarebbe potuto garantire il finanziamento in un unico esercizio, è stato predisposto il presente disegno di legge che prevede la esecuzione di opere pubbliche a pagamento differito mediante il sistema della concessione a termini della legge 24 giugno 1929, n. 1137

Tale sistema non è nuovo e ad esso l'Amministrazione dello Stato ha fatto ricorso ogni qual volta si sono verificate delle necessità di lavori di notevole mole da eseguirsi in breve tempo e per i quali il Tesoro non era in grado di provvedere al finanziamento immediato durante il corso della loro esecuzione. In proposito ricordiamo la sistemazione generale e la pavimentazione di tutte le strade statali che venne iniziata nel 1929 a ritmo accelerato per rendere transitabile la rete stradale italiana ai rapidi mezzi motorizzati, secondo i più moderni dettami della tecnica. La spesa era ingente ed allora l'Amministrazione dello Stato ricorse al sistema degli appalti concorso con pagamento dei lavori in quindici annualità. Lo stesso dicasi per la esecuzione delle opere di bonifica che con due successive leggi vennero eseguite dal 1927 in poi, con il sistema della concessione a consorzi e ad enti privati con il pagamento in annualità trentenna-

li. Anche in epoca più recente questo sistema ha avuto larga applicazione e a tale proposito si cita il decreto legislativo 19 aprile 1947, n. 267, che per il disposto degli articoli 5 e 2 ammette il sistema della concessione con pagamento differito dei lavori per la costruzione delle case per i senza tetto. Di tale disposizione hanno beneficiato non pochi Istituti per le case popolari e parecchi Comuni. Infine, in base al decreto legislativo 2 aprile 1946, n. 688, venne autorizzata la esecuzione di opere nella zona della battaglia di Cassino per l'importo di 10 miliardi a pagamento differito.

Pertanto il presente disegno di legge viene ad inquadarsi in quella che è stata la prassi costante dell'Amministrazione dello Stato, quando si è verificata la urgente necessità di esecuzione di opere per le quali il Tesoro non disponeva di fondi occorrenti. Naturalmente non bisogna abusare di tale sistema perchè, se venisse esteso, si appesantirebbe la situazione dei bilanci futuri con impegni di spesa a lunga scadenza. Con il presente disegno di legge non si ritiene che ciò possa verificarsi poichè l'impegno da assumere per la corresponsione di annualità trentennali a tasso ufficiale di sconto aumentato dell'1 per cento viene stabilito nell'articolo 1 in lire 3 miliardi e 800 milioni per il Ministero dei lavori pubblici ed in lire 100 milioni per la Azienda Nazionale Autonoma per le Strade Statali (A.N.A.S.).

Di fronte allo stato di previsione di spese per il prossimo esercizio finanziario di oltre lire 1200 miliardi, stato di previsione che non si ritiene possa ridursi nei successivi esercizi, l'impegno di spesa per i 30 esercizi finanziari dal 1949 al 1979 di 3 miliardi e 900 milioni, non rappresenta evidentemente un onere tale da compromettere o comunque appesantire i futuri bilanci.

Pertanto la vostra Commissione ha ritenuto che la suddetta preoccupazione non esiste e, d'altro canto, le necessità di esecuzione di alcune opere è talmente sentita che non potendo il Tesoro provvedere al loro finanziamento diretto, non rimane altra via che quella di ricorrere al sistema dei pagamenti differiti, mobilitando per lo sconto delle annualità trentennali tutte le risorse di cui dispongono specialmente alcuni Enti finanziari.

Naturalmente l'applicabilità della legge dipende unicamente dalla possibilità di trovare Enti, Istituti o Gruppi finanziari che trovino conveniente immobilizzare per un lungo periodo di tempo (30 anni) ingenti somme (complessivamente circa 50 miliardi) ad un tasso dell'1 per cento superiore a quello ufficiale di sconto, quando il tasso minimo praticato dagli istituti bancari per prestiti a breve scadenza è di circa l'8 per cento. Questo punto specialmente ha formato oggetto di particolare attenzione da parte della Commissione, poichè sarebbe veramente triste se tante opere necessarie che si spera vengano eseguite con i fondi della presente legge, non potessero venire realizzate per la impossibilità dello sconto delle dette annualità trentennali. Fortunatamente l'indagine che ho potuto fare mi ha dato maniera di tranquillizzare i membri della Commissione e mi auguro quindi che possa tranquillizzare tutti voi, onorevoli senatori. Difatti esistono già presso il Ministero dei lavori pubblici molte domande di concessione di lavori con l'impegno da parte dei richiedenti di accettare in pagamento le dette annualità. Ho potuto inoltre accertare che qualche istituto finanziario è disposto ad effettuare il detto sconto di annualità ed ho avuto notizia di importanti complessi industriali che stanno predisponendo l'organizzazione tecnica e finanziaria per la esecuzione di lavori con il sistema previsto nel presente disegno di legge.

D'altro canto se si riducesse il numero delle annualità rimanendo invariato lo stanziamento di 3 miliardi e 900 milioni, non potrebbero più venire eseguiti 50 miliardi di lavoro, ma l'importo dei lavori verrebbe a ridursi in misura proporzionale al minor numero di annualità. Pertanto la Commissione ritiene di proporre l'approvazione dell'articolo 1 del disegno di legge nella forma presentata dal Governo onde poter eseguire la prevista massa di lavori per l'importo di circa 50 miliardi. Comunque qualora per eventuali difficoltà che dovessero sopravvenire non fosse più possibile lo sconto in trenta annualità si è sempre in tempo a modificare con successivo disegno di legge il suddetto articolo 1 riducendo il numero delle annualità.

Il disegno di legge inoltre, come si è detto, fissa il tasso di sconto nell'1 per cento in più di quello ufficiale. Attualmente quindi lo sconto dovrebbe avvenire al 5 e mezzo per cento. Qualora gli Enti finanziari dovessero praticare un tasso di sconto superiore, il maggior costo del denaro verrebbe ad aumentare inevitabilmente il costo dei lavori. Per esempio, se lo sconto invece che al 5,50 per cento dovesse effettuarsi al 6,50 per cento, l'1 per cento in più ridurrebbe il netto ricavo dell'annualità scontata di oltre il 10 per cento. Poichè non è credibile che la detta perdita resti a carico del concessionario questa dovrà venire logicamente assorbita e compensata da una richiesta di maggiori prezzi delle opere. Né d'altro canto vale la remora derivante dall'approvazione dei progetti e dei preventivi di spesa da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici, poichè verificandosi la suddetta eventualità la stessa Amministrazione dei lavori pubblici verrà portata a largheggiare nell'approvazione dei prezzi della concessione onde non mettere in condizioni il concessionario di rimetterci nella esecuzione dei lavori e quindi di abbandonare la esecuzione dei lavori stessi.

Per ovviare a tale grave inconveniente la Commissione si permette di rivolgere al Governo la viva raccomandazione di costituire un Consorzio bancario per il finanziamento dei lavori al tasso previsto dal disegno di legge. A questo proposito è opportuno ricordare quanto venne fatto dall'Associazione nazionale dei consorzi di bonifica negli anni successivi al 1930 per facilitare il finanziamento delle opere di bonifica date in concessione ai Consorzi. Presso la suddetta Associazione venne costituito uno speciale ufficio che dopo aver interpellato gli istituti finanziari idonei allo sconto delle annualità ottenne da ognuno di essi l'impegno di mettere a disposizione dell'Associazione una certa somma per lo sconto delle annualità. In tale maniera i Consorzi all'inizio di ogni singolo lotto di lavori erano già in grado di poter sapere, tramite l'Associazione, a quale istituto venivano appoggiati per lo sconto i decreti di liquidazione delle annualità maturate al tasso stabilito dalla concessione. Se tale sistema non venisse realizzato si avrebbero serie preoccupazioni per

il buono ed economico funzionamento delle disposizioni di carattere finanziario previste nel presente disegno di legge.

L'art. 2 riguarda invece i tipi di opere che si prevede di eseguire con il seguente disegno di legge. Esse sono:

1° Edilizia statale (per esempio, uffici giudiziari, caserme per agenti di P. S., cliniche universitarie, uffici pubblici ecc.);

2° Opere marittime;

3° Opere idrauliche di competenza dei Lavori pubblici;

4° Le costruzioni o riparazioni di opere distrutte o danneggiate da eventi bellici la cui spesa sia a totale carico dello Stato anche se da eseguire a cura di Enti e di Consorzi, quali ospedali, orfanotrofi ed altri istituti di assistenza e di beneficenza;

5° Nuovo aeroporto civile di Roma.

Sarebbe stata preferibile una maggiore specificazione delle opere da eseguire, poichè se moltissime sono urgenti, ve ne sono alcune veramente urgentissime che sarebbe stato bene fossero state elencate nello stesso disegno di legge. Di determinato non vi è che l'aeroporto civile di Roma che è necessario venga predisposto il più rapidamente possibile per rendere idonea la Capitale a ricevere l'intenso traffico aereo intercontinentale. Per il decollo e l'atterraggio degli attuali grossi aeromobili in servizio passeggeri e merci non so-

no più idonei gli attuali aeroporti di Roma. Il migliore di essi, quello di Ciampino, risponde in maniera insufficiente agli odierni bisogni del traffico aereo. Pertanto, essendo stato già studiato il progetto per il nuovo aeroporto che sorgerà nella zona di Fiumicino si prevede che con il presente disegno di legge possa essere finanziata la costruzione della parte essenziale di esso per un importo di circa sette miliardi.

Per le altre opere da eseguire, di fronte alle numerosissime segnalazioni il Ministero dei lavori pubblici ha preferito non predisporre un programma concreto onde non dare speranze ed assicurazioni prima che la legge venisse approvata e perciò in questa sede la Commissione rivolge all'onorevole Ministro dei lavori pubblici la più viva raccomandazione perchè attraverso un attento esame da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici venga subito approntato un programma di opere la cui esecuzione sia effettivamente indilazionabile, tenendo in particolare evidenza l'Italia meridionale ed insulare che indubbiamente è quella che maggiormente ha bisogno di opere pubbliche.

Con questa ultima raccomandazione la Commissione confida che il Senato voglia approvare il presente disegno di legge.

BATTISTA, *relatore.*

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Ministero dei lavori pubblici è autorizzato a provvedere alla esecuzione delle opere pubbliche di sua competenza, mediante il sistema della concessione, a termini della legge 24 giugno 1929, n. 1137, quando si tratti di opere la cui spesa, determinata dal relativo progetto di massima o esecutivo, superi l'importo di lire 30 milioni.

La stessa facoltà è consentita all'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade Statali (A. N. A. S.) per la costruzione e sistemazione di strade ed autostrade statali.

Il limite per gli impegni da assumere per la corresponsione di annualità trentennali al saggio ufficiale di sconto aumentato di non più dell'1 per cento è stabilito:

a) per il Ministero dei lavori pubblici, lire 3.800.000.000;

b) per l'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade Statali, lire 100.000.000.

Art. 2.

Le categorie di opere che possono essere eseguite con le annualità di cui alla lettera a) dell'articolo 1 sono:

1° edilizia statale;

2° opere marittime;

3° opere idrauliche;

4° ricostruzione o riparazione di opere distrutte o danneggiate da eventi bellici la cui spesa sia a totale carico dello Stato a norma delle vigenti disposizioni, anche se da eseguire a cura di Enti e di Consorzi.

5° nuovo aeroporto civile di Roma.

Art. 3.

Le somme per il pagamento delle annualità di cui al precedente articolo 1 saranno iscritte nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici a decorrere dall'esercizio 1949-50 e fino al 1978-79.