

DCCXXIV.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 23 OTTOBRE 1962

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE BUCCIARELLI DUCCI

INDICE

	PAG.
Congedo	34843
Disegni di legge (<i>Trasmissione dal Senato</i>)	34843
Disegno di legge (<i>Seguito della discussione</i>):	
Stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1962 al 30 giugno 1963 (3945-3945-bis)	34843
PRESIDENTE	34843
BARONI, <i>Relatore</i>	34844
SULLO, <i>Ministro dei lavori pubblici</i>	34849
Proposte di legge (<i>Trasmissione dal Senato</i>)	
TABELLE ALLEGATE AL DISCORSO SULLO SUL BILANCIO DEL MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI	34872

Trasmissione dal Senato.

PRESIDENTE. Comunico che il Senato ha trasmesso i seguenti provvedimenti:

« Autorizzazione di spesa per i servizi della programmazione economica generale » (*Già approvato dalla V Commissione della Camera e modificato da quella V Commissione*) (3343-B);

BERTÈ, PITZALIS ed altri: « Norme per l'inquadramento nei ruoli degli istituti tecnici femminili del personale direttivo, insegnante e tecnico delle sopresse scuole di magistero femminile e delle scuole professionali femminili » (*Già modificato dalla VIII Commissione della Camera e nuovamente modificato da quella VI Commissione*) (2910-3054-C);

« Miglioramenti per alcune categorie di pensionati del fondo per le pensioni al personale addetto ai pubblici servizi di telefonia e modifiche alla relativa legge 4 dicembre 1956, n. 1450 » (*Approvato da quella X Commissione*) (4199).

Saranno stampati, distribuiti e trasmessi, i primi due, alle Commissioni competenti che già li hanno avuti in esame, nella stessa sede; l'altro, alla Commissione competente, con riserva di stabilirne la sede.

Seguito della discussione del bilancio del Ministero dei lavori pubblici (3945 e 3945-bis).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del bilancio del Ministero dei lavori pubblici.

Come la Camera rammenta, nella seduta pomeridiana del 18 ottobre è stata chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Baroni.

La seduta comincia alle 11.

BIASUTTI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 20 ottobre.

(È approvato).

Congedo.

PRESIDENTE. Ha chiesto congedo il deputato Amatucci.

(È concesso).

BARONI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, come di consueto anche quest'anno la discussione del bilancio dei lavori pubblici ha assunto una grande ampiezza per l'intervento di 31 colleghi, ai quali tutti va il mio ringraziamento, sia a coloro che hanno ritenuto di attribuire un qualche pregio alla relazione, sia a coloro che hanno espresso una valutazione critica, sia soprattutto a coloro che hanno contribuito a colmare le lacune illustrando problemi che nella relazione non avevano avuto una loro specifica trattazione.

Taluni interventi si sono soffermati su problemi di carattere generale; molti, e anche questa è una caratteristica si può dire consuetudinaria della discussione del bilancio dei lavori pubblici, sono stati dedicati prevalentemente alla trattazione di problemi di carattere particolare, offrendoci anch'essi nel loro complesso un quadro estremamente interessante delle aspirazioni e dei bisogni del paese in questo fondamentale settore dell'attività della pubblica amministrazione.

Molti colleghi si sono ampiamente occupati della politica dei lavori pubblici nel quadro di una politica di programmazione generale. Si è esattamente ricordato da diverse parti che il Ministero dei lavori pubblici deve assumere in tale quadro una funzione essenziale, unitamente al Ministero dell'agricoltura e al Ministero delle partecipazioni statali, appunto perché si tratta dei tipici ministeri che provvedono in misura prevalente agli investimenti pubblici.

Rilievi di grande interesse sono stati fatti da diversi colleghi. A tale riguardo vorrei ricordare, fra gli interventi, quello dell'onorevole Giovanni Lombardi, che con la consueta competenza ci ha offerto una efficace sintesi dei problemi posti alla politica dei lavori pubblici da una politica di piano. Vorrei ricordare l'appassionato intervento dell'onorevole Ripamonti, il quale ha delineato un suggestivo quadro delle prospettive che una politica di piano apre alla politica urbanistica e delle opere pubbliche.

Mi pare che tale impostazione delle future prospettive della politica dei lavori pubblici giustifichi qualche osservazione che avevo ritenuto di svolgere già in sede di relazione scritta, là dove avevo rilevato che l'attuale fase di tale politica deve considerarsi una fase di transizione, senza con questo sottovalutare i risultati imponenti conseguiti nel passato o in corso di acquisizione, ma appunto constatando che l'impetuoso sviluppo economico e sociale del-

l'ultimo quindicennio ha posto nuovi problemi, non più risolvibili nel quadro dei precedenti schemi, rendendo altresì sempre più urgente una razionale, organica visione dei problemi medesimi e della loro possibile soluzione nel quadro di una generale programmazione democratica.

La fase di transizione non è stata, comunque, e non è una fase di inerte attesa. Lo dimostra l'intensa attività legislativa che è venuta svolgendosi in tutto questo periodo e di cui si è dato ampiamente conto nella relazione scritta. Si deve solo aggiungere che, continuando l'intenso ritmo di tale attività parlamentare anche nelle ultime settimane, il Parlamento ha approvato o sta approvando provvedimenti di particolare rilievo, come la legge n. 1431, recante provvedimenti per la ricostruzione e la rinascita delle zone colpite dal terremoto dell'agosto 1962; mentre la Commissione lavori pubblici della Camera ha approvato il disegno di legge recante provvedimenti per l'edilizia con particolari prescrizioni per le zone sismiche e quello recante provvedimenti per agevolare la libera navigazione sul fiume Po mediante il divieto di costruzione di ponti di chiatte e la costruzione di ponti stabili in sostituzione degli attuali ponti di chiatte. La Commissione lavori pubblici del Senato ha a sua volta approvato il disegno di legge recante integrazioni e modifiche alla legge 24 agosto 1941, n. 1044, per la costruzione del canale navigabile Milano-Cremona; il disegno di legge che prevede l'iscrizione dell'idrovia dal Ticino, via Milano-nord, al Mincio tra le linee di navigazione di seconda classe; il disegno di legge contenente modifiche ed integrazioni alla legge 18 marzo 1958, n. 240, sul Magistrato per il Po.

Poiché taluni dei citati provvedimenti riguarda direttamente o indirettamente i problemi della navigazione interna, e poiché tali problemi hanno avuto nella discussione del bilancio soltanto una breve trattazione nell'intervento dell'onorevole Limoni, e anche in esso da un punto di vista particolare, sia pure di grande rilievo, mi sembra opportuno ribadire la convinzione, già esposta nella relazione scritta, che il problema delle idrovie debba essere inquadrato in un organico sistema e non possa essere affrontato su singole posizioni più o meno campanilistiche, così come ha dichiarato l'onorevole ministro nel suo discorso al Senato il 28 giugno.

Sempre nel quadro di una generale programmazione democratica, si è affermata

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 OTTOBRE 1962

l'esigenza di adeguare le strutture dell'amministrazione dei lavori pubblici alle esigenze della nuova politica. Si è ribadita la necessità che a tal fine la responsabilità della politica dei lavori pubblici al livello governativo e parlamentare faccia veramente capo in modo chiaro e senza straripamenti di competenze al Ministero dei lavori pubblici, in guisa da assicurare l'unità dell'indirizzo urbanistico e di gestione delle opere pubbliche.

Esperienze come quelle della Cassa per il mezzogiorno e dell'I. N. A.-Casa hanno avuto certamente la loro giustificazione in contingenze straordinarie, che possono anche considerarsi non del tutto esaurite. Tuttavia giova riconoscere che esse hanno dato luogo a uno straripamento rispetto a una retta distribuzione delle competenze fra i vari rami dell'amministrazione dello Stato, non senza ripercussione negativa dal punto di vista di un razionale funzionamento della pubblica amministrazione.

La chiara limitazione delle competenze si impone anche da altro punto di vista. Vi sono ancora materie che non si sa bene a quale ramo della pubblica amministrazione siano attribuite. Un caso tipico può essere considerato quello degli aeroporti civili demaniali, con le conseguenze che è stato possibile rilevare per l'aeroporto di Fiumicino.

Oggi un disegno di legge approvato dal Senato, prevedendo l'istituzione di un Commissariato per l'aviazione civile, attribuisce la costruzione e l'ampliamento degli aeroporti civili demaniali al Ministero dei lavori pubblici, su progetto del Commissariato per l'aviazione civile.

La I Commissione della Camera propone invece che la progettazione, la costruzione e l'ampliamento degli aeroporti civili demaniali siano attribuiti al Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile. Si può discutere se sia preferibile l'una o l'altra soluzione, ma in ogni caso una chiara soluzione s'impone, anche se gli aeroporti non si costruiscono tutti gli anni e anche se, pertanto, la loro costruzione ha in certo qual modo un carattere di eccezionalità.

Vi sono altresì materie per le quali sembra inevitabile una competenza mista, interministeriale. Tali, ad esempio, l'edilizia scolastica e le opere igieniche. Per tali materie sembra comunque opportuno chiarire i limiti delle rispettive competenze, evitando che l'amministrazione dei lavori pubblici sia declassata al livello di un semplice ufficio tecnico per l'esecuzione delle opere.

Non mancano i casi di competenze che nella prassi legislativa potremmo chiamare ondegianti, come nel caso dell'edilizia universitaria, da talune leggi attribuita alla competenza primaria del Ministero dei lavori pubblici, da altre, soprattutto negli ultimi tempi, alla competenza primaria del Ministero della pubblica istruzione.

È evidente che una chiara limitazione di competenze rappresenta un'esigenza fondamentale per l'ordinato funzionamento della pubblica amministrazione, ed è veramente da auspicare che tale problema venga considerato tra quelli preminenti nel quadro della sua riforma. Non si tratta di appesantire con nuove attribuzioni il Ministero dei lavori pubblici, ma di assicurargli i mezzi per esplicitare realmente le funzioni di responsabilità politica a livello governativo e parlamentare nel settore che gli è tradizionalmente proprio, come d'altra parte sembra richiesto anche da una corretta e razionale applicazione dell'istituto costituzionale della responsabilità ministeriale.

Molti colleghi si sono intrattenuti sui problemi del personale. È evidente che una più chiara e razionale definizione delle competenze e delle funzioni sarebbe di per sé sterile se poi mancassero gli strumenti idonei e adeguati per esercitare in concreto tali competenze e tali funzioni.

Il problema del personale è venuto assumendo sempre più, negli ultimi anni, un carattere di centralità strumentale rispetto alla generale problematica della politica dei lavori pubblici. Non credo vi siano molte cose da aggiungere all'impostazione che ne ha dato l'onorevole ministro nel suo discorso al Senato del 28 giugno. Si deve rilevare che il problema del personale dell'amministrazione dei lavori pubblici è un aspetto particolare del più generale problema del personale della pubblica amministrazione, e va inquadrato pertanto nei programmi di riforma della pubblica amministrazione, pur presentando in tale quadro taluni caratteri peculiari che riguardano soprattutto il problema dei tecnici.

Si tratta di adeguare lo stato giuridico ed economico del personale alle nuove esigenze rese evidenti dal grande sviluppo economico-sociale del paese: altrimenti la pubblica amministrazione, e particolarmente l'amministrazione dei lavori pubblici, sarà fatalmente vittima della concorrenza delle attività private e delle stesse attività parastatali. Il problema, già acuto allo stato attuale, diverrebbe veramente drammatico

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 OTTOBRE 1962

a non lontana scadenza se non si apprestassero gli opportuni rimedi con ogni possibile rapidità.

La situazione di fatto esistente rende ancor più altamente apprezzabile l'attività del personale attualmente in servizio, al quale sono dovute veramente l'ammirazione e la gratitudine del paese. Ma non si possono pretendere, a lungo andare, una abnegazione e uno spirito di sacrificio e di resistenza di fronte ai molteplici allettamenti dei settori privati e parastatali, che rasenterebbero veramente l'eroismo.

Sembra anche doveroso esprimere in questa sede il più vivo apprezzamento al mondo delle imprese e al mondo del lavoro che gravitano attorno alla sfera di attività dell'amministrazione dei lavori pubblici. Il nostro pensiero grato e riconoscente s'indirizza soprattutto ai lavoratori che più duramente sono impegnati nel complesso imponente di attività che fanno capo all'amministrazione dei lavori pubblici; il nostro commosso ricordo si rivolge ai caduti del lavoro, la nostra solidarietà agli invalidi e ai mutilati del lavoro.

Non pochi colleghi si sono soffermati con accenti vivamente critici sui dati del bilancio. Nella relazione scritta, veramente, si era manifestata qualche perplessità di fronte alla constatazione che il rapporto percentuale della spesa iscritta nel bilancio dello Stato segna per l'esercizio 1962-63 una notevole flessione, sia rispetto all'esercizio 1961-62, sia rispetto alla media degli esercizi dal 1955-56 in poi. Non si era mancato tuttavia di rilevare che i dati del bilancio dovevano essere integrati da una serie di dati successivi, dei quali il bilancio medesimo non aveva potuto tener conto, in quanto i nuovi stanziamenti di spesa erano stati perfezionati con provvedimenti legislativi successivi alla presentazione dello stato di previsione al Parlamento.

Basterà ricordare, fra i nuovi stanziamenti di maggiore consistenza, quelli relativi al piano per lo sviluppo della scuola e al piano per una sistematica regolamentazione dei corsi d'acqua naturali.

Deprecate esigenze di carattere straordinario hanno altresì imposto nuovi rilevanti stanziamenti per la ricostruzione e la rinascita delle zone colpite dal terremoto dell'agosto 1962. Ma si vorrebbe altresì rilevare che di fronte alla staticità in cifre assolute e alla regressione in termini relativi della spesa del bilancio dei lavori pubblici si pone un assai consistente incremento della spesa dell'« Anas » (dai circa 95 miliardi di lire

previsti per l'esercizio 1961-1962 ai circa 140 per quello 1962-1963); ora è noto che se il bilancio del Ministero e il bilancio dell'« Anas » sono formalmente cose distinte e diverse, in realtà da un punto di vista sostanziale essi confluiscono in una unica massa, la quale pertanto, nel confronto fra i due ultimi esercizi finanziari, sembra seguire una linea di sviluppo abbastanza soddisfacente.

Non per questo cadono del tutto i motivi di perplessità, dai quali scaturisce l'auspicio di più adeguati stanziamenti per l'esercizio futuro.

Uno degli argomenti più volte trattati nelle precedenti discussioni di bilancio riguardava la rigidità di quest'ultimo, apparendone praticamente impossibile una qualsiasi modificazione rispetto al testo presentato dal Governo al Parlamento. La critica non era certo infondata, e d'altra parte si ricollegava al particolare equilibrio delle voci dello stato di previsione, con l'accentuata prevalenza degli stanziamenti previsti da leggi speciali e degli stanziamenti disposti per far fronte a spese per limiti di impegno autorizzati in precedenti esercizi. Tuttavia l'esperienza dell'anno in corso ha dimostrato che si può, almeno in parte, rimediare agli inconvenienti più volte lamentati. Si fa riferimento in particolare alla nota di variazioni, con la quale è stata opportunamente incrementata la spesa per limiti di impegno a favore degli enti locali a decremento della spesa in dipendenza di danni bellici, a sua volta per altro sostanzialmente reintegrata in sede di variazioni al bilancio dello Stato per l'esercizio finanziario 1961-62. L'operazione non ha mancato di suscitare qualche appunto critico nella discussione svolta alla Camera; tuttavia non sembra giusto riconoscere l'opportunità e l'utilità sotto il profilo di una migliore qualificazione della spesa del Ministero, anche se, sotto un altro profilo, sembra meritevole della massima considerazione la richiesta di più adeguati stanziamenti negli anni avvenire per far fronte alle spese dipendenti da danni bellici.

Un altro recente caso in cui sono state finanziate opere pubbliche di qualche consistenza nell'ambito dei mezzi già messi a disposizione da leggi vigenti ci è stato offerto dal disegno di legge per la costruzione dei ponti sul Po.

Non pochi colleghi si sono occupati con notevole ampiezza dei problemi urbanistici. È stata generalmente riconosciuta l'importanza preminente che l'urbanistica è venuta

assumendo nell'ambito della politica dei lavori pubblici. Vi è stato, per la verità, qualche ironico apprezzamento nei confronti di quella che un collega ha ritenuto di poter chiamare « la setta degli urbanisti ». Non sembra veramente che l'ironia possa ritenersi giustificata: se le nostre città, le nostre regioni si sono sviluppate assai spesso con grande disordine, ci sarebbe da chiedersi se ciò sia dovuto al sorgere della cosiddetta setta degli urbanisti o non piuttosto al fatto che se ne sono largamente trascurati i suggerimenti e le indicazioni.

Sullo schema di disegno di legge per una nuova disciplina della materia urbanistica, sono stati molti, e talora comprensibilmente assai divergenti, gli interventi di colleghi: ricordo in particolare gli appunti vivacemente critici dell'onorevole Francantonio Biaggi; ma non è mancato in generale il riconoscimento della necessità di una nuova legislazione che si adegui meglio di quanto faccia la legge del 1942 alla nuova situazione e alle nuove necessità del paese.

Si è opportunamente richiamata l'attenzione sulla nuova coscienza urbanistica che è venuta maturando in questi ultimi anni, non soltanto ad un livello tecnico, ma anche come fatto di cultura nel senso più largo della parola. Si è altresì richiamata l'attenzione sulla maggiore consapevolezza acquisita in questo campo dagli amministratori degli enti locali, per cui sempre maggiore rilievo è venuta assumendo, accanto alla pianificazione urbanistica obbligatoria, anche quella facoltativa, che sembra rappresentare una delle migliori espressioni dell'autonomia comunale. È da confidare che tale sempre più largo affermarsi della pianificazione facoltativa incontri la maggiore comprensione da parte delle autorità che presiedono alla tutela degli enti locali.

Numerosi colleghi si sono a lungo soffermati sui problemi della viabilità, sia da un punto di vista generale, sia con riferimento a problemi particolari, talora di rilevantissimo interesse.

Quasi generale è stato l'apprezzamento dell'importanza del programma autostradale.

Sembra al relatore che si debba insistere sulla necessità di definire rapidamente la situazione delle strade che, in base alla legge n. 126, dai comuni devono essere trasferite alle province e dalle province allo Stato, ossia all'« Anas ».

È stato notato che circa il 72 per cento delle strade da trasferirsi dai comuni alle province sono già state effettivamente trasferite

mentre le statizzazioni delle strade provinciali non hanno ancora raggiunto il 50 per cento.

Così stando le cose, le amministrazioni provinciali si trovano soggette ad un sovraccarico di strade, mentre, d'altra parte, vi è il pericolo che i tronchi stradali dei quali è prevista la futura provincializzazione o la futura statizzazione siano trascurati per lungo tempo dalle amministrazioni attualmente proprietarie.

Sembra altresì doveroso insistere sulla importanza che ha avuto la legge 7 febbraio 1962, n. 59, concernente il riordinamento strutturale e la revisione dei ruoli organici dell'« Anas » ai fini di assicurare a questa ultima nuove più adeguate entrate di carattere ordinario, progressivamente crescenti nei successivi esercizi finanziari.

Certo, le esigenze della viabilità sono destinate a crescere con il progresso della motorizzazione, e sempre nuovi bisogni si prospettano sia nel campo della grande viabilità sia nel campo della cosiddetta viabilità minore.

Alcuni colleghi hanno giustamente insistito sulla particolare importanza della viabilità di accesso ai porti marittimi, con specifico riferimento ai porti della Liguria, su questo punto ricollegandosi anche alla discussione svolta in sede di Commissione ed in precedenza al Senato.

Per quanto concerne la viabilità minore, sembra doveroso rilevare l'importanza degli interventi dello Stato: è stato per altro notato da qualche collega che tali interventi talora possono essere utilizzati adeguatamente dagli enti locali per superare le difficoltà finanziarie in cui molti di questi si dibattono.

Si può a questo proposito osservare, sotto un profilo generale, che indubbiamente l'efficacia di buona parte degli interventi indiretti dello Stato in materia di lavori pubblici è largamente condizionata dall'efficienza degli enti locali chiamati a beneficiarne, e che un risanamento finanziario degli enti locali sarebbe altamente fecondo di benefici risultati anche dal punto di vista della politica generale dei lavori pubblici.

Ringrazio i colleghi che hanno dato un particolare contributo alla discussione soffermandosi sui problemi della circolazione. Fra gli altri ricordo, per l'interesse delle loro osservazioni, gli onorevoli Bardanzellu e Biagioni.

Un tema che la relazione scritta aveva trascurato e che per altro ha una fondamentale importanza nel quadro della politica

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 OTTOBRE 1962

dei lavori pubblici e dei trasporti è quello dei porti marittimi. Ringrazio in particolare l'onorevole Sinesio per l'ampiezza del suo contributo alla discussione su questo argomento. Come l'onorevole Sinesio ha rilevato, finora l'intervento dell'amministrazione dei lavori pubblici in tema di opere marittime è stato di entità alquanto modesta e comunque insufficiente, tenuto conto anche dell'impetuoso sviluppo del commercio estero che si svolge per una percentuale altissima via mare, raggiungendo già i 115 milioni di tonnellate di merci imbarcate e sbarcate.

L'onorevole ministro, nel suo discorso al Senato del 28 giugno, ha prospettato la necessità di pensare ad un piano dei porti, rilevando per altro che una loro sistemazione anche incompleta importa una spesa minima di 400 miliardi.

Sullo stesso argomento si sono soffermati diversi colleghi, sia sotto il profilo delle strutture portuali in sé e per sé considerate, sia sotto il profilo del collegamento dei porti con l'entroterra italiano ed europeo.

Ricordo anche il problema dei porti pescherecci, sul quale si sono particolarmente soffermati, fra gli altri, l'onorevole Boidi e lo stesso onorevole Sinesio.

In tema di opere igieniche, l'annunciata prossima presentazione di un piano degli ospedali va accolta con particolare soddisfazione. D'altra parte, la discussione che in tale specifica sede si svolgerà mi dispensa dal soffermarmi più a lungo su tale problema.

Il tema degli acquedotti è ritornato in diversi interventi come uno dei più sentiti e dei più urgenti. Ricordo in particolare gli interventi dedicati ai problemi dell'acquedotto pugliese dagli onorevoli Alba, Lattanzio, Sponziello e Cavaliere, i quali hanno insistito sulla necessità di utilizzare nuove disponibilità idriche.

Il ministro, adempiendo con lodevole tempestività un impegno assunto di fronte al Senato nel giugno scorso, ha presentato a quel ramo del Parlamento, fin dal 25 settembre, il disegno di legge che predispone un piano regolatore generale degli acquedotti in guisa da affrontare con criteri organici l'intero problema. Il clima particolarmente arido dell'estate scorsa ha contribuito ad accentuare, soprattutto in talune zone, la gravità di questo problema; nonostante le importanti realizzazioni conseguite negli ultimi 15 anni per effetto della legge n. 589, delle leggi per le aree depresse del centro-nord e della legislazione sulla Cassa per il mezzogiorno.

Un altro tema ampiamente trattato è stato quello dell'edilizia abitativa. Fra tutti, mi sia consentito ricordare l'appassionato intervento dell'onorevole Ripamonti.

In questo settore più manifestamente che in altri la politica dei lavori pubblici sta attraversando un periodo di transizione, avendo esaurito la loro efficacia i grandi provvedimenti legislativi approvati fra il 1949 e il 1954, e non apparendo ancora il nuovo quadro legislativo che potrà venire offerto dagli organi della programmazione. In tale situazione, lo stesso onorevole Ripamonti, come l'onorevole Ivano Curti, ha sottolineato la necessità di sollecitare l'iter di approvazione del disegno di legge n. 3569, recante norme per la liquidazione del patrimonio edilizio della gestione I.N.A.-Casa e per l'istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per i lavoratori.

Una funzione a sé stante spetta in questo quadro alla legge 30 dicembre 1960, n. 1676, recante norme per la costruzione di abitazioni per lavoratori agricoli. È da auspicare che tale legge possa avere in futuro un'attuazione più sollecita di quanto non sia sinora avvenuto.

Qualche collega ha ripreso il tema delle aree depresse del centro-nord, raccomandando nuovi interventi legislativi al fine di rendere possibile almeno il completamento delle infrastrutture già iniziate sulla base della legislazione vigente. Il problema nel suo complesso merita di essere riconsiderato nel quadro della programmazione economica generale, nell'attesa della quale, tuttavia, un provvedimento rivolto a soddisfare i più urgenti bisogni rimasti insoddisfatti, soprattutto là dove si tratti di completamenti di opere, sembrerebbe quanto mai opportuno.

Ho cercato di svolgere qualche considerazione sui temi che più comunemente sono stati trattati nel corso della discussione. Mi rendo conto che anche sotto tale profilo la mia risposta è incompleta, e me ne scuso con i colleghi che con tanta ampiezza e con tanta passione sono intervenuti nel dibattito. Li ringrazio tutti per il contributo che hanno dato all'approfondimento dei problemi dell'amministrazione dei lavori pubblici.

L'attività legislativa ed amministrativa che fa capo al Ministero dei lavori pubblici è stata e continua ad essere particolarmente intensa, al di là delle stesse cifre del bilancio. Rivolgo un fervido voto augurale all'onorevole ministro che con grande larghezza di vedute ha impresso un nuovo impulso a tale attività; estendo l'augurio ai suoi colla-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 OTTOBRE 1962

boratori e in primo luogo agli onorevoli sottosegretari. (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro dei lavori pubblici.

SULLO, *Ministro dei lavori pubblici*. Signor Presidente, onorevoli deputati, tra pochi mesi questa Camera, a termini della Costituzione, sarà rinnovata ed una nuova Assemblea prenderà in esame il bilancio di previsione per il 1963-64, confortata dall'azione di un altro governo.

Questo è il limite obiettivo presente al mio spirito nel momento in cui mi accingo alla replica conclusiva di un dibattito che, se, come era naturale, è stato costellato di interventi episodici su importanti questioni particolari, pure ha avuto il pregio di impostare, attraverso la relazione dell'onorevole Baroni come negli interventi degli onorevoli Arenella, Angelini, Boidi, Francantonio Biaggi e Cianca, e soprattutto degli onorevoli Ripamonti, Giovanni Lombardi, Ivano Curti e Alessandrini, i grandi temi di una politica moderna delle opere pubbliche.

Essendo noi ormai alla fine della legislatura, dovrei perciò rinunciare ad indicare una qualche linea di azione consigliabile per il futuro?

Non vorrei essere così drastico.

Il nostro lavoro può sempre proficuamente preparare quelle scelte definitive che spetteranno ad altri. Anche l'attività legislativa ha i suoi tempi tecnici, come tempi tecnici esistono per tutte le altre attività umane.

Se per tutti gli alberi che l'agricoltore pianta, la condizione essenziale fosse che ne dovesse raccogliere egli stesso i frutti, l'alboricoltura ne sarebbe gravemente compromessa.

Sic vos non vobis!: è il nostro motto. Tuttavia, per affrontare qualcuno dei problemi di fondo, consentitemi di fare il punto, alla luce significativa delle cifre, sull'andamento quantitativo e qualitativo delle opere pubbliche in Italia nell'ultimo periodo.

Mi servirò di dati non ancora noti al pubblico, ma già elaborati dall'Istituto centrale di statistica in preparazione dell'*Annuario 1962* della attività edilizia e delle opere pubbliche e relativi al 1961, nonché di dati provvisori del 1° semestre 1962.

Per la prima volta, da molti anni a questa parte, l'importo globale dei lavori eseguiti nell'anno segna una stasi, anzi un leggero regresso rispetto all'anno precedente: 793 miliardi nel 1961, contro 795 nel 1960, 770 nel 1959 e 616 nel 1958. Ho detto lavori eseguiti: ma la cifra più significativa è quella dei

lavori iniziati, ove la flessione è più marcata e rivelatrice di una tendenza che trova origine nel 1960. Ecco la successione dell'importo dei lavori iniziati nell'anno: 1958-miliardi 764, 1959-847, 1960-820, 1961-763.

Il fenomeno trova conferma accentuata nei dati mensili che ho potuto acquisire fino al giugno del 1962, che lasciano prevedere una flessione per il 1962, se si procederà con lo stesso ritmo, più robusta che per il 1961. A fronte di 359 miliardi di opere (lavori eseguiti) nel gennaio-giugno 1961, figurano appena 314 miliardi nel gennaio-giugno 1962. La diminuzione è equamente ripartita tra le opere pubbliche e le opere a finanziamento pubblico.

Insomma: si deve registrare una crescente riduzione del volume delle opere pubbliche che è tanto più grave se si considera che, per effetto della lievitazione dei prezzi, a parità di importo globale, il volume effettivo di opere diminuisce.

La flessione diventa più vistosa se viene riferita alle giornate-operaio. Dai 76 milioni di giornate del 1957, salimmo a 91,295 nel 1958 per stabilirci a 92,585 nel 1959, iniziando quindi una rapida discesa che ci ha portato a 85,284 nel 1960 ed a 78,821 nel 1961. Nel 1962, i dati del primo semestre segnano ancora una diminuzione del 20 per cento, rispetto ai dati del corrispondente periodo 1961: 30,489 contro 37,955.

Qui cade acconcia la domanda: quanto del decremento della occupazione operaia discende dall'aumento dei costi? Quanto dal diminuito volume globale della produzione? E quanto infine dall'incremento della produttività dovuto alla crescente meccanizzazione?

Non si può negare la presenza di alcuno di questi tre fattori. Io inclinerei tuttavia a credere che il terzo — l'incremento della produttività — sia il fattore più determinante.

La flessione delle opere pubbliche non è generale e ha cause che possono essere facilmente individuate. Bisogna perciò passare ad una analisi dei settori, per ricavare conclusioni corrette. Vi sono settori in progresso e settori in regresso.

I lavori stradali sono in costante aumento, così da essere raddoppiati nel giro di un quinquennio. I lavori eseguiti che ammontavano a 110 miliardi nel 1957 sono saliti a 218 miliardi nel 1961, passando per la seguente successione 134 (1958), 151 (1959), 195 (1960).

La tendenza semestrale è volta ad ulteriore aumento, perché si registrano, col primo

semestre 1962, 87 miliardi di opere contro 85 miliardi dell'anno precedente.

Prezioso è a tale proposito il confronto con la successione dei dati della occupazione operaia del settore delle strade, che ci prova, se non lo sapessimo anche da altre fonti, che il processo di meccanizzazione è assai spinto nelle opere stradali. Infatti, le giornate-operaio che erano 22 milioni 798 mila nel 1957, salirono a 29,100 nel 1958 per ridiscendere a 23,786 nel 1959, a 22,168 nel 1960 ed a 22,229 nel 1961. Interessante rilevare che all'incremento di opere registrato per il primo semestre 1962, corrisponde una netta diminuzione di giornate-operaio, da 10,308 a 8,952!

Insomma, per adoperare una immagine efficace: per un volume doppio di opere (facendo riserva della lievitazione dei prezzi), bastano, un quinquennio dopo, lo stesso numero di giornate lavorative!

Vale la pena di segnalare che dei 218 miliardi di lavori eseguiti sulle strade, 146 sono da attribuire al Ministero dei lavori pubblici, 10 al Ministero del lavoro (cantieri), 19 alla Cassa per il mezzogiorno e 40 agli enti locali (regioni, comuni, province).

Il settore stradale è in decisa espansione come comprova anche la circostanza che il volume delle opere iniziate (241 miliardi) è sensibilmente superiore al volume delle opere eseguite. Non vi ha dubbio che le opere stradali rappresenterebbero, in caso di recessione, un volano molto efficace, anche se va sottolineata la ormai diminuita proporzionalità tra l'incremento del volume delle opere e l'incremento della occupazione.

I lavori eseguiti nell'anno 1961, sono pressoché stazionari (con lievi punte in aumento che compensano appena il rincaro dei prezzi) nei settori della edilizia pubblica, delle bonifiche e delle opere igienico-sanitarie.

Nella edilizia pubblica, siamo giunti a 111 miliardi di lavori eseguiti contro 104 dell'anno precedente, ma i nuovi lavori iniziati sono per 110 miliardi come per il 1960. Concorrono per 65 miliardi il Ministero dei lavori pubblici, per 15 miliardi gli altri ministeri, per 18 miliardi gli enti locali, in proporzione non diversa sostanzialmente dagli anni precedenti. I lavori ultimati segnano già una punta in discesa rispetto al 1960 (97 miliardi contro 104).

Nelle bonifiche vi è un discreto balzo in avanti nei lavori eseguiti (92 miliardi contro 79), mentre i lavori iniziati si mantengono stabili rispetto all'anno precedente (101 contro 97). Il balzo in avanti è dovuto pressoché

esclusivamente ai programmi della Cassa per il mezzogiorno. Questa ha iniziato lavori per 41 miliardi nel 1959, per 64 miliardi nel 1960 e per 75 miliardi nel 1961. Naturalmente i lavori effettivamente eseguiti procedono con la dovuta progressione: rispettivamente per 48,52 e 64 miliardi. L'apporto del Ministero dell'agricoltura per la gestione diretta oscilla tra i 15 e i 20 miliardi. Comunque, le opere di bonifica ultimate nel 1961 (i tempi tecnici sono ovviamente molto lenti) raggiungono la punta più elevata: 95 miliardi contro i 50-70 degli anni precedenti.

Positiva è altresì, anche se moderata, la valutazione che deve farsi per le opere igienico-sanitarie. Sono progressi modesti, invero, tenute presenti le esigenze del paese di acquedotti, di fognature e di ospedali, ma vanno registrati con piacere.

Siamo in crescendo. Dai 47 miliardi del 1956, siamo passati a 56 miliardi nel 1957, a 60 miliardi nel 1958, a 71 miliardi nel 1959, a 75 miliardi nel 1960, a 86 miliardi nel 1961.

All'importo globale del 1961, il Ministero dei lavori pubblici concorre con circa 36 miliardi di opere eseguite, con 25 miliardi la Cassa per il mezzogiorno, mentre 14 miliardi derivano dai grandi comuni e dai capoluoghi di provincia, 6 da altri enti locali e 5 da enti pubblici vari.

La distribuzione dice che la Cassa per il mezzogiorno ha assunto una partecipazione di tale entità nel campo delle opere igienico-sanitarie che nessuna seria programmazione nazionale è possibile senza un coordinamento avveduto con l'attività della Cassa stessa.

Il settore che, all'inverso, ha segnato — e continua a segnare — una netta diminuzione è quello delle abitazioni costruite per conto dello Stato (e di altri enti pubblici) o con il contributo dello Stato. Le cifre sono impressionanti. Nel 1959 i lavori eseguiti furono dell'importo di 252 miliardi. Sono scesi a 211 miliardi nel 1960 ed a 163 miliardi nel 1961.

Più allarmante è il dato del primo semestre 1962: appena 56 miliardi di opere contro 85 miliardi del corrispondente periodo del 1961! Di questo passo, alla fine dell'anno si discenderà a 100 miliardi. Né v'era da attendersi di meglio in quanto i lavori iniziati nel 1961 erano dell'importo di 122 miliardi contro 252 del 1958, 242 del 1959 e 203 del 1960.

Il calo è dovuto in parte alla diminuita attività del Ministero dei lavori pubblici, in parte, ed assai di più, alla stasi dell'I.N.A.-Casa.

I lavori pubblici sono passati dagli 89 miliardi del 1959, ai 90 del 1960 per scendere ai 63 miliardi del 1961. L'I.N.A.-Casa è discesa precipitosamente dai 133 miliardi di lavori iniziati nel 1959 ai 96 miliardi del 1960 ed ai 45 miliardi del 1961!

Questo regresso dell'edilizia popolare — si dice da alcuni — è compensato dal fiorire dell'edilizia privata non sovvenzionata. E si citano cifre che meritano, certo, considerazione. Si rileva che nel 1961, in complesso, le abitazioni costruite sono state 298.863, di cui 296.751 residenziali e che perciò è stato registrato un aumento del 4,7 per cento rispetto all'anno precedente, mentre, sempre secondo la fonte A.N.C.E., il numero dei vani costruiti è stato di 2.120.309, superiore di circa 116.000 unità, pari al 5,8 per cento, al 1960.

Tuttavia, la carenza di un adeguato volume di edilizia popolare non è meno dannosa. In primo luogo, un aumento del 4,7 per cento delle abitazioni del 1961 rispetto al 1960 non può dirsi sufficiente, per eliminare le nostre deficienze abitative, tanto più che viene denunciata anche per il 1961 una tendenza a costruire fabbricati con cubatura maggiore e con un maggior numero di vani per abitazione. L'incremento è tuttavia riferito ad una annata nella quale il numero delle abitazioni ultimate con il contributo dello Stato è rimasto sostenuto: ben peggiore sarà la situazione nel 1962; tanto più che nel complesso si è giunti ad una stabilizzazione quanto ad abitazioni costruite (1959: 292.816; 1960: 290.577; 1961: 296.751). In secondo luogo, se è indubitabile che il numero di vani costruiti nel 1961, secondo l'A.N.C.E., è elevato, raggiungendo il traguardo di 2.120.309 unità, tutto lascia credere che la carenza dell'edilizia sovvenzionata abbia aggravato i problemi del caro-affitto, ed abbia lasciato insoluto il disagio di talune regioni, ove l'indice di affollamento è ben superiore alla media nazionale, nonché di ceti sociali il cui reddito non consente di pagare canoni di affitto cari.

Le statistiche del 1961 ci danno anche il quadro della ripartizione dei lavori pubblici tra lo Stato e gli enti. Su 793 miliardi gli enti locali partecipano (in proprio) con circa 107 miliardi di lavori eseguiti; la Cassa per il mezzogiorno con 108; l'I.N.A.-Casa, in un anno che abbiamo definito di magra, con 71; i vari ministeri con 115 miliardi, ripartiti tra agricoltura (25), trasporti (33), lavoro (21), poste (11) ed altri ministeri (24).³ Il Ministero dei lavori pubblici ha promosso, diret-

tamente e con contributi agli enti locali, opere per 373 miliardi.

Non è senza motivo questo rilievo. Una politica delle opere pubbliche che lasci senza coordinamento sostanziale, sia nella fase della programmazione che della esecuzione, oltre il 50 per cento delle opere è inefficace, anzi assurda.

Ad evitare errori di interpretazione dichiaro una volta per tutte che non sono contrario, ma sono sinceramente favorevole all'esistenza di enti che, con una ben definita autonomia, realizzino questo o quell'aspetto del programma generale delle opere pubbliche.

SCHIANO. Occorre, però, un coordinamento.

SULLO, *Ministro dei lavori pubblici*. Attenda un momento e vedrà che siamo d'accordo.

Mi pare che questo postuli anche una ferma volontà politica permanente dell'Assemblea, poiché le leggi non le approva il Governo, ma il Parlamento.

Ritengo anche io, come ha messo in luce di recente il presidente del Consiglio di Stato, che la vera democrazia si esprime in una ampia articolazione di organi ed enti; ma, anche io, aggiungo che « questa articolazione esige, però, per la saldezza dell'ordinamento, unitarietà e coerenza di indirizzo e di azione ».

In conseguenza, nessuna preclusione a che anche in futuro l'I.N.A.-Casa, sia pure trasformata, costruisca case popolari e che la Cassa per il mezzogiorno costruisca acquedotti e fognature e strade ed ospedali e porti.

A patti e condizioni.

La prima condizione è che non siano gli enti ad offrire, per un mero coordinamento formale, il proprio programma settoriale, ma sia l'autorità statale responsabile ad offrire la piattaforma da cui il programma settoriale discende.

La seconda condizione è che i sistemi di gestione delle opere siano per quanto possibile unificati, per la pubblica amministrazione e per gli enti. Unico deve essere il capitolato generale, unico il metodo per le licitazioni, per le gare, per gli appalti, per la conduzione dei lavori, per i rapporti con i costruttori, unico l'albo dei costruttori e identica la sua utilizzazione, unico il sistema dei collaudi e la selezione dei collaudatori.

La terza condizione è che il Ministero dei lavori pubblici abbia un effettivo potere di controllo e di vigilanza dal punto di vista tecnico, sugli enti che operano nel campo dei lavori pubblici. Si veda l'esempio dell'I. N. A.-Casa. Quando ero ministro del

lavoro, pur esercitando la vigilanza sull'ente, mancavo degli strumenti tecnici per rendermi conto della fondatezza di lagnanze e di critiche. Come ministro dei lavori pubblici manco degli strumenti giuridici. Eppure gioverebbe all'I. N. A.-Casa stessa ricevere direttive tecniche precise e rispondere ad una autorità responsabile. Gioverebbe inoltre al Ministero dei lavori pubblici acquisire esperienze tanto benemerite. Ciò eliminerebbe ombre e sospetti ed incoraggerebbe la chiarezza.

Se queste tre condizioni saranno rispettate, il Ministero dei lavori pubblici potrà rinunciare alla gestione diretta di molte opere, assicurando invece coerenza di programmazione ed armonia di esecuzione. In caso diverso esisterà, accanto al Ministero dei lavori pubblici tradizionale, una serie di istituzioni come il ministero dei lavori pubblici per l'Italia meridionale, il ministero dei lavori pubblici per la edilizia popolare, il ministero dei lavori pubblici per la lotta alla disoccupazione mediante l'assistenza e così via.

Mi sono trovato di recente a Paola. Si discuteva dell'acquedotto. Intervenero anche i tecnici del Genio civile che danno sempre la loro consulenza in questi casi. Vi era il Presidente del Consiglio. Vi ero anch'io come ministro dei lavori pubblici. Io ho dovuto ascoltare tutto come spettatore, perché, in effetti, sull'acquedotto non avevo nulla da dire *ex professo*, né potevo decidere alcunché poiché vi è una istituzione che finisce per sottrarre totalmente la materia degli acquedotti alla competenza del Ministero dei lavori pubblici.

SCHIANO. Da qui la necessità, ripeto, del coordinamento.

SULLO, *Ministro dei lavori pubblici*. Quanto alla localizzazione regionale dei lavori eseguiti nel 1961, la situazione è la seguente con arrotondamenti al centinaio di milioni.

Per il Piemonte, risultano spese per opere pubbliche miliardi 35,5; per la Valle d'Aosta, 5,0; per la Liguria, 28,6; per la Lombardia, 68,3; per il Trentino, 11,6; per il Veneto, 61,0; per il Friuli, 19,7; per l'Emilia, 56,7. Complessivamente risultano spesi per l'Italia settentrionale 286,4 miliardi.

Per le Marche risultano spesi 21,8 miliardi; per la Toscana, 69,0; per l'Umbria, 13,1; per il Lazio, 94,3. Complessivamente risultano spesi per l'Italia centrale 198,2 miliardi.

Per gli Abruzzi la relativa spesa è stata di 29,5 miliardi; per la Campania, di 72,6; per le Puglie, di 36,5; per la Basilicata, di 23,8; per la Calabria, di 46,6. Complessivamente la spesa per l'Italia meridionale è stata di 209,0 miliardi.

Per la Sicilia sono stati spesi 64,3 miliardi e per la Sardegna 35,1. La spesa complessiva per l'Italia insulare è di 99,4 miliardi.

Come si può rilevare, nonostante la Cassa per il mezzogiorno, e la presenza di due regioni a statuto speciale, Sicilia e Sardegna, le spese per opere pubbliche nel sud e nelle isole superano di poco il 39 per cento, percentuale che, se rispetta il parametro della popolazione, non può dirsi del tutto soddisfacente quando si considerano le esigenze di infrastrutture e i bisogni sociali dell'Italia meridionale.

L'analisi che ho presentato alla Camera mi induce a formulare il voto che la politica delle opere pubbliche costituisca in futuro un tutto armonico, che si inquadri e discenda dalla programmazione generale.

Una politica delle opere pubbliche è essenziale per una programmazione economica organica per tre ordini di ragioni.

Lo sviluppo economico richiede una costante opera di adeguamento delle infrastrutture. Dalle strade ai porti, dalla difesa dei fiumi alle idrovie, dagli aeroporti alle ferrovie, emerge ad esempio la necessità di una visione sintetica ed integrale dei mezzi di comunicazione, che condiziona lo stesso processo industriale e l'arricchimento delle attività terziarie. La trasformazione agricola richiede a sua volta nuove forme di intervento per la bonifica e l'irrigazione. Per questa via, la spinta maggiore all'investimento viene dalle zone più ricche, né può essere trascurata; ma la politica di sviluppo, se è lungimirante, deve tendere a diffondere equilibratamente le infrastrutture anche nelle zone più depresse, ma suscettibili di trasformazioni.

Lo sviluppo sociale, dal canto suo, richiede che le comunità urbane e rurali non siano lasciate ancora a lungo senza elementari e fondamentali attrezzature di civile convivenza. Urgono ospedali e acquedotti e fognature e impianti elettrici e case per le categorie più trascurate e per le regioni più sfortunate. E lo sviluppo sociale diviene esso stesso elemento condizionante del processo economico.

Ed infine, i fenomeni di alta e di bassa congiuntura possono consigliare, a volta a

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 OTTOBRE 1962

volta, ora un rallentamento ora un acceleramento dei programmi, al fine di non danneggiare lo sviluppo industriale o di rinviare la domanda.

Se è così, e non può che essere così, la politica dei lavori pubblici deve essere realizzata attraverso grandi piani di settore, tutti pluriennali, coordinati fra di loro e funzionali rispetto alle esigenze economiche e sociali, nazionali e regionali, nel quadro della programmazione economica generale.

La formulazione dei piani presuppone l'ordine delle priorità relative. I piani devono consentire nella loro attuazione una certa elasticità di concentrazione nel tempo o di dilatazione, per non entrare in conflitto con la congiuntura. I piani nazionali di settore così visti non contraddicono alle esigenze di programmazione economica generale, né di articolazione territoriale, con il contributo attivo degli enti locali (regione, provincia, comune).

Continuando a vivere alla giornata, finanziando oggi una idrovia, domani una strada, oggi una autostrada e domani una ferrovia, oggi un porto e domani un aeroporto, oggi un acquedotto e domani una fognatura, oggi un preventorio e domani un ospedale, sotto la spinta di pressioni settoriali e regionali, sotto l'influenza degli elettori più tempestivi, si rischia di spendere di più, di accrescere le sperequazioni e di creare remore al processo equilibrato di sviluppo.

Se c'è un piano pluriennale per gli acquedotti, si costruisce l'acquedotto funzionale per una zona, al minore costo e con il massimo di efficienza.

Se il piano non c'è, il comune isolato ed attivo fa da sé, spendendo di più, mentre il comune negligente rimane in attesa del miracolo.

Se c'è un piano pluriennale per gli ospedali, che stabilisce gli obiettivi regionali e distrettuali di spedalizzazione, e finanzia tutte e sole le iniziative che realizzano questi obiettivi, la selezione delle domande è più agevole e si apre la strada anche alla presenza surrogatoria dello Stato dove mancano iniziative. In caso diverso, i mezzi pubblici andranno ad accrescere il benessere di ricche popolazioni, mentre il malessere delle povere resterà senza cura.

I piani pluriennali eliminano, almeno in parte, l'elettoralismo. Quando gli elettori sanno che la priorità è solo questione di mesi o di qualche anno, non si creano tragedie. E l'attesa è sostenibile.

I mesi di attesa (o gli anni) possono essere nel frattempo impiegati per buoni progetti, sul terreno, preceduti da studi preparatori, che rendono più celere l'esecuzione mentre, ora, il progetto affrettatamente posto in essere dopo la comunicazione dello stanziamento prelude di norma a molte varianti che costano milioni e miliardi sciupati.

Rebus sic stantibus, alla luce delle statistiche che ho fornito, credo che tra la fine dell'attuale legislatura e la prossima occorrerà programmare interventi pluriennali adeguati per i porti e le idrovie, ai fini dello sviluppo economico, e per gli ospedali, per gli acquedotti e le fognature per obiettivi sociali. Un capitolo a sé è quello della casa che è insieme economico e sociale.

Vi è una domanda preliminare: la spesa attuale per opere pubbliche merita un'espansione? O ha già raggiunto il limite massimo?

Risponderò non con le mie valutazioni, ma con quelle che si possono dedurre da una attenta lettura della nota *Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano* presentata dal ministro del bilancio al Parlamento il 22 maggio 1962.

Le opere pubbliche che rappresentavano nel 1950 l'11 per cento degli investimenti lordi (non sono comprese le abitazioni né i trasporti) sono discese nel 1961 alla percentuale del 9 per cento. Il saggio di incremento annuo risulta essere del 7,1 per cento: il più basso di tutti, insomma.

Ancora più grave è la valutazione territoriale. Mentre il tasso medio di sviluppo delle opere pubbliche per il decennio risulta dell'8,81 per cento, esso sale a 11,97 per cento per l'Italia nord-occidentale, si mantiene al 10,31 per cento per l'Italia nord-orientale e centrale e scende al 6,29 per cento per l'Italia meridionale e insulare.

Per questo motivo, la nota propone di intensificare l'intervento pubblico nel campo dei servizi pubblici e testualmente si esprime così: « Nell'assicurare a tutti un livello civile di vita, l'azione diretta dello Stato, in quanto si tratti di problemi di sua pertinenza, deve essere rafforzata ».

Non c'è dubbio che l'acquedotto, la fognatura, l'ospedale appartengono a questa categoria ed hanno diritto di priorità.

Viene subito dopo una seconda domanda: è vero che, pur ottenendo stanziamenti, l'amministrazione dei lavori pubblici non spende? Che c'è un congelamento delle risorse?

Emerge così il piuttosto artificioso problema dei « residui ».

È un problema in gran parte artificioso perché dipende dalla errata tecnica legislativa. L'opera pubblica ha bisogno, per la sua ultimazione dal giorno della ideazione, di un periodo di tempo che oscilla tra i tre ed i sei anni. Se tutta l'occorrenza viene stanziata in uno o due esercizi, fatalmente si determineranno residui passivi, cioè impegni cui non può seguire immediatamente il pagamento. Tuttavia, a lungo andare si determina un certo equilibrio. Le somme pagate nell'anno non superano il 20-30 per cento degli stanziamenti di competenza, mentre una somma maggiore, in senso assoluto, viene pagata sui residui.

Valga l'esempio degli ultimi quattro anni. Nel 1958-59, su un bilancio di 233 miliardi si pagarono appena 73 miliardi di competenze e 127 sui residui; nel 1959-60, su 373 miliardi si pagarono 97 miliardi di competenze e 124 sui residui; nel 1960-61 su 318 miliardi 118 e 176 rispettivamente; nel 1961-62 su 341 miliardi 118 e 137, cioè 255 in totale.

Certo, a prima vista può destare sorpresa che il mio Ministero abbia oggi un complesso di residui di 624 miliardi.

Eppure, basta approfondire per stupirsi di meno. Dei 624 miliardi i veri residui (disponibilità non ancora impegnate) sono solo 209 miliardi. Gli altri 414 miliardi sono relativi ad impegni formalmente assunti e non soddisfatti: 170 di essi si riferiscono ad annualità (che affluiscono alla Cassa depositi e prestiti quando le opere sono già compiute da un pezzo), 131 ad impegni molto frazionati assunti dai provveditorati e 105 dall'amministrazione centrale.

I 209 miliardi di residui effettivi riguardano principalmente la viabilità provinciale (per 53 miliardi), la cui legge ha avuto un lento rodaggio, le abitazioni malsane, che hanno un difficile iter di appalti (per 33 miliardi), il molo di Trieste (per 18 miliardi), le nuove costruzioni ferroviarie (per oltre 6 miliardi), gli istituti di prevenzione e di pena (8 miliardi) nonché opere di competenza dei provveditorati per 61 miliardi e annualità per 11 miliardi.

Se l'onorevole Presidente lo consente, consegnerò all'ufficio resoconti, per la pubblicazione in allegato al resoconto della seduta, alcune tabelle.

PRESIDENTE. Sta bene, onorevole ministro.

SULLO, *Ministro dei lavori pubblici*. La ringrazio.

Non nego che si possa accelerare, entro un certo limite, le procedure, ma non nella mi-

sura che superficiali osservatori possono immaginare.

Sarebbe invece consigliabile l'emanazione, d'accordo con il Tesoro, di norme secondo le quali l'amministrazione dei lavori pubblici avesse facoltà, conoscendo in anticipo gli stanziamenti di anni venturi, di assumere impegni tempestivi, così da evitare la formazione di buona parte dei « residui ».

Ad una terza domanda bisogna rispondere: se per attuare un programma di opere pubbliche come quello che ci viene richiesto al fine di agevolare lo sviluppo economico e sociale bastino le strutture esistenti. Anche noi rispondiamo, come l'onorevole La Malfa, che « non basta espandere le strutture esistenti » e che « occorre tener conto che le insufficienze di tali strutture non sono tali da poter essere eliminate soltanto con l'aumento delle loro dimensioni e caratteristiche inalterate, ma spesso richiedono, per ragioni di efficienza e correlativamente di economicità, trasformazioni qualitative di grande portata ».

Il mutamento di strutture dovrebbe portare anche ad un miglioramento effettivo della moralità generale.

Io non credo, per verità, alla moralizzazione ordinata per circolare ministeriale, né penso, d'altra parte, che migliori strutture automaticamente eliminino il male dell'animo degli uomini. Sono due eccessi di ottimismo, entrambi semplicistici, anche se alla prima posizione accedono taluni « puritani » liberali ed alla seconda taluni marxisti.

Ma le strutture — questo sì — possono agevolare la ricerca, che è sempre individuale e personale, di un migliore equilibrio morale. Le strutture possono diminuire il pericolo delle tentazioni.

Si prenda, ad esempio, la paradossale situazione delle amministrazioni quanto alla progettazione. Per mancanza di mezzi e per affrettare le spese si è giunti perfino — in taluni casi — a chiedere l'ausilio di costruttori e delle loro attrezzature.

Ho dovuto richiamare le amministrazioni dipendenti. Un sistema siffatto spinge a programmare le opere che interessano questo o quel costruttore e non la collettività. Pone in vantaggio il costruttore-coadiuvante rispetto ad altri, estranei alla collaborazione. Crea il presupposto per intromissioni scandalose. Tante volte, poi, si ricorre all'appalto concorso. Altri inconvenienti. Per opere di ordinaria amministrazione si moltiplicano le spese, perché ciascuna impresa redige un progetto che potrebbe agevolmente redigere l'amministrazione. Si moltiplicano le liti: il

molo VII di Trieste insegna. E l'opera finisce dopo decenni.

Ho già accolto l'idea del concorso per il progetto. Il Consiglio dei ministri ha approvato un regolamento. Ma a me pare essenziale riprendere in esame l'idea del « fondo progetti ». È necessario dotare l'amministrazione di mezzi affinché possa elaborare in proprio buona parte dei progetti di cui ha bisogno, con la collaborazione (se bisogna) di consulenti esterni.

Ai funzionari dell'amministrazione dovrebbero essere concessi incentivi e premi di progettazione.

Ed a proposito di progetti, bene ha fatto il comitato promotore della conferenza nazionale edilizia a prevedere di approfondire la progettazione integrale.

Già come ha scritto il professore Valle, altri esperimenti si sono avviati verso la standardizzazione degli oggetti edilizi e delle attrezzature, come verso la semplificazione delle procedure esecutive di cantiere e dei tempi verso la selezione e l'orientamento professionale dei lavoratori, il controllo economico-quantitativo della produzione, la pianificazione descrittiva (progettuale) ed operativa.

Andiamo incontro in Italia all'accentuarsi della carenza di manodopera edilizia. Saremmo ciechi se non favorissimo, anche con idonei provvedimenti legislativi, la prefabbricazione.

Da ciò, come è stato notato in occasione del primo rapporto sul progetto edilizio sperimentale redatto dal Comitato per la produttività edilizia a cura del mio Ministero, scaturiscono tre indicazioni fondamentali.

La prima di esse è che la necessaria premessa all'industrializzarsi della costruzione risiede in un'azione sistematica di standardizzazione a carattere integrato dei suoi elementi o parti: tale azione deve essere sistematica, perché appoggiata ad una base teorica che assicuri alle produzioni cui si applica — fra l'altro — il requisito della varietà (requisito potenziato pure dalla cosiddetta « segmentazione del mercato ») e integrata in quanto capace di conferire loro l'attitudine ad inserirsi naturalmente nei potenziali discorsi compositivi solo congetturalmente intravvisti dall'atto del disegno.

La seconda è che in regime di fabbricazione di serie delle parti della costruzione e nel quadro della standardizzazione, lo studio delle stesse non può che concepirsi come attività altamente specializzata di gruppo, attività da condursi rigorosamente secondo

le procedure ormai classiche del disegno industriale o disegno del prodotto. Questo punto risolveva la questione, purtroppo ancora sul tappeto, della formazione di *designers* e di tecnici sensibili e adeguatamente preparati in ordine ai problemi della produzione industriale tanto d'officina che di cantiere: questione non più differibile e da affrontare con chiarezza di intenti se veramente interessa che le aperture oggi offerte si risolvano in strumento operante di cultura, e non in esperienze di arido tecnicismo.

La terza indicazione è, infine, che l'azione di *planning* rivolta al cantiere, già implicitamente in essere come aspetto finale dello studio dei prodotti di serie, conviene sia resa esplicita in occasione dello studio combinatorio delle parti (nuovo modo della progettazione architettonica a carattere esecutivo), studio questo che è da articolare nei due momenti del progetto descrittivo e del programma operativo.

La progettazione agevolerà, come ho detto al Senato, l'esecuzione buona dell'opera. Qualcosa abbiamo ottenuto con la media compensata e con il nuovo capitolato generale di appalto, ma molto di più potremmo ottenere se ristrutturassimo il Ministero dei lavori pubblici, attribuendo le responsabilità (gli onori e gli oneri naturalmente) ai funzionari che operano in concreto, eliminando gli accertamenti che annullano ogni ansia di bene operare.

Proprio di recente ho fatto una scoperta preoccupante, che cioè per la legge Tupini e per altre leggi, come per la sistemazione delle strade provinciali, gli elenchi per le ditte da invitare dovevano venire a Roma, al Ministero. Ho immediatamente disposto perché l'approvazione fosse attribuita agli uffici del genio civile.

Debbo confessare che la scoperta è stata casuale, trovandomi in giro in una provincia ed essendomi stato fatto rilevare con stupore che tutto era concentrato a Roma.

Bisognerebbe lavorare ancora per assicurare altre forme di decentramento che consentano ai funzionari che decidono di assumere in pieno le loro responsabilità, assai spesso la decisione effettiva spettando invece a funzionari i quali non figurano nel fascicolo ufficiale.

Così una maggiore indipendenza del Consiglio superiore dei lavori pubblici dall'autorità politica, pur nel rispetto dei compiti che l'autorità politica deve assumersi, ed una migliore divisione delle funzioni (in cordiale collaborazione) tra Consiglio superiore dei

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 OTTOBRE 1962

lavori pubblici da un lato e Consiglio delle ricerche dall'altra sono sommamente auspicabili. Il problema dei rapporti e della distinzione tra Consiglio superiore dei lavori pubblici e Consiglio nazionale delle ricerche andrebbe ripreso in esame. La creazione alle dipendenze del Consiglio superiore dei lavori pubblici di centri di sperimentazione (che mancano), di centri di studi statistici (che zoppicano), di centri di indagine e di divulgazione (che vivacchiano) aprirebbe la strada a una nuova fase nella pur ricca di luci vita del Ministero di porta Pia.

Ma per fare questo ed altro, per avvicinare questi problemi al paese, per far comprendere ai partiti politici, alle masse popolari che questi problemi tecnici condizionano i progressi economici e sociali, era necessaria qualche iniziativa che uscisse dal chiuso degli uffici e ponesse l'accento su questi temi, così suggestivi.

Di qui, il mio interessamento per la conferenza nazionale per l'edilizia, organizzata dall'IN-ARCH con il patrocinio del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Anche in questa conferenza, qualcuno ha voluto vedere oscuri pericoli. Che pericolo c'è se i tecnici delle pubbliche amministrazioni si incontrano con gli architetti, gli ingegneri e gli urbanisti, con i costruttori e con i lavoratori per presentare al futuro Parlamento ed al futuro Governo la vasta gamma dei problemi dell'edilizia, oggi, e le possibili soluzioni? che pericolo c'è se si esce dall'episodico e si tenta una sintesi?

Non torneremo più all'edilizia di 40 anni fa. Un paese che si avvia verso la maturità economica deve risolvere problemi nuovi di rapporti tra l'edilizia e l'industria manifatturiera, tra l'occupazione edile e l'industriale, tra la programmazione economica generale e quella settoriale, tra la tecnica e la cultura. E l'Italia non può negare di prenderne coscienza.

Questo è il motivo per il quale il mio Ministero guarda con simpatia alla iniziativa, la seconderà e ne approfondirà i risultati con l'augurio che nel frattempo si potrà dare l'avvio alla soluzione del problema economico dei tecnici sul quale mi sono già a lungo trattenuto al Senato.

Iniziamo ora una rapidissima rassegna delle più urgenti questioni che sono sul tappeto, a cominciare dai porti.

Non facile è la situazione sia per la costruzione di opere portuali sia per la manutenzione e riparazione delle opere edilizie in servizio dell'attività tecnica.

Perché non siano alimentate illusioni da parte degli onorevoli colleghi che fanno richieste di vario genere, devo qui ricordare che dei 5 miliardi e 420 milioni stanziati, alla luce di un più approfondito esame del bilancio e delle note annesse, risulta che lire 2.250.000.000 rappresentano il terzo dei cinque stanziamenti annuali previsti dalla legge 13 giugno 1961, n. 528 recante provvedimenti per il completamento del portocanale Corsini e della annessa zona industriale di Ravenna e del porto di Venezia, lire 1.200.000.000 rappresentano il secondo dei cinque stanziamenti annuali previsti dalla legge 14 novembre 1961, n. 1268, istitutiva dell'Ente autonomo del porto di Palermo, e destinato alla realizzazione del piano regolatore di quel porto: infine lire 470.000.000, per annotazione apposta nello stesso stato di previsione, sono destinate ad opere del porto di Nogaro in provincia di Udine.

SCHIANO. Il porto di Napoli è ancora in attesa.

SULLO, *Ministro dei lavori pubblici*. Onorevole Schiano, ella non mi ha ascoltato. Sto dicendo che sui 5 miliardi e 420 milioni che derivano dalla stessa approvazione della legge di bilancio, il Ministero deve destinare a queste opere di cui ho fatto cenno 2 miliardi 250 milioni. Il programma potrà essere fatto per 3 miliardi e voi comprendete che rimangono disponibili 3 miliardi per 137 porti amministrati dallo Stato.

Considerando poi altri impegni che sono latenti e che devono essere, naturalmente, per ragioni di continuità della pubblica amministrazione, messi in condizioni di essere attuati, abbiamo soltanto 1.500 milioni a disposizione per 137 porti, fondo del tutto insufficiente alle più urgenti necessità.

Io non sto qui a ripetervi, perché hanno detto bene già gli onorevoli Sinesio e Boidi, quale è la preoccupazione che dobbiamo avere. Il 25 per cento del commercio estero italiano, sia in partenza sia in arrivo, si effettua via mare. Il traffico commerciale nel 1959 era raddoppiato rispetto al 1933, mentre dai dati ufficiali finora conosciuti nello scorso anno esso ha superato i 100 milioni di tonnellate di merci sbarcate ed imbarcate.

Procedendo ad una estrapolazione di ordine statistico, nel 1970 il traffico complessivo marittimo prevedibilmente raggiungerà tonnellate 131.562.450, pari ad una volta e mezzo di quello rilevato nel 1959.

Attualmente i nostri porti riescono già con notevole difficoltà a smaltire il traffico che presentemente si svolge, ma certo sono

assolutamente inadatti alle future esigenze. Se non si provvede in tempo (e in materia di opere marittime il tempo tecnico di esecuzione è lungo), si andrà incontro ad una situazione drammatica, in quanto il traffico, non trovando la necessaria ospitalità, dovrà per forza disertare i nostri porti ed emigrare verso i vicini porti esteri.

Va inoltre tenuto presente che al movimento di un porto è intimamente collegata una serie di organizzazioni commerciali ed industriali, che danno vita a loro volta ad un complesso di attività con vastissimo movimento di capitali e largo impiego di lavoro.

Ho detto questo per affermare che bisogna attuare seriamente, naturalmente anche con proventi di tasse e di imposte relative ai porti, un piano di porti.

Una prima previsione di spesa (ne ho parlato al Senato) era di circa 400 miliardi, di cui 374 miliardi riguardavano opere portuali ed edilizie, 16 miliardi la difesa degli abitati e 10 miliardi il rinnovamento dei mezzi.

Naturalmente, data la situazione parlamentare che è di fine legislatura, ci limiteremo a preparare tutti gli elementi tecnici. Faremo approvare altresì tutti i progetti in modo che la nuova legislatura abbia gli elementi preparatori a disposizione.

Sarebbe assai difficile (e forse poco serio) promettere per la fine della legislatura la approvazione di una legge per il piano dei porti. Questi mesi però non siano perduti. La nuova legislatura possa trovare tutto il materiale per procedere speditamente. Se anche, infatti, si potesse adesso approvare un piano dei porti senza progetti messi a punto, si perderebbero molti mesi per i tempi tecnici.

Per i porti si dovrebbe procedere ad una concentrazione della spesa. Se pensassimo di spendere dappertutto, anche dove non vi è necessità, non faremmo opera utile. Anche un minimo di spesa va collegato alla programmazione generale.

GUADALUPI. Ed il coordinamento anche in base alla nuova legge?

SULLO, *Ministro dei lavori pubblici*. Ha ragione l'onorevole Guadalupi. Accolgo il suo rilievo. L'onorevole Guadalupi dice: dal momento che la Cassa per il mezzogiorno ha avuto anche il compito di finanziare i porti, è necessario il coordinamento. Ho già citato la Cassa per il mezzogiorno a proposito dei porti e ho rilevato che il coordinamento è indispensabile. Anche per questo accolgo l'in-

vito (che mi viene dalla Camera) al coordinamento in modo che anche questo primo piano di porti del sud che la Cassa finanzierà non sia in contrasto con il piano generale che si dovrà fare. L'interruzione dell'onorevole Guadalupi è una esortazione, quindi, che accolgo volentieri.

Anche il problema della escavazione dei porti va ripreso. Esso è sociale e tecnico. Bisognerebbe modernizzare per ottenere risultati migliori di quelli ottenuti con i metodi attuali.

Ci meraviglia, quando concediamo qualche draga, sentire ondate di entusiasmo, quasi la concessione del ministro fosse di carattere eccezionale, un atto di liberalità. Ci auguriamo quindi che la concessione divenga un fatto ordinario e normale, che non ci sia bisogno cioè di attribuire un atto di liberalità al ministro.

GUADALUPI. E pensare che si tratta di tonnellate di fango!

SULLO, *Ministro dei lavori pubblici*. Lo so.

Passo a dare un rapidissimo cenno della situazione dei fiumi. Il programma del piano quinquennale è in corso di attuazione. D'accordo con il ministro dell'agricoltura abbiamo approvato il piano generale e il piano esecutivo per il primo biennio.

Vi leggo ora lo stato degli appalti e delle progettazioni al 22 ottobre.

Gli importi globali assegnati per l'attuazione di opere nel 1° biennio sono: per il Magistrato alle acque di Venezia, lire 8 miliardi e 900 milioni; per il Magistrato del Po di Parma, lire 7 miliardi e 800 milioni; per il provveditorato di Bologna, lire 200 milioni; per quello di Firenze, lire 1 miliardo e 800 milioni; per quello di Perugia, lire 110 milioni; per quello di Ancona, lire 200 milioni; per quello di Roma, lire 1 miliardo e 500 milioni; per quello dell'Aquila, lire 990 milioni; per quello di Napoli, lire 4 miliardi e 300 milioni; per quello di Bari, lire 270 milioni; per quello di Potenza, lire 1 miliardo e 300 milioni; per quello di Catanzaro, lire 1 miliardo e 800 milioni; per quello di Palermo, lire 1 miliardo e 500 milioni; per quello di Cagliari, lire 1 miliardo; per un totale di lire 31 miliardi e 670 milioni.

Gli importi lordi delle opere appaltate risultano: per il Magistrato alle acque di Venezia, lire 2 miliardi e 932 milioni; per il provveditorato di Roma, lire 10 milioni; per quello di Napoli, lire 252 milioni e 341 mila 178; per quello di Potenza, lire 695 milioni; per quello di Palermo, lire 600 milioni; per un totale di lire 4 miliardi 489 milioni 341 mila 178,

Gli importi delle opere in corso di appalto sono: per il Magistrato alle acque di Venezia, lire 5 miliardi e 546 milioni; per il Magistrato del Po di Parma, lire 2 miliardi e 570 milioni; per il provveditorato di Roma, lire 70 milioni; per quello di Napoli, lire 110 milioni; per un totale di lire 8 miliardi e 296 milioni.

Gli importi dei progetti redatti ed attualmente in corso di istruttoria sono: per il Magistrato alle acque di Venezia, lire 410 milioni; per il Magistrato del Po di Parma, lire 2 miliardi e 450 milioni; per il provveditorato di Bologna, lire 105 milioni; per quello di Firenze, lire 1 miliardo e 230 milioni; per quello di Perugia, lire 110 milioni; per quello di Roma, lire 586 milioni; per quello dell'Aquila, lire 250 milioni; per quello di Napoli, lire 1 miliardo 557 milioni 520 mila 400; per quello di Bari, lire 270 milioni; per quello di Potenza, lire 303 milioni; per quello di Catanzaro, lire 230 milioni; per quello di Cagliari, lire 1 miliardo; per un totale di lire 8 miliardi 501 milioni 520 mila 400.

Gli importi dei progetti in corso di redazione sono: per il Magistrato alle acque di Venezia, lire 12 milioni; per il Magistrato del Po di Parma, lire 2 miliardi e 300 milioni; per il provveditorato di Bologna, lire 95 milioni; per quello di Firenze, lire 570 milioni; per quello di Ancona, lire 200 milioni; per quello di Roma, lire 350 milioni; per quello dell'Aquila, lire 740 milioni; per quello di Napoli, lire 2 miliardi 2 milioni 138 mila 422; per quello di Potenza, lire 302 milioni; per quello di Catanzaro, lire 1 miliardo e 570 milioni; per quello di Palermo, lire 900 milioni; per un totale di lire 9 miliardi 41 milioni 138 mila 422.

Gli importi dei progetti ancora da redigere sono: per il Magistrato del Po di Parma, lire 480 milioni; per il provveditorato di Roma, lire 484 milioni; per quello di Napoli, lire 378 milioni; per un totale di lire 1 miliardo e 342 milioni.

Passiamo brevemente alle idrovie, per le quali il Parlamento ha approvato due importanti leggi di iniziativa parlamentare.

Considerata la crisi in cui oggi si dibatte la viabilità ordinaria, a causa dell'intensificazione e del moltiplicarsi di mezzi meccanici di trasporto sempre più veloci ed ingombranti, il programma di sviluppo del sistema italiano dei trasporti deve tenere conto del crescente bisogno di vie di comunicazione a grande traffico, particolarmente orientate

verso i porti marittimi ed i valichi di frontiera, da inserire in un sistema primario a carattere internazionale.

L'intelaiatura fondamentale, sulla quale via via articolare, fino alle estreme capillarità, il resto delle vie di comunicazione del paese, dovrà essere costituita da linee ferroviarie a forte traffico, da strade ed autostrade e, dove possibile, da vie d'acqua interne di grande navigazione, cercando di evitare doppioni superflui e prestazioni anti-economiche, perché al ridimensionamento, allo sviluppo e all'integrazione del sistema dei trasporti esistente necessariamente devono presiedere criteri di sana ed ortodossa economia: generale e d'esercizio.

La soluzione dell'annoso problema idroviario, molto discusso e sempre all'ordine del giorno in questi anni, deve essere impostata su un piano realistico di programmazione totale, nella previsione di un efficiente sistema idroviario (sul tipo di quello esistente in altri paesi europei) e non di singole linee, anche se di moderna concezione. Sistema idroviario con possibilità di collegamento con la Svizzera a nord e con la Jugoslavia ad est (attraverso l'Adriatico), che possa dare all'Italia l'automatico inserimento nel ciclo della navigazione interna europea, da cui purtroppo è stata esclusa per le difficili caratteristiche geografiche (occorre pensare che tra le vie di interesse europeo riconosciute ufficialmente dalla Comunità economica europea vi è anche quella italiana del Po con le sue diramazioni).

La programmazione di un sistema, coordinata nel quadro delle attuali e future esigenze e possibilità dei trasporti, discriminata nel servizio dalle necessità idrauliche e di irrigazione, è ormai una urgente provvidenza per sviluppare la nostra economia della valle padana. Le idrovie padane, infatti, presentano una loro peculiare caratteristica, forse non ancora valutata appieno. Esse estendono la propria zona di influenza ben al di là dei loro limiti litoranei, per comprendere i porti del medio e basso Adriatico e dello Ionio, fino alla Sicilia.

Una commissione interministeriale sta definendo, sulla base di raffronti tecnici ed economici, quali delle attuali linee navigabili interne (classificate nel 1921) debbano rimanere classificate e quali no; sicché per le idrovie sulle quali viene dato giudizio positivo si deve pensare, oltre che alle opere di carattere idraulico, anche alle opere di attrezzatura per i porti, allo scopo di stimolare concretamente lo sviluppo di tutte le

iniziative industriali che possono fiorire in concomitanza della « via acqua ».

I dati del traffico dell'anno 1960, e quelli dell'anno 1961 ancora di più, hanno posto in evidenza gli sviluppi e le prospettive del problema idroviario padano per quanto riguarda: a) vie navigabili del Veneto; b) Po, canali e vie affluenti; c) laghi.

Il traffico fluviale del 1960, valutato in circa 4.100.000 tonnellate, è stato del 169 per cento dei valori medi annuali del periodo 1948-1957 e del 110 per cento dei valori del 1954.

Questa statistica mette in luce tre aspetti fondamentali del problema idroviario padano.

In primo luogo, deve rilevarsi che l'ingente patrimonio costituito dalla rete idroviaria attualmente in esercizio ed in corso di ampliamento (quasi 2200 chilometri) è tutto concentrato nell'Alta Italia e nella valle padana: e questo purtroppo, agli effetti della navigazione di tipo moderno, certamente riduce a meno del 50 per cento le sue effettive possibilità.

In secondo luogo, si apre la prospettiva della navigazione sul Po attraverso le sistemazioni idrauliche-irrigue attuali e future, offerte dalle possibilità e necessità del nostro massimo fiume. A questo secondo aspetto è collegata la fase di completamento del sistema idroviario esistente, raggiungendo prima Milano e poi Locarno (sfociando nel lago Maggiore), capolinea idroviario meridionale della Svizzera.

In terzo luogo si presenta la prospettiva della progressiva estensione della rete padana, oltre che nei prolungamenti successivi dell'idrovia fondamentale Locarno-Milano-Po-mare, verso Torino-Genova e Savona, anche e soprattutto per la linea canalizzata pedemontana Milano-Brescia-Verona-Padova-Venezia-Adriatico.

Il Po era, è e resterà l'elemento fondamentale decisivo di tutto il sistema idroviario padano. La sistemazione che ne è stata intrapresa da decenni, e che si va concludendo, anche con la già decisa sostituzione dei nove ponti di barche con altrettanti ponti stabili (per cui il Consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge presentato al Parlamento), dà affidamento per la stabilizzazione del letto di magra e la canalizzazione nel modo più idoneo del fiume, per poterlo navigare tranquillamente. Resta la questione della utilizzazione della portata di max-magra ai fini promiscui navigazione-irrigazione, per cui sono stati intrapresi appositi

studi interministeriali. Ma è certo che una quantità di nuove industrie aspetta da questa via d'acqua la possibilità di risolvere i propri problemi di trasporto per le merci povere di massa, mentre terre di bonifica attendono l'acqua per divenire sempre più fertili e produttive.

Il traffico attuale sul Po ha superato i due milioni e mezzo di tonnellate, pari a 70 milioni di tonnellate-chilometro, e si avvia verso il traguardo di 5 milioni di tonnellate. Quando ci si arriverà sarà fondamentale però stabilizzare tale traffico; e questo non sarà difficile.

La rete idroviaria attuale si svolge in gran parte in zone economicamente depresse e poco industrializzate; basta una trasformazione volta a migliorare anche di poco la situazione attuale, perché subito si abbia una sensibile richiesta di insediamenti industriali: esempi caratteristici sono quelli in atto per la rete del ferrarese (trasformazione dei natanti da 300 tonnellate a 800-1300 tonnellate) e per la sistemazione della linea Fissero-Tartaro-Canalbianco-Po di Levante-Adriatico (sviluppo economico e sociale del Polesine e basso Polesine).

Nel campo internazionale delle idrovie molto si è fatto, ed una rapida evoluzione è sopravvenuta nel settore specifico della tecnica idraulica e dei trasporti. Il progresso verificatosi, per diminuire i costi, ha dovuto orientare i trasporti per via d'acqua interna verso le grandi unità di stazza.

L'aumento di volume dei traffici in genere (nonostante la concorrenza che il trasporto via terra ha fatto a quello per via d'acqua interna) ha favorito dopo l'ultima guerra ugualmente lo sviluppo delle vie d'acqua navigabili ed il traffico lungo le stesse. La situazione del nostro paese, di cui quella padana è la quasi totalità, è particolarmente da segnalare.

Lo sviluppo della navigazione interna italiana non potrà essere dato (considerati i progressi della stazza dei natanti e dei mezzi di propulsione) se non da un insieme di infrastrutture, le quali assicurino una navigabilità per natanti non inferiore alla stazza tra le 1000-1300 tonnellate.

Tale indirizzo, nonostante la scarsità dei mezzi a disposizione, per la saggia avvedutezza del Consiglio dei lavori pubblici è stato già dato ai lavori in corso per il completamento della linea Migliarino-Ostellato-Porto Garibaldi, secondo sbocco in Adriatico della linea padana, a servizio di un retroterra di certo avvenire economico.

L'asta fondamentale per l'idrovia Adriatico-lago Maggiore, costituita dal Po, con i suoi lavori di sistemazione avviati alla conclusione, assicura anch'essa condizioni di navigabilità per il transito di natanti di 1.300 tonnellate fino a Mantova e Cremona. Il volume di oltre 1 milione di tonnellate trasportate via Po nel 1959, a confronto delle 650 mila tonnellate del 1956, ha dimostrato non solo la validità della funzione del nostro massimo fiume come asta fondamentale della idrovia padana, ma anche la fondatezza delle prospettive di sviluppo della navigazione interna su questo fiume, quando le condizioni idrauliche lo permettono.

Come è noto, l'opera fondamentale di collegamento del Po al lago Maggiore (il canale navigabile Milano-Cremona-Po) ha avuto inizio con i lavori di primo stralcio della conca Po e del porto interno di Cremona; si sono gettate le basi per addivenire alla costruzione dell'idrovia Milano-Cremona, destinata a determinare l'auspicato rinnovamento della struttura economica sociale della bassa pianura padana.

Il collegamento Milano-lago Maggiore-Svizzera è oggetto di accordi, in fase avanzata, tra i governi italiano e svizzero. Il progetto di variante per l'adeguamento di tutta la linea alla navigazione di natanti di 1.300 tonnellate è all'esame del Consiglio superiore.

Altre iniziative ed altri progetti sono stati avanzati per quanto riguarda il collegamento di Milano con Torino e di Torino con i porti liguri di Genova e Savona, nonché del canale Mincio-Ticino, del raccordo lago di Gardalago di Mantova, della Padova-Venezia. Tutte queste iniziative sono da considerare le future maglie del sistema idroviario della pianura padana e dell'alta Italia. Dal quale sistema bisogna eliminare interferenze e campanilistiche priorità, trovando possibilità di inquadramento e di realizzazione solo attraverso le necessità di un progressivo sviluppo organico programmato, ed il verificarsi ed il consolidarsi di circostanze favorevoli di carattere economico-finanziario, industriale e sociale.

La questione degli ospedali è uscita dal chiuso degli ambienti tecnici ed è divenuta di palpitante attualità politica. Il Consiglio dei ministri ha iniziato nell'ultima sua seduta l'esame di un piano pluriennale degli ospedali. Nella prossima seduta il disegno di legge dovrebbe essere approvato.

Per avviare il problema ospedaliero a soluzione, come primo intervento sarebbe sufficiente raggiungere una percentuale di 6 posti-letto ogni mille abitanti per ammalati acuti

appartenenti alla medicina e chirurgia generale e alle specialità, con esclusione dei sanatori, preventori ed ospedali psichiatrici, cui spetterebbero 2 posti-letto per mille. A ciò dovrà aggiungersi il fabbisogno ricettivo dei cronici e convalescenti, in ragione rispettivamente di due posti-letto per ogni mille abitanti. In sostanza si raggiungerebbe il limite di dieci posti-letto per ogni mille abitanti, limite che si ritiene adeguato e corrisponde a quanto consigliato dall'Organizzazione mondiale della sanità.

Mentre dovremmo avere il 6 per mille per gli ammalati acuti in tutta Italia, abbiamo una situazione veramente difficile in talune regioni. Vi dirò alcune cifre perché abbiate una idea del fabbisogno. La Sicilia ha un fabbisogno del 3,45 per mille, cioè dispone del 2,55 e deve ricevere ancora il 3,45. La Sardegna ha un fabbisogno del 3,89 per mille; la Calabria del 4,94; la Basilicata del 4,29; le Puglie del 3,36; la Campania del 3,63; l'Abruzzo del 3,90; il Lazio del 2,23. Secondo i nostri calcoli, nella sola provincia di Roma vi è un fabbisogno di 5.732 posti-letto. Altre regioni hanno una migliore situazione. Le Marche hanno una deficienza di appena lo 0,70 per mille; l'Umbria del 2,73; la Toscana dello 0,001; l'Emilia dello 0,58; la Liguria del 2,89, nonostante sia una zona abbastanza prospera (evidentemente ha deficienze notevoli per la zona appenninica); il Friuli-Venezia Giulia dello 0,76; il Veneto dello 0,22; il Trentino dell'1,25; la Lombardia dello 0,43 (vi sono però situazioni di alcune zone gravemente negative: per esempio Milano manca di 3.819 posti letto); il Piemonte dell'1,05.

Non vogliamo agire con lo strumento legislativo esistente, perché questo si è rilevato deficiente per due ragioni. La legge n. 589 del 1949, per quanto abbia il merito di aver finanziato circa 60 miliardi di opere, ha due caratteristiche negative: la prima è che mancano i fondi; la seconda è che i limiti fissati nella legge sono in contrasto con la buona tecnica della struttura ospedaliera. L'ospedale deve essere distrettuale; non deve andare a un solo comune. L'aver posto limiti locali significa aver accentuato la spinta ad un tipo di ospedali che mancano di funzionalità e non hanno i necessari collegamenti. Quale che sia il piano ospedaliero che potremo varare in Consiglio dei ministri, è certo che questi criteri limitativi saranno abbandonati. Si dovranno finanziare soltanto le iniziative che conducano i distretti ospedalieri (che possono coincidere o meno con la provincia, non importa) al livello quantitativo fissato dalla

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 OTTOBRE 1962

legge e promuovere iniziative dello Stato quando manchino le iniziative locali.

Non entro in dettagli, perché speriamo di poter presentare un progetto completo. I posti-letto per la prima categoria (quella del 6 per mille) devono arrivare intorno alle 80 mila unità. Il costo per posto-letto è previsto fra i 3 milioni e mezzo e i 4 milioni e mezzo per unità.

Quanto agli acquedotti e alle fognature, ho avvertito che in questo settore si dovrà lavorare molto di più. Per gli acquedotti il problema più serio, più dello stesso finanziamento, riguarda il reperimento delle sorgenti, o di fonti di approvvigionamento diverse dalle sorgenti.

I colleghi che hanno parlato con tanta passione dei problemi dell'acquedotto pugliese e forse hanno creduto di vedere nel progetto del piano regolatore degli acquedotti un espediente che potrà rinviare alle calende greche la definizione di quei problemi, si sbagliano. Infatti proprio per la mancanza di un piano regolatore generale degli acquedotti, Napoli ha dovuto attendere dieci anni per utilizzare le acque del Biferno, mentre con un piano il problema avrebbe potuto essere risolto nel giro di pochissimi anni.

Senza una ripartizione nazionale e globale delle disponibilità idriche e senza un generale approfondimento tecnico, la costruzione e il potenziamento degli acquedotti non sono razionali. Mentre per gli ospedali basta definire il livello di spedalizzazione cui si vuole giungere e suddividere poi le regioni in distretti, promuovendo la costruzione di ospedali secondo un modello accettabile, per gli acquedotti è necessario esaminare singolarmente le varie situazioni locali e determinare per ognuna il tipo di impianto. C'è bisogno di una visione organica del problema.

Riconosco la legittimità delle richieste avanzate dalla Puglia in fatto di approvvigionamento idrico. D'altra parte l'adduzione, ormai in fase di completamento, delle acque di Cassano Irpino dovrebbe rendere meno elevato il fabbisogno da soddisfare. Prima di affermare che l'adduzione di tali acque (per la quale adduzione sono stato accusato un po' da tutti i partiti politici della mia regione natale, l'Irpinia, di essere stato anzi troppo tenero con la Puglia) non soddisfa affatto, neppure in parte, le esigenze delle popolazioni servite dall'acquedotto pugliese, occorrerà almeno attendere alla prova la immissione nella rete. Riconosco tuttavia che occorrono interventi più radicali.

A tale proposito sono state studiate e proposte varie soluzioni. La Cassa per il mezzogiorno sembra aver intenzione di mettere a disposizione dell'acquedotto pugliese le acque dell'invaso del Pertusillo, che avrebbero una portata di 4.500 litri al secondo. Vi è chi propone di ricorrere ancora alle sorgenti di destra del Sele, per le quali vi è una contestazione fra le esigenze dell'agricoltura e degli acquedotti salernitani da un lato, e le esigenze pugliesi dall'altro. La questione, ovviamente, dovrà essere risolta dall'organo tecnico competente, ossia dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, e non già dal ministro sul piano imperativo, e cioè politico.

In attesa dell'approvazione del piano generale per gli acquedotti, occorre venire incontro alle aspirazioni della Puglia. A tale scopo mi dichiaro fin da ora disposto ad incontrarmi nei prossimi mesi con i parlamentari pugliesi più interessati, per discutere la questione con la necessaria ponderatezza e con il sussidio degli indispensabili dati tecnici.

Molto dovrei dire poi sui problemi della viabilità, ma l'ora mi consiglia di sintetizzare.

Vi sono, in primo luogo, le autostrade, che al convegno di Stresa ho definito come « l'abito della festa » della nostra rete viaria. Non intendevo nondimeno affermare che il programma autostradale fosse inutile o inopportuno, ma solo mettere in rilievo che le autostrade non sono tutto, e che occorre intervenire nel settore della viabilità ordinaria.

L'esperienza dimostra che le autostrade hanno soddisfatto una precisa esigenza. Da dati statistici di prima mano in mio possesso risulta che il traffico su di esse ha raggiunto punte assai elevate, il che consentirà di venire ulteriormente incontro agli utenti della strada.

Come i colleghi sanno, le convenzioni fra lo Stato e le società concessionarie stabiliscono il numero dei veicoli-chilometro sulla base del quale sono determinati gli oneri che ricadono sulle società. Se gli incassi sono superiori ai limiti stabiliti dalle convenzioni, queste vengono rivedute e i maggiori introiti sono incamerati dal Tesoro.

È stato accertato che il traffico sulle autostrade supera notevolmente quello previsto dalle convenzioni; di conseguenza, quando si procederà alla prima revisione (il che, tuttavia, non potrà avvenire immediatamente), si potranno determinare le somme messe a disposizione del Tesoro. Si dovrebbe decidere

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 OTTOBRE 1962

poi se utilizzare tali fondi per diminuire le tariffe o per costruire nuove autostrade. Posso dare assicurazione alla Camera che è intenzione del Ministero dei lavori pubblici chiedere che gli introiti derivanti dal maggior

traffico siano destinati a finalità che riguardino gli utenti della strada.

Per vostra curiosità, onorevoli colleghi, vi comunico i dati analitici per l'autostrada Milano-Napoli.

TRATTA	Anno	Veicoli - chilometro					Veicoli transitati in autostrada		Punta massima dei veicoli transitati	
		previsti in convenzione	effettivamente registrati	percentuale in + o in - rispetto alla convenzione	passaggeri %	merci %	numero	percorrenza media tratta in esame %	valore	data
Milano-Bologna (km. 188,924) ..	1960	463.832.602	340.720.670	— 27	86	14	3.690.849	49	21.537	25-4
	1961	485.665.982	532.197.941	+ 10	82	18	5.464.690	52	30.857	3-4
	(a) 1962	381.414.129	522.355.455	+ 37	83	17	5.093.577	54	43.041	28-4
Bologna-Firenze (km. 91,092) ...	(b) 1960	15.168.458	15.650.789	+ 3	78	22	223.712	83	29.740	4-12
	1961	200.455.689	202.048.979	+ 1	79	21	3.269.117	68	25.696	1-5
	1962	157.426.379	202.671.445	+ 29	76	24	3.281.221	68	31.081	25-4
Capua-Napoli (km. 39,932) ...	1960	69.904.081	54.147.458	— 22	83	17	2.220.425	61	10.157	23-12
	1961	73.197.554	79.647.806	+ 9	76	24	3.211.593	62	14.015	3-4
	(c) 1962	55.588.219	69.874.280	+ 25	77	23	2.794.504	63	15.930	23-4
Roma-Napoli (km. 202,561) ..	(d) 1962	9.973.899	13.888.506	+ 39	90	10	196.820	35	33.434	30-9

(a) L'anno 1962 è limitato al periodo 1° gennaio-30 settembre. — (b) L'anno 1960 è limitato al periodo 3 dicembre-31 dicembre. — (c) Limitato al 21 settembre 1962. — (d) Limitato al periodo 22 settembre-30 settembre.

Ciò dimostra che le autostrade sono gradite agli utenti e che è possibile sperare che il traffico delle stesse consenta di metterne a punto la migliore utilizzazione.

In allegato al discorso sarà inserito il programma delle autostrade concesse alle società private ed agli enti pubblici diversi dall'I. R. I. Cercherò di accelerare l'applicazione del programma.

La convenzione con l'I. R. I., che porta la firma dell'onorevole Zaccagnini, è stata firmata nel febbraio 1962. La Società autostrade si è trovata con un ritardo di circa quattro mesi rispetto ai tempi preventivati, per ragioni burocratiche indipendenti dalla volontà politica. Tuttavia va recuperando con celerità i mesi perduti. Voglio dare atto alla Società autostrade del gruppo I. R. I. della celerità con cui riesce a portare a com-

pimento le opere, anche prima dei termini fissati nella convenzione. Le varie zone interessate, emiliana, abruzzese, marchigiana e lombarda stiano sicure. Anche se si inizieranno i lavori con qualche mese di ritardo, vi è un impegno formale della società a cui si può credere, poiché essa ha sempre mantenuto i suoi impegni.

Il problema dell'« Anas » non investe soltanto le autostrade, ma le strade statali, le strade provinciali passate allo Stato e quelle che allo Stato dovranno passare.

Cercherò di rispondere sinteticamente a qualche rilievo.

In primo luogo dirò che per le grandi strade statali la legge 13 agosto 1959, n. 904, ha stanziato 200 miliardi. Questo stanziamento, ripartito nelle singole regioni, ha avuto una sorte diversa.

Nel Lazio, per esempio, si sono spesi 6 miliardi in più di quanto stabilito dal programma a suo tempo noto; mentre, come ho fatto rilevare in Commissione, in Sicilia su 25 miliardi programmati ne sono stati spesi soltanto 4. Per accelerare l'applicazione della legge, anche perché in questo momento non potremmo impegnare gli esercizi prossimi per ragioni di tecnica finanziaria, il Governo ha presentato un disegno di legge, con il quale si autorizza il Ministero ad anticipare gli impegni. Se la legge sarà approvata, il programma regionale sarà rispettato, e metteremo inoltre a disposizione del Lazio le somme spese in più. Provvederemo a migliorare molti tratti dell'Aurelia. Riteniamo che l'Aurelia, infatti, si trovi nelle condizioni più spiacevoli, per non essere parallela ad un'altra autostrada che ne copra tutto il percorso. Nei prossimi mesi occorre provvedere a quei tratti dell'Aurelia che non sono stati sistemati, o a quei tratti in parallelo dei quali non vi saranno autostrade di nuova costruzione né del gruppo I. R. I. né affidate a privati. Se si deve accelerare il programma, prego la Camera di approvare rapidamente la legge proposta dal Governo.

La situazione delle strade provinciali statizzate è ancora grave. Con decreto ministeriale 27 marzo 1959 fu pubblicato un piano generale delle strade statali, nel quale, oltre ad essere comprese tutte le strade che a quella data erano già statali, furono incluse quelle da statizzare, per un totale di 17.833 chilometri. Per una prima sistemazione di un gruppo di circa 4.000 chilometri, che venne classificato il 16 novembre 1951, fu utilizzato lo stanziamento di 20 miliardi. Basta un rapido calcolo per renderci conto che con 20 miliardi non si riescono a sistemare ben 4 mila chilometri di strade. Successivamente, con decreto ministeriale del febbraio 1962, è stata disposta la classificazione di un ulteriore gruppo di strade per 3.800 chilometri; inoltre sono state ancora inserite nella rete delle strade statali altre strade per complessivi 980 chilometri. Ai primi interventi per l'ammodernamento di 4.780 chilometri di tali strade si sta provvedendo con la somma di 16 miliardi, ai sensi della legge 16 agosto 1962, n. 1292.

Si chiede che vengano passate all'«Anas» altre strade provinciali. Noi preferiamo prima di tutto sistemare le strade già passate allo Stato, per procedere poi gradualmente al passaggio di altre strade provinciali. La nostra opinione è che passare giuridicamente sotto la competenza dell'«Anas» altre

strade provinciali senza aver prima provveduto alla sistemazione di quelle statizzate sia poco raccomandabile.

I parametri fin qui stabiliti dall'«Anas» relativamente alla sistemazione delle strade provinciali sono bassi. È necessario che lavoriamo bene, procedendo con gradualità.

Per la viabilità minore, ho già detto a Stresa quali sono le nostre intenzioni. Il Ministero dei lavori pubblici ha il proposito di accelerare la spesa per le province. Tuttavia, le province, negli ultimi tempi, ai sensi della legge n. 126, hanno inviato per l'approvazione un maggior numero di progetti che in passato. Già in questo esercizio potrebbe giungersi alla sistemazione globale per quanto attiene alla legge n. 126, rispetto agli stanziamenti di esercizio.

Inoltre dovrebbe applicarsi la legge 21 aprile 1962, n. 181; ma essa ha bisogno di qualche correzione, perché altrimenti gioverebbe soltanto alle strade ex comunali e non a quelle già provinciali, che mancano di finanziamento.

Un altro campo nel quale solo recentemente è stato possibile intervenire è quello della manutenzione ordinaria delle strade provinciali.

Con la legge 16 settembre 1960, n. 1014, recante norme per il risanamento dei bilanci provinciali e comunali, è infatti stata prevista la concessione alle province di un contributo annuo di lire 300 mila per ogni chilometro di strada provinciale classificata ed assunta. Sono in corso i provvedimenti per autorizzare il pagamento delle somme dovute in conto dell'esercizio 1960-61 (entro il limite della spesa disponibile in bilancio di lire 2 miliardi 650 milioni), mentre si attende la necessaria documentazione per corrispondere i contributi relativi all'esercizio 1961-62 e la prima semestralità dell'esercizio 1962-63 (lire 3 miliardi 500 milioni più lire 4 miliardi 800 milioni).

La legge n. 1014 ha colmato una lacuna per quanto riguarda la manutenzione delle strade provinciali; ma il problema resta aperto per le strade comunali. La situazione di *deficit* dei bilanci comunali e la necessità di assicurare una idonea agibilità delle strade comunali impongono un intervento dello Stato anche per la manutenzione di tali strade, di cui non può essere disconosciuta la utilità nel quadro generale della economia del paese. Il problema è allo studio: sulla base di dati e calcoli presuntivi forniti dalla Cassa per il mezzogiorno e dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste, si può ritenere sufficiente

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 OTTOBRE 1962

per la concessione del contributo statale una spesa annua di lire 2 miliardi.

A proposito dei problemi di traffico, si è qui a lungo parlato del problema del ponte sullo stretto di Messina. Questo problema ha un duplice aspetto: di studi e di finanziamento.

Per gli studi, non si può dire che si siano esauriti, e si siano basati su una discussione approfondita delle cause di ambiente. Comunque, l'indirizzo più seguito è quello della soluzione con strutture aeree di un ponte sospeso a tre o più luci, che rappresenta, allo stato attuale della tecnica e alla luce dei fatti di ambiente, la più gradita e la più economica. Gli studi riguardano i dati sui fondali e la costruzione dei corpi immersi di sostegno del ponte sospeso a tre luci.

Come ha scritto di recente il presidente di sezione del Consiglio superiore dei lavori pubblici Rinaldi, i dati raccolti non sono completamente esaurienti, e vanno integrati con elementi di ricerca che variano col variare dell'indirizzo progettuale. Appaiono basilari, secondo Rinaldi, per soluzioni non in galleria (la quale sembrerebbe da escludersi, per la natura sedimentaria dei terreni e l'entità dello sviluppo), ricerche più approfondite sulle correnti marine superficiali e profonde e sui venti alle altezze di costruzione previste tramite stazioni aerostatiche, essendo i dati finora conosciuti tratti da stazioni terrestri, nonché l'assunzione di dati sismici di impostazione e ricerche geognostiche e geotecniche (sui fondali, nel caso del ponte sospeso).

Detto questo sul piano tecnico, devo aggiungere che il problema è politico. Posso anticipare alla Camera che non appena la regione siciliana avrà ripreso la sua attività politica (sospesa in questi ultimi mesi), il Presidente del Consiglio dei ministri intende indire una riunione anche con i rappresentanti della regione, in maniera da mettere a punto il problema dell'attraversamento dello stretto, che dovrebbe essere collegato con lo studio di un sistema di traghetti tra la Sicilia e il Nord Africa, che faccia della Sicilia veramente un elemento di collegamento dell'Italia con l'altra sponda del Mediterraneo.

Questa garanzia, di una riunione indetta a livello di Presidenza del Consiglio, dovrebbe soddisfare i molti colleghi che hanno interloquito su questo problema.

CALABRO'. Onorevole ministro, è vero che si parla già di una società e di 140 miliardi stanziati?

SULLÒ, *Ministro dei lavori pubblici*. Non vi è assolutamente nulla, non vi è alcun

impegno. Prima di parlare di società abbiamo bisogno di approfondire altri problemi. Smentisco nel modo più assoluto la notizia.

CALABRO'. Esiste un comitato di studio presso il Ministero?

SULLÒ, *Ministro dei lavori pubblici*. Il comitato di studio riguarda l'aspetto geologico. Abbiamo necessità di studiare con la regione i problemi politici, i problemi economici e quelli finanziari. Non faremo nulla senza la regione.

CALABRO'. Allora c'è la volontà di fare.

SULLÒ, *Ministro dei lavori pubblici*. Ho già detto che il Presidente del Consiglio ha questa intenzione, da me condivisa.

Per l'edilizia, sentiamo il bisogno di abbandonare i criteri attuali. Non si può andare avanti con vecchi sistemi, che hanno portato tanti inconvenienti. È indispensabile muoversi verso sistemi oggettivi del contributo dello Stato, che eliminino favoritismi e accaparramento. Da parte mia, ho insediato una commissione presieduta dal senatore Ceschi, in cui sono rappresentanti del mondo tecnico-finanziario, dei costruttori e degli enti più interessati. Auspico che la commissione possa concludere i suoi lavori in modo da presentare un rapporto che servirà per la prossima legislatura.

Intanto, confermo che sono favorevole all'approvazione del disegno di legge riguardante l'I. N. A.-Casa, sia pure con quegli emendamenti di cui ho detto.

E passo ora a parlare con l'ampiezza che merita di un argomento che ha messo — e giustamente — il campo a rumore e che ha, dal primo momento, suscitato grandi entusiasmi e decise opposizioni: la legge urbanistica.

Forse ho contribuito, senza volerlo, anche io a creare qualche equivoco, quando, al convegno ideologico della democrazia cristiana a San Pellegrino, ho creduto di dire che il progetto approntato dalla commissione da me presieduta aveva un carattere più « rivoluzionario » della stessa riforma agraria, soprattutto per sottolineare che si trattava di una riforma di struttura. Su quel termine « rivoluzionario » sono fiorite le chiose, non certo benevole, della stampa imprenditoriale, che ha parlato di norme eversive dell'ordinamento giuridico italiano.

Eppure un pizzico di riflessione avrebbe dovuto consigliare una meno affrettata esegesi del termine da me adoperato. La riforma agraria — che la democrazia cristiana aveva nel suo programma nel dopoguerra,

e che ha parzialmente realizzato - era « rivoluzionaria » nel senso che rompeva con certi sistemi non più accettabili, ed in nome della giustizia nelle campagne apriva la porta alla pace sociale. Essa era uno strumento di ordine: di ordine nella giustizia. In verità il progetto urbanistico predisposto non è affatto rivoluzionario rispetto all'ordinamento giuridico vigente.

Per realizzare i suoi fini, il progetto non ricorre ad istituti nuovi, ma adotta istituti già utilizzati e sperimentati nel nostro ordinamento, limitandosi normalmente a generalizzarne l'applicazione. Con questa premessa, è destinata a cadere sin da ora qualsiasi obiezione di principio: non si vede perché un istituto, legittimo fin quando sia adoperato in un caso o in parecchi casi, debba essere considerato illegittimo nel momento in cui sia applicato in via generale. La generalizzazione non può mai essere causa di incostituzionalità, la quale all'opposto sarebbe provocata dalla disparità di trattamento. Anche se può far piacere, dal punto di vista politico o tecnico, accentuare i caratteri di « novità » o di « scoperta » di un progetto, bisogna dare atto che lo schema predisposto dalla commissione, pur se indubbiamente innovatore, non ha alcuna portata eversiva, ma utilizza istituti già noti alla nostra tradizione, per perseguire scopi individuati dalla legislazione precedente.

Il testo proposto è ancora uno schema, elaborato al livello tecnico da urbanisti, economisti e giuristi di altissimo livello, ai quali voglio rivolgere da questa tribuna il ringraziamento più sincero. È quindi giusto avvertire che esso non è lo schema del Governo ma solo del mio Ministero, che è disposto, come è suo dovere, a far tesoro di tutti i suggerimenti, le critiche, le obiezioni ed i rilievi, da qualunque parte provengano, ed in primo luogo da parte del C. N. E. L. cui lo schema è stato già sottoposto in previsione della discussione al Consiglio dei ministri.

Tuttavia, ciò avvertito, vorrei che il miglior ringraziamento alla Commissione si manifestasse con una analisi amorevole ed intelligente dei motivi che hanno indotto il valoroso gruppo dei tecnici ad imboccare, generalizzandola, una strada decisamente dirigistica nella costruzione delle città.

Non mi sono ignote talune censure formulate nei confronti del centro direzionale dell'E. U. R. a Roma. Pure mi pare che ogni osservatore imparziale deve riconoscere che tra l'urbanizzazione di Monte Mario e quella dell'E. U. R. passa un abisso.

La razionalità del quartiere E. U. R. destinato dal piano regolatore a funzionare come « centro direzionale amministrativo », è dimostrata dall'indovinato coordinamento fra servizi pubblici ad alto livello ed edifici privati, collocati nel posto più idoneo; dalla ampiezza delle strade e delle piazze (la principale - piazza Marconi - ha un'estensione maggiore della piazza di san Pietro); dalla vastità dei parchi pubblici e dalla suggestività dei giardini; dal modo impeccabile col quale viene provveduto alla manutenzione di tutto l'insieme.

Le aree espropriate, acquistate dall'ente al prezzo di mercato del tempo, hanno ricevuto la seguente destinazione: uffici pubblici, metri quadrati 528.000, 12 per cento; edilizia privata, metri quadrati 1.771.000, 41 per cento; strade e piazze, metri quadrati 1.101.000, 26 per cento; parchi e giardini pubblici, metri quadrati 900.000, 21 per cento. Totale metri quadrati 4.300.000, 100 per cento.

È superfluo porre in evidenza che poche città al mondo hanno destinato a spazi liberi, nelle zone residenziali, il 47 per cento della superficie totale del comprensorio; e nessuno forse ha potuto conferire a tali spazi quelle caratteristiche di ordine e di suggestività veramente superiori, che fanno dell'E. U. R. il migliore ingresso a Roma dalle strade di grande comunicazione.

È questo patrimonio di bellezza ed è la cura con la quale viene conservato che hanno conferito al quartiere un tono tutto particolare, benché ne sia stato organizzato lo sviluppo senza alcuna intenzione di dar vita ad un complesso urbanistico di lusso, tanto vero che su 400 lotti fabbricabili ben 160 sono stati alienati a cooperative, in gran parte formate da impiegati.

Ci si può allora chiedere: sarebbe stato possibile all'E. U. R. destinare il 47 per cento a spazi liberi se non ci fosse stata la fortunata circostanza di un ente cui erano stati assegnati fondi necessari per espropriare circa 430 ettari di terreno in vista della creazione di un grande quartiere cittadino da adibire a sede della esposizione internazionale?

E se, a presiedere l'ente nel dopoguerra, non ci fosse stata persona decisa ad utilizzare razionalmente i poteri conferitigli?

Se si tiene conto che la differenza fra le spese di espropriazione delle aree e il prezzo realizzato nella vendita ai costruttori coprirà abbondantemente tutte le spese di sistemazione del quartiere, facendo per di più acquisire al patrimonio dello Stato beni im-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 OTTOBRE 1962

mobili aventi un valore di gran lunga superiore al capitale anticipato (pur tenendo rigoroso conto del valore attuale della moneta), si può concludere formulando l'augurio che i criteri seguiti per l'E. U. R. insegnino anche ai più scettici che senza un minimo di dirigismo non vi è sana urbanistica e che un saggio e moderato uso di questo strumento consente ai comuni di risparmiare milioni e miliardi. Si calcola infatti che l'amministrazione capitolina abbia risparmiato con l'attività svolta dall'E. U. R. non meno di 12-15 miliardi.

I sostenitori della necessità di non innovare in materia urbanistica esaltano la legge del 1942 e propongono soltanto leggeri ritocchi a quella disciplina.

Una prima osservazione è lapalissiana. Se dobbiamo applicare la Costituzione, l'urbanistica è materia attribuita alle regioni. E la legge del 1942 e lo stesso progetto elaborato sotto l'egida del mio predecessore Zaccagnini non ne tengono conto.

Una legge-quadro nazionale che segni i limiti, specie per quanto attiene al diritto di proprietà, alla competenza regionale dunque si impone.

Ma la legge del 1942 come viene applicata? L'onorevole Ripamonti ha ripetutamente affermato che i comuni lasciano passare anni da una fase all'altra dell'elaborazione del piano.

Il professore Valle, presidente della sezione urbanistica del Consiglio superiore dei lavori pubblici, mi ha a sua volta scritto che « la generalità e l'ampiezza progressivamente assunte dalle violazioni dei piani regolatori e dei regolamenti edilizi, ed in genere di ogni altro strumento simile, hanno assunto un aspetto di tale gravità da configurare un vero e proprio fenomeno di frodi ai danni della collettività, nel cui interesse va predisposta la disciplina urbanistica ».

Dunque, i piani non nascono o, nati, rimangono rachitici, per un verso, e le violazioni sono all'ordine del giorno, e rimangono impunte, per altro verso.

C'è da chiedersi: è un difetto sanabile nel sistema del 1942 o è un difetto del sistema? Sono inconvenienti della struttura legislativa o sono particolari insignificanti e marginali?

Devo dichiarare che inclino a credere che il difetto sia del sistema per una serie di ragioni che uno dei giuristi che hanno lavorato intorno allo schema con maggiore pas-

sione, il professore Guarino, mi pare abbia colto con efficacia.

Infatti, nel campo urbanistico il rapporto fondamentale, che influisce su qualsiasi pianificazione è quello che intercorre tra i vari proprietari di aree. Il piano regolatore crea per i proprietari situazioni giuridiche profondamente diverse: alcuni si vedono privati autoritariamente dei loro beni, che devono essere utilizzati per strade, parchi, edifici pubblici, ferrovie e così via. Altri, pur conservando le loro proprietà, si vedono negare qualsiasi utilizzazione edilizia (come è nel caso delle zone panoramiche od archeologiche con divieto assoluto di costruzione), ovvero ottengono di poter costruire solo in misura limitata (destinazione a parco privato, o a villini signorili). Altri conseguono un diritto di costruzione diversamente ampio secondo i tipi edilizi, e che raggiunge in alcuni casi misure molto elevate (edificazione intensiva). Tra le ipotesi estreme vi è un divario profondo dal punto di vista del trattamento giuridico e dei conseguenti effetti economici: alcuni proprietari sono privati del loro bene e nel regime imposto da alcune leggi riescono a malapena a recuperare il valore economico anteriore al piano regolatore; altri realizzano un aumento di valore la cui entità, nel caso delle grandi città in fase di rapida espansione, può facilmente superare, per un proprietario di qualche ettaro di terreno agricolo, la cifra di diversi miliardi. Questi aumenti di valore sono del tutto indipendenti dalla attività dei proprietari o dalla qualità delle aree; essi prescindono anche dalla posizione delle aree, poiché, tenuto conto dei sistemi correnti di disciplina urbanistica, ciò che conta non è la naturale tendenza dell'abitato ad estendersi, quanto la decisione dell'autorità amministrativa che l'espansione abbia luogo in una direzione piuttosto che nell'altra. Ci troviamo dunque di fronte ad un incremento di valore che è prodotto in modo pressoché esclusivo da determinazioni amministrative di carattere generale e che si realizza, nel sistema in vigore, a favore non della collettività, ma dei singoli proprietari, ed in un modo che non è eguale per tutti, ma registra diversità profonde da un caso all'altro.

Se questa diversità di trattamento rimanesse confinata nei rapporti tra i proprietari, il legislatore ugualmente non potrebbe disinteressarsene; la disparità è forse la più grave che si verifichi nell'ambito dell'ordinamento ed è contraria ai principi non soltanto della Costituzione, ma anche della

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 OTTOBRE 1962

comune etica. La coscienza sociale ha dato del resto il suo sicuro giudizio sul fenomeno, negando ad esso ogni rapporto con i profili dell'iniziativa economica privata e della libertà, e qualificandolo come speculazione sulle aree fabbricabili. È vero tuttavia che se si trattasse solo di questo il legislatore se ne dovrebbe occupare in sede diversa, ad esempio di fiscalità generale o di finanza comunale e non in sede di legislazione urbanistica.

È proprio questa diversità di trattamento che è all'origine sociologica vera sia delle remore alla elaborazione dei piani, sia delle resistenze delle amministrazioni ad esigere il rispetto delle regole urbanistiche. (*Interruzione del deputato Delfino — Scambio di apostrofi fra i deputati Schiano e Delfino — Richiami del Presidente*).

Tale incidenza si avverte in due fasi distinte. La più nota, ed anzi normalmente l'unica considerata, è quella che si verifica in sede di attuazione dei piani regolatori. È ovvio, e quasi naturale, che i proprietari tendano a violare i vincoli allo sfruttamento edilizio o a ridurne comunque la portata, e correlativamente ad ampliare le loro facoltà. Di fronte ad interessi così rilevanti gli uffici amministrativi si trovano disarmati: le leggi forniscono ad essi, è vero, importanti poteri a carattere sanzionatorio, ma poiché è impossibile tutto vedere e tutto controllare, l'esercizio di questi poteri si tradurrebbe a sua volta in una disparità di trattamento. E l'esperienza in effetti dimostra che non vi è alcun piano regolatore che abbia ricevuto una attuazione totalmente conforme al suo contenuto normativo.

Ancora più grave, anche perché sotto molti profili incontrollabile, è l'incidenza che si produce nella fase di elaborazione del piano. Poiché il piano può impoverire od arricchire, e può arricchire in misura così sensibilmente diversa, è anche qui comprensibile che ciascuno proprietario, e massimamente quelli che posseggono grandi estensioni di aree nelle zone di sviluppo, tenti di far coincidere le disposizioni favorevoli del piano con il proprio terreno e quelle sfavorevoli con il terreno del vicino. È soprattutto durante la formazione del piano che gli interessi si scontrano nel modo più violento. La cronaca ci fa conoscere l'imponenza di questi conflitti attraverso circostanze indirette ma cariche di significato: l'elaborazione dei piani si prolunga per anni; le commissioni nominate da una amministrazione vengono sostituite dalle amministrazioni successive; in

alcune città, nelle quali la struttura politica è più debole, la lotta tende a spostarsi perfino sul piano elettorale; in molti casi gli interessi si coalizzano per impedire che comunque un piano si formi e per far scadere i termini di salvaguardia. Gli urbanisti, in queste condizioni, si trovano investiti di un potere quasi assoluto di favorire alcuni piuttosto che altri, ciò che altera la loro stessa funzione. Questo arbitraggio tra opposti interessi non consente infatti di distinguere fin dove una misura è ispirata dall'esclusivo interesse pubblico o costituisce la traduzione in termini urbanistici di interessi privati. Meno noto è che un potere quasi ugualmente esteso, seppure limitato ai particolari, finisce per spettare ai tecnici, geometri e disegnatori, che materialmente compilano le tavole dei piani regolatori: gli urbanisti determinano i criteri, ma sono i disegnatori che li traducono in segni grafici, una loro semplice dimenticanza o un errore, che purtroppo talvolta non è inconsapevole, può in pochi secondi trasformare radicalmente il valore di un suolo.

Il conflitto degli interessi privati, come l'esperienza insegna, non solo pregiudica l'attuazione dei piani regolatori, ma soprattutto ostacola la loro formazione. Si hanno così piani non fatti, o fatti con eccessiva lentezza, o troppo tardi o, peggio, fatti male.

Una pianificazione di cui non si possa avere la certezza che sia totalmente estranea agli interessi privati è infatti un male anche maggiore della stessa assenza di pianificazione, poiché tramuta la soluzione di un conflitto settoriale e contingente in una prescrizione normativa che condizionerà lo sviluppo di una città per decenni, se non per secoli.

D'altra parte è vano sperare che questi inconvenienti possano sparire con una maggiore educazione morale e politica dei cittadini: il legislatore deve elaborare le norme tenendo conto della realtà, quale essa è non quale si desidera che sia. Questi inconvenienti resteranno fin quando vi saranno i conflitti di interessi, ed i conflitti continueranno a prodursi sino a quando l'applicazione della disciplina urbanistica continuerà ad essere fonte di così gravi disparità tra i proprietari; sarebbe anzi anormale se così non fosse.

Esiste una alternativa a questa legge. Secondo alcuni la disparità prodotta dalle prescrizioni dei piani regolatori potrebbe essere eliminata con l'adozione di opportuni isti-

tuti giuridici. Le misure che si propongono sono la indennizzabilità dei vincoli e delle limitazioni urbanistiche, la perequazione dei volumi, la applicazione di una imposta sulle aree fabbricabili. La prima soluzione è praticamente inattuabile: tra le maggiori difficoltà per l'attuazione di una disciplina urbanistica del tipo di quella vigente è da annoverare quella finanziaria; se i vincoli e i limiti imposti dal piano regolatore dovessero essere indennizzati nessun vincolo sarebbe più imposto, non essendovi alcun comune in grado di affrontare un simile onere. D'altra parte la soluzione sarebbe anche ingiustificata, poiché il vincolo urbanistico va considerato come mancata attribuzione di un guadagno, e non come produzione di un danno, in quanto esso non modifica e non pregiudica mai la situazione in atto. La indennizzabilità dei vincoli è infine in contrasto con la esigenza di assicurare al comune ad un prezzo equo le aree indispensabili per le esigenze pubbliche. Per questa ragione la non indennizzabilità dei vincoli fu già consacrata nella legge 17 agosto 1942, n. 1150 (articolo 40), si trova ugualmente sancita nella legge 29 giugno 1939, n. 1407 sulla protezione delle bellezze naturali (articolo 16) e costituisce un canone dal quale è difficile che qualsiasi legislatore futuro possa discostarsi.

La perequazione dei volumi è un istituto sconosciuto alla legislazione del 1942, che indubbiamente potrebbe arrecare dei vantaggi, ma che è di applicazione estremamente difficile.

Oltretutto la perequazione, anche nelle elaborazioni più ardite, viene prospettata con riferimento ai comparti o al massimo ai singoli piani particolareggiati. Non è prevedibile che possa invece essere attuata globalmente per l'intero piano regolatore. A parte le accennate difficoltà di applicazione, la perequazione dunque non elimina le differenze tra una zona e l'altra e cioè, in pratica, i conflitti tra l'una e l'altra destinazione di zona, che sono i più gravi, e lascia egualmente sussistere la diversità tra i proprietari che traggono vantaggi dal piano regolatore e tutti gli altri cittadini.

La introduzione di una imposta sulle aree fabbricabili ha la caratteristica di ridurre la diversità, senza eliminarla, poiché è intrinseco allo stesso concetto di imposta di non costituire una confisca. Le imposte sulle aree fabbricabili sono a loro volta di difficile applicazione e, si può aggiungere, anche di difficile deliberazione. Ciononostante, finché la nuova legge urbanistica non sarà approvata, è bene

che almeno il progetto dinanzi al Senato sia approvato.

Nei confronti di istituti quali la perequazione dei volumi o la imposizione sulle aree fabbricabili sono poi da aggiungersi due critiche di fondo, che ne dimostrano la limitata utilità.

La prima è che gli istituti stessi, pur riducendola, lasciano tuttavia che continui a sussistere in una sensibile misura la disparità di trattamento e, con essa, il conflitto di interessi. La perequazione, come si è detto, non elimina le differenze tra l'una e l'altra zona; l'imposta sui fabbricati assorbe solo una parte del plusvalore provocato dalle misure urbanistiche. Ancora più rilevante è il considerare che questi istituti operano non nel momento stesso in cui le determinazioni urbanistiche sono adottate, ma in un momento successivo; esse cioè intervengono soltanto quando queste determinazioni devono essere applicate, e si propongono, per l'appunto, di attenuarne gli effetti.

Questo significa che, nella fase della adozione dei piani che, come già si è visto, è la più importante dal punto di vista urbanistico, gli istituti in esame lasciano che sopravviva il conflitto di interessi con tutta la sua incidenza negativa sulla adozione delle norme. Anche se gli istituti in esame eguagliassero in modo completo le posizioni (il che non è né può essere), essendo tale livellamento rinviato al futuro, la tendenza dei proprietari sarebbe non di disinteressarsi del contenuto del piano, ma al contrario di procurarsi vantaggi urbanistici e a capitalizzarli subito, prima cioè dell'entrata in funzione del meccanismo perequatore. Non è da escludere che perequazione dei compensi ed imposte sulle aree accrescano la tensione al momento della deliberazione del piano, anziché diminuirlo. Il che conferma che questi istituti rispondono, sia pure in modo imperfetto, alla finalità di attenuare le disuguaglianze, ma non eliminano gli ostacoli che si presentano da un punto di vista propriamente urbanistico.

La soluzione rappresentata da compensi nei volumi e nella imposizione fiscale sulle aree è in secondo luogo contrastata dalla esigenza di acquisire al minor prezzo possibile le molte aree che sono indispensabili per i servizi pubblici e sociali. Si presentano al riguardo due possibilità: la prima è che i comuni acquistino le aree agli stessi prezzi ai quali le aree sarebbero cedute dai proprietari ai privati. Questa soluzione è però ingiusta ed inopportuna. Sembra infatti assurdo che il comune debba pagare al pro-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 OTTOBRE 1962

prietario il plusvalore che è determinato non dall'abilità o dall'attività dello stesso proprietario, ma esclusivamente dagli atti amministrativi adottati dal comune. Se poi le aree dovessero essere acquisite a prezzo di mercato non resterebbe al comune altra possibilità fuor di quella di rinunciare a tutte le aree non strettamente indispensabili, ad esempio strade, e ciò per mancanza di mezzi finanziari. La situazione attuale che è rappresentata dalla assoluta insufficienza di aree aventi finalità sociali (parchi, palestre, scuole ed asili, circoli ricreativi per bambini) è da attribuirsi principalmente a queste difficoltà; e questa situazione si riprodurrebbe ineluttabilmente anche in futuro, se restasse in vigore il sistema vigente.

La seconda possibilità è che i comuni siano autorizzati ad acquisire singole aree, destinate a finalità pubbliche e sociali, a prezzo inferiore a quello di mercato. Il legislatore ha avvertito questa necessità fin dal 1885 prevedendo un metodo di determinazione dell'indennizzo che dà risultati inferiori a quelli comuni. Provocato originariamente da una esigenza di carattere territoriale (legge per Napoli), il metodo è stato poi di volta in volta applicato a fattispecie sempre più numerose (vedi le leggi sui piani regolatori di Bologna, Catania, Palermo, Ancona; sulla istruzione elementare; sulla gestione I. N. A.-Casa; sulla edilizia popolare ed economica; sull'incremento delle costruzioni edilizie; sulla costruzione dei campi sportivi; sull'eliminazione di abitazioni malsane; sulle ferrovie dello Stato, ecc.).

Da ultimo si è affermata una tendenza più radicale, consistente nello stabilire in modo più esplicito che l'indennizzo deve essere ragguagliato ai valori agricoli (articolo 4, legge 4 febbraio 1958, n. 158).

Questi orientamenti suscitano tre osservazioni. La prima è che tutti i casi qui contemplati sfuggono ad ogni disciplina egualizzante, e realizzano quindi delle ipotesi di disparità di trattamento che, applicando i principi oggi in vigore, restano ineliminabili. Il secondo rilievo è che queste normative speciali, che una volta avevano un carattere eccezionale, sono andate generalizzandosi ed occupano oggi un posto molto importante nella disciplina delle espropriazioni. La terza ed ultima osservazione è che questi istituti aggravano la disparità di trattamento in quanto mentre obbligano i proprietari di singole aree o zone a cedere i loro terreni al comune o ad enti pubblici ai prezzi fissati con riferimento a date anteriori al piano re-

golatore, consentono che i proprietari circconvicini possano trarre un immediato vantaggio dalla urbanizzazione della zona contigua e raccogliere a suo tempo gli incrementi di valore provocati dal piano. Le decisioni amministrative in questa materia acquistano per i proprietari colpiti il carattere sostanziale di una sanzione e non è da escludere, purtroppo, in periodi elettorali o prelettorali, che l'esercizio dei relativi poteri venga influenzato dal desiderio di favorire amici e colpire i nemici.

L'analisi compiuta conferma che una legislazione urbanistica, per essere efficiente, deve non solo perfezionare gli strumenti normativi, ma anche rimuovere le cause alle quali soprattutto è da imputarsi il rendimento insoddisfacente degli ordinamenti in vigore, cause che, qualora fossero lasciate sussistere, pregiudicherebbero allo stesso modo l'applicazione dei nuovi istituti.

Risultano così evidenziati, *a contrario*, i criteri ai quali si ispira il progetto di legge predisposto sotto la mia presidenza e che nel loro insieme costituiscono quello che con linguaggio espressivo gli anglosassoni chiamerebbero la « filosofia » della legge.

Tali principi si possono così riassumere:

a) procurare la certezza che i compilatori dei piani urbanistici, nell'assolvere a questo delicatissimo compito, abbiano di mira esclusivamente gli interessi pubblici; liberare le autorità amministrative ed i tecnici urbanistici dalle pressioni degli interessi privati settoriali; rendere possibile una pianificazione rapida, efficiente, che sia adeguatamente elastica e possa essere coordinata con le esigenze di sviluppo economico della intera collettività;

b) consentire che i comuni ed i soggetti pubblici interessati acquisiscano ad un prezzo equo le aree che siano indispensabili per i servizi pubblici e sociali; liberare cioè i comuni dalla schiavitù rappresentata dagli insostenibili oneri finanziari attuali; la utilizzazione del suolo cittadino condiziona lo sviluppo delle città per secoli e non si può farla perciò dipendere dalle transitorie difficoltà di carattere finanziario delle amministrazioni;

c) porre tutti i proprietari, in relazione agli effetti della legislazione urbanistica, su un medesimo piano di parità; impedire che la costruzione della città si traduca per gli uni in un danno per gli altri in un enorme vantaggio;

d) semplificare al massimo i servizi urbanistici e contenerne il costo di gestione; uno dei maggiori inconvenienti della attuale

situazione, nonché degli istituti del tipo della perequazione dei volumi o della imposizione sulle aree fabbricabili, è rappresentato dalla dispersione degli interventi e dalla complessità dei servizi amministrativi.

Non è questa la sede per trattare *ex professo* le modalità del trasferimento dai privati al comune e dal comune ai privati, né di spiegare le ragioni per cui la Commissione abbia ritenuto di fare riferimento all'istituto civilistico del diritto di superficie. A parte però questa definizione, che potrebbe senza difficoltà essere omessa, l'istituto accolto è conforme ad importanti precedenti che si sono avuti nel campo dei piani regolatori industriali di zona (vedi la citata legge 8 luglio 1904, n. 351; decreto-legge luogotenenziale 10 marzo 1918, n. 448 e legge 4 febbraio 1958, n. 158).

Il legislatore ha cioè da oltre mezzo secolo avvertito che l'espropriazione di una area nei confronti di un privato, e la sua attrezzatura urbanistica ad opera del comune non avvengano perché un secondo privato possa trarne un vantaggio speculativo, ma si giustificano solo se, in quanto e fino a quando il privato cessionario sia in grado di utilizzare l'area stessa in conformità ad un fine pubblico o ad un fine privato riconosciuto in armonia con i fini pubblici.

Non mi dilungo neppure sul criterio seguito per la indennità, sulla quale ogni discussione sarà ben accetta. Il criterio comunque non è nuovo.

I principi ai quali ci si è ispirati è che si deve prescindere da ogni incremento di valore che si sia verificato o possa verificarsi direttamente o indirettamente per effetto della progettazione, dell'adozione e della attribuzione del piano regolatore generale (articolo 24; il principio, seppure con altra formulazione, si trova accolto nella legge 18 aprile 1962, n. 167); e che i beni espropriati devono essere pagati al loro effettivo valore.

Vorrei solo dire che il progetto di legge urbanistica non è nato per caso e che ha fatto tesoro delle più recenti esperienze legislative, ivi compresa la legge 18 aprile 1962, n. 167.

Invero, la commissione per la legge urbanistica si è trovata di fronte alla nuova realtà creata dalla n. 167 e ha usufruito del principio dell'acquisizione ed urbanizzazione preventiva che è istituito da quella legge.

Tale principio è stato esteso per ragioni di equità ben evidenti appena si pensi alla

discriminazione che inevitabilmente opererà la 167 ai margini dei piani per l'edilizia economica e popolare, tra proprietà che entrano nel piano e proprietà che ne sono fuori e che godranno dei benefici delle infrastrutture adiacenti, e per evitare, con una più estesa e generalizzata applicazione a tutte le categorie edilizie, la suddivisione del territorio urbano per classi sociali, che è pericolo insito nella n. 167. Tra parentesi, con un unico meccanismo di espropriazione la proposta di legge urbanistica tenderebbe anche ad eliminare il trattamento differenziale che l'articolo 12 della n. 167 istituisce, congelando i valori venali a due anni antecedenti.

È, a questo proposito, interessante tener presente la estensione di applicazione della n. 167, quale si sta delineando in questi giorni nelle grandi città.

Il progetto ha cercato di soddisfare tutte le istanze fondamentali avanzate dagli ambienti tecnici, la costruzione delle città non è un fatto avulso dalla economia del paese. È un fattore decisivo dello sviluppo economico nazionale, non solo perché la forma e la ubicazione degli insediamenti hanno una rilevanza sulle abitudini sociali e morali delle popolazioni, sullo sviluppo dei commerci e dei trasporti, e sulle caratteristiche degli aggregati industriali, ma anche perché l'industria edilizia ha una primaria importanza sia per il numero degli addetti e dei capitali impiegati, sia come una delle principali industrie consumatrici; e le dimensioni di questa industria e la qualità dei prodotti che essa adopera dipendono in notevole misura dai tipi edilizi predominanti. Per queste varie considerazioni è indispensabile che l'attività edilizia si svolga in modo coordinato, tenendo conto dei molteplici effetti, diretti ed indiretti, che produce; ma perché ciò sia concretamente possibile è anche necessario che gli organi pubblici preposti alla direzione del settore possano adottare decisioni consapevoli, che non risultino poi condizionate da un elemento estraneo al processo economico quale è il plusvalore realizzato, indipendentemente da qualsiasi merito, dai proprietari di aree. In una economia altamente dinamica, quale è in procinto di diventare anche quella italiana, tanto più poi è opportuno che fattori estranei non appesantiscano il costo delle operazioni urbanistiche, in quanto può presentarsi, a distanza di non molti anni, l'esigenza di modificare gli assetti urbanistici, qualche volta anche in modo radicale, per fronteggiare nuove esigenze. Alla

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 OTTOBRE 1962

pianificazione urbanistica va dunque assicurato un grado elevato di elasticità.

Il maggior pregio del progetto sembra quello di creare le condizioni per un effettivo coordinamento della attività urbanistica con le direttive dello sviluppo economico nazionale. Sul piano più strettamente locale il progetto libera la pianificazione dalla ipoteca degli interessi locali, spesse volte presenti persino nelle contese politiche ed amministrative, e libera insieme il comune dalle strettoie di carattere finanziario e dalla schiavitù del costo dello spazio: la città può essere pianificata con libertà avendo di mira in modo esclusivo il miglior soddisfacimento degli interessi pubblici; possono essere realizzate opere pubbliche di maggiori dimensioni; le opere pubbliche vengono realizzate in anticipo sui bisogni; sono acquisibili aree per gli svaghi, l'educazione, lo sport; non essendovi più la preoccupazione di dover trattare in modo uguale tutti i proprietari della stessa zona è possibile adottare una più differenziata tipologia dei fabbricati, reagendo alla monotonia dei nuovi quartieri; si acquistano strumenti diretti ed indiretti per la conservazione dei centri storici. Non ultimo, il progetto sembra presentare il vantaggio della semplicità, compendiandosi esso, ove si escludano le disposizioni relative alle regioni, in un gruppo davvero non numeroso di norme.

Il progetto è stato pensato e redatto in modo da dar vita ad un sistema unitario. Indubbiamente esso contiene delle imperfezioni che potranno essere eliminate nel corso dei dibattiti pre governativi, governativi e parlamentari; ma poiché nel mondo giuri-

dico *tout se tient*, ogni elemento è cioè in funzione degli altri, bisognerà che gli eventuali emendamenti non si discostino dai principi esposti; nella vita del diritto, come del resto in ogni altro campo, gli edifici sorgono e resistono saldamente nei secoli solo se costruiti in modo coordinato ed armonico; le costruzioni ibride che si ispirino a principi contrapposti, eliminano ogni responsabilità e non producono alcun risultato. (*Applausi al centro - Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Si dia lettura dei capitoli, dei riassunti per titoli e per categorie dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici e degli stati di previsione dell'entrata e della spesa dell'Azienda nazionale autonoma delle strade statali (« Anas ») per l'esercizio finanziario 1962-63, nonché degli articoli del disegno di legge, che, se non vi sono osservazioni od emendamenti, si intenderanno approvati con la semplice lettura.

BIASUTTI, *Segretario*, legge. (*V. stampati n. 3945 e 3945-bis*).

(*La Camera approva i capitoli, i riassunti per titoli e per categorie, l'appendice e gli articoli del disegno di legge*).

PRESIDENTE. Il disegno di legge sarà votato a scrutinio segreto in altra seduta.

La seduta termina alle 13,30.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI
Dott. VITTORIO FALZONE

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 OTTOBRE 1962

**TABELLE ALLEGATE AL DISCORSO DEL MINISTRO SUL
DATI RELATIVI AGLI STANZIAMENTI, AI PAGAMENTI**

ESERCIZIO	CONTO DELLA COMPETENZA				
	Somme				Economie o maggiori spese
	Previste	Accertate			
		Pagate	Rimaste da pagare	Totale	
1948-49.	272.731.159.383	71.174.193.821	199.840.049.142	271.014.242.963	1.716.916.4
1949-50.	121.786.443.395	38.020.962.988	81.665.082.325	119.686.045.313	2.100.398.04
1950-51.	132.183.366.870	32.455.647.613	95.469.830.258	127.925.477.871	4.257.888.998
1951-52.	187.583.004.480	52.129.141.150	131.661.732.327	183.790.873.477	3.792.131.008
1952-53.	218.683.342.620	55.281.157.761	160.698.442.189	215.979.599.950	2.703.742.670
1953-54.	189.452.312.274	48.527.811.142	140.389.131.583	188.916.942.725	535.369.540
1954-55.	107.334.350.521	62.466.824.665	133.455.863.806	195.922.688.471	1.411.662.050
1955-56.	203.243.149.659	65.479.106.725	136.505.644.874	201.984.751.599	1.258.398.060
1956-57.	203.960.462.723	68.524.238.025	133.472.450.325	201.996.688.350	1.963.774.378
1957-58.	253.406.760.120	81.389.199.484	170.548.427.171	251.937.626.655	1.469.133.468
1958-59.	233.851.454.334	73.138.109.006	156.561.119.753	229.699.228.759	4.152.225.578
1959-60.	373.913.094.368	97.504.172.218	270.688.020.337	368.192.192.555	5.720.901.818
1960-61.	318.622.619.835	118.746.297.097	198.514.418.498	317.260.716.595	1.361.903.240
1961-62 (a)	341.913.679.357	118.505.535.945	223.408.143.412	341.913.679.357	—

(a) Dati provvisori in attesa della definizione del consuntivo.

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 OTTOBRE 1962

IL BILANCIO DEL MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

AI RESIDUI A PARTIRE DALL'ESERCIZIO 1948-49

CONTO DEI RESIDUI DEGLI ESERCIZI PRECEDENTI					PAGAMENTI COMPLESSIVI (competenza e residui)	RESIDUI PASSIVI AL 30 GIUGNO DI CIASCUN ESERCIZIO
Al 1° luglio di ciascun esercizio	Pagati	Rimasti da pagare	Totale	Economie o eccedenze per assegnazioni speciali		
197.485.082.184	116.503.620.902	80.702.808.331	197.206.429.234	— 278.652.950	187.677.814.723	280.542.857.473
280.542.857.476	115.704.861.139	158.486.444.045	274.191.305.184	— 6.351.552.289	153.725.824.127	240.151.526.370
240.151.526.370	88.944.017.655	150.157.563.376	239.101.581.032	— 1.049.945.338	121.399.665.269	245.627.393.634
245.627.393.634	78.810.949.235	161.629.218.310	240.440.167.545	— 5.187.226.089	130.940.090.385	293.290.950.637
293.290.950.637	97.789.024.511	192.944.839.543	290.733.864.054	— 2.557.086.583	153.070.182.272	353.643.281.732
353.643.281.732	113.155.749.589	236.468.159.711	349.623.909.300	— 4.019.372.432	161.683.560.721	376.857.291.294
376.857.291.294	130.580.421.421	235.649.373.671	366.229.795.092	— 10.627.496.202	193.047.246.086	369.105.237.477
369.105.237.477	110.517.612.908	256.636.001.489	367.153.614.397	— 1.951.623.080	175.996.719.633	393.141.646.363
393.141.646.363	109.907.036.049	280.121.728.032	390.028.764.081	— 3.112.882.282	178.431.274.074	413.594.178.357
413.594.178.357	92.465.896.269	317.480.723.939	409.946.620.208	— 3.647.558.149	173.855.095.753	488.029.151.110
488.029.151.110	127.805.462.725	343.337.549.061	471.143.011.786	— 16.886.139.324	200.943.571.731	499.898.668.814
499.898.668.814	124.592.457.004	246.876.325.611	371.468.782.615	— 128.429.886.199	222.096.629.222	517.564.345.948
517.564.345.948	176.112.237.845	339.298.344.599	515.410.582.444	— 2.153.763.504	294.858.534.942	537.812.764.097
537.812.764.097	137.177.436.261	400.635.327.836	537.812.764.097	»	255.682.972.206	624.043.471.248

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 OTTOBRE 1962

INDICI PERCENTUALI DEI RESIDUI
RISPETTO AGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA

(in milioni di lire)

ESERCIZIO	Stanziamanti di competenza	Residui	Indice percentuale
1948-49	272.731	280.543	102,9
1949-50	121.786	240.152	197,2
1950-51	132.183	245.627	185,8
1951-52	187.583	293.291	156,3
1952-53	218.683	353.643	161,7
1953-54	189.452	376.857	198,9
1954-55	197.334	369.105	187 -
1955-56	203.243	393.142	193,4
1956-57	203.960	413.594	202,7
1957-58	253.406	488.029	192,5
1958-59	233.851	499.899	213,8
1959-60	373.913	517.564	138,4
1960-61	318.623	537.813	168,8

SPESE GENERALI E DI PERSONALE

INDICI PERCENTUALI DEI RESIDUI RISPETTO AGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA

(in milioni di lire)

ESERCIZIO	Stanziamanti di competenza	Residui	Indice percentuale
1948-49	10.022	3.756	37,5
1949-50	13.557	2.596	19,1
1950-51	16.292	3.082	18,9
1951-52	17.933	4.315	24,1
1952-53	19.852	5.767	29 -
1953-54	19.021	6.812	35,8
1954-55	21.319	5.505	25,8
1955-56	20.858	6.365	30,5
1956-57	23.610	6.283	26,1
1957-58	24.175	5.322	24,9
1958-59	24.094	4.081	16,9
1959-60	25.691	3.024	11,8
1960-61	28.312	4.619	16,3

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 OTTOBRE 1962

SPESE PER OPERE IN UNICA SOLUZIONE

INDICI PERCENTUALI DEI RESIDUI RISPETTO AGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA
(in milioni di lire)

ESERCIZIO	Stanziamen- ti di competenza	Residui	Indice percentuale
1948-49	260.952	274.542	105,2
1949-50	97.632	226.089	231,5
1950-51	97.727	214.959	219,9
1951-52	144.739	244.429	168,9
1952-53	166.781	278.813	167,1
1953-54	128.372	274.222	213,6
1954-55	129.971	259.182	199,4
1955-56	128.893	259.352	201,2
1956-57	120.402	244.277	203,5
1957-58	163.481	281.665	173,7
1958-59	137.330	273.469	199,1
1959-60	272.437	386.900	142 -
1960-61	207.505	379.078	182,6

SPESE PER OPERE IN ANNUALITÀ

INDICI PERCENTUALI DEI RESIDUI RISPETTO AGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA
(in milioni di lire)

ESERCIZIO	Nuovi limiti	Stanziamen- ti di competenza	Residui a fine di ogni esercizio	Indice percentuale
1948-49	527	1.757	2.245	127,8
1949-50	8.722	10.597	11.467	108,2
1950-51	7.332	18.164	27.586	151,9
1951-52	6.816	24.911	44.547	178,8
1952-53	7.278	32.050	69.063	215,5
1953-54	7.604	42.059	95.823	227,8
1954-55	5.966	46.044	104.418	226,8
1955-56	7.613	53.492	127.398	238,2
1956-57	6.455	59.948	163.034	272 -
1957-58	5.805	65.751	201.042	303,7
1958-59	6.677	72.427	222.349	306,9
1959-60	3.435	75.785	(a) 127.640	168 -
1960-61	7.890	82.806	(a) 154.116	186,2

(a) La forte riduzione dei residui è stata causata dalla cancellazione dal bilancio di 120 miliardi temporaneamente non occorrenti ma che successivamente dovranno essere reiscritti.

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 OTTOBRE 1962

ANALISI DEI RESIDUI ALLA FINE DELL'ESERCIZIO 1961-62

(in milioni di lire)

OGGETTO	Residui relativi ad impegni formalmente assunti e non pagati	Residui relativi a disponibilità non ancora impegnate	TOTALE
PARTE ORDINARIA	7.000	—	7.000
PARTE STRAORDINARIA:			
Amministrazione centrale	105.339	136.313	241.652
Provveditorati	131.513	61.285	192.798
Annualità	170.676	11.917	182.593
	414.528	209.515	624.043

ANALISI DEI RESIDUI ALLA FINE DELL'ESERCIZIO 1961-62

(dati provvisori in milioni di lire)

PARTE STRAORDINARIA - AMMINISTRAZIONE CENTRALE

OGGETTO	Residui relativi ad impegni formalmente assunti e non pagati	Residui relativi a disponibilità non ancora impegnate	TOTALE
Direzione generale affari generali	2.357	1.680	4.037
Direzione generale edilizia.	50.356	38.775	89.131
Direzione generale acque e impianti elettrici . .	2.023	1.265	3.288
Direzione generale opere marittime	15.587	20.891	36.478
Direzione generale urbanistica	178	158	336
Direzione generale viabilità e nuove costruzioni ferroviarie	30.680	72.100	102.780
Direzione generale servizi speciali	4.158	1.444	5.602
	105.339	136.313	241.652

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 23 OTTOBRE 1962

**PROGRAMMA DI NUOVE AUTOSTRADE DA REALIZZARSI
IN FORZA DELL'ARTICOLO 2 DELLA LEGGE 24 LUGLIO 1961, n. 729**

AUTOSTRADE	Chilometri	Costo opere (milioni)	Percentuale contributo	Importo contributi (milioni)
1. - Ceva-Fossano	35 -	13.800	3,25	449 -
2. - Brennero-Verona	229,5	89.000	3,25	2.893,5
3. - Quincinetto-Aosta	52 -	48.500	3,25	1.576 -
4. - Torino-Tortona	87 -	36.000	} 2,16 {	} 1,1 {
5. - Tortona-Piacenza	86 -	19.000		
6. - Savona-Ventimiglia	125 -	118.000	3,25	3.835 -
7. - Verona-Modena	90 -	20.000	0,50	100 -
8. - Sestri Levante-Livorno	155 -	96.000	2,50	2.400 -
9. - Roma-Tivoli-Aquila con diramazione per Avezzano	157 -	138.000	0,80	1.104 -
	1.016,5	578.300		13.532,5
			Imprevisti	67,5
			Totale	13.600 -

Contributo medio 2,34 per cento.
Costo medio per chilometro lire 568 milioni per chilometro.