

VI.

SEDUTA DI GIOVEDI' 19 GIUGNO 1969

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO FABBRI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 17,40.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi. Proseguendo nella serie delle udienze conoscitive che hanno avuto inizio il 21 maggio con l'audizione del Ragioniere generale dello Stato, professore Stammati, per proseguire il 22 con il Segretario generale della programmazione economica, quindi via via con il professore Pescatore e con l'ingegnere Chiatante, fino all'ultima audizione, di ieri l'altro, del Direttore generale dei miglioramenti fondiari presso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste, dottor Pistella, e del Direttore generale per l'economia montana e per le foreste, professore Pizzigallo, è oggi la volta del presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici, ingegnere Antonio Franco, che fin d'ora ringrazio per aver voluto accogliere l'invito del Comitato.

Dirò subito al signor presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici che noi ci attendiamo molto dalla collaborazione che ci potrà dare, perché riteniamo che il Ministero dei lavori pubblici sia, fra tutti i settori della spesa, quello che viene accusato — è da vedere se a torto od a ragione — di una certa lentezza nelle procedure di esecuzione delle opere e di erogazione della spesa, — che ha come conseguenza il fenomeno rilevante dei residui passivi.

Ora, il compito della nostra Commissione, come è noto, è quello di pervenire, attraverso queste udienze conoscitive di funzionari dello Stato, di esperti e di uomini politici, ad una revisione globale del sistema che presiede alla spesa e alla contabilità pubblica, quindi ad una riforma della legge di contabilità generale dello Stato, che risente ormai degli acciacchi degli anni (e del 1923) anche se in parte è stata aggiornata.

Noi non ricerchiamo imputati ma collaboratori che ci possano aiutare nel compito che ci siamo proposto. Abbiamo sentito quel che avviene nel settore dell'agricoltura: dovremo sentire quel che avviene in quello della difesa; oggi sentiremo quello che avviene nel settore dei lavori pubblici.

Mi permetto di ricordare che, in sede di discussione dei bilanci di previsione e dei ren-

diconti generali dello Stato, negli anni passati, ha sempre avuto un'importanza preminente il problema dei residui di spesa, e, di conseguenza, il problema della lentezza delle procedure.

Tale problema ha assunto un aspetto politico evidente, soprattutto in questi ultimi mesi, in occasione del fenomeno, designato dagli economisti con l'espressione « impallidimento della congiuntura » dovuto, tra l'altro, ad un certo indebolimento della domanda interna e della spesa per investimenti. Si è così rilevato quanto andavamo da molto tempo denunciando e cioè un certo ritardo nella erogazione della spesa pubblica, da parte dello Stato, il che ha contribuito, da un lato, ad accumulare dei residui di spesa, e, dall'altro, alla caduta degli investimenti e della domanda interna.

Come dicevo, nelle discussioni sui bilanci dello Stato si è trattato a lungo di tali problemi, per cui l'occasione che oggi ci viene offerta è per noi di estremo interesse.

Mi permetto ricordare altresì quanto ho scritto nella relazione della V Commissione (Bilancio) sul disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1967 »:

« In un sistema economico — dicevo — che si evolve, com'è il nostro, fortemente inserito in un più ampio contesto internazionale, è indispensabile che l'azione di intervento dello Stato sia adeguata e tempestiva.

L'esempio degli anni scorsi ci ha ammoniti al riguardo: dei provvedimenti, adottati con l'urgenza che la situazione richiedeva, anche mediante la formula del decreto-legge, hanno prodotto a più o meno lunga scadenza, talora anche quando la difficoltà congiunturale che li aveva consigliati era già superata, risultati spesso opposti a quelli desiderati. Ciò non accade soltanto per la maggior parte dei provvedimenti di spesa, ma talvolta anche per taluni provvedimenti di entrata, specialmente per quelli legati ad accertamenti e ad un contenzioso complicati.

Ho avuto modo altre volte di ricordare a titolo di esempio, anche intervenendo nella discussione sul bilancio di previsione per l'esercizio 1960, come tra il momento in cui

un ente locale decide di costruire un edificio scolastico con il contributo dello Stato e il momento in cui si dà inizio ai lavori relativi, intercorrono, anche dopo lo snellimento delle procedure introdotte con la dianzi citata legge n. 431 del 13 maggio 1965, almeno ventiquattro atti amministrativi, talora anche complessi.

Tenuto quindi conto dei tempi tecnici necessari ai vari adempimenti, nel caso in cui non si incontrino gravi difficoltà, dal momento della domanda di contributo a quello dell'inizio dei lavori trascorrono mediamente da 18 a 24 mesi. E la riconferma si ha nel fatto che molti interventi, sia pure in altri settori delle opere pubbliche, disposti o sollecitati con la citata legge n. 431, sono tuttora in fase di attuazione ».

E dicevo ancora: è possibile continuare su questa strada ?

In un'altra relazione al Bilancio che ricordo soltanto (non voglio essere pedante) facevo un conto, in base ad una inchiesta fatta in alcuni comuni della mia regione (il Veneto), della incidenza del costo burocratico delle procedure di un'opera pubblica rispetto al costo generale dell'opera stessa. Tale costo sale, per opere di importo limitato, fino al 20-25 per cento. Siamo pertanto in una situazione in cui l'economicità dell'operazione è discutibile; in una situazione che non può essere più a lungo tollerata. Ecco uno dei motivi che già hanno consigliato ad intraprendere quest'indagine conoscitiva per pervenire a risultati che speriamo concreti.

Dicevo ieri alla Camera, parlando sul disegno di legge recante note di variazione al bilancio dello Stato, che mi auguro che per il prossimo bilancio di previsione si possano avere disponibili, almeno in parte, elementi tali da poter dare inizio a quell'ammodernamento sentito come urgente ed indilazionabile.

Quindi il contributo che le chiediamo - non voglio dilungarmi oltre perché prenderò la parola nel corso della discussione su problemi di carattere particolare - non è un contributo limitato alla seduta odierna e all'udienza che ha voluto amabilmente concederci, ma un contributo che ci permettiamo di sollecitare anche per il seguito dei nostri lavori.

Vorrei ricordare ancora ai colleghi, che non fossero stati presenti ad altre riunioni, che nel caso in cui vengano invitati funzionari dello Stato, valgono le norme, ripetutamente ricordate, emanate del Presidente della Camera nella passata legislatura e richiamate dal Presidente Pertini in questa. In tal senso prego i colleghi di regolarsi nello svolgimento dei

loro interventi e nella presentazione delle domande.

Rinnovo ancora il mio ringraziamento all'ingegnere Franco e lo pregherei di voler dare immediatamente inizio alla sua relazione.

FRANCO, *Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici*. La ringrazio, signor Presidente, del suo cortese invito.

Per fare un discorso chiaro sui residui passivi, bisogna distinguere, secondo me, le disfunzioni del sistema di contabilità della spesa pubblica in costituzionali e patologiche.

Una causa costituzionale della formazione dei residui risiede, per esempio, nella legge sul bilancio di competenza.

È chiaro, infatti, che quando si stabilisce di finanziare completamente dall'inizio un'opera, la cui esecuzione richiede un certo numero di anni, la formazione dei residui è inevitabile.

Il rimedio a questo inconveniente potrebbe trovarsi nelle proposte contenute nel questionario che mi è stato inviato, sulle quali conviene soffermarsi un momento.

Con la programmazione si ha la possibilità di una diversa impostazione nel procedimento per la spesa pubblica. Però, l'instaurazione di stretti rapporti tra programmazione e bilancio dovrebbe portare una notevole variazione anche nella impostazione della programmazione nazionale, la quale, nel momento attuale, è più un documento di buoni propositi che di previsioni effettive.

Nel corso di questi ultimi anni ho dovuto constatare, in ogni consuntivo, che le impostazioni del programma non sono state rispettate, nella maggioranza dei casi per difetto, talune volte per eccesso.

CALVETTI. Mi scusi, ingegner Franco, le sue considerazioni valgono anche per il cosiddetto « Progetto 80 » ?

FRANCO, *Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici*. Immagino di sì.

Faccio un esempio particolarmente evidente. Nella programmazione nazionale era detto che lo Stato avrebbe dovuto intervenire nel settore dell'edilizia per circa il 25 per cento degli investimenti totali. Viceversa, tale intervento è stato ben più modesto.

Naturalmente, ciò dipende dal fatto che una cosa è il programma, basato su una dizione globale della ripartizione più conveniente delle risorse nazionali nei vari impieghi, ed altra cosa è il bilancio rimasto tenacemente ancorato alle impostazioni del passato, senza

riuscire ad adeguarsi alle visioni proprie del programma. Inoltre, mentre nel programma si parla sempre in termini di investimenti, e quindi di spese vere e proprie, nel bilancio si parla di finanziamenti e quindi di impegni.

Pertanto, per rendere agevolmente confrontabili programma e bilancio, si dovrebbe prima di tutto mettere d'accordo le due impostazioni suddette.

Ma altri problemi ancora devono essere risolti per poter utilizzare il programma di sviluppo economico come documento valido per le previsioni di spesa al fine di istituire un bilancio di cassa, anziché di competenza. Ad esempio, è quasi impossibile, in un documento di carattere generale, quale è attualmente il programma, pervenire alle articolazioni e localizzazioni di spesa necessarie per travasare le suddette previsioni in un bilancio vero e proprio.

In proposito non saprei dare subito indicazioni. Credo che tale problema potrebbe essere superato rinunciando alla rigidità che attualmente è propria del bilancio di competenza: per esempio alla rigida separazione dei capitoli, che costituiscono compartimenti stagni in quanto i fondi non sono travasabili da un capitolo all'altro. Spesso all'atto esecutivo, si verifica che alcune opere non possono essere completate, richiedendo un maggior finanziamento rispetto alle previsioni, mentre in altri capitoli vi sono disponibilità non utilizzabili.

Il travaso fra diversi capitoli di bilancio è possibile soltanto attraverso leggi di variazioni di bilancio, che, in linea generale, sono presentate alla fine dell'anno finanziario, e, pertanto, non permettono tempestive compensazioni.

Credo che, in realtà, l'adozione di un bilancio di cassa potrebbe eliminare buona parte di quei residui che sono più nominali che effettivi perché riguardano impegni che materialmente si proiettano come spese in anni futuri e quindi rappresentano residui solo dal punto di vista formale, non sostanziale. I veri residui sono, per conto mio, le somme che non si riescono a spendere abbastanza speditamente dal momento in cui si assumono gli impegni per la esecuzione delle opere; ed ecco che passiamo all'esame di un altro tipo di difficoltà che dovrebbero essere eliminate.

Dicevo poco fa all'onorevole Tremelloni che, dal momento in cui il Parlamento delibera una spesa per la esecuzione di opere pubbliche ed approva la legge relativa, al momento in cui l'amministrazione competente può avere la disponibilità dei fondi, passa

spesso molto tempo, perché il Tesoro deve procedere a vari successivi adempimenti: istituzione di capitoli di bilancio, ripartizione di questi capitoli in articoli, accreditamento dei fondi, ecc.

Quando le spese sono finanziate con l'emissione di obbligazioni occorre una autorizzazione particolare che può anche farsi attendere a lungo.

C'è poi una mancanza assoluta di coordinamento tra le leggi che stabiliscono l'esecuzione di opere pubbliche col contributo dello Stato e le possibilità di reperimento dei mezzi finanziari da parte degli enti locali: per queste opere pubbliche è previsto che gli enti si procurino il finanziamento mediante mutui e generalmente l'istituto finanziatore è la Cassa depositi e prestiti che concede mutui ad un minor tasso di interesse rispetto ad altri istituti. Ma la Cassa depositi e prestiti non ha risorse infinite perché deve far fronte ad una quantità di richieste, oltretutto al finanziamento delle opere degli enti locali. Ora, non è mai accaduto che quando si decide di finanziare, per esempio, l'edilizia popolare, nella legge sia indicato chi deve provvedere al finanziamento; avviene così che molti enti non riescono a mettere in cantiere opere che pure hanno ottenuto la concessione del contributo, con promessa scritta del ministro, perché non riescono ad avere dalla Cassa depositi e prestiti nemmeno la promessa del finanziamento.

A questo proposito voglio ricordare che quando nel 1964, si volle rimettere in moto questo meccanismo di spesa si stabilì una certa automaticità nella concessione dei finanziamenti da parte della Cassa depositi e prestiti. Questa norma ebbe un enorme successo tanto è vero che la Cassa nel giro di un anno esaurì le sue disponibilità.

Sulle cause della lentezza delle spese per la esecuzione delle opere pubbliche ci sarebbe molto da dire; mi devo limitare a pochi accenni per indicare soprattutto le strozzature che sarebbe possibile eliminare.

Quando viene deliberata l'esecuzione di un'opera pubblica, generalmente non c'è ancora il progetto: bisogna cominciare allora gli studi, che devono essere preceduti o accompagnati da ricerche le quali talvolta richiedono lungo tempo. Per esempio, prima di potere arrivare all'appalto concorso per la terza pista dell'aeroporto di Fiumicino, recentemente, si sono dovuti fare eseguire numerosi sondaggi del terreno, per individuarne le caratteristiche meccaniche: sondaggi di questo genere richiedono l'appalto delle trivellazioni necessarie per il prelevamento dei campioni

del terreno e poi l'analisi dei campioni stessi presso istituti universitari con termini di tempo non riducibili.

I tempi necessari per avere i progetti esecutivi potrebbero essere accorciati se l'amministrazione potesse disporre dei fondi per le progettazioni con un congruo anticipo, rispetto al momento dell'esecuzione delle opere.

I progetti potrebbero essere studiati con diligenza e sarebbero evitate sorprese e maggiori spese all'atto dell'esecuzione.

Per quanto riguarda gli enti locali, c'è un altro motivo di lungaggine. Gli atti che essi devono presentare, richiedono molte volte l'approvazione dei consigli rispettivi, i quali non sempre funzionano. Il mio ministero si trova in difficoltà quando un comune non riesce ad avere una amministrazione efficiente. D'altra parte i commissari non si sentono di deliberare spese ed impegni di carattere straordinario.

Dopo la presentazione del progetto, questo va sottoposto ai vari controlli preventivi prescritti, tecnici ed amministrativi.

Gli organi consultivi tecnici sono: per la esecuzione di opere dipendenti dai provveditorati alle opere pubbliche, il Comitato tecnico amministrativo, per le opere eseguite direttamente dal Ministero, con fondi stanziati sul bilancio centrale, il Consiglio superiore dei lavori pubblici.

La differenza tra i suddetti due organi è importante. Il Comitato tecnico amministrativo fa anche le veci del Consiglio di Stato, per cui non occorre un altro parere di tale organo. Invece, i progetti di opere approvati dal Consiglio superiore dei lavori pubblici devono essere presentati successivamente anche al Consiglio di Stato.

Un'altra differenza: per le opere eseguite tramite i provveditorati, non è, in genere, necessario sentire il parere di organi tecnici di altre amministrazioni, mentre per talune opere che vengono sottoposte all'esame del Consiglio superiore dei lavori pubblici è necessario sentire anche il Consiglio superiore per la sanità nel caso di ospedali, acquedotti e fognature, il Consiglio superiore per l'aviazione civile nel caso di aeroporto, il Consiglio superiore per l'agricoltura nel caso di bonifiche, ecc.

Nulla vieterebbe che, nei suddetti casi, si tenessero sedute congiunte di sezioni dei diversi consigli tecnici, in modo da esaminare in una sola volta tutti gli aspetti tecnici delle questioni sulle quali devono essere adottate decisioni: fra l'altro non è prevista alcuna autorità superiore che, in caso di dissenso tra

due consigli tecnici, possa emettere una decisione definitiva.

Come dicevo al Presidente, onorevole Tremelloni, i comitati tecnico-amministrativi dei provveditorati regionali funzionano da ventiquattro anni senza aver dato mai luogo ad inconvenienti. Si potrebbe, dunque, generalizzare la loro formula.

Basterebbe che un certo numero di consiglieri di Stato facesse parte dell'organo tecnico per realizzare il controllo e la garanzia richiesti sulla attendibilità degli aspetti giuridico-amministrativi dei procedimenti per la esecuzione delle opere. Rimarrebbero, poi, i controlli della Ragioneria generale dello Stato e quelli della Corte dei conti.

Questi ultimi due organi dovrebbero avere compiti diversi tra di loro, poiché la Ragioneria dovrebbe occuparsi della giusta imputazione delle spese, la Corte dei conti, invece, dovrebbe occuparsi delle questioni di legittimità. Ma tutti e due gli organi, in pratica, effettuano gli stessi controlli, con spirito di emulazione, per cui, molte volte i chiarimenti chiesti dalla Ragioneria sono gli stessi che poi devono essere ripetuti alla Corte dei conti.

Prima di giungere al decreto ministeriale di approvazione dell'impegno (cioè del contratto) bisogna ancora indire la gara di appalto, la quale richiede tempo, sia per gli avvisi pubblicitari, sia per le risposte delle imprese.

Stipulato e approvato il contratto si può passare, finalmente all'esecuzione dell'opera.

Anche questa fase, in linea generale, dura sempre più di quanto sia previsto nei contratti, come la mia esperienza in materia, purtroppo, mi insegna. Come tutti i tecnici del dicastero dei Lavori pubblici, ho percorso tutti i gradi della carriera ed ho avuto occasione di affrontare centinaia di situazioni tra le più disparate. Le più comuni cause di ritardo risiedono, comunque, nella imperfezione dei progetti, i quali, tra l'altro, vengono compilati troppo in fretta, per rispettare termini non sempre di natura tecnica. Vi sono, infine, gli imprevisti, che si possono limitare, ma non eliminare.

Quello che ho delineato è il quadro generale della situazione attuale. Per rimediare agli inconvenienti, almeno in parte, ho già avuto occasione di accennare a talune proposte.

Nulla vieterebbe che si concentrassero le competenze dei controlli in organi con competenze polivalenti, riducendo ad un unico documento l'atto di ammissione delle proposte dell'amministrazione.

Per quanto concerne gli enti locali, potrebbe essere buona l'idea avanzata nel momento di varare la legge n. 1179, di trasferire alla giunta comunale talune competenze del consiglio comunale. Non vedo infatti, il motivo per cui ogni più piccolo problema debba dar luogo a un dibattito nel quale, poi, le posizioni politiche finiscono col prevalere sulle esigenze amministrative.

Altre difficoltà sono causate dal sovrapporsi di competenze. Per esempio, nel settore dell'edilizia scolastica, le norme concernenti l'acquisizione delle aree non sono molto chiare. La legge stabilisce che il verbale di scelta dell'area equivale alla imposizione di un vincolo, che vale anche come autorizzazione alla variante di piano regolatore. Ma una cosa è l'autorizzazione a fare una variante di piano regolatore (la cui attuazione pratica richiede 2 anni, con progetto, pubblicazioni, pareri ministeriali, decreto del Presidente della Repubblica) ed altra cosa è l'effettiva possibilità di procedere all'esproprio dell'area.

Pertanto, può essere discusso se veramente il vincolo di cui ho detto abbia conseguenze pratiche, oppure no.

A prescindere da tale circostanza, alcune volte gli stessi comuni interessati non sono d'accordo con le commissioni che scelgono le aree, essendo le stesse aree già destinate dai comuni ad altre opere. In tali casi quasi mai si riesce a giungere ad una conclusione positiva.

In Sicilia, il Ministero si trova in grosse difficoltà per la ricostruzione e il trasferimento dei paesi distrutti dal terremoto, perché in molti casi non è ancora riuscito a mettersi d'accordo con i comuni. Questi ultimi, interpretando le aspirazioni più o meno empiriche delle popolazioni, vorrebbero che i nuovi abitati sorgessero vicino ai vecchi. D'altra parte i geologi dicono che là non si può ricostruire perché si corre il rischio di disastri nel caso di terremoti futuri, e così manca la possibilità di una decisione che consenta l'inizio delle opere. Purtroppo in molte circostanze, il rispetto delle autonomie degli enti locali - ai quali si aggiungono le regioni - ritarda sensibilmente le cose. Penso che quando lo Stato si assume l'onere di sostituirsi agli enti locali per fare certe opere, dovrebbe essere fornito anche del diritto di decisioni più rapide, realizzando l'accordo con gli enti locali in modi meno formali di quelli richiesti dalle varie disposizioni che attualmente riguardano questa materia.

Vi sono poi ancora altri motivi di ritardo - e non sono gli ultimi - come la mancan-

za di attrezzature per la ricerca scientifica. In questo campo il Ministero dei lavori pubblici dispone di ben pochi fondi, mentre la tecnica progredisce così rapidamente che molte volte si debbono riconoscere superate opere progettate solo qualche anno prima.

Ma la più grave deficienza dell'Amministrazione dei lavori pubblici è la mancanza di personale tecnico adeguato; mancanza numerica che è, di conseguenza, anche qualitativa. Purtroppo fino a quando lo Stato non avrà deciso se conservare oppure no le sue attività tecniche, e fino a quando - una volta che abbia deciso di mantenerle - non abbia riconosciuto che per mantenerle bisogna che si attrezzino soprattutto con una organizzazione adeguata, questo problema non si potrà risolvere. Ogni volta che si discute il bilancio dei Lavori pubblici, queste cose vengono ripetute e su di esse sono tutti d'accordo, ma, purtroppo di tali consensi non si vedono mai i risultati. Devo anche dire, con un certo senso di amarezza, che nelle stesse trattative che ora si vanno svolgendo per la sistemazione dei problemi del personale dell'amministrazione statale nessuno ha nemmeno sfiorato il problema dei tecnici. E non solo il Ministero dei lavori pubblici si trova in queste condizioni: come gli ingegneri non vengono ai lavori pubblici, così i medici non vanno alla sanità, e così via.

È un problema serio, molto serio. Credo che tutti voi abbiate letto la relazione De Marchi sui problemi da affrontare per la sistemazione idrogeologica del territorio nazionale. Il primo problema da affrontare, secondo questa relazione, è quello della organizzazione dei quadri, senza la quale non si può sperare minimamente di ottenere risultati.

Forse sono stato confuso nella esposizione: certamente non ho toccato tutti i temi che potevo toccare ma penso di avere dato una idea sufficiente degli interventi possibili per accelerare la spesa pubblica. Essi sono, in sintesi, di due specie: 1) quelli che riguardano l'impostazione della contabilità generale dello Stato; 2) quelli tendenti a migliorare il rendimento dei ministeri tecnici, accelerando le procedure.

A questo proposito devo, ancora una volta, ricordare che il decentramento regionale operato dall'Amministrazione dei lavori pubblici, ha dato buoni risultati. In coincidenza con la emanazione della legge 1179 sono state aumentate le competenze dei provveditorati, e anche questo non ha portato inconvenienti il che vuol dire che, su questa strada, si può fare qualcosa.

Non so se parlare del problema delle agenzie. Le agenzie possono essere poste, secondo me, in funzione per risolvere sollecitamente singoli problemi. L'agenzia non è altro che una organizzazione simile a quella che lo Stato ha, con i suoi uffici, ma che è svincolata quasi completamente dalle pastoie che legano l'amministrazione ordinaria. Si creino pure le agenzie, ma si dovrà trovare per esse il personale, come si dovrebbe trovare per gli uffici tecnici della pubblica amministrazione. L'ANAS è un'agenzia che funziona meglio, in tanti casi, degli uffici tradizionali dei lavori pubblici. Come l'ANAS potrebbe esistere un'azienda autonoma per i porti, una per gli aeroporti, ecc.

PRESIDENTE. Ringraziamo l'ingegnere Antonio Franco per la sua relazione. Passiamo alle domande.

DI LISA. In altre audizioni conoscitive si è parlato delle « agenzie ». Anch'io vorrei porre una domanda sullo stesso argomento.

Questo lo stato di fatto: mentre lo *status* giuridico e l'ordinamento dell'amministrazione dello Stato, sia nella forma ministeriale, sia nella forma delle aziende autonome, garantisce in misura notevole il personale dipendente, secondo normative che sono addirittura storiche per l'evoluzione intervenuta nella struttura delle amministrazioni pubbliche, in effetti, oggi tale *status* e tale ordinamento non garantiscono due esigenze di fondo:

la prima è quella della coerenza tecnica rispetto ai fini per i quali l'« agenzia » o la azienda autonoma venga istituita;

la seconda, è quella della scioltezza delle procedure, intesa a non assoggettare la funzionalità dell'agenzia o dell'azienda autonoma all'eccessivo gravame di adempimenti da cui conseguono sprechi e ritardi.

Credo che se si riuscisse, pur accentuando tutte le garanzie di ordine sindacale per il personale dipendente, a cambiare intanto la formulazione dello stato giuridico delle suddette aziende, si risolverebbe un altro gravissimo problema cui l'ingegner Franco accennava: quello del reclutamento di tecnici qualificati, alacri e capaci che non siano poi lusingati a scegliere l'impresa privata, abbandonando quella statale.

In merito vorrei domandare se il Ministero dei lavori pubblici a proposito delle « agenzie » di cui si parla, abbia elaborato o stia studiando qualche progetto, anche a livello di Consiglio superiore, che delinei la migliore lipizzazione possibile tanto di una

eventuale « agenzia » quanto di una riforma dell'Azienda autonoma delle strade statali esistente. Volendo in generale porre mano a modifiche nel quadro dell'attuale ordinamento ministeriale, non dovrebbe essere difficile riuscire a qualificarne i ruoli, le procedure, i compiti. È un ministero quello dei Lavori Pubblici che non ha bisogno di apparati mastodontici o di astrattezze regolamentari per essere importante ed efficiente. Dovrebbe bastare un organico, istituzionalmente « capace » di assumere le proprie responsabilità tecniche e amministrative, funzionalmente attrezzato per i controlli della esecuzione delle opere, ma in grado di darsi maggiore flessibilità nella organizzazione anche dei tempi e delle forme d'intervento, in grado cioè di mobilitare per la progettazione, per la direzione dei lavori e per i relativi collaudi quanto di meglio ci sia nel Paese in fatto di uomini, di tecniche e di esperienze.

Sotto un tale punto di vista qualunque proposta in sede legislativa sarebbe salutata con favore, tanto acuta è diventata l'insofferenza della elefantiasi burocratica dell'attuale assetto ministeriale.

L'ambiente parlamentare, secondo me, è maturo per interventi di tal genere. Invece d'essere defatigati con provvedimenti frammentari e corporativi, che ci vengono continuamente sottoposti, credo che meglio impiegheremmo il nostro tempo a tradurre in una legge organica quanto proposto dall'ingegner Franco in materia di lavori pubblici. Vorrei aggiungere una considerazione sull'edilizia in generale, cioè su quel complesso di opere, che ricadono sotto il controllo del Ministero dei lavori pubblici, ma sono eseguite da altre pubbliche amministrazioni o da privati.

Da alcuni anni a questa parte le esigenze urbanistiche via via minacciate, stralciate, sperimentate e poi corrette, proposte e poi ritirate, infine imposte a salvaguardia e immo-dificate nonostante i gravi danni prodotti e i grossolani sbagli rilevati, impongono all'edilizia nel suo complesso una trafila burocratica che allunga i tempi e accresce i costi in modo spaventoso, con la conseguenza di un danno economico di duplice ordine. Di ordine generale, per cui la esecuzione di opere urbanistiche che potrebbe essere assolta dall'iniziativa privata in conformità dei piani regolatori, viene impedita o dilungata nel tempo: il potere pubblico non fa e non fa fare. Di ordine economico, per il danno economico specifico determinato a carico dei privati. Si tratta degli scarti di prezzo sempre più gravemente intercorrenti sui tempi di ideazione,

di progettazione e di adempimenti burocratici, relativi, per esempio, ad una lottizzazione o ad una costruzione, soprattutto nei grandi centri dove è diventata inestricabile l'applicazione della legge-ponte urbanistica. Talvolta questi scarti sui tempi finiscono col far raddoppiare i preventivi iniziali ed introducono un incontrollabile fattore di vischiosità nell'economia del settore edilizio. È così che lo Stato, mediante procedure burocratiche non pertinenti, né giuste, né opportune, infligge all'iniziativa privata un danno economico che equivale ad una lesione specifica di diritti. Tanto che si potrebbe configurare tutta una materia di contenzioso giudiziario da parte di chi deve pagare un tributo, così alto e così nascosto, alle inadempienze della burocrazia statale.

Ne deriva che lo Stato, nel suo complesso, mentre istituisce e impone le proprie procedure di controllo, non ha riguardo neppure ai diritti del cittadino, peraltro previsti e garantiti dalla legge.

Nell'ambito della nostra legislazione non vi è alcuna certezza circa i termini entro i quali la pubblica amministrazione debba assicurare al cittadino gli adempimenti necessari all'esercizio di facoltà e di diritti appositamente regolati.

Non a caso l'apparato ministeriale può praticare lo sciopero bianco, cioè un'applicazione puntigliosa delle leggi e dei regolamenti capace di paralizzare la vita nazionale.

L'ingegner Franco ha citato la mancante o scarsa rispondenza degli enti locali, delle amministrazioni periferiche e delle cointeressate altre pubbliche autorità, agli adempimenti attribuiti al Ministero dei lavori pubblici.

Ma io credo che se fosse fissato, per legge o per regolamento, un termine di scadenza alle cosiddette « pratiche », i consigli municipali di Gibellina e degli altri comuni sinistrati della Sicilia dovrebbero pure arrivare ad una conclusione entro le date previste. E così anche il problema delle lungaggini prodotte in sedi diverse da quelle ministeriali verrebbe facilmente risolto.

E avrebbe la dovuta risposta l'attesa dei privati circa le iniziative assunte con ragionevole rispetto dei tempi tecnici e del profilo economico, influenzato dalle procedure burocratiche, qualora fosse fissato un termine di scadenza ad ogni atto di sottomissione del cittadino ai poteri di controllo dello Stato.

Un'altra domanda che vorrei porre all'ingegner Franco si riferisce alla ricerca tecnico-scientifica, che in sede di lavori pubblici sa-

rebbe deficitaria perché troppo esigui sono gli stanziamenti al riguardo. Vorrei sapere se si fa qualcosa in accordo per esempio con le università o anche con istituti privati specializzati, e se il Ministero ha pensato intanto ad impostare problemi normativi sul piano della ricerca. Mi riferisco, per esempio, agli *standards* urbanistici in vigore in Italia. Da noi è contemplata l'altezza minima dei vani in oltre metri 3, mentre non c'è alcun paese occidentale che ponga minimi di questo genere. Questo è molto importante ai fini della economia edilizia in generale e dell'edilizia pubblica in particolare. Da calcoli fatti sulla spesa per le case popolari, risulta che, adottando gli *standards* di altri paesi, si potrebbe ottenere per ogni unità di costruzione, fino al 10-15 per cento di risparmio.

Analisi di questo genere mi pare non siano state ancora fatte, e chiedo se non sia il caso di farle. A proposito di studi, in vista dell'istituzione delle regioni ordinarie, che dovrebbe portare ad una svolta anche l'amministrazione dei lavori pubblici, si pensa ad organizzare la necessaria convergenza operativa fra organi periferici del Ministero dei lavori pubblici ed uffici tecnici degli enti locali? Si pensa di fare qualche cosa, a fini di assistenza tecnica promozionale e non di soli controlli, a favore delle comunità dell'interno del nostro Paese?

Non riguarda l'ammodernamento del Ministero dei lavori pubblici l'esigenza che attraverso una qualificazione tecnica dei comuni e delle regioni si possano recuperare energie, mezzi e istituti per sottrarre i grandi comprensori meridionali alla frammentarietà degli interventi?

È possibile registrare un altro fatto, assumendo come oggetto d'osservazione l'amministrazione dei lavori pubblici, abbastanza preoccupante: il disordinato accavallamento degli interventi. Arriva per esempio un contributo per le strade interne; dopo due anni arriva il contributo per l'acquedotto e per le fognature. Si devono allora rompere di nuovo le strade per interrare le condotte. Tutto questo va visto, evidentemente, con un'ottica diversa da quella aperta sulle grandi città, dove il guaio più grosso è che si continui ad andare avanti con le dispute dei sofisti, quali quelle degli urbanisti di varia scuola nel nostro Paese. Esse finiscono con il pasticciare qualunque tentativo ordinatorio dell'amministrazione pubblica in quanto vi introducono dubbi, punti di vista unilaterali, gusti e tendenze contraddittori, invece di criteri validi per operare scelte obiettive e per esaurire

serie sperimentazioni. Così non può essere controllato né dal Parlamento né dall'opinione pubblica qualificata, l'assetto e lo sviluppo delle nostre città, le cui brutture sono firmate con nomi altrettanto famosi di quelli citati per esemplari realizzazioni urbanistiche.

Ultima nota all'ingegner Franco, a proposito della ricerca.

Evidentemente va approfondito lo studio dei materiali, delle tecniche e della funzione delle opere, con particolare riguardo ai sistemi di prefabbricazione, a tutti i livelli, anche per la realizzazione di grandi strutture.

Ma altrettanto necessario è dare riscontro ad una impressionante constatazione che noi facciamo a proposito degli appalti, dei criteri di appalto e degli effetti del sistema di appalti sulla esecuzione delle opere. Il nostro paese è un cimitero di opere appaltate e poi interrotte perché l'imprenditore, attraverso l'attuale legislazione, ha la possibilità di ottenere l'aggiornamento dei prezzi a vario titolo. Il vigente sistema degli appalti serve innanzitutto per l'aggiudicazione dei lavori. È possibile che non si possa sapere quanto costi effettivamente un ponte, calcolando le variabili possibili ed immaginabili legate a questo tipo di opera? Voglio domandare: se c'è un'analisi operativa capace di predeterminare i costi a livello anche delle piccole aziende, come mai il Ministero dei lavori pubblici non riesce a servirsene per impostare le gare di appalto e non limita l'approssimazione ai fattori d'impatto e alle condizioni di impresa attraverso cui l'opera deve essere realizzata? Queste le mie brevissime annotazioni per dire che sono evidenti gli effetti prodotti in negativo sui volumi, sui tempi e sulle qualità della spesa pubblica governata o influenzata dal Ministero dei lavori pubblici.

Si tratta ora di assicurare ad iniziative di riforma attese dal Ministero la più sollecita rispondeva parlamentare, in modo che valga da correttivo per l'intera economia nazionale il flusso inarrestabile degli investimenti destinati al settore.

BOTTA. Penso che già il collega Di Lisa abbia notevolmente sviluppato il tema del nostro incontro.

Vorrei ricollegarmi all'ultima parte della relazione dell'ingegner Franco, che ha affrontato il problema del personale tecnico dell'amministrazione, e richiamarmi in particolare allo sciopero del personale del Genio ci-

vile, per rilevare la esigenza di una immediata soluzione di tale problema.

Se è vero quanto è stato riferito da alcune parti, che i sindacati proporrebbero in questo periodo di sospensione di non riconoscere le opere che nel periodo si realizzano, data la mancanza del controllo dei tecnici del Genio civile, ne deriverebbe un gravissimo danno per tutti gli enti pubblici interessati alla realizzazione di tali opere.

Per altro devo dare atto della capacità e del senso di responsabilità di questi tecnici: come ognuno di noi, nel settore degli enti locali, ha potuto riscontrare, si può dire, giornalmente, vi è da parte loro una estrema elasticità nella interpretazione di norme, le quali, evidentemente, oggi non sono più adeguate alle esigenze.

Il Ministero dei lavori pubblici richiama negativamente l'attenzione dell'opinione pubblica, poiché realizza opere pubbliche quasi sempre in ritardo in relazione alle esigenze del Paese.

Tale Ministero ha attraversato dopo il periodo bellico una fase di ricostruzione, poi una fase di espansione ed ora ve ne dovrebbe essere una di coordinamento. Riterrei che il ministero suddetto dovrebbe dire come intende realizzare questo coordinamento: se vuol fare un grosso ente che controlla ed esegue il tutto; oppure, se vuol fare un ente di organizzazione, di coordinamento, e, mantenendo l'attuale organico, avvalersi di esperienze esterne nel realizzare talune grandi opere, così come ad esempio è stato fatto per le autostrade. Va ricordato tuttavia che, evidentemente, i problemi sono notevolmente differenziati tra i grossi ed i piccoli centri, e che vi sono problemi connessi al formarsi di grossi agglomerati, in virtù di un fenomeno di inurbamento che è in continua espansione e che non è possibile riuscire a contenere, sia pure con diverse iniziative, che sono di difficile soluzione e che interessano il domani non meno che l'oggi. Vero è che non per questo sarebbe giustificabile il voler rinviare al domani i problemi dell'oggi, che bisogna invece cercare di risolvere con urgenza e senza grosse parole. Non sarebbe ammissibile per esempio prendere a pretesto le costituite regioni per un rinvio di questo genere.

Giustamente è stata ricordata la funzione dei provveditori alle opere pubbliche creati, se non erro, nel 1930, ai quali in questi ultimi anni si sono date nuove competenze, lasciando, però, il personale insufficiente. Si fa però rilevare che le nuove com-

petenze affidate ai provveditorati sono amministrative e tecniche, ma non anche finanziarie, essenziali per poter decidere su talune realizzazioni.

In sostanza, proprio nel momento in cui si vogliono le regioni, si mettono in atto iniziative che sembrano tendere ad un maggiore accentramento. Quindi, manca un coordinamento. Io credo che, senza attendere la programmazione, attraverso i provveditorati alle opere pubbliche precisandone le responsabilità finanziarie, tecniche ed amministrative, si potrebbe fare molto.

Fra l'altro, solo da poco tempo, se non vado errato, attraverso la legge urbanistica del 1942, articolo 5, si parla dei piani di coordinamento.

Quindi, la possibilità di un decentramento esiste.

Anche per quanto concerne i progetti, credo si possano trovare delle soluzioni. Si potrebbe dare un'autorizzazione preventiva, con riserva di un successivo finanziamento, in modo da non considerare impiegato lo stanziamento dello Stato che è formazione di residui. Purtroppo, ancora non si è trovata una soluzione per la eliminazione di tali residui, alcuni dei quali possono essere costituzionali, mentre altri si potrebbero risolvere attraverso un bilancio di cassa.

Vorrei ancora osservare, in relazione al fatto che specialmente nel nord d'Italia, come in Piemonte nel periodo delle alluvioni per esempio, si è constatata ripetutamente una scarsa disponibilità di personale in rapporto al gran numero di cose da realizzare, come sia molto avvertita, in generale, la esigenza del potenziamento del personale amministrativo.

Si è detto che molte volte il personale qualificato si allontana dalla Pubblica Amministrazione, preferendo altri settori. Ciò è vero, e non riguarda soltanto il dicastero dei lavori pubblici. Bisognerebbe arrivare alla perequazione degli stipendi. Per esempio, gli ingegneri del settore elettrico percepiscono stipendi più alti rispetto agli ingegneri degli altri settori della Pubblica Amministrazione, che, fra l'altro, debbono essere i controllori!

Altro punto: è stato detto che la Cassa depositi e prestiti è lenta nell'accedere alla concessione dei mutui, e si è ricordata la legge temporanea del 1964, approvata in periodo di congiuntura, per poter favorire le opere pubbliche. Credo però che il problema dei ritardi della Cassa vada al di là del settore dei lavori pubblici, per interessare tutto il settore finanziario: bisognerebbe fare in

modo di sollecitare maggiori depositi in tale settore, modificando anche le iniziative bancarie. Logicamente, poiché il deposito postale non è remunerato come dovrebbe essere, di conseguenza la Cassa depositi e prestiti, nei suoi impegni, non può essere così tempestiva come sarebbe necessario.

È stato anche ricordato il settore dell'urbanistica. Non voglio entrare nel merito, ma evidentemente bisognerebbe adottare criteri dotati di una certa elasticità e non rigidi come quelli attuali per cui si hanno *standards* urbanistici indiscriminatamente applicati sia al piccolo comune di montagna che, per esempio, al piccolo comune marino della costa calabrese. Si tratta di una concezione assurda, che deve essere modificata, poiché non è possibile livellare così rigidamente il territorio nazionale.

Un altro punto da considerare è quello della necessità di un coordinamento tra gli uffici interessati alla realizzazione delle opere pubbliche. Si hanno vari esempi dei danni provocati dalla mancanza di un tale coordinamento.

Tanto per citarne uno: si parlava di sopprimere un tronco ferroviario e si diceva che con un certo allargamento stradale si poteva risolvere benissimo il problema dei collegamenti. Però le ferrovie non potevano dare lo stanziamento per allargare questa strada, i cui lavori dovevano essere di competenza dei Lavori pubblici. Sarebbe stato sufficiente provocare uno spostamento di capitoli fra Tesoro, Trasporti e Lavori pubblici per risolvere il problema, che era fonte di molte preoccupazioni e agitazioni a non finire.

Vorrei qui auspicare che, attraverso i nostri incontri con funzionari dello Stato e i suggerimenti che sono venuti dal Presidente Franco si possano portare avanti alcune iniziative e fare in modo che quanto rilevato da alti funzionari dello Stato possa formare la base di una volontà parlamentare per risolvere i problemi che ho richiamato, per i quali - ripeto - tante volte non è necessario attendere soluzioni miracolistiche come quella della programmazione o del Progetto 80 o della stessa istituzione delle regioni. Queste soluzioni sarebbero assai più semplici solo che esistesse buona volontà nell'immedesimarsi nelle esigenze di coordinamento. Credo che il Ministero dei lavori pubblici abbia un'effettiva necessità di realizzare un coordinamento così come di trasferire molte iniziative dalla sede centrale ai provveditorati, al fine di risolvere molte preoccupazioni della nostra amministrazione pubblica!

CALVETTI. Prendendo lo spunto dalla relazione del Presidente Franco, vorrei fare brevi osservazioni, soprattutto in riferimento all'edilizia scolastica. Vorrei anzitutto dire qualcosa per quanto riguarda le leggi precedenti alla 641, anche perché non si può dimenticare che all'atto della sua promulgazione avevamo ancora ben 400 miliardi impegnati, e non ancora spesi, sulle leggi dalla 645 alla 1358.

Si tratta di un fenomeno che evidentemente non può non far riflettere perché mentre si affrontava in quel momento, con uno sforzo ingentissimo, una spesa senza precedenti, di entità tale che complessivamente comprende tutto quello che è stato impegnato negli ultimi venti anni, si era però di fronte ad una cifra, corrispondente alla metà del nuovo impegno, che non era stata utilizzata in passato; e la causa del non utilizzo è stata più volte sottolineata.

Non che io intenda addentrarmi di nuovo sull'argomento, anche perché è stato oggetto di molte discussioni in passato. Vorrei però dire che oggi 140-150 circa di quei 400 miliardi non sono stati ancora utilizzati e si riferiscono ad enti locali che si trovano nella assoluta impossibilità di poterli utilizzare; impossibilità che deriva - come già è stato detto - da varie cause, alle quali per altro va aggiunta la non volontà di molti enti locali di ricorrere a forme che pure la legge consente: mi riferisco all'ISES. Infatti molti comuni del Sud con popolazione inferiore ai 25 mila abitanti che, senza alcun onere, potrebbero affidare all'ISES la soluzione del loro problema, non lo fanno.

Ora non sarebbe il caso, al fine di rimuovere questo ostacolo, di addivenire ad una proposta per l'impiego di una cifra, anche cospicua, attraverso lo storno dei fondi non utilizzati ad altra amministrazione in grado di usufruirne e di usare il vecchio sistema del mutuo trentacinquennale, assumendo a proprio carico le quote che la legge consente? Mi riferisco a molte amministrazioni del Nord - provinciali in particolare - che devono affrontare problemi di vasta mole e che sarebbero certamente soddisfatte di poter risolvere così alcuni dei loro problemi.

L'obiezione che si potrebbe fare potrebbe essere quella di creare uno squilibrio tra gli enti locali. Naturalmente tutto ciò dovrebbe avvenire nell'ambito della programmazione, cioè questo contributo dovrebbe essere sostituito nella forma contemplata dalla legge 641 nello stanziamento previsto per il piano triennale di prossima esecuzione.

Questo per quanto riguarda le leggi precedenti. Per quanto riguarda la 641, vorrei ricordare anche qualche altro motivo di ritardo. Abbiamo visto come tutti gli enti locali ai quali è stata attribuita una prima quota sulla 641, abbiano manifestato l'intenzione di avere in concessione l'esecuzione dell'opera. Ma la concessione può avvenire solo per vie normali; il che richiede un periodo di tempo non breve.

Forse però l'aspetto più grave del problema in questo settore, riguarda il reperimento dell'area. Il problema dell'area assume, a mio modo di vedere, un'importanza primaria. Anzitutto bisogna fare una precisazione: la commissione che dichiara l'idoneità dell'area è quella stabilita dalla legge n. 17, per cui all'atto stesso in cui l'area viene dichiarata idonea, si instaura il vincolo.

Tuttavia la legge 641 dice che il vincolo decade qualora l'opera non venga inclusa nel piano quinquennale.

La legge dice che l'area può essere messa a disposizione dall'ente locale, in tre modi: o per acquisto diretto da parte dell'ente locale; oppure lo Stato acquista l'area per conto dell'ente locale, che restituisce la somma corrispondente, senza interessi, in venti anni; oppure ancora lo Stato acquista l'area, in casi particolari.

È evidente che, questa essendo la formulazione della legge, nessuno ricorre all'acquisto diretto.

In tal caso, direi di favorire quegli enti locali che, con buona volontà, sono disposti a mettere a disposizione l'area, ammettendoli al mutuo tramite la Cassa depositi e prestiti. Oltre tutto, lo Stato ne trarrebbe un vantaggio. Nel caso contrario, infatti, se lo Stato dovesse acquistare l'area, accumulerebbe una nuova serie di debiti, poiché è stato calcolato che tale spesa incide sulla somma globale stanziata per il piano quinquennale dal 15 al 20 per cento.

Come membro della Commissione per la edilizia scolastica so che molti comuni si sono dichiarati disposti all'acquisto delle aree necessarie, ma non sanno come reperire i fondi attraverso i mutui; e va notato che si tratta di comuni che, in genere, hanno il proprio bilancio in pareggio o in attivo.

L'aspetto più grave, è quello accennato dall'ingegnere Franco, relativo cioè ai comuni aventi un piano regolatore. In tal caso, la idoneità dell'area non ha nulla a che vedere con la disponibilità. O meglio: si tratta di una dichiarazione presunta di idoneità, in quanto l'area non resta affatto vincolata.

Infatti, la legge dice che la dichiarazione di idoneità dell'area costituisce richiesta di variante al piano regolatore. Questa norma fa ritardare i lavori di almeno un biennio. Molti comuni, che hanno avuto il finanziamento sul primo biennio, poiché l'opera era considerata indifferibile ed urgente, purtroppo si trovano poi di fronte al rischio di vedere ritardata l'opera stessa di due anni a causa della richiesta di variante.

È indispensabile intervenire. La richiesta di variante potrebbe essere decentrata, nella sua valutazione, all'organismo regionale, cioè, al comitato tecnico amministrativo. Si potrebbe, quindi, evitare di seguire la stessa procedura, che viene seguita per le varianti dei piani regolatori.

Vi sono inoltre delle varianti speciali, le quali devono essere sottoposte all'esame dell'organo centrale. Si incontrano delle difficoltà obiettive, talvolta, di cui non sono responsabili i funzionari, che il collega Di Lisa ha chiamato i sofì dell'urbanistica. Tra l'altro, come ha affermato l'ingegnere Franco, manca il coordinamento con i vari altri settori.

Per esempio, la Sovrintendenza alle Belle Arti riguarda il Ministero della pubblica istruzione. In tale settore, ogni qual volta si deve fare una modifica, occorre iniziare la pratica sempre *ex novo*. Il vincolo posto dalle Belle Arti, poi, è così efficace che ogni ricorso viene respinto costantemente senza nessuna motivazione.

L'esempio, pur non interessando direttamente la nostra indagine conoscitiva, serve ad indicare come vincoli di questo genere vadano sempre più diffondendosi negli altri settori. È un problema da tenere presente.

Concludendo sui piani regolatori, ripeto che la richiesta di variante potrebbe essere valutata anche in sede regionale, e cioè dai comitati tecnici amministrativi.

Un'altra osservazione. I membri del comitato tecnico amministrativo sono convocati infinite volte, per infiniti problemi, senza tener conto del fatto che questi funzionari hanno altri compiti da svolgere, con gravi responsabilità, facendo parte anche di altre commissioni. Anche questo punto è da tenere presente.

L'ingegner Franco può darmi atto di quanto sia difficile poter partecipare quasi contemporaneamente a diversi comitati. Pertanto, è probabile che i ritardi, di cui ci si lamentava, siano anche la conseguenza di questo fatto.

Sempre sul problema dei piani regolatori, collegandomi a quanto diceva l'onorevole

Botta, non è possibile prevedere a lunga distanza, in una programmazione differita, quanto si possa realizzare nei grandi complessi cittadini. Una prova è data dal fatto che il piano regolatore, con il ritmo odierno della vita, dopo una decina di anni, è superato; andrebbe allora studiato un sistema di revisione periodica del piano regolatore.

Un altro aspetto a cui si è accennato è quello dei costi. Molte volte i progetti sono presentati affrettatamente, per cui la lievitazione dei prezzi qualche volta è reale, qualche altra è artificiosa.

Pregherei la Commissione di studiare quali sono le cause di tale fenomeno. In particolare, mi riferisco all'aumento del costo di alcuni materiali usati nella edilizia, considerati componenti essenziali ai fini del computo del costo. Ma non è giusto riferirsi soltanto ad essi.

Ciò premesso, vorrei fare una domanda all'ingegner Franco. Taluni progetti dovrebbero essere realizzati a totale carico dello Stato. Per esempio, nel settore degli edifici scolastici, per *tot* numero posti alunno, oppure *tot* aule, e per lo stesso tipo di scuola, da un ente locale viene fissato un determinato costo, mentre un altro ente locale calcola un costo quasi doppio. Indifferentemente, vengono accettati gli uni, o gli altri costi.

Già a suo tempo, poi, si è fatta una proposta di intervento a parametri, evidentemente piuttosto larghi, adeguati ad una edilizia decorosa quale deve essere quella scolastica, che deve tener presenti le esigenze dello spazio scoperto oltreché di quello coperto, e dotati di un certo margine di elasticità regione per regione, ma ai quali si dovrà attenere perché si tratta di erogazioni per opere identiche, che possono al massimo comportare piccole differenze l'una dall'altra.

Qui si innesta un altro problema. Mi scusi il Presidente se vado un po' fuori tema, ma ritengo che sia opportuno portare il fatto a conoscenza, agli effetti della programmazione degli interventi, dato che non possiamo prescindere dal fatto che si è alla vigilia di una riforma della scuola media superiore, riforma che può anche affrontare i problemi di edilizia in modo diverso da quelli di fronte ai quali ci troviamo oggi. Se infatti si parla di un primo biennio, o della costituzione, addirittura, dell'obbligo scolastico fino al 16° anno, è chiaro che la costruzione, per quelli che sono gli istituti di scuola media superiore, dovrà modificarsi e tener conto di questo maggior afflusso di allievi.

Una domanda, relativa a questa voce: non sarebbe possibile fare gli appalti per lotti successivi? Mi spiego. Nell'intervento dello Stato più volte si inizia con il finanziamento di un primo lotto: vuoi per l'edilizia scolastica, vuoi per le fognature o altre opere. L'appalto - è chiaro - viene fatto sulla parte finanziaria e quindi su un progetto-stralcio di un progetto generale approvato.

Senonché, al momento in cui si passa all'appalto del secondo lotto, o si smobilita la ditta che avuto il primo appalto, oppure, se viene richiamata, approfittando del momento, pratica aumenti d'asta tali da lasciar perplessi, per cui il finanziamento non risulta più sufficiente. Ora, bisognerebbe agevolare questa continuazione dei lavori presso la stessa impresa, qualora abbia dato buona prova, anche per i lotti successivi. Ne abbiamo un esempio proprio oggi nell'attuazione della 641.

Per quanto riguarda i progetti, vorrei qui sottolineare un aspetto sul quale più volte ho richiamato l'attenzione della Commissione dei lavori pubblici anche negli anni passati; e cioè dal momento che oggi si parla di opere più o meno programmate - che rientrano quindi in un determinato programma - non è possibile l'approvazione in pura linea tecnica, anche in mancanza dei finanziamenti relativi? Qualora ciò fosse possibile, si guadagnerebbe molto tempo, perché al momento del finanziamento si avrebbe già il progetto approvato. So che qualche provveditorato alle opere pubbliche si regola così in determinati casi: comunque potrebbe essere anche questa una norma per opere che non si debbano ritenere superate nel giro di un breve periodo di tempo. L'ingegner Franco diceva che bisognerebbe poter avere fondi per la progettazione: ebbene questa sarebbe cosa molto utile per risparmiare fondi. Se poi il Governo riuscisse ad avere un demanio per le aree scolastiche, certamente avrebbe facilitato quei comuni che proprio per le aree sono in difficoltà.

Devo anche ricordare - parlando di altre opere (per esempio strade) - che ci sono enti i quali volontariamente provvedono a finanziare la loro progettazione. L'onorevole Tarabini ci ha detto che - per esempio - le Camere di commercio di Sondrio e di Como hanno finanziato la progettazione della strada statale n. 36; progetto che prima di essere recepito dall'ANAS ha atteso due anni. Per quanto riguarda poi gli interventi per le fognature, ecc., direi che forse sarebbe opportuno responsabilizzare maggiormente il Genio civile che vede sovente ignorate le sue graduatorie.

Un'ultima parola sui controlli. Ho sentito parlare nella relazione dell'ingegner Franco dei controlli della Ragioneria e della Corte dei conti. Io penso che quanto disposto con la legge n. 641 potrebbe essere esteso a tutte le opere pubbliche; sono necessari cioè questi controlli per ogni stato di avanzamento? Mi pare sia tempo ormai di arrivare ad un controllo che sia veramente definitivo e responsabile.

Sulla difesa del suolo convergo perfettamente su quanto è stato detto sulla assoluta necessità di un personale numericamente e tecnicamente adeguato, e mi permetto far presente la necessità di un numero maggiore di geologi, perché quando succede qualche fatto increscioso, ci si trova completamente sprovvisti in questo campo. L'ingegnere Franco sa che in occasione della frana del San Martino, in Lecco, se non fosse stato mandato subito un geologo, ci troveremmo oggi di fronte ad una grave incognita che metterebbe a repentaglio la vita di migliaia di persone.

GASTONE. Sarò brevissimo perché vorrei attenermi strettamente a quello che è il tema di questi incontri.

Il Presidente Franco ci ha fatto un quadro realistico degli ostacoli che incontra il Ministero dei lavori pubblici a realizzare non solo i programmi di carattere generale, ma anche quelli ordinari di bilancio, per quanto riguarda l'esecuzione di opere pubbliche. Egli ha messo in risalto le ragioni di fondo che provocano questi ritardi: un complesso eccessivo di controlli tecnici burocratici, amministrativi e di legittimità che si sovrappongono spesso gli uni agli altri; la carenza dei quadri e la difficoltà a reperirli e infine, per quanto concerne le opere pubbliche degli enti locali, le difficoltà che gli enti stessi incontrano qualche volta nel decidere, e sovente soprattutto nel reperire i fondi necessari.

Io penso che da quanto ha detto l'ingegnere Franco, appaia evidente anche un altro aspetto, non ancora messo in luce; e cioè l'eccessivo accentramento esistente, presso il Ministero in genere e presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici per la propria competenza, di momenti decisionali sugli aspetti tecnici e finanziari della spesa.

Noi dovremmo essere tutti favorevoli alla proposta di unificare, nel Consiglio superiore dei lavori pubblici, tutti i controlli, in modo che attraverso la presenza dei rappresentanti di tutti gli organi delegati ai controlli tecnici, amministrativi, sanitari, si unifichi in un solo momento la decisione da prendere.

Credo che tale tipo di unificazione venga richiesto anche in seno agli organi periferici, provveditorati e uffici del genio civile.

Per esempio, alcuni ritardi sono dovuti al fatto che, per le opere previste dai comuni, le relative delibere devono essere trasmesse alla prefettura, e quindi al Genio civile, il cui parere ritorna nuovamente alla prefettura, e, finalmente, ai comuni. Io credo che attraverso l'esame presso un solo organo, il Genio civile, con la presenza di rappresentanti della prefettura, del medico provinciale, della sovrintendenza ai monumenti, eccetera, si guadagnerebbe parecchio tempo.

Ma se è importante che ciò avvenga a livello provinciale, ancor più importante, a mio parere, è che si decentrino molti poteri ai provveditorati alle opere pubbliche, potenziando, naturalmente, gli organici relativi.

In proposito oserei avanzare la seguente idea: il provveditorato alle opere pubbliche per quanto concerne tutte le opere che devono essere eseguite dallo Stato e dagli enti locali nell'ambito regionale, tralasciando quelle di grande respiro nazionale, dovrebbe formulare un programma annuale regionale, in stretta collaborazione con gli altri enti locali della regione. Il Consiglio superiore dovrebbe ricevere da tutte le regioni i vari programmi, vagliarli, valorizzarli o ridimensionarli anche nei limiti della programmazione nazionale, e, infine, autorizzarne la realizzazione, lasciando ogni responsabilità ai provveditorati alle opere pubbliche.

Direi di più. Riprendendo una idea del collega Botta, proporrei che anche i fondi, corrispondenti ai programmi approvati dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, fossero trasferiti in sede regionale. L'entrata in funzione delle regioni dovrebbe facilitare i rapporti tra lo Stato e le regioni stesse. In sostanza, su conforme parere del suddetto Consiglio superiore, le regioni dovrebbero amministrare tali fondi, loro assegnati dal ministero.

Per quanto concerne gli enti locali e le difficoltà che essi incontrano talora nell'adottare le loro decisioni, non condividerei il parere che si debba esautorare il consiglio comunale.

Sarebbe opportuno stabilire delle norme, che fissino dei termini perentori entro cui l'ente locale deve deliberare, pena la decadenza dal contributo. Tali termini potranno essere fissati di volta in volta dall'ente tutorio, che col nuovo ordinamento costituzionale dovrebbe essere la regione.

Per quanto riguarda, invece, la difficoltà nel reperimento dei fondi, dovremmo essere tutti d'accordo nel rammaricarci che il Go-

verno attinga troppo frequentemente alla Cassa depositi e prestiti, istituita proprio per finanziare le opere pubbliche degli enti locali.

TARABINI. Il ricorso alla Cassa depositi e prestiti, onorevole Gastone, serve soprattutto per ripianare i disavanzi dei comuni del Mezzogiorno.

GASTONE. Va bene, ma il risanamento dei bilanci potrebbe essere fatto in altri modi. Sarebbe bene, invece, che la Cassa citata svolgesse i compiti per i quali è stata istituita.

Circa le agenzie, ho delle perplessità.

Sarei piuttosto favorevole a che il personale tecnico dello Stato venisse inquadrato con le particolari considerazioni in cui sono tenute altre categorie di dipendenti, come, per esempio, i magistrati.

Bisogna creare delle condizioni per rendere conveniente l'entrata nella carriera della amministrazione statale. Credo che si otterrebbe un grosso risultato, se, insieme con dei miglioramenti di carattere economico, venisse migliorato anche il trattamento umano, cioè si desse maggiore responsabilità al personale.

I funzionari tecnici, anche a livello del Genio civile, dovrebbero avere molta responsabilità. Credo che ciò li compenserebbe di qualche lira in meno che percepiscono rispetto a professionisti privati.

PRESIDENTE. Data l'ora tarda, e per non affrettare i lavori della seduta odierna, che, a mio parere, è stata molto interessante, e poiché anch'io ed altri colleghi desidereremmo prendere la parola, riterrei che sarebbe opportuno rinviare la discussione ad altra seduta. D'altra parte, si dà la possibilità in tal modo all'ingegnere Franco di meditare più profondamente sulle risposte alle domande dei colleghi intervenuti.

FRANCO, *Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici*. Sono a disposizione della Commissione per ogni questione riguardante il mio settore di competenza.

Prego cortesemente l'onorevole Presidente di volermi far pervenire una copia del resoconto stenografico, al fine di poter rispondere il più esaurientemente possibile alle domande rivoltemi.

PRESIDENTE. Ringraziamo di nuovo l'ingegnere Franco.

La discussione è, pertanto, rinviata ad altra seduta.

La seduta termina alle 20.