(N. 912-A)
Resoconti IX

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1978

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

(Tabella n. 9)

Resoconti stenografici della 8ª Commissione permanente

(Lavori pubblici, comunicazioni)

INDICE

SEDUTA DI MERCOLEDI' 19 OTTOBRE 1977

(antimeridiana)

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 469, 478, 489 e *passim*
AVELLONE (*DC*), *relatore alla Commissione* . 470
CEBRELLI (*PCI*) 490, 492
FEDERICI (*PCI*) 484
FINESSI (*PSI*) 498
GULLOTTI, *ministro dei lavori pubblici* . . 492
GUSSO (*DC*) 494
OTTAVIANI (*PCI*) 478, 488
SEGRETO (*PSI*) . . . . . 486, 488, 489 e *passim*
TONUTTI (*DC*) 483, 492
VENANZETTI (*PRI*) 493, 497

SEDUTA DI MERCOLEDI' 19 OTTOBRE 1977

(pomeridiana)

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 499, 510, 511
AVELLONE (*DC*), *relatore alla Commissione* 499
CARRI (*PCI*) 507
GULLOTTI, *ministro dei lavori pubblici* . 501, 506 507 e *passim*
GUSSO (*DC*) 506, 508
TONUTTI (*DC*) 507

SEDUTA DI MERCOLEDI' 19 OTTOBRE 1977

(antimeridiana)

Presidenza del Presidente TANGA

La seduta ha inizio alle ore 9,50.

A V E L L O N E , *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 (912)

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

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca l'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 — Stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici ».

Prego il senatore Avellone di riferire alla Commissione.

A V E L L O N E , *relatore alla Commissione.* La legge 20 luglio 1977, n. 407, che introduce delle novità formali e sostanziali per quanto attiene l'impostazione del bilancio statale che acquista più specifici caratteri di legge sostanziale di spesa, postula, per l'esame della tabella 9 riguardante lo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici, una relazione ampia ed articolata che solleciti una discussione la più approfondita possibile al fine di raggiungere una sintesi impegnativa quale premessa per coerenti soluzioni operative. Mi auguro di essere riuscito in questo intento, data la brevità del tempo accordatomi per la preparazione della relazione e, soprattutto, data la vastità dei problemi connessi al settore dei lavori pubblici, specie in relazione all'attuale congiuntura del Paese.

Prima di entrare nel vivo della esposizione, reputo opportuno richiamare alcuni elementi conoscitivi e di valutazione, al fine di contribuire a meglio rappresentare, in una visione globale realistica, la concreta situazione che è venuta a determinarsi nell'ambito del Ministero dei lavori pubblici a seguito del trasferimento di uffici e competenze operato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 e 617 del 24 luglio di quest'anno. In linea prioritaria è d'obbligo, perciò, individuare, con il rigore necessario ad evitare possibilità di dubbi ed incertezze interpretative, quali funzioni i decreti delegati hanno riservato alla competenza del Ministero dei lavori pubblici e quindi per singoli settori di intervento quanto espressamente e deduttivamente deve essere assolto dalla stessa Amministrazione.

I più importanti settori rimasti alla competenza del Ministero dei lavori pubblici sono: assetto del territorio; difesa del suolo; opere marittime; esecuzione di opere pubbliche di interesse nazionale. A ciò bisogna aggiungere la programmazione nazionale in materia di edilizia residenziale pubblica realizzata principalmente attraverso il CER, alla cui ristrutturazione bisogna sollecitamente procedere in modo da porlo in condizione di esercitare il ruolo qualificato di coordinamento e di impulso che è richiesto dalle stesse regioni.

Cenni a parte merita il Consiglio superione dei lavori pubblici che la legge delegata riconferma quale massimo organo tecnico consultivo dello Stato, ed anzi ne amplia la competenza non solo prevedendo che allo stesso possano rivolgersi le regioni ed altri enti locali territoriali per tutti gli affari per i quali ritengano di acquisirne il parere, bensì riaffermando il ruolo di centro propulsivo di studi e di ricerche nel campo della predisposizione di norme tecniche applicative che abbiano riguardo ai vari settori di intervento per la realizzazione di opere pubbliche.

Mi soffermerò particolarmente su alcuni dei settori rimasti alla competenza del Ministero e che hanno, a mio giudizio, dimensioni nazionali talmente prevalenti da esigere subito l'adozione di nuovi sistemi di indirizzo, di programmazione, di armonizzazione e di scelte di priorità.

Le profonde trasformazioni che sono avvenute nel nostro Paese, le esigenze che sono esplose, i ritardi che si sono accumulati, hanno posto il problema di una nuova qualità dell'Amministrazione. L'attuazione dello stato regionale impone non soltanto uno snellimento degli apparati amministrativi centrali come effetto del decentramento di poteri e compiti, ma altresì una trasformazione qualitativa del loro modo di operare e, di conseguenza, delle loro strutture organizzative. Insomma la revisione e l'ammodernamento dell'intero apparato amministrativo dello Stato è ormai urgente, indispensabile ed indifferibile; e sarebbe assurdo ed improduttivo conservare le attuali dimensioni e la presente articolazione.

Quanto detto vale in particolare per il Ministero dei lavori pubblici che, specie in questo momento, è chiamato ad operare in un quadro di grandi responsabilità e di grandi iniziative, legato com'è alla soluzione dei più gravi problemi che oggi affliggono il Paese.

L'Amministrazione dei lavori pubblici, chiamata a determinare le linee di indirizzo e di programma in tutti i settori applicativi dell'assetto e sviluppo del territorio, viene adesso ad assumere il nuovo fondamentale

compito di interprete, di coordinatore, di propulsore e, non ultimo, di programmatore di tutti gli interventi che possono o debbono inserirsi nella realtà socio-economica del Paese.

Ormai l'Amministrazione, nelle more dell'organico riordinamento dei Ministeri, deve assumere sempre maggiori funzioni di indirizzo e di coordinamento per trasformarsi, sull'esempio francese, in un vero e proprio dicastero per il territorio. Peraltro il decreto del Presidente della Repubblica numero 616, all'articolo 81, attribuisce allo Stato essenzialmente il compito di identificare nella funzione di indirizzo e di coordinamento le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con particolare riguardo all'articolazione territoriale degli interventi di interesse statale, alla tutela ambientale ed ecologica, alla difesa del suolo.

Intanto in questa fase di transizione il Ministero deve accelerare e finalizzare in termini di organizzazione e di razionalizzazione tutte le sue strutture per adeguarle ai nuovi compiti ed alle nuove emergenze. Questi nuovi compiti, che in pratica potranno essere realizzati attraverso un sostanziale raccordo fra Stato e regioni, nel rispetto della diversità delle competenze istituzionali, devono essere assolti mediante un'azione amministrativa che si dimostri costante ed incisiva. Ciò porta di per sè alla necessità di colmare gli spazi vuoti e di procedere alla riforma delle strutture centrali e periferiche del Ministero, non solo nell'ambito di un processo di adeguamento interno, ma nel contesto del nuovo assetto istituzionale per effetto del quale esiste finalmente certezza nella distribuzione di poteri tra Amministrazione centrale dello Stato ed articolazioni regionali e locali della Repubblica.

Nel quadro globale dei problemi dell'assetto del territorio finalizzato alla sua più idonea utilizzazione, alla conservazione durevole delle caratteristiche di stabilità e sicurezza, il risanamento idrogeologico del suolo costituisce un problema urgentissimo e drammatico, non più procrastinabile, per l'incidenza che esso ha sull'intera problematica della utilizzazione del territorio e sulla stessa evoluzione socio-economica del Paese che appare per più versi condizionato dalle peculiari caratteristiche geomorfologiche e idrografiche.

Il dibattito sulla difesa del suolo da anni aperto sul piano culturale e politico, oramai deve tradursi in concrete scelte legislative che pongano in grado l'Amministrazione dei lavori pubblici di operare in una visione unitaria ed organica, capace di attivare validi meccanismi decisionali ed efficaci strumenti operativi sostenuti da un adeguato impegno finanziario. In questo senso è da accogliere con viva soddisfazione la presentazione da parte del Ministero del disegno di legge relativo, che ha condotto, anche in ragione della drammaticità dei recenti episodi alluvionali, al superamento della restrittiva impostazione del Ministero del tesoro, ancora di recente manifestata in occasione dello svolgimento delle interrogazioni in sede di Commissione lavori pubblici della Camera.

L'assenza di programmazione nel settore finora ha dato luogo ad interventi isolati ed episodici, spesso posti in essere sotto l'urgenza di fatti calamitosi, interventi che in definitiva hanno soltanto ripristinato il grado di sicurezza idraulica della situazione precedente alla piena, mentre resta in tutta la sua drammaticità la necessità di passare dalla fase degli interventi occasionali alla fase della programmazione integrale degli interventi nel settore, secondo precisi indirizzi che, nel piano di bacino, hanno l'indispensabile supporto per un impiego corretto ed oculato delle risorse disponibili.

Gli articoli 89 e 91 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 disciplinano la procedura per l'individuazione e la delimitazione dei bacini idrografici interregionali; operazioni di grande importanza non soltanto ai fini della discriminazione di competenze tra Stato e regioni ma soprattutto perchè con tale normativa si ribadisce il criterio dell'unità del bacino idrografico, al quale tanto valore è attribuito dalle risultanze della commissione De Marchi e dalle più recenti acquisizioni scientifico-culturali. Analogo impegno per l'Amministrazione statale nel suo complesso presenta la delicata questione della difesa delle coste che l'articolo 88 del decreto del Presidente della Re-

pubblica n. 616, primo comma, configura come materia di competenza ritenuta.

Il dato della situazione reale indica chiaramente che, a fronte di una sempre crescente domanda di utilizzazione, il bene demaniale marittimo si presenta in una dimensione inadeguata, sia per effetto della sua degradazione fisica che per quello di una sua appropriata strumentazione.

Non si può quindi non convenire sulla esigenza di approntare, entro tempi brevi, sia sul piano normativo che su quello organizzativo, un efficace e realistico modello di azione che si articoli sulle seguenti direttive principali:

a) risanamento fisico del litorale marittimo, attraverso l'eliminazione o la riduzione ed il contenimento dei fenomeni di inquinamento e di erosione;

b) razionalizzazione dell'uso dei beni demaniali marittimi attraverso uno strumento di pianificazione dei vari tipi di insediamenti da realizzare ed una revisione di quelli già esistenti.

L'attuazione di queste direttive postula, conseguentemente, innanzitutto:

1) la realizzazione di opere di difesa del litorale dall'azione erosiva del mare e la rimozione di quelle opere che ne siano causa;

2) l'acquisizione al demanio marittimo, attraverso lo strumento giuridico dell'espropriazione, di aree e di pertinenze di proprietà privata, nei casi in cui ciò sia ritenuto necessario;

3) la rimozione di opere abusive soprattutto quando la loro presenza sia di grave ostacolo all'uso pubblico del mare;

4) la concreta applicazione della vigente legislazione in materia di inquinamento delle acque;

5) la formazione di un piano generale di sistemazione che indichi sulla base dei piani regionali le diverse aree di insediamenti (portuali, turistici, industriali);

6) l'armonizzazione dell'assetto del territorio marittimo con quello urbano confinante;

7) la revisione ed il miglioramento degli attuali strumenti normativi concernenti l'uso e la tutela dei beni demaniali marittimi ed il coordinamento con la legislazione urbanistica e quella concernente le attività industriali e turistiche.

Naturalmente occorrerà prevedere forme adeguate, in sede di riordino dei Ministeri, di riaccorpamento delle competenze statali che superino l'attuale frammentazione concentrando in un'unica Direzione generale le attribuzioni relative alla programmazione ed al coordinamento degli interventi di tutela.

L'indagine conoscitiva sulla funzionalità del sistema portuale italiano avviata da questa Commissione ed intesa ad analizzare la situazione del sistema portuale in previsione dell'esame dei disegni di legge in materia di riforma dell'ordinamento portuale, nel mettere in luce le gravi deficienze strutturali e funzionali dei nostri porti e non solo rispetto alle esigenze tecnico-economiche in prospettiva, ma anche a quelle già presenti e pressanti, ha altresì evidenziato le incertezze programmatiche nel settore e la scarsità degli investimenti effettuati. Con riferimento ai mezzi finanziari finora disposti — eccettuato il piano azzurro dell'ottobre 1965 inserito nel quadro della programmazione nazionale, che tuttavia non trovò concreta attuazione, essendosi il Parlamento limitato ad approvare la nota legge n. 1200 che stanziava appena 90 miliardi per altro polverizzati in ben 45 porti, eccettuate alcune leggi speciali quali la 171 del 1973 che stanziava 11.800 milioni in difesa del litorale ed adeguamento delle strutture portuali di Venezia; la legge n. 727 del 1973 che stanziava 25 miliardi per il potenziamento del porto di Ancona; la legge n. 845 del dicembre del 1973 che stanziava 39 miliardi per la riparazione dei danno arrecati dalla mareggiata alla diga foranea del porto di Palermo — bisogna risalire alle note leggi 6 agosto 1974, n. 366, e 16 ottobre 1975, numero 492, per un nuovo programma di finanziamento dei porti per complessivi 210 miliardi. In verità si è trattato di stanziamenti esigui e frammentari che, se paragonati a quelli effettuati nello stesso settore, tanto per fare un esempio, dalla Francia e dall'Olanda, dan-

no la netta misura della scarsa sensibilità finora profusa per una vera e propria politica portuale. Il problema va collocato nel contesto più generale della rete di comunicazione che il Paese è venuto dandosi nel corso del decennio 60-70. Ove si consideri che il 90 per cento delle nostre importazioni ed il 65 per cento delle nostre esportazioni seguono la via marittima, apparirà chiaro come l'avere privilegiato il traffico autostradale abbia determinato una assurda sperequazione le cui conseguenze sulla dinamicità del sistema economico cominciano a manifestarsi in tutta evidenza con la diminuzione di flessibilità negli scambi e con la caduta occupazionale in diversi settori direttamente collegati al traffico marittimo. È oramai urgente, in considerazione dei gravi ritardi accumulatisi, che la riforma dell'ordinamento portuale ed il piano pluriennale già previsto dall'articolo 1 della legge n. 366 ed in atto all'esame del CIPE, vengano in discussione in Parlamento e diventino leggi operanti capaci di provocare il rilancio organizzativo e strutturale dei nostri scali marittimi.

Per quanto riguarda poi le altre attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici nel settore delle opere marittime e che attengono alla riparazione dei danni provocati dalle mareggiate ed alla difesa degli abitati, alla manutenzione delle opere portuali e degli edifici demaniali, ai servizi di pulizia e di illuminazione dei porti, gli stanziamenti in bilancio rimangono ancora modesti specie se si tiene conto delle revisioni contrattuali che per la lievitazione dei prezzi dei materiali sono in continua ascesa.

Nel portare l'attenzione sull'edilizia residenziale, nell'ottica specifica che qui interessa, sembra opportuno premettere alcune considerazioni di ordine generale sulla politica abitativa in Italia, anche al fine di motivare l'affermazione, largamente condivisa, secondo cui occorre recuperare una complementarietà dell'intervento pubblico rispetto al ruolo principale che deve essere giocato dall'iniziativa privata, sia interamente libera che agevolata e convenzionata. Sarebbe infatti illusorio ritenere di poter risolvere ed anche lontanamente affrontare in modo razionale il problema del rilancio dell'attività di costruzione di abitazioni, facendone gravare il compito esclusivamente e prevalentemente sull'operatore pubblico, stante i limiti generali di bilancio ed i vincoli che attanagliano la spesa pubblica. Con ciò non si vuole certo sostenere che bisogna essere soddisfatti dell'attuale livello di intervento percentuale che pure nel biennio 1975-76 si è incrementato in modo rilevante grazie ai noti provvedimenti anticongiunturali, in modo da superare gradualmente il minimo storico toccato nell'anno 1974. Siamo infatti passati dal 2,5 per cento di quell'anno al 9,6 del 1976, ma restiamo ancora largamente al di sotto degli *standard* propri dei nostri *partner* europei a prescindere che l'innalzamento percentuale va purtroppo letto anche in rapporto al calo drammatico degli investimenti e delle conseguenti realizzazioni di fabbisogno abitativo.

Ancora più grave appare la situazione se si disaggrega il dato con riferimento alle tipologie ed alla concentazione degli investimenti privati, che risultano composti prevalentemente da abitazioni di tipo medio-alto e da seconde residenze invernali ed estive, contribuendo così ad aggravare il noto fenomeno delle abitazioni non occupate. Sono noti gli effetti che la massiccia attività di costruzioni in collina, in montagna e sulle coste ha avuto nel determinare gli squilibri che in atto affliggono il territorio nazionale; come sono certe, anche se difficilmente quantificabili, le conseguenze secondarie, di ordine finanziario connesse alla distorsione segnalata nel mercato: aumento dei costi di urbanizzazione, spreco delle risorse collettive, aggravio nei costi energetici, eccetera.

Ancora meno lieto è il quadro complessivo di riferimento se lo si valuta in rapporto alle Regioni meridionali che si trovano nella paradossale condizione di essere in testa alla graduatoria tanto delle case disagiate che di quelle di lusso, a testimonianza della totale assenza di un meccanismo di regolazione del mercato che aggiusti gradualmente gli squilibri ereditati dalle condizioni storiche e limiti l'insorgenza di nuovi conflitti alimentati dalla distorta distribuzione di redditi e consumi. Del resto è ormai pacifico che alla casa si deve guardare come al più significativo indicatore dell'assetto sociale oltre che co-

me ad un bene primario di investimento da parte di operatori economici anche minuti. Proprio in questa duplice direzione dunque occorre sollecitamente operare, utilizzando tutti gli strumenti disponibili in modo concertato, tale cioè da configurare una strategia per l'edilizia che trovi i suoi punti fondamentali di innesco nella regolazione del canone civile, nell'avvio di nuovi metodi di incentivazione degli investimenti privati, nella più stretta connessione tra l'azione statale, regionale e locale in materia di investimenti pubblici. Lo stralcio deliberato dal Parlamento nell'agosto di quest'anno ha fornito una provvista finanziaria necessaria, ma assolutamenae insufficiente rispetto ai programmi avviati con la legge n. 166 e la legge 492. Si deve fare di più. In primo luogo varando finalmente l'equo canone, cioè una disciplina che, nella piena salvaguardia degli interessi dei ceti meno abbienti, riporti fiato e certezza agli investimenti privati senza effetti dirompenti sull'indice del costo della vita, ma con la fermezza necessaria per ridare al settore edilizio il suo ruolo tradizionale di volano di molteplici attività a basso contenuto di importazione e ad alto tasso occupazionale. Inoltre occorre esaminare ed approvare il piano decennale per l'edilizia procedendo, come ormai pare opportuno, allo scorporo di una ulteriore *tranche* finanziaria a vantaggio delle cooperative edilizie. Naturalmente il problema di fondo resta pur sempre quello degli assetti urbanistici, per contrastare la lievitazione dei prezzi e per mettere a disposizione aree congruamente attrezzate. Connesso a questo è il problema dei finanziamenti, ed a questo proposito bisognerà sollecitamente risolvere i problemi attinenti con l'attivazione di nuovi canali di partecipazione dei risparmiatori (risparmio-cassa e nuovi modelli contrattuali per l'indennità di fine rapporto). Sarà opportuno che il Ministero, anche tramite un potenziamento ed una riqualificazione del CER, cominci immediatamente ad esercitare il ruolo di coordinamento che nella materia gli è attribuito, verificando con l'apporto delle Regioni lo stato di attuazione della legge n. 865 con le modificazioni apportate dalla legge n. 10 del 1977.

Ciò al fine di stimolare quell'organica revisione della legislazione quadro in materia urbanistica a cui è indissolubilmente connesso il buon esito dei provvedimenti previsti dal disegno di legge n. 1000 la cui discussione va ulteriormente accelerata. Come pure essenziale risulta la definizione della legge quadro in materia di autonomie locali che sciolga, su scala nazionale, l'equivoco di un proliferare di strutture locali di programmazione di settore affidando ai comprensori il compito di inserire la politica della casa nell'ambito dei processi di programmazione e di sviluppo dei propri territori, anche sulla base di una revisione dell'attuale normativa fiscale.

Un cenno particolare merita anche il problema relativo all'attuazione delle disposizioni per la salvaguardia della città di Venezia.

Com'è noto, la legge n. 171, che appunto prevede uno stanziamento di 300 miliardi per l'attuazione degli interventi a difesa della città lagunare, ha avuto un avvio quanto mai difficoltoso. Il piano di interventi è ora in fase di attuazione, pur nei limiti propri di un provvedimento assai complesso, che si basa su una pianificazione territoriale articolata e che affronta una situazione grave dai molteplici aspetti e della quale non tutte le implicazioni sono conosciute.

C'è da augurarsi pertanto, ai fini di una organica attuazione della legge che implica funzioni e responsabilità di enti e soggetti diversi in specifici settori di attività pur tra loro connesse, un efficace coordinamento che, senza incidere sulle competenze e sulle autonomie, persegua lo scopo di attuare provvedimenti il più possibile organici, razionali e ben distribuiti nel tempo.

Volendo ora passare ad una disamina sommaria del documento contabile, emerge che lo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1978 presenta una disponibilità di complessive lire 1.275,5 miliardi, con un aumento di 72,6 miliardi rispetto al 1977.

In particolare, le spese correnti ammontano a 86,6 miliardi, con un aumento di 6,1 miliardi nei confronti dell'esercizio precedente. Se si tiene conto che su tale variazione incide una quota pari a 3,5 miliardi per oneri inderogabili relativi ai noti aumenti dell'indennità integrativa speciale e all'ade-

guamento degli stipendi e delle pensioni, si deve obiettivamente riconoscere che l'aumente delle dotazioni di bilancio delle spese correnti alle esigenze di gestione si riduce ad appena 2,5 miliardi.

Di tale aumento complessivo, 1,9 miliardi costituiscono l'incremento dei capitoli di bilancio concernenti interventi per manutenzione ordinaria, cioè spese che sono indicate come spese correnti ma che in realtà si riferiscono a veri e propri investimenti.

Più ampie considerazioni merita l'esame della parte di bilancio del conto capitale.

L'aumento rispetto al bilancio 1977 ammonta a 66,4 miliardi, ma l'incremento reale delle spese di investimento supera di gran lunga tale cifra. Infatti occorre considerare che, a parte gli investimenti autorizzati con la legge di bilancio che ammontano a complessivi 149,9 miliardi, si registra un incremento di 293,3 miliardi derivante dall'incidenza delle leggi preesistenti e dall'applicazione di intervenuti provvedimenti legislativi.

Ora, nel calcolo generale delle variazioni nei confronti del decorso esercizio finanziario, viene portata in diminuzione la somma complessiva di lire 226,3 miliardi, che riguarda la non iscrizione di annualità dell'anno 1978 relative a taluni limiti di impegno ai sensi dell'articolo 208 del disegno di legge di approvazione del bilancio.

In pratica il Ministero del tesoro, in vista delle notevoli disponibilità esistenti sul conto dei residui nei settori interessati dai singoli limiti di impegno, ha deciso di far slittare all'esercizio 1979 la liquidazione di varie annualità, per cui in sostanza l'aumento reale in termini di investimento che il bilancio per il 1978 registra nei confronti di quello del decorso esercizio finanziario, ammonta a miliardi 293,3. Si deve altresì considerare che le dotazioni di spesa previste nel documento del quale si discute, dovranno essere riconsiderate alla luce delle disposizioni introdotte dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616: infatti l'articolo 134 del citato decreto del Presidente della Repubblica dispone che le soppressioni e le riduzioni apportate in relazione alle funzioni trasferite saranno determinate entro il 31 ottobre, con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con i ministri interessati, sentita la Commissione interparlamentare per le questioni regionali. La situazione dei residui passivi del Ministero dei lavori pubblici al 31 dicembre 1976 è esposta nell'allegato « A » al bilancio di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 1978. In tale allegato figurano per ciascun capitolo — nella colonna 5 — le somme già impegnate ma ancora da pagare (residui cosidetti propri); nella colonna 6 le somme stanziate e non ancora pagate (impropri o di stanziamento) provenienti dalla sola dotazione di competenza dell'anno 1976; nella colonna 7 le somme stanziate negli esercizi precedenti e parimenti non impegnate.

In particolare, le somme indicate nella colonna 5 (per un ammontare complessivo di 2.662 miliardi) si riferiscono a lavori già iniziati ed il cui pagamento avverrà sulla base degli stati di avanzamento; le somme indicate nella colonna 8 (somma delle colonne 6 e 7), per un totale di lire 1.138,7 miliardi, riguardano invece lavori che sono ancora da appaltare.

In complesso l'ammontare dei residui propri ed impropri risulta pari a 3.800,8 miliardi.

Da un esame comparativo con la situazione al 31 dicembre 1975, risulta globalmente una maggiore incidenza del fenomeno (+405 miliardi), che denota le difficoltà che l'Amministrazione incontra nell'assicurare un più sollecito e produttivo ritmo di spesa.

L'esame del bilancio del Ministero dei lavori pubblici non può prescindere, evidentemente, dalla giusta considerazione di tale fenomeno che, obiettivamente, ha assunto, specie in questi ultimi anni, aspetti preoccupanti, e, cosa questa più grave, tende ormai a consolidarsi.

Il fenomeno dei residui passivi si ricollega alla natura di competenza del bilancio dello Stato, per cui il trasferimento all'esercizio successivo di somme stanziate in bilancio e non pagate rientra nella « fisiologia » del sistema.

Da più parti, specie in questi ultimi tempi, è stato invocato il ritorno al bilancio di cassa. Non è certo questa la sede per approfondire tale annoso problema; però si ritiene che il nodo consista non tanto nel sistema della competenza che crea di per sè il fenomeno

dei residui, quanto nel fatto che bisogna fare in modo che i residui passivi aumentino in misura inferiore al tasso di crescita degli impegni.

In questo caso si dovrebbe avere motivo di preoccupazione, nè converrebbe porre in essere azioni correttive del sistema. Infatti sulle cause del formarsi dei residui è ormai acquisita una sostanziale concordanza di opinioni, e in particolare si riconosce che il fenomeno stesso è da ascriversi, in primo luogo, ad elementi di ordine generale, individuabili nella natura stessa del bilancio, in particolari prassi parlamentari (in tema di approvazione del bilancio e di provvedimenti di variazione, di finanziamento delle opere, eccetera), nei meccanismi della contabilità generale dello Stato, e in secondo luogo alla complessità delle procedure previste da leggi particolari per determinati settori di intervento pubblico (vedi legge n. 413 del 1974).

Tali fattori, sia singolarmente sia talvolta anche nella loro globalità, determinano, evidentemente, gravi strozzature nel meccanismo della spesa pubblica, ritardando, in conseguenza, l'attuazione di programmi di intervento già deliberati. Forse è mancata finora una puntuale rispondenza tra le scelte operate dall'Amministrazione dei lavori pubblici e la loro attuazione; e ciò obiettivamente ha riscontro specie in riferimento all'attuazione di leggi che hanno operato in settori di applicazione molto estesi ed è da ricollegare soprattutto al problema delle strutture, del personale e delle procedure, che è pregiudiziale a qualsiasi discorso sui contenuti e sul merito delle politiche da adottare.

Strettamente collegato con il problema dei residui passivi è quello relativo ai « tempi » di spesa delle somme che risultano stanziate in bilancio; anzi l'ammontare dei residui che si riscontrano annualmente e che tendono ad aumentare di per sè denota l'incapacità dell'Amministrazione dei lavori pubblici di assicurare tempi tecnici di spesa soddisfacente in tutti i settori di intervento. Questo, indubbiamente, costituisce l'aspetto più importante dell'intera problematica afferente il bilancio in discussione.

È evidente che esistono problemi di carattere generale, complessi adempimenti tecnico-amministrativi e difficoltà varie che derivano da un ciclo estremamente complesso di operazioni che interessa le fasi della progettazione, dell'aggiudicazione dei lavori ed infine il tempo necessario per eseguire materialmente l'opera. È ben vero che a queste fasi, enunciate in forma sintetica, ma che coinvolgono adempimenti molto numerosi, si aggiungono, in alcuni casi, ulteriori procedure di notevole impegno giuridico e tecnico, e che esse impongono determinati tempi tecnici; è evidente pertanto che la quasi totalità delle autorizzazioni di spesa del bilancio ben difficilmente possono esaurirsi nel corso di un anno; anzi, si è potuto constatare che in genere occorrono circa quattro anni, compreso quello di stanziamento, perchè le somme iscritte siano erogate definitivamente.

A parte ciò, un rilievo preminente assume, sempre nel quadro dell'ampia problematica della capacità di spesa, la considerazione che, frequentemente e per somme spesso di notevole entità, appare indispensabile il ricorso ad operazioni del mercato finanziario, che evidentemente comportano dei tempi tecnici abbastanza lunghi, in quanto strettamente connessi alle complessità del reperimento di adeguati mezzi finanziari. Esempio tipico si può rinvenire nei provvedimenti di iscrizione degli stanziamenti disposti con la legge 17 agosto 1974, n. 413, per il rifinanziamento dei programmi di edilizia scolastica e nella legge 16 aprile 1973, n. 171 (norme per la salvaguardia di Venezia).

La delicata questione dei residui passivi, specie se riferita a quelli di stanziamento, è stata di recente approfondita ed un'apposita legge (n. 407 del 20 luglio 1977) ha apportato alcune importanti modifiche alla legge di contabilità generale dello Stato per consentire una contenuta formazione e più ancora una limitata permanenza degli stessi nelle scritture contabili del bilancio, prevedendo da un lato una più attenta previsione legislativa di spesa che tenga conto soprattutto delle possibilità operative delle singole misure intese ad accelerare il processo di smaltimento. L'importanza e la gravità del fenomeno si rileva anche dal dise-

gno di legge (n. 911) concernente disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per il 1978. Infatti l'articolo 1 prevede che le autorizzazioni di spesa disposte da leggi speciali possano essere ridotte, con una apposita norma da inserire annualmente nella legge di bilancio in relazione alle effettive esigenze delle Amministrazioni, tenuto anche conto delle disponibilità esistenti sul conto dei residui. Ciò al fine, evidentemente, di non inserire in bilancio somme che non possono essere spese ed appesantire così ulteriormente il bilancio di nuovi oneri. Parimenti l'articolo 2 del citato disegno di legge tende a far coincidere, per provvedimenti legislativi che per il proprio finanziamento prevedono il risorso al mercato finanziario, il momento di reperimento dei fondi con quello del concreto utilizzo degli stessi, per evitare che si determini di fatto una lievitazione dei residui di stanziamento.

Un capitolo a parte merita lo stato di previsione dell'entrata e della spesa dell'Azienda nazionale autonoma delle strade. Nel delineare la situazione di ordine finanziario dell'ANAS nello specifico settore istituzionale della rete delle strade statali e delle autostrade, è opportuno richiamare preliminarmente le fonti ed i meccanismi dai quali vengono attinti i mezzi di finanziamento.

Come è noto, il bilancio dell'ANAS, secondo la terminologia tecnico-contabile, è un bilancio « chiuso », e la parte essenziale e più consistente dell'entrata è costituita da un contributo annuo del Tesoro, per il quale è stato previsto un sistema automatico di adeguamento annuale pari al 2,2 per cento del complesso dei gettiti dell'imposta di fabbricazione della benzina ed oli minerali e delle tasse di circolazione. Alle rigide e limitate risorse del bilancio già decurtate e falcidiate dai fenomeni inflattivi che si sono manifestati in questi ultimi anni fa riscontro l'ampio processo di sviluppo che hanno subìto i compiti dell'ANAS, e in relazione all'incremento considerevole della estensione della rete viaria, e in relazione al considerevole incremento del traffico motorizzato. La pesante ripercussione che la maggiore ampiezza degli interventi aziendali ha avuto nelle limitate risorse di bilancio ha finito per mettere alle corde l'azienda nell'espletamento anche dei suoi più modesti compiti istituzionali. L'azienda negli anni passati, per sostenere il proprio sforzo manutentorio e costruttivo, è ricorsa al meccanismo finanziario di cui all'articolo 5 della legge 21 aprile 1962, n. 181, impegnando le disponibilità degli esercizi finanziari successivi a quello di competenza; però, se da un lato l'impegno anticipato dei fondi di bilancio ha permesso di fronteggiare esigenze indilazionabili nella rete viaria statale, dall'altro siffatto meccanismo ha finito per diventare causa efficiente di una notevole rigidezza in ordine alle disponibilità di bilancio, rigidezza aggravata ed accentuata sia dalla necessità di provvedere altresì al pagamento degli oneri per mutui contratti in passato, sia dalla gravissima lievitazione dei costi dei materiali e della manodopera con connessi pesanti oneri per la revisione dei prezzi contrattuali.

A proposito degli oneri revisionali va evidenziata la circostanza che per gli stessi i mezzi di pagamento vengono attinti essenzialmente dal capitolo 505 del bilancio, che è il capitolo principale per il finanziamento dei lavori, con la conseguenza inevitabile di una notevole riduzione delle disponibilità da impiegarsi in nuovi interventi. Basti pensare che l'impegno di fondi sul capitolo 505 per pagamenti di compensi revisionali è risultato rispetto all'intero stanziamento sul capitolo stesso in misura percentuale pari al 62,66 per cento per l'anno 1974; all'80,34 per cento per l'anno 1975; al 64,24 per cento per l'anno 1976; mentre alla data del 6 ottobre 1977 sono maturati oneri revisionali pari all'ammontare di circa 104 miliardi corrispondenti a circa il 44 per cento del capitolo 505.

Parimenti è da ricordare che, al contrario di altri enti od aziende autonome, sia nazionali che internazionali, il bilancio dell'ANAS prevede ammortamenti infrastrutturali; per tale ragione parte delle somme spese in conto capitale (cioè per investimenti in nuove opere) rappresentano in realtà interventi per ammortamenti o rinnovamenti delle infrastrutture esistenti.

I dati riferiti sottolineano che la grave crisi finanziaria in cui versa l'azienda condurrà a breve scadenza alla paralisi completa della sua attività, riflettendosi non solo su qualsiasi nuova iniziativa programmatica, ma condizionando la possibilità di sopravvivenza e di conservazione di un patrimonio infrastrutturale il cui valore si stima dell'ordine di grandezza di 100.000 miliardi e che, in ogni caso, il Paese possiede ed ha il dovere e la necessità di preservare.

Nel contesto dell'assetto del territorio nazionale e nell'ambito della politica globale dei trasporti diventa inderogabile la ristrutturazione dell'ANAS per ridare vita e funzione ad un organismo che deve portare a termine le opere stradali già realizzate e non ultimate e che deve approfondire e programmare attraverso un « piano nazionale manutentorio » la reale consistenza e conoscenza della rete stradale negli elementi che la compongono al fine di realizzare con urgenza e con carattere di priorità un recupero della manutenzione non effettuata o ridotta negli ultimi quindici anni ed un certo tipo di « manutenzione migliorante » per una parte della rete maggiormente soggetta ad usura.

Non si può d'altra parte affrontare compiutamente il tema dell'assetto stradale senza far cenno, seppur brevemente, ai problemi del sistema autostradale.

Per il settore autostradale questa Commissione, in ordine alla indagine conoscitiva sulla situazione autostradale e sulle sue prospettive, ha approvato a suo tempo un documento finale che, dopo una attenta disamina sulla tematica del settore, tende ad indicare gli strumenti normativi di più immediata agilità, intesi a risolvere i problemi delle società concessionarie per ciò che riguarda le passività pregresse, la manovra tariffaria, il trattamento tributario ed una maggiore funzionalità del fondo di garanzia, al fine di impedire l'ulteriore deteriorarsi della situazione in cui versa il sistema autostradale.

Il disegno di legge n. 1741, presentato dal Governo alla Camera sul « riassetto degli enti autostradali a prevalente capitale pubblico e provvedimenti per il settore autostradale », a mio giudizio va ulteriormente approfondito in sede parlamentare, onde pervenire ad una soluzione di carattere definitivo, se è vero, come emerge chiaramente dalla stessa indagine conoscitiva, che gli incassi netti a disposizione delle società per il pagamento dei mutui e delle obbligazioni si aggirano attorno alla somma di 200 miliardi l'anno, di fronte ad un debito residuo per questa operazione di indebitamento al 31 dicembre 1976 di lire 4.263 miliardi, che comporta un conseguente scompenso annuo dei conti economici della società concessionarie di oltre 250 miliardi.

Dall'esame necessariamente sommario della tabella n. 9, specie in rapporto alla necessità di tener conto di un più ampio quadro di riferimento che riguardi il complesso degli interventi affidati alle varie articolazioni del bilancio, discende la constatazione di insufficienze e di vincoli sia di ordine finanziario che gestionale.

Per superare le une e gli altri, bisogna garantire celerità di intervento e certezza di realizzazione, in atto compromessi dalla tradizionale rigidità degli strumenti a disposizione dell'operatore pubblico ed al cui perfezionamento il Parlamento è chiamato con quella maggiore libertà dagli adempimenti minuti che dovrebbe derivargli dalla nuova configurazione a regime determinata dalla piena attuazione della legge numero 382. È in questo quadro che suggerisco di approvare il bilancio del Ministero affidando al dibattito l'essenziale compito di precisare, per ciascun settore, l'ambito formale e materiale di intervento, in modo da consentire al Governo di inserire l'adempimento parlamentare in una più rapida strategia di sviluppo della propria azione politico-programmatica.

P R E S I D E N T E . Ringrazio l'onorevole Avellone per la sua esauriente relazione. La parola al senatore Ottaviani.

O T T A V I A N I . Credo che si possa convenire largamente con l'impostazione che il collega Avellone ha dato alla sua relazione sul bilancio del Ministero dei lavori pubblici. E credo si possa convenire anche sulle considerazioni che ha esposto e sulle in-

dicazioni che ha dato per uscire dalle difficoltà che sono state lamentate e che provengono da una lunga storia della Pubblica amministrazione.

Quindi esprimo un giudizio positivo sulla relazione, che apprezziamo per la sua apertura, per gli spunti critici che non rappresentano elementi solo negativi, ma sono rivolti a dare un contributo positivo alla soluzione degli attuali importantissimi problemi.

Farò dapprima alcune considerazioni strettamente correlate al bilancio, e poi alcune osservazioni di carattere generale.

La prima considerazione, dalla quale dobbiamo partire per comprendere a quali risultati condurrà il documento che stiamo esaminando, è relativa alla possibilità di spesa assegnata al Ministero dei lavori pubblici il quale, come è stato detto, registra di fatto una cospicua riduzione delle sue disponibilità. Infatti è vero che in termini assoluti le voci di spesa rispetto al 1977 aumentano di 72 miliardi, ma in realtà, se teniamo conto dei processi inflattivi in atto, ancora assai gravi anche se in lenta diminuzione, ci troviamo di fronte ad un fatto mai verificatosi prima, e cioè a una riduzione di circa il 10-12 per cento della possibilità di spesa del Ministero dei lavori pubblici, considerando anche gli aumentati trasferimenti che sono un dato permanente di tutto il bilancio dello Stato.

Su ciò io credo sia necessario esprimere un giudizio in qualche modo preoccupato perchè si tratta di una riduzione che colpisce strumenti essenziali del nostro Paese, impedisce interventi che si sono fatti di anno in anno più urgenti, e drammaticamente necessari.

Voglio ricordare soltanto alcuni aspetti, i più macroscopici, di quanto affermo. Nel settore delle opere igienico-sanitarie siamo passati da una dotazione di 65 miliardi nel 1977 a quella attuale che è di 5 miliardi, con una riduzione di 60 miliardi. Un'altra riduzione registriamo nel settore delle opere da realizzare in dipendenza di calamità naturali, per prevenirne le disastrose conseguenze: un capitolo sempre più frequentemente all'ordine del giorno nel nostro Paese per le vicende drammatiche che ormai si ripetono ad ogni cambiamento di stagione. Ebbene siamo passati da 125 a 118 miliardi, mentre rimane invariata la scarsissima dotazione di 5 miliardi per fronteggiare le più urgenti necessità in caso di calamità naturali.

Per l'edilizia abitativa c'è da fare un discorso a parte. Il Parlamento nei mesi scorsi ha varato provvedimenti significativi (mi riferisco alla legge n. 10); è in discussione alla Camera un piano decennale il cui *iter* deve però essere affrettato se vogliamo dare risposta adeguata alle urgenti e crescenti esigenze abitative. Un fatto positivo lo si è avuto nell'edilizia pubblica grazie allo stanziamento di 1.078 miliardi deciso con la legge n. 513.

Registriamo poi (come già nel precedente esercizio finanziario) una allarmante, totale carenza per quanto riguarda la realizzazione di opere volte alla tutela del patrimonio storico ed artistico dello Stato. Siamo infatti di fronte ad una dotazione assolutamente insufficiente, pressochè insignificante: appena 6 miliardi per tutelare e mantenere un patrimonio di così grande rilievo non solo culturale ma anche economico per il nostro Paese.

Questi sono alcuni esempi, che ho voluto citare per dimostrare come siamo in presenza di una sostanziale riduzione della possibilità di spesa del ministero. Accanto a questa constatazione c'è l'altra, pure svolta dalla relazione di Avellone: quella che si riferisce alla situazione dei residui passivi, che dimostra, al di là delle cifre, il permanere, e forse l'aggravarsi, di un dato che costituisce la caratteristica permanente della Pubblica amministrazione, e cioè l'inefficienza e la scarsa efficienza operativa. Perchè siamo in presenza di questo fenomeno? Nell'anno trascorso la situazione non soltanto non ha registrato miglioramenti, ma è peggiorata. Abbiamo un aumento di residui passivi, e mi riferisco soprattutto non a quelli propri, che possono in qualche modo essere giustificati; ma a quelli impropri, che vedono un notevole aumento. Erano 926 miliardi i residui del 1975; sono risultati 1.138 miliardi i residui del 1976. Si tratta quindi

di dotazioni finanziarie che sappiamo con quanta fatica sono messe a disposizione dei cosiddetti Ministeri di spesa, e che invece non trovano nessun avvio di realizzazione. Sono risorse distolte da altri impieghi, pur necessari al nostro apparato produttivo, che la comunità nazionale mette a disposizione per certi tipi di interventi pubblici. Se poi andiamo a vedere dove questi residui si formano e si accumalano, c'è da rimanere sbalorditi. Per esempio: servizio idrografico, al capitolo 143; un servizio che tutti sappiamo essere un fantasma, una parvenza di servizio rispetto alle necessità che ha il nostro Paese per i gravi dissesti idrogeologici; un servizio che è ben lontano dal raggiungere i livelli che altri Paesi comunitari hanno raggiunto in questo settore. Un servizio scarno come struttura organizzativa, scarsamente dotato di mezzi e che in ogni caso si permette di accumulare residui passivi nella sua attività. Questa è veramente una cosa poco comprensibile.

Perciò il discorso dei residui passivi deve sempre essere all'attenzione e deve trovare, nel tempo più rapido possibile, una nuova soluzione perchè ad esso sono interessati tutti i settori. Non ce n'è uno infatti che non presenti questo fenomeno: le costruzioni ferroviarie, le opere marittime (non cito le cifre, perchè sono facilmente rilevabili dalle tabelle), l'edilizia per il culto, quella scolastica, quella abitativa, le opere a tutela del patrimonio artistico, le opere igienico-sanitarie, le opere in dipendenza di pubbliche calamità, anche se questo tipo di interventi dipende da altri centri decisionali che dovrebbero gestire questi fondi. Per le opere in dipendenza di danni bellici siamo dinanzi ad una cifra che è spaventosa, perchè sfiora quasi i quattromila miliardi.

Io credo comunque che, al di là dei dati quantitativi del bilancio, ed anche al di là della dotazione complessiva di spesa, dobbiamo dire che si tratta di cifre, almeno quest'anno, sostanzialmente mute: possono essere giuste, possono essere sbagliate, non è facile dirlo. Quello che vorrei sottolineare però è questo concetto: che quest'anno bisognava essere coerenti fino in fondo con le notività che caratterizzano la formulazione del bilancio dello Stato del 1978, quelle novità che ha ricordato il collega Avellone nella sua relazione. Noi, lo sottolineiamo, siamo d'accordo con questa nuova impostazione quale risulta dal disegno di legge n. 911 sulle disposizioni per la formazione del bilancio di previsione. Siamo d'accordo, cioè, nel formulare un bilancio che iscrive nelle sue poste le dotazioni finanziarie che sono concretamente commisurate alla possibilità di essere utilizzate dalla Pubblica amministrazione, e commisurate al volume di risorse che l'intero sistema nazionale può destinare alla spesa pubblica. D'accordo, dunque, su questi princìpi; d'accordo anche sulla prassi attraverso la quale il principio viene applicato. E siamo anche d'accordo con le conseguenze che discendono dall'applicazione di questi princìpi: che cioè il Parlamento, adottando la legge di approvazione del bilancio, possa ridimensionare le autorizzazioni di spesa che sono previste dalle leggi di contenuto particolare in considerazione dell'effettiva capacità di spesa dell'Amministrazione ed anche tenendo conto dell'entità dei residui che si sono accumulati in determinati settori. Quindi, d'accordo su questo, anche perchè da questo modo di impostare il bilancio non consegue danno e intralcio all'attività della Pubblica amministrazione, in quanto è stabilito che possono essere assunti impegni anche in assenza di disponibilità iscritte nel bilancio di competenza purchè siano conformi all'autorizzazione di spesa prevista dalla singola legge che riguarda la singola materia. Ma è proprio per questo che il bilancio di quest'anno aveva bisogno di una nota preliminare (tabella del Ministero dei lavori pubblici) che fosse meno ermetica di quello che è. Quelle due-tre paginette o le note che ci sono a piè di pagina a commento delle variazioni non dicono nulla perchè non contengono altro che il richiamo all'articolo 208 della legge di approvazione del bilancio.

Io credo che per rendere quest'anno leggibile il bilancio, per dare una giustificazione delle variazioni fosse invece necessario chiarire in modo dettagliato le motivazioni che inducevano a proporre le variazioni stesse. E questo comportava anche un di-

scorso chiaro sullo stato di fatto dei residui passivi, sulle cause che li avevano determinati o sui rimedi che si proponevano e comunque sulle previsioni che si facevano concretamente per la loro effettiva utilizzazione. Invece di questo non c'è assolutamente traccia nella tabella del Ministero dei lavori pubblici. E quindi si può avere un'impressione che i tagli che sono stati operati nelle singole tabelle — e più in generale il contenimento che si è voluto operare della spesa pubblica nel suo complesso — rischiano di ridursi ad un puro e semplice accorgimento contabile che non incide sul meccanismo di spesa della Pubblica amministrazione ed addirittura si può avere l'impressione o il sospetto che tutto questo meccanismo, pur in sè accettabile e che condividiamo, possa dare maggiore spazio ai mali antichi della nostra amministrazione, alla sua ignavia, alla sua lentezza, al processo di deresponsabilizzazione che sono la causa di tutti i mali. Ecco perchè risulta difficile un giudizio di merito sul bilancio e soprattutto su quelle operazioni di ingegneria contabile con la quale si è voluto concretizzare quelle che erano le giuste indicazioni del disegno di legge n. 911 sulla formazione del bilancio dello Stato.

Cosicchè — e questa mi pare un'altra costatazione non facilmente eliminabile, — sono gli apparati burocratici dello Stato che hanno disposto le tessere di questo mosaico, la cui cornice soltanto è indicata dal potere politico. E sappiamo bene che quando queste tessere son state cucite in un determinato modo, diventa estremamente difficile modificarne il contesto. Resta la cornice, ma la sostanza è quella che una volontà diversa da quella che esprime il potere politco ha determinato. Ecco perchè ritengo che a questo punto non ci sia che esprimere l'auspicio che il bilancio del '78 possa essere considerato un bilancio di transizione, che consenta di raggiungere alcuni risultati positivi: il primo è quello di riassorbire quest'anno al massimo posibile, ed utilizzare nella misura massima possibile, i residui passivi accumulatisi. Penso che in quest'anno di transizione, con un bilancio così fatto, si possa procedere — lo sottolineava Avellone, e voglio riprendere questo concetto — alla riorganizzazione dell'apparato della Pubblica amministrazione. E questo anche a seguito della legge 382 e dei conseguenti decreti delegati. Non c'è bisogno di motivazioni per intendere questa esigenza e urgenza di riorganizzazione (poco fa parlavo a titolo di esempio del servizio idrografico). Terzo risultato positivo che deve essere perseguito in quest'anno di transizione è l'invio di un vero processo di riqualificazione e selezione dela spesa pubblica, cosa che oggi non è dato vedere nel bilancio del '78; proprio utilizzando la pausa costituita dal bilancio di quest'anno, si dovrebbe procedere all'aggiornamento e alla modifica dei meccanismi di spesa.

Mi sembra invece che più agevole e più chiaro possa essere il giudizio che dobbiamo eprimere sulla parte della relazione previsionale e programmatica per il 1978 che si riferisce al settore del Ministero dei lavori pubblici. Diciamo subito che noi concordiamo sulle scelte di fondo che debbono sostanziare le azioni programmatiche previste e che interessano appunto questo settore, e cioè il rilancio della edilizia e la valorizzazione dell'ambiente.

Sul rilancio dell'edilizia avremo occasione di parlare in altra sede: direi che per la nostra Commissione è un tema permanente di dibattito e di confronto. Possiamo dire però che le indicazioni contenute nella relazione, i princìpi a cui esse si ispirano, gli obiettivi che si vogliono raggiungere ci trovano consenzienti. Si tratta perciò di attuare nei tempi più rapidi i momenti mancanti per completare l'intero disegno di una nuova politica per la casa: mi riferisco in modo particolare al piano decennale per l'edilizia economica e popolare.

Per quanto si riferisce invece all'altra azione programmatica contenuta nella relazione, quella cioè relativa alla valorizzazione dell'ambiente, mi sembra di vedere un grosso limite, perchè quell'azione programmatica è stata concepita soltanto come una politica di controllo dell'inquinamento, senza nemmeno un accenno, neppure larvato, a quella che invece è l'esigenza più seria e grave di una vera politica che vada verso la difesa del suolo. Abbiamo saputo dalla stampa che proprio

in questi giorni lei, signor Ministro, ha presentato un disegno di legge su questa materia per circa tremila miliardi, almeno stando alle notizie che si hanno, in dieci anni. Questa è una iniziativa che supera il grosso limite della dichiarazione programmatica e integra, come era doveroso, la politica di valorizzazione dell'ambiente nella sua interezza, che non può essere, ripeto, solo controllo dell'inquinamento.

Però qui sorge un dubbio, signor Ministro, per il fatto che a pochi giorni di distanza, noi ci troviamo in presenza di due documenti, ambedue importanti: *a*) la relazione programmatica, che indica quelle azioni politiche che l'esecutivo nel suo complesso intende svolgere nel prossimo anno, *b*) una iniziativa non contemplata in quel documento, distinta, che invece affronta il problema della difesa del suolo con un disegno di legge a parte Il dubbio viene: perchè nella prima non si è fatto riferimeto al secondo? Che senso ha l'iniziativa? Noi ci auguriamo che sia una iniziativa seria che vada in porto, che trovi comprensione a livello dell'esecutivo, che possa rientrare nel quadro del suo programma, ma il dubbio rimane. Non vorremmo che si ripetesse ancora una volta una storia che è una realtà cronica del nostro Paese: iniziative prese in una certa direzione, disegni di legge presentati, che poi sono rimasti lettera morta per difficoltà di reperire i finanziamenti necessari. Il fatto che la relazione programmatica non dica niente ci lascia insomma questa grossa preoccupazione, e noi vorremmo augurare, a lei in primo luogo, ma soprattutto al Paese, che invece si ponga mano seriamente a questo problema, proprio per evitare di dover ricorrere a ogni primavera o autunno a riparare danni senza che prenda corpo una seria politica di prevenzione. Ecco perchè diciamo che questa è una materia che non può più tollerare le leggerezze del passato, perchè siamo ormai alle soglie della insopportabilità in questo campo, e quindi è necessario che l'inziativa proposta trovi la sua attuazione concreta. In questo settore, poi, non è neppure necessario che si reinventi tutto da principio. Io le dissi già l'anno scorso, e lo voglio ripetere acora oggi: già a suo tempo furono predisposti, finanziati dal Ministero del bilancio, oramai elaborati, alcuni progetti-pilota che andavano proprio in questa direzione: penso a quello della Toscana sulla sistemazione dell'Arno, studi che sono costati centinaia e centinaia di milioni e che rischiano di andare a finire in un cassetto senza tradursi in interventi concreti.

La terza considerazione, che discende dalle due osservazioni di fondo già fatte (la ridotta capacità di spesa del Ministero e l'inefficienza operativa ampiamente dimostrata dall'accumularsi crescente dei residui passivi), si riferisce alla ristrutturazione dell'Amministrazione. Adesso parliamo solo del Ministero dei lavori pubblici e del ruolo che è chiamato a svolgere; ruolo importante, direi ancora più importante per l'avvenire di quanto non sia stato in passato. Concordiamo perciò con quanto è stato detto: il Ministero deve svolgere un ruolo di centro propulsivo perchè si vada ad un più corretto assetto e uso del territorio, il Ministero deve essere posto in grado, in sostanza, di svolgere quella funzione di coordinamento e di indirizzo che oggi è tanto più necessaria proprio perchè si sono moltiplicati i centri decisionali che incidono e operano sul territorio, e ciò è necessario per evitare che, senza quest'azione di coordinamento e di indirizzo, le preoccupazioni di disarmonie, di disomogeneità, non giustificate dalle particolarità regionali e che risultano pertanto arbitrarie, possano prendere il sopravvento. Per questo l'opera di riorganizzazione è molto urgente, e credo che anche questo periodo di pausa e di transizione possa essere propizio.

Sul bilancio dell'ANAS credo che si possa anche concordare con le cose che sono state dette. L'anno scorso il collega Bausi ha definito l'ANAS e il suo bilancio un fantasma; quest'anno Avellone ha parlato di paralisi: sono giudizi sui quali concordo. Ho toccato però l'argomento per un altro motivo. È chiaro che si pone il problema della riorganizzazione dell'ANAS, ma occorre anche dare attuazione ad un imperativo di legge risalente al 1972, al primo avvio delle Regioni, e che è stato poi confermato successivamente dal decreto 616, decreto delegato *ex lege* 382: cioè la esigenza di una riclassificazione delle strade e della costituzione di un demanio regio-

nale, senza di che l'ANAS rimarrà sempre quella che è, perchè i fondi stanziati per i 45 mila chilometri della rete stradale nazionale sono quelli che sono, e quindi la pochezza di mezzi e la scarsa incisività degli interventi dell'ANAS rimarranno permanenti se non si porrà mano all'attuazione di norme di legge precise in materia.

Purtroppo gli anni sono passati, non c'è stata nessuna iniziativa a nessun livello in nessuna parte del nostro territorio nazionale che sia andata verso una riqualificazione e riclassificazione della rete stradale. Anche da questo punto di vista mi pare si ponga il problema di affidare al Ministero dei lavori pubblici un preciso ruolo da svolgere in questa materia, che rientra nel quadro della generale riorganizzazione del settore dei lavori pubblici.

T O N U T T I . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il mio intervento sarà limitato a considerazioni di ordine generale, relative al nuovo criterio cui ci si è ispirati per compilare l'intero bilancio dello Stato e quindi anche quello del Ministero dei lavori pubblici, criterio di impostazione nuovo, appunto, di cui hanno parlato già sia il relatore nella sua pregevole relazione, che il collega Ottaviani nel suo intervento.

Già in sede di discussione del bilancio della Marina mercantile avevo sottolineato questa novità e messo in luce una certa incoerenza tra l'impostazione emergente dalla relazione programmatica e previsionale e le scelte di bilancio.

Cercherò di sottolineare quali possono essere le conseguenze derivanti da una tale impostazione del bilancio, specialmente per il Ministero dei lavori pubblici in riferimento alla sua particolare struttura attuale; senza dimenticare che si tratta anche del Ministero che ha il maggior volume di residui passivi.

Il discorso dell'impostazione nuova data dal progetto di legge n. 911, la cosiddetta legge finanziaria, ha come conseguenza sul bilancio del Ministero dei lavori pubblici la applicazione di un taglio di 228 miliardi.

Concordo con il relatore e con il collega Ottaviani: si è voluta dare al bilancio una impostazione nuova per arrivare ad una accelerazione della possibilità di spesa della Pubblica amministrazione. Però la prima considerazione che salta evidente porta a pensare che non si intenda ridurre i residui passivi accelerando la spesa pubblica, bensì riducendo gli stanziamenti. Viene il sospetto che nel prossimo anno avremo una riduzione dei residui passivi anche cospicua non perchè sia aumentato il ritmo della spesa pubblica, ma perchè sono diminuiti gli stanziamenti di competenza dei singoli capitoli di bilancio.

Mi chiedo quindi quale influenza abbia una simile diminuzione di dotazione, sulla capacità di spesa del Ministero dei lavori pubblici, ed anche inoltre in relazione alla legge 407 che parla della perenzione in ordine ai residui di stanziamento dopo cinque anni dalla loro iscrizione in bilancio per le spese in conto capitale (due anni per le spese in conto gestione).

In relazione a questo vorrei chiedere al signor ministro quali conseguenze può avere una simile normativa — mi riferisco sempre all'articolo 8 della legge n. 407 — sulla grande massa di residui passivi di stanziamento del Ministero dei lavori pubblici. Vorrei sapere quali leggi precedenti, che consentivano il mantenimento in bilancio di residui passivi di stanziamento oltre il termine del 31 dicembre 1977, vengono a cadere con l'applicazione dell'articolo 8 della legge numero 407.

Questo si tradurrebbe per il Ministero dei lavori pubblici in un ulteriore taglio di notevole entità; e preciso che taglio vuol significare togliere alla competenza del Ministero una consistente fetta di bilancio senza che sia più possibile riprodurla e senza che sia più possibile ricondurla alla originaria determinazione di spesa; infatti la normativa che regola il fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi riguarda solo quei residui che costituiscono un debito, per i quali cioè esiste un obbligo da parte dello Stato di pagare per contratti già stipulati, per compensi di opere prestate, di lavori eseguiti, di forniture effettuate. Tali residui pendenti sul piano amministrativo, possono essere riutilizzati attraverso uno stan-

ziamento apposito nel bilancio del Ministero stesso.

Quindi il problema che si pone, a mio avviso, in termini generali, politici, è quello di valutare le conseguenze di questa nuova impostazione che presenta il suo lato positivo in quanto prevede l'accelerazione della spesa pubblica evitando il formarsi di consistenti residui passivi; ma può avere anche conseguenze di altro genere per cui sarebbe opportuno effettuare una valutazione globale raffrontandola con le disposizioni dell'articolo 8 della legge n. 407 e con quelle del disegno di legge n. 911.

Nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici l'applicazione della legge n. 208 riguarda solo i limiti di impegno, riguarda solo stanziamenti dei limiti di impegno. Io avevo espresso analoga preoccupazione durante il dibattito sul bilancio del Ministero della marina mercantile. In quel bilancio era molto più ridotto il taglio sulla legge n. 208, riguardo ai limiti di impegno sul credito navale e sulla cantieristica.

Noi speriamo che il signor Ministro voglia darci una spiegazione su questo, una sua interpretazione dato che abbiamo delle preoccupazioni al riguardo. Penso che da parte della Commissione possano essere avvertite queste perplessità anche al momento in cui daremo il parere alla Commissione bilancio, perchè vediamo che sostanzialmente con una legge di bilancio ci sostituiamo alla legge normale. Praticamente la legge di bilancio assume un carattere di sostituzione di ciò che era stato delineato con legge sostanziale che prevedeva le relative coperture e che chiudeva il quadro nel suo complesso. Anche nella relazione si dice come può influire questa impostazione per esempio sul passaggio della SARA all'ANAS. Rammento la conversione del decreto con le note polemiche sorte in sede di Commissione lavori pubblici della Camera.

Con esso venivano dati all'ANAS 55 miliardi, attraverso l'aumento del fondo di garanzia. Perchè? Ecco, nella logica dell'impostazione data dalla Commissione lavori pubblici alla Camera e che noi abbiamo recepito, potenziando il fondo di garanzia si andava verso un tipo di razionalizzazione del sistema autostradale che praticamente esamineremo al momento in cui affronteremo i problemi delle autostrade. La razionalizzazione del sistema mi pare sia recepita anche dal progetto di legge del Ministero. Essendo l'ANAS subentrata a tutti gli impegni della SARA, dato che è finito il '77 bisogna prevedere cosa succederà nel '78. La legge di bilancio dice che i 57 miliardi che occorrono per il '78 vengono dati all'ANAS e non vengono dati al Fondo di garanzia. Praticamente, si entra in una valutazione, in una posizione che non è in coerenza con una disposizione, con una deliberazione già fatta dal Parlamento, e che aveva un suo significato.

Per arrivare ad una conclusione, voglio dire che questo è un esempio di come si procede ad una modifica sostanziale, una modifica di una legge sostanziale che aveva dato degli indirizzi, sul rapporto fra ANAS e Fondo di garanzia o sulla linea politica di risanamento del settore autostradale.

Questo potrebbe avere ancora di più influenza per quanto riguarda le conseguenze dell'articolo 208; potrebbe avere ancora di più influenza per quanto riguarda le conseguenze derivanti dal fatto che i provvedimenti legislativi previsti da leggi speciali decadono con il 31 dicembre '77; conseguenze che non sono facilmente valutabili, secondo il mio punto di vista. Ma mi pare che sia necessaria una puntualizzazione da parte del Governo; un approfondimento ed una puntualizzazione da parte del Governo per quanto riguarda le conseguenze che possono avere queste innovazioni, che dal punto di vista generale sono spiegabili, ma che possono avere delle negative conseguenze pratiche sul bilancio e sull'attività del Ministero dei lavori pubblici.

F E D E R I C I . Il senatore Ottaviani ha già esposto organicamente la posizione del nostro Gruppo sul bilancio dei lavori pubblici. Vorrei tuttavia fare alcune osservazioni particolarmente in relazione a tre problemi.

Il primo riguarda la voce « opere marittime », senza peraltro voler riprendere nè i discorsi fatti per i passati bilanci e che tutti

conosciamo, nè, ovviamente, il discorso che abbiamo fatto la settimana scorsa, quando abbiamo discusso il bilancio della marina mercantile. Vorrei solo attirare l'attenzione del signor Ministro e dei colleghi su due fatti: il primo è che, sposandoci questa voce alla situazione che ci pare assai pesante del bilancio della marina mercantile il quale, come tutti sappiamo, ha previsto un taglio piuttosto clamoroso che tocca il 50 per cento, dovremmo esaminare attentamente se non sia il caso di prevedere anche per questa voce una ulteriore riflessione quando le Commissioni bilancio del Senato e della Camera compiranno l'opera di revisione che riguarda tagli e residui passivi, e ciò soprattutto in relazione al fatto che non si è costituita nel luglio la famosa Commissione interparlamentare di cui parlava e parla l'accordo programmatico dei sei partiti. In secondo luogo vorrei chiedere al signor Ministro un chiarimento per quello che riguarda il capitolo 7529 della tabella n. 9 che, appunto, si riferisce alle spese per provvedimenti urgenti e di primo intervento per la progettazione e la esecuzione o il completamento di opere portuali, voce per la quale ho trovato un taglio di 25 miliardi spiegato nella nota a pie' di pagina con l'adeguamento dello stanziamento in base alla legge 6 agosto 1974, n. 366. Vorrei capire cosa si intende per « adeguamento », anche in relazione al fatto che non ho trovato traccia dell'altro stanziamento venuto dopo la legge n. 366, come tutti ricordiamo, concernente i 50 miliardi di cui al secondo decreto speciale del 1975. Questa spiegazione la chiedevo in riferimento alla precedente osservazione effettuata, se non sia cioè il caso di compiere una riflessione ulteriore su questa tematica in rapporto al bilancio complessivo dello Stato. Da parte nostra si vede seriamente, con senso di responsabilità, l'operazione che si tenta di fare per non cadere, o ricadere, in un gravissimo processo inflattivo, ma che purtuttavia deve essere attentamente verificata per sfuggire alle cosiddette ingegnerie contabili cui faceva cenno anche il collega Ottaviani, e quindi per non trovarci di fronte ai commenti che circolano sui giornali, secondo i quali siamo di fronte ad un bilancio « falso », perchè altri sono poi i conti reali, e per valutare seriamente e con grande senso di responsabilità le voci destinate agli investimenti produttivi. Quando si parla di opere marittime, infatti, oltre ai problemi della sicurezza, si parla anche di investimenti produttivi, soprattutto dopo alcune riflessioni che abbiamo fatto in questa stessa Commissione durante l'indagine conoscitiva che stiamo svolgendo. È infatti vero che sul problema dei costi, sul problema della funzionalità, sul problema della competitività abbiamo aperto un ventaglio di posizioni di grande rilievo e anche tutte da verificare, ma è altrettanto vero che abbiamo potuto constatare che uno dei nei più pesanti è dato proprio dalla mancanza di capacità operativa nei nostri porti, che va dalle opere fisse (banchine, magazzinaggio, correlazione con gli interporti, con le Regioni eccetera) alle operazioni di meccanizzazione.

Il secondo problema che vorrei sottoporre all'attenzione della Commissione e del signor Ministro riguarda, nel contesto più generale di questi mesi di settembre e ottobre che hanno visto il nostro Paese gravemente disastrato ancora una volta da inondazioni e fatti alluvionali, particolarmente il corso dei fiumi, il Po. Mi soffermerò particolarmente e rapidissimamente sulla situazione del Polesine. Non c'è dubbio che anche questa volta si sia trattato di un evento eccezionale, un evento di quelli, cioè, che anche se non si verifica il disastro, ci fanno permanere in uno stato di ansietà drammatica non solo per la sorte di centinaia e centinaia di persone, ma anche per lo stesso stato dell'economia, che nelle zone interessate è una economia fiorente, e non solo dal punto di vista dell'agricoltura. Non voglio entrare nel merito specifico, adesso, dell'analisi dei fondi spesi o non spesi, delle opere fatte o non fatte: è un problema che si deve valutare complessivamente. Mi interessa però sottolineare due questioni. La prima: non fidiamoci *ab aeterno* di una resistenza che, se fino a questo momento c'è stata, può improvvisamente saltare. Del resto sappiamo che le attuali capacità di contenimento della massa d'acqua sono di circa 8 mila metri cubi al secondo, mentre nel 1951 erano di

circa 12 mila. Abbiamo cioè avuto un calo di resistenza, in quanto si è verificato un sollevamento del fondo dei corsi d'acqua che mette in pericolo le stesse opere di difesa che sono state realizzate, con il rischio di provocare un ulteriore danno da sommare a quelli già verificatisi, creando quindi una situazione di vero e proprio dramma. A questa situazione si collega poi tutta una serie di problemi che riguardano soprattutto i ponti sul Po, che presentano motivi gravissimi di preoccupazione e che possono veramente saltare e creare danni, come del resto è già capitato.

Non voglio poi aggiungere tutto il problema dello stato delle opere di bonifica. Si tratta anche qui di attuare un serio raccordo tra le quattro Regioni interessate al corso del Po per chiudere il capitolo di una collocazione e di una risistemazione complessiva che, tra l'altro, non sia soltanto di salvaguardia e di sicurezza, ma sia anche di possibile utilizzo della stessa energia delle acque.

Ne approfitto, anche se si tratta di un problema *a latere*, nel senso che non farebbe propriamente parte della discussione in atto, per comunicare al signor Ministro che le amministrazioni locali hanno discusso nelle due settimane passate il problema, naturalmente facendo capo all'Amministrazione provinciale di Rovigo, e chiederebbero tra l'altro al signor Ministro un incontro per esaminare la questione.

Ora io so, signor Ministro, che tra le altre richieste, le sarà fatta quella di valutare l'opportunità di estendere anche a quelle zone i provvedimenti previsti dal decreto che pare si stia predisponendo per le zone alluvionate del Po in Lombardia. Non voglio anticipare nulla, ma so che una tale richiesta sarà fatta e ne informo il signor Ministro, al quale spetterà decidere se accoglierla, se sarà possibile provvedere in modo alternativo, o programmare altre soluzioni.

Il terzo problema è quello del magistrato delle acque di Venezia.

Signor Ministro, onorevoli colleghi, devo ripetere per la terza o quarta volta in questa stessa Commissione, che il problema si aggrava ogni giorno di più, non tanto per ciò che concerne le disposizioni e gli effetti della legge speciale, ma per la direzione che abbiamo in quel magistrato alle acque. Non intendo entrare in particolari, ma la cosa è nota a tutti; siamo stati ripetutamente in presenza di interrogazioni e interpellanze fatte dal nostro Gruppo a cui il sottosegretario Padula ebbe a dare ampie risposte informative. Il fatto è che nella scorsa estate è scoppiata la questione della indiscriminata escavazione di ghiaia dall'alveo del Piave. E noi ci troviamo in una situazione di estremo disagio. Senza volere anticipare il giudizio dei magistrati, credo che sarebbe necessario fare qualcosa, perchè ora abbiamo un blocco generalizzato dell'escavazione di ghiaia, che comporta problemi pesanti di occupazione con riflessi notevoli nel settore edilizio. Con ciò non intendo dire che sia opportuno riprendere l'escavazione della ghiaia in termini selvaggi, ma soltanto che il problema merita di essere affrontato e risolto perchè senza la fornitura del materiale inerte, l'edilizia automaticamente si ferma con tutte le conseguenze che ne possono derivare.

D'altro canto noi subiamo le conseguenze di un altro blocco totale, quello del funzionamento di un pur importante e delicato organo qual è il magistrato alle acque, a causa della presente situazione.

Non voglio qui ripetere giudizi che ho già espresso e che del resto non sono miei personali ma del Gruppo che io rappresento, su un modo di comportamento che non ha trovato certamente consenso; vorrei soltanto pregare il signor Ministro se è possibile, fermo restando il doveroso atteggiamento di prudenza da parte di chi dovrà giudicare nel merito, di giungere ad uno sblocco della situazione. Questo è tanto più necessario, come diceva poc'anzi il relatore senatore Avellone, per evitare ulteriori riflessi negativi sulla già difficile situazione inerente la legge speciale per Venezia, con i suoi ritardi drammatici.

S E G R E T O . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, vorrei dire che leggendo il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1978, non vi ho trovato in realtà nulla di diverso e di nuovo, rispetto a quello dell'anno scorso. Credo che l'unica

diversità consista in modifiche di carattere raigonieristico, cioè passaggi di cifre da una voce ad un'altra, ma nella sostanza non è cambiato proprio niente.

A mio parere, un bilancio che si rispetti deve avere un fondamento di carattere politico, deve guardare attentamente ai bisogni del Paese e quindi dare le indicazioni necessarie a risolvere i problemi che si sono manifestati o magari acuiti durante il precedente esercizio. Non credo che il bilancio al nostro esame conferisca concretezza di strutture e di mezzi agli uffici periferici del Ministero dei lavori pubblici, che pure ne hanno tanto bisogno. Lo sa bene il signor Ministro che ci onora della sua presenza e lo sanno tutti i colleghi.

I discorsi del relatore e dei colleghi che mi hanno preceduto sono stati molto belli, ma non concreti, piuttosto teorici. Come avviene ogni anno, il senatore Avellone ha fatto un certo tipo di relazione poichè egli ha un certo tipo di impostazione politica. Per la stessa ragione non mi meraviglia che il senatore Ottaviani trovi molti punti di convergenza tra il suo pensiero e quanto affermato e illustrato nella relazione. La quale, non esito ad ammetterlo, è tecnicamente ben fatta, indica chiare prospettive, fa una critica adeguata all'attuale situazione: però da essa traspare evidente che quando il Consiglio dei ministri ha esaminato lo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio finanziario 1978, si è prefissato l'unico scopo di stringere al massimo la spesa pubblica.

Arrivati a questo punto, se questo è stato l'obiettivo del Governo, il bilancio lo votiamo o possiamo anche non votarlo; però la realtà rimane quella che è; perchè un ufficio periferico — se c'è qualcuno che lo voglia fare, lo smentisca pure — si tratti del Genio civile, del Provveditorato, non è in grado di provvedere al minimo necessario per una situazione di emergenza. E allora, quando il Ministero non è in grado di fare questo, quando il Genio civile non è in grado di sobbarcarsi a questo tipo di lavoro, il Ministero dei lavori pubblici quale sostanza può avere? Quale indicazione una Commissione può dare? I discorsi possono essere belli, c'è qualcuno che sa usare forme dialettiche eccelse; però la realtà rimane quella che è. I nostri uffici periferici, cari colleghi, non sono in grado di adeguarsi ad un minimo di funzionalità. Ora capisco la posizione politica del mio partito, una posizione di astensione. Ma io sono in commissione, ed oltre ad essere uomo di partito sono anche un uomo che rappresenta anche la propria coscienza. Allora io dico che è un bilancio che rispecchia tutti i difetti di quello precedente, anzi li aggrava. Se qualcosa di nuovo si è fatto, non si è fatto nel bilancio ma fuori di esso. Ricordo alcune leggi, come quella dell'edilizia, ed alcuni provvedimento recanti in certi finanziamenti che noi abbiamo votato. Questa è la realtà.

L'anno scorso avevo affermato, e lo ripeto: il Ministero dei lavori pubblici che cosa ha fatto, che cosa ha concluso con tutte le opere che sono state finanziate dallo stesso Ministero e che oggi sono incomplete, abbandonate? Abbandonate non solo perchè non completate, ma anche perchè sono già rovinate. Nei cantieri di tutt'Italia ci sono opere iniziate, finanziate ed abbandonate. Se voi fatte un giro turistico, vi trovate di fronte ad una pala, ad un trattore, davanti a dei macchinari abbandonati; strade che non sono state completate, dall'anno scorso. Io domando questo al mio stesso partito e poi al Governo: che cosa si è fatto per cercare di completare queste opere? Le Regioni? Io dovrei essere favorevole alle Regioni. Ma le Regioni che cosa hanno fatto? Non hanno i mezzi, le Regioni, per condurre a termine queste opere. Le Regioni si trovano nelle stesse condizioni dello Stato. Questa è la realtà delle cose. Strade dell'ANAS non completate; strade già iniziate e abbandonate. Non è forse così? Sarà una cosa amara, ma è la realtà. Non ci sono i soldi. Allora a questo punto si viene qui e si dice: questo è il bilancio. Dei soldi non spesi la colpa non è tutta del Ministero dei lavori pubblici; la colpa è anche della periferia. Perchè per molti finanziamenti, purtroppo i comuni e le Regioni non sono stati solleciti a spendere questi soldi. La colpa non è tutta del Ministero dei lavori pubblici per questi soldi non spesi. Tutti questi residui passivi, ci

sono per colpa del Ministero dei lavori pubblici ma anche della periferia. In questo senso mi voglio collegare alla ristrutturazione del Ministero. È un fatto amaro. Se voi andate al Ministero, se andate alla periferia del Ministero, vi accorgete che è una questione di persone. Bisogna che gli impiegati e gli operai abbiano coscienza di se stessi. La realtà è questa, perchè non funziona niente. Diciamolo apertamente, senza scandalizzarci. Non funziona niente. E non funzionando niente, purtroppo le cose vanno così.

Io l'anno scorso ho denunciato alcune cose: non è cambiato niente. L'ho fatto verbalizzare. Ma è tutto continuato così, dovunque. Forse dico delle cose che non sono adeguate all'ambiente della Commissione. Però le devo dire. Avrei potuto portare una serie di argomentazioni di fatti piccoli, che hanno una significazione magari particolare. Non lo dico per fare una critica alla sua persona, signor Ministro. Ma la realtà è questa. Dovunque si vada, dalla periferia fino alla sede centrale, c'è una disfunzione generale. Se lei va verso l'una, o le dodici e trenta, non trova più un funzionario al Ministero dei lavori pubblici. Come deve funzionare un Ministero, anche se ha pochi soldi? I pochi soldi non vanno spesi per beneficenza del Ministero. Ecco perchè ci sono tutti questi oneri passivi. Non vengono spesi anche per questo senso di irresponsabilità.

Ho voluto dire queste cose non per fare scandalo, per creare in Commissione un'atmosfera di sfiducia totale. Io ho sempre detto che il bilancio di un Ministero è come il bilancio di un comune; e quello del comune è come quello dello Stato. Quando si amministra un comune, il sindaco deve rendersi conto che nelle voci di bilancio deve saper indicare i punti più deboli per far sì che il comune possa risolvere quei problemi. Così deve essere lo Stato. È inutile che noi qui tagliamo, mettiamo due-trecento miliardi in meno, perchè c'è la spesa pubblica da contenere. Ottaviani dice che bisogna fare in modo che le strade vengano riclassificate. Anche quando si fa questo — ammettendo che una parte delle strade vadano a finire alle province — queste strade cosa faranno? Saranno più disastrate, più rotte di quelle dell'ANAS.

O T T A V I A N I . Non dappertutto.

S E G R E T O . E quando le strade delle province, per esempio, vengono affidate ai comuni, questi non hanno i mezzi per ripararle. Quindi il fatto di togliere le strade all'ANAS per affidarle alla provincia o di toglierle alle province per darle ai comuni, in realtà fa rimanere insoluto il problema. Nella sostanza si dovrebbe procedere ad una radicale ristrutturazione e dare risorse economiche alle Regioni, alle province e ai comuni. Quando infatti mancano i fondi, è inutile discutere dicendo che una strada non è in condizioni di sopportare il transito di macchine o di merci.

In relazione poi alle opere generali, io ho nominato i geni civili e i provveditorati alle opere pubbliche, e giustamente il senatore Federici ha fatto un accenno alle opere marittime: non funziona nulla. Le opere marittime dispongono soltanto di quattro vaporetti o draghe che risalgono ai tempi di mio nonno: questa è la realtà. È inutile dire che si vogliono riorganizzare le opere marittime: con che cosa lo si vuol fare? Se fate un giro nei porti italiani vi accorgerete che in questo settore siamo fermi a tempi molto lontani, per cui non è pensabile possano funzionare. Questo Ministero, non parlo di questo Governo, ha mai compreso che le opere marittime avevano una loro funzione, ha cercato mai di dar loro i mezzi necessari e di ammodernare la loro struttura? Io sono stato amministratore, ho fatto il sindaco per parecchi anni, e ricordo che quando si discuteva il bilancio in comune e si verificava che una voce mancava di finanziamento, si provvedeva in conseguenza. Posso io in questa sede, per una voce qualsiasi, chiedere al signor Ministro di aumentarla o diminuirla? No, perchè lei, signor Ministro, è vincolato alle decisioni prese dal Consiglio degli Ministri. Quindi è un bilancio che dice: o mangiate questa minestra o vi buttate dalla finestra. Affermo perciò che quello in esame continua la tradizione dei vecchi bilanci: nulla vi è di sostanziale, nulla vi è di nuova indicazione, nulla vi è di indirizzo nuovo, vi sono soltanto belle parole e promesse. Se l'anno prossimo saremo ancora qui come parlamentari, nel senso

che non vi sarà scioglimento delle Camere, io sono convinto che discuteremo ancora un bilancio di questo tipo. Altro che nuovi metodi di amministrare! Il mio sarà anche un modo colorito di dire le cose, ma la realtà è questa. Per dare infatti ad un bilancio una struttura nuova, moderna, capace di realizzare quanto è nelle nostre intenzioni, occorrono i fondi. Il Ministro, quindi, secondo me, aveva solo il dovere di indicare quello di cui il bilancio aveva bisogno per essere sufficiente ed efficiente.

Cerchiamo perciò di reperire i fondi dove è possibile. Il Governo dovrebbe cioè togliere una parte degli stanziamenti ad alcuni Ministeri, come ad esempio quello del lavoro, che ha istituito cantieri scuola che non servono a null'altro che a creare clientelismi.

P R E S I D E N T E . Questa è materia delegata alle Regioni.

S E G R E T O . Io ho notizia di finanziamenti di 300, 400, 500 milioni ad enti che posso anche nominare. L'anno scorso a Sciacca, il mio paese, un ente ha avuto un contributo di 270 milioni per un cantiere-scuola. In una situazione come quella in cui siamo oggi abbiamo avuto questi fondi per fare corsi che poi non si sono più realizzati.

P R E S I D E N T E . Collega Segreto, c'è la Procura della Repubblica che tratta questa materia.

S E G R E T O . E quest'anno sembra ci sia *in pectore* un decreto che deve essere firmato, non più di 270 milioni, ma — si dice — addirittura di mezzo miliardo di lire.

P R E S I D E N T E . Sono fondi della Regione.

S E G R E T O . No! dello Stato, del Ministero del lavoro! Quanto ho detto, signor Presidente, rende indispensabile che si decurtino gli stanziamenti dei Ministeri che li impiegano male per darli ai Ministeri che ne hanno necessità, perchè per riparare una strada nel meridione si ha bisogno di denaro, di fondi, e bisogna trovarli, senza dire che non è possibile reperirli perchè l'economia del Paese va a rotoli. Il cittadino paga le tasse, ed è giusto che si trovi il denaro per riparare la strada su cui egli deve transitare. Il Presidente è venuto a fare una visita nella nostra zona, e ha visto il piano stradale incompleto e sconnesso: io non dico delle cose inesatte, ma mi riferisco alla realtà. Aboliamo allora il clientelismo, il paternalismo, mettiamo fine al denaro buttato al vento da altri Ministeri e diamolo al Ministero dei lavori publbici. Ecco l'invito affettuoso, cordiale che io rivolgo al signor Ministro affinchè si adoperi per porre in essere un'azione di questo genere.

Signor Ministro, la prego di perdonare il mio intervento, che non vuole suonare critica nei suoi confronti, in quanto conosce bene l'amicizia che mi lega a lei Il mio intervento sarà stato certamente disordinato e ipercritico, però mi sono riferito a fatti reali della vita quotidiana del Paese. Io non porto qui argomenti campati in aria, nel senso che sono legati soltanto alla lettura o a giudizi di carattere didattico, io porto a conoscenza dei componenti la Commissione elementi reali della vita quotidiana dai quali emerge che, se la Commissione non prende l'iniziativa di effettuare una indagine su questa situazione, il denaro speso in passato sarà stato speso inutilmente, e le opere realizzate risulteranno inefficaci. Se noi non cerchiamo di porre rimedio a questa situazione sono convinto che non facciamo nè il nostro dovere verso noi stessi, nè quello verso gli elettori che qui rappresentiamo.

P R E S I D E N T E . Senatore Segreto, poichè lei chiama in causa me e tutta la Commissione, posso assicurarle che la Commissione non ha alcuna difficoltà ad avviare, ove richiesta, una indagine sull'impiego dei fondi a disposizione del Dicastero dei lavori pubblici o sull'ANAS in particolare; per quanto lei ha ventilato circa gli sperperi avvenuti nell'ambito di altri dicasteri, in particolare in quello del lavoro, non spetta a me ricordarle che non è questa la sede adatta per parlarne. Si può presentare una denuncia alla procura, o comunque si pos-

sono usare le altre procedure consentite ai parlamentari.

S E G R E T O . Non voglio abusare della sua cortesia, signor Presidente, di cui torno a ringraziarla, tuttavia vorrei precisare che non intendo denunciare qualcosa di poco lecito: i soldi sono sempre stati regolarmente spesi, sarebbe da rivedere lo spirito che ha determinato l'emanazione di certi decreti, di certe disposizioni.

Non voglio neanche sollevare la questione del controllo sul lavoratore singolo, se in effetti andava a lavorare regolarmente, e se un lavoratore veniva impiegato per attività che nulla avevano a che fare con il dicastero del lavoro. Voglio dire che si dovrebbe evitare di mettere in piedi dei corsi professionali che non servono a nulla. Nel bilancio del Ministero del lavoro, ad esempio, è prevista una spesa di decine di miliardi per questi corsi. E la colpa non è soltanto del Ministero, ma anche in buona parte dei sindacati. E per essere chiari, faccio presente che questo io l'ho sostenuto anche in sede sindacale.

Credo che il Ministero avrebbe il dovere di controllare che certi fondi vengano spesi nel modo migliore. Anche se io sarei del parere di destinare ad altri scopi certi finanziamenti evitando di fare corsi che non hanno alcun effetto pratico. Comunque mi riservo di comunicare al signor Ministro alcuni episodi concreti di cui sono a conoscenza, che non sono affatto dei segreti, ma che sono indicativi di un certo modo di spendere, sia pure legalmente, il denaro pubblico. Io credo infatti che quando il Ministero finanzia dei corsi per cucinieri o per camerieri, dovrebbe assicurarsi che l'ente che si incarica di svolgere i detti corsi, stipuli delle convenzioni con gli alberghi o con i ristoranti perchè i partecipanti possano svolgere quella pratica necessaria alla loro qualificazione. Se non vengono stipulate adeguate convenzioni, allora di che tipo di corsi si tratta?

Senza contare che già esistono le scuole alberghiere: allora tanto vale potenziare queste. Non dico di eliminare tutti i corsi professionali, perchè ve ne sono di validissimi. Ma togliamo di mezzo quelli che non danno frutti. E perchè non passare i 50 o magari 100 miliardi risparmiati al bilancio dei lavori pubblici che ne ha tanto bisogno?

Nelle condizioni attuali non possiamo fare nulla. Devo confessare che nonostante la mia buona volontà di operare, ormai di fronte a certe situazioni mi sento impotente.

P R E S I D E N T E . Non vorrei che lei si sentisse solo di fronte a questi problemi, nè intendo lasciare che le sue parole costituiscano soltanto uno sfogo personale. Sarebbe bene compiere dei passi presso il Ministero del lavoro per avere i necessari chiarimenti.

S E G R E T O . Sono già intervenuto presso il Ministero del lavoro e presso gli assessorati al lavoro interessati al problema. Mi prefiggo inoltre di avere un colloquio con il signor Ministro in argomento.

Il mio accorato discorso, forse un po' confuso, voleva soltanto sottolineare che risparmiando su alcuni stanziamenti improduttivi di qualche dicastero, si potrebbero dare al Ministero dei lavori pubblici maggiori possibilità di assolvere ai suoi innumerevoli compiti. Questo era il mio obiettivo. Grazie.

C E B R E L L I . Signor Presidente, signor Ministro, vorrei toccare soltanto due argomenti, molto brevemente.

Prima di tutto vorrei esprimere la preoccupazione, certamente non soltanto mia, per un problema su cui ha richiamato la nostra attenzione nel suo intervento il mio collega senatore Ottaviani: intendo riferirmi alla difesa del suolo. È un problema che si trascina da troppo tempo: alle spalle della nostra Commissione, nel corso di due intere legislature, si è accumulato un lavoro non indifferente, unitario. Ma più che questo, che costituisce un po' l'aspetto solo formale del problema, è necessario tener presente un fatto sostanziale, ben più concreto: ogni anno il nostro Paese si trova purtroppo a dovere affrontare gli effetti disastrosi di calamità naturali con mezzi improvvisati, senza possedere un adeguato retroterra, nè una prospettiva precisa. Sarebbe veramente interessante fare un piccolo calcolo di quan-

to lo Stato italiano ha speso negli ultimi dieci anni per interventi immediati in presenza di calamità naturali, interventi precari, al di fuori di un disegno organico e programmatico, che sono costosissimi e non consentono alcun progresso nella soluzione dei problemi.

È logico che mentre diciamo questo, siamo consapevoli del fatto che l'emanazione di una legge di intervento in difesa del suolo non è sufficiente da sola a risolvere il problema. Sappiamo che il nostro Paese si estende su un territorio vario e particolare; che la cronica crisi dell'agricoltura ha spinto molta gente ad abbandonare i campi; che le terre che un tempo furono fertili diventano facile preda di quanto l'imprevedibile può determinare. Ma è anche certo che l'avvio di un'azione organica e programmata in stretto collegamento con un programma di sviluppo dell'agricoltura è ciò di cui oggi abbiamo assoluto bisogno. Sottolineiamo ciò per due ragioni. La prima, perchè pensiamo che il Ministero dei lavori pubblici, e fondamentalmente il Ministro dei lavori pubblici, in sede di Governo, con il collega della agricoltura, debbono creare le condizioni necessarie per dare ai problemi dell'agricoltura e a quelli della difesa del suolo, adeguata soddisfazione almeno in sede legislativa, il più rapidamente possibile.

E qui vale la pena di mettere in evidenza che se il rilancio dell'agricoltura viene ufficialmente preso in considerazione nell'accordo programmatico, e quindi su di esso si dovrebbe riscontrare un impegno obiettivo da parte del Governo, i problemi della difesa del suolo sono stati lasciati un po' in ombra ed io credo sia opportuno richiamarli all'attenzione di tutti proprio in considerazione di quanto è avvenuto nel nostro Paese nel corso degli ultimi anni, e anche recentemente, purtroppo. Non tocca a me parlarne, anche perchè lei, signor Presidente, ha avuto contatti con alcuni parlamentari e con i presidenti di tre Regioni che hanno subìto gravi danni in conseguenza di calamità naturali, quindi è bene informato.

Volevo quindi sottolineare l'esigenza di operare rapidamente per migliorare l'angosciosa situazione che da troppo tempo si trascina in questo settore.

La seconda questione è operare per la difesa del suolo; ed è di competenza del Ministero dei lavori pubblici, così come si è fatto con le Regioni. Io so che lei ha indetto disgraziata occasione, in stretto collegamento con le Regioni. Io so che lei ha indetto una specie di conferenza con i presidenti delle Regioni, e penso che questo sia il sistema migliore.

La seconda questione è un po' più a margine, ma se non altro fa discutere l'opinione pubblica, per cui è bene che ci sia una risposta. Riguarda i limiti di velocità, con tutta una serie di problemi che sono attualmente di competenza del Ministero dei lavori pubblici. Noi pensiamo che anche questa parte debba essere regolata secondo prospettive diverse, cioè con un accorpamento di tutta la materia dei trasporti in un'unica struttura. È un discorso che si è concretamente già aperto. Mancano solo atti formali. Ma questo è problema delle prossime settimane, dei prossimi mesi.

Ciò che a me interessava sottolineare, su cui volevo richiamare l'attenzione del signor Ministro, è la esigenza di dare un punto di riferimento preciso alla pubblica opinione. L'opinione pubblica non sa con precisione come stanno le cose. Non sanno con precisione se si tratta già di una legge o se è solamente una disposizione; e se questa viene già applicata o c'è del tempo prima che venga applicata. Sono già avvenuti dei guai, delle contestazioni e cose del genere. Non desidero mettere in discussione il concetto del provvedimento in quanto tale. Ma ci deve essere chiarezza nei confronti dell'opinione pubblica, e precisione. Credo, inoltre, che sia necessario non fermarsi al solo limite massimo di velocità, magari verificandolo meglio, non so. Vi sono organizzazioni nel Paese che possono costituire occasione di incontro molto valide presso lo stesso Ministero per arrivare a questa definizione dello stesso limite massimo. Voglio dire: una volta fissato il limite massimo di velocità — cosa nella quale noi italiani siamo in ritardo nei confronti degli altri Paesi della stessa Europa — mi sembra sia necessario arrivare an-

che a fissare il minimo di velocità. Perchè è inimmaginabile che con il traffico che si svolge attualmente si debba fissare un limite massimo di velocità pari a cento chilometri sulle strade statali, provinciali, eccetera, e poi si debba permettere che qualcuno vada spesso a venti chilometri l'ora sulle stesse strade.

T O N U T T I . Il Codice della strada prevede questo.

C E B R E L L I . Bisogna che ci sia una fascia dentro la quale l'utente sappia come comportarsi, in modo che si creino veramente le condizioni per cui vi sia scorrevolezza nel traffico.

La seconda questione, che è stata ed è motivo di polemica nei confronti di questo provvedimento è la segnaletica; nel senso che se nelle autostrade si permette un massimo di velocità di 130 chilometri orari non si possono poi avere cinquanta metri di spazio per ridurre questa velocità da 130 a 80 chilometri. Se si rispetta la segnaletica, ciò potrebbe divenire motivo di incidente, specialmente in certe zone del Paese dove, in questa stagione, in questi mesi per lo meno, fino a marzo, aprile, vi sono condizioni atmosferiche abbastanza disagevoli a causa della nebbia. I giornali dicono che se si dovesse rifare tutta la segnaletica si incorrerebbe in una spesa di circa venti miliardi. Io non so se ciò corrisponda al vero; lo sappia dire il Ministero. Ma è certo che una risposta anche in questa direzione bisogna pur darla. Quando prendiamo questi provvedimenti, bisogna che essi siano assunti con tutto il corredo necessario affinchè l'opinione pubblica non si senta vittima di una coercizione ma partecipe dei provvedimenti che si intendono assumere o che siano stati assunti. È anche un fatto democratico. In materia di traffico, tanto più avremo coscienza dei diritti del cittadino, tanto più riusciremo ad affrontare meglio la materia.

Il signor Ministro mi consenta ancora di sottolineare, non nei suoi confronti ma nei confronti dell'ANAS, la necessità di curare molto la segnaletica stradale nelle zone di nebbia. Se lei avesse occasione di vivere, di passare in queste zone, lei si renderebbe conto di tutto. Oggi ci sono venti-trenta metri di visibilità. La segnaletica è assolutamente insufficiente, inefficace. Non si tratta di sostenere grosse spese, non si tratta di fare non so che cosa, di fare le grandi opere di illuminazione: si tratta di utilizzare molto di più i segnali fosforescenti, luminosi che sono i migliori, a sufficiente distanza. Dobbiamo essere alla pari della segnaletica internazionale. Dobbiamo in ogni caso tener presente questo problema, perchè in questa stagione viaggiare diventa un problema. D'altra parte lei sa che, considerando le condizioni del traffico, del trasporto pubblico nel nostro Paese, migliaia di lavoratori, di impiegati, di studenti, di professionisti sono costretti ad usare la macchina tutti i giorni perchè altrimenti non si produce. Noi abbiamo bisogno di produrre. Bisogna quindi ogni giorno prendere la macchina e fare venti, trenta, cinquanta chilometri. Così la questione diventa non solo di traffico, ma economica.

Ultima questione, sempre in ordine a questa materia, è quella del Codice della strada. Questo codice deve essere una cosa esplicita, il più possibile conosciuta, e deve avere l'adesione cosciente del cittadino, perchè altrimenti è un guaio. So che le condizioni legislative e giuridiche sono tali per cui non si discute in Commissione, è un atto del Ministero.

G U L L O T T I , *ministro dei lavori pubblici*. C'è una legge delega.

C E B R E L L I . Non sto facendo richiesta di discussione in questa Commissione, ma so che lei dispone di funzionari molto attenti, molto capaci in questa direzione. Ci troviamo di fronte ad una situazione particolare per quanto riguarda gli uffici periferici della Motorizzazione, che hanno subito danni molto più vasti.

Sappiamo tutti cosa è capitato in Italia ed allora la mia preoccupazione è che i funzionari del Ministero, esistendo ancora questa situazione, non possano obiettivamente avere in mano la realtà del Paese. Perciò, scrivere o riscrivere alcuni articoli del Co-

dice della strada, che alla luce della sperimentazione è fuori dalla realtà, inapplicabile per il cittadino e per coloro che sono tenuti ad applicarlo, determina impaccio, disagio, malcontento, non certo a beneficio della viabilità e di un costume nuovo che si deve costruire nei rapporti tra i cittadini.

V E N A N Z E T T I . Signor Presidente, mi scuso con il Ministro e con il relatore se non entrerò negli aspetti particolari del bilancio dei lavori pubblici in quanto sostituisco il collega Pitrone che meglio di me avrebbe potuto seguire i lavori della Commissione sugli aspetti particolari del bilancio in discussione. Non volevo però far mancare l'opinione del Gruppo repubblicano su uno dei bilanci di maggior portata. È noto che la nostra presenza al Senato è abbastanza limitata e quindi non possiamo seguire tutti i bilanci. Ci è sembrato però che questa fosse anche la sede per discutere gli aspetti generali del bilancio dello Stato.

In ogni discussione che facciamo sui bilanci ci troviamo sempre di fronte ad un bivio: o affrontare problemi di carattere generale o inserirci in aspetti particolari. È stato osservato che, nei limiti generali della spesa, probabilmente abbiamo solo la facoltà di spostare qualcosa da un capitolo all'altro, ma non certo di aumentare i capitoli di spesa stessi. Probabilmente converrebbe anticipare la discussione di carattere generale sull'impostazione del bilancio dello Stato per vedere, all'interno di esso, se si accettano i criteri che sono stati indicati dal Ministero del bilancio e dal tesoro sulle linee generali.

Sarebbe quindi forse più opportuno far precedere alla discussione delle singole tabelle la discussione generale che consentirebbe maggiore autonomia dei parlamentari nel proporre modifiche ai singoli bilanci. Il Ministero dei lavori pubblici è uno fra i più importanti Ministeri in quanto trova diffusione in tutto il Paese. Per cui è logico che da parte dei parlamentari si segnalino aspetti particolari. L'occasione della discussione del bilancio è forse la migliore occasione per fare il punto sulla situazione, perchè è chiaro che l'attività e della Commissione e del Governo si sviluppa nel corso di un anno. Non solo nel momento del bilancio noi affrontiamo questi problemi: le leggi particolari che il Parlamento emana sono di competenza dei lavori pubblici ed anch'esse fanno parte dell'azione generale del Governo e del Parlamento. Ritengo quindi opportuno non separare questi due momenti se questa è l'impostazione generale non me la sento di dire che ci sono settori enormemente scoperti per quanto riguarda l'attività dei lavori pubblici, altrimenti entrerei in contraddizione proprio con l'impostazione di carattere generale.

Io mi domando se, approfondendo o non approfondendo le singole tabelle, esprimiamo un giudizio sull'attività dei singoli Ministeri o, di fatto, anticipiamo quella che sarà la posizione politica generale dei nostri Gruppi sull'impostazione del bilancio dello Stato.

Soffermarci su aspetti particolari sarebbe un'attività assai limitata per cui non ritengo di proporre modifiche alla tabella dei Lavori pubblici, non tanto perchè forse non ce ne sarebbero ma perchè, non facendo parte in modo permanente di questa Commissione, avrei più difficoltà ad indicare le singole voci. Ma, proprio per questa mia funzione di dover seguire i lavori di più Commissioni e quindi più bilanci, direi che questo « viaggio in Italia », come ha detto il ministro Stammati nella sua esposizione in Aula, lo sto compiendo un po' più degli altri e quindi ho più possibilità di seguire nelle diverse Commissioni le lamentele, le richieste per una maggiore spesa.

Non credo, anticipando il giudizio che daremo in Commissione bilancio e in Aula, a questo bilancio dello Stato. È un bilancio molto strano, è un bilancio che dà degli obiettivi, delle indicazioni. Dice che ci sarà un *deficit* di ventiseimila miliardi e che per mantenere la compatibilità con il tasso di inflazione e l'aumento del prodotto lordo la bilancia dei pagamenti deve ridurre il suo *deficit* di settemila miliardi. Come? Il Governo non lo dice. Dà qualche indicazione di carattere generale ma non propone provvedimenti. Allora, a questo punto, nell'esaminare il problema delle singole tabelle, poniamo il problema se parte di questi settemila miliardi non competano alle singole tabelle.

Questo taglio generale che dobbiamo fare andrà sicuramente a ripercuotersi sulle spese di investimento e anche nel settore dei lavori pubblici. Ci sono spese in conto capitale che possiamo anche inserire nel settore degli investimenti. È chiaro che, nel momento in cui dovessimo rivendicare maggiori spese troveremmo consenziente il Ministero dei lavori pubblici. Il Ministro del tesoro nella sua relazione ha ringraziato i colleghi che lo hanno aiutato nei tagli di bilancio; non c'è dubbio però che un Ministro ha, per suo dovere, quello di indicare le necessità che esistono.

Per quanto riguarda le lamentele, credo che, per primo, le dovrebbe fare il Ministro stesso rispetto alla sua amministrazione e alle amministrazioni degli enti controllati.

Voglio dire che, se non cambiano metodo, evidentemente ci troveremo sempre nella stessa situazione, e può darsi che questo bilancio 1978 sia il primo passo per cambiare metodo, cioè per riaprire il discorso della programmazione. So che sentir pronunciare queste parole spesso suscita un sorriso, perchè il fallimento di certe impostazioni del passato ci rende scettici su una simile possibilità, però non vedo altra alternativa se non cercare di tamponare situazioni che fanno acqua con bilanci di normale amministrazione. Dobbiamo definire insieme le priorità. Mi chiedo però come far questo e come tutti insieme operare in questo senso. Nel mese di luglio le forze politiche hanno raggiunto una intesa su certe indicazioni di carattere generale che sono state recepite poi dal Parlamento. Non siamo però nemmeno su questa strada, perchè proprio nel mese di luglio, appunto alla firma di quell'accordo, era previsto di costituire una ristretta e qualificata Commissione parlamentare per esaminare nel merito i residui passivi e gli stanziamenti di legge in vigore o in corso di approvazione al fine di proporre al Parlamento misure di taglio, e questo non è stato fatto. Evidentemente non possiamo lamentarci se poi il bilancio segue le linee tradizionali, se non arriviamo cioè ad una riqualificazione generale di tutta la spesa attraverso un esame che significhi di fatto rimettere in moto un meccanismo di programmazione da sviluppare successivamente. Quindi evidentemente la nostra posizione su questo bilancio risente delle conseguenze di quanto ho fin qui detto. Per cui la nostra non è tanto una non approvazione di questo bilancio particolare, ma una non approvazione dell'impostazione data al bilancio generale.

G U S S O . Signor Ministro, signor Presidente, onorevoli colleghi. A me sembra che la pregevole relazione del senatore Avellone non possa che essere condivisa e credo che dobbiamo esprimergli un ampio riconoscimento per l'accurato e approfondito impegno che ha profuso nel suo lavoro. Mi sembra perciò che nei nostri interventi si debbano approfondire solo gli aspetti della tematica che egli ha toccato nella sua relazione, cosa che cercherò di fare in due o tre punti.

Il primo riguarda la legge n. 10, e in particolare ciò che è avvenuto sulle determinazioni che questa legge affidava appunto agli enti regionali. Mi permetto di riassumere brevemente questi impegni: le Regioni dovevano determinare l'incidenza degli oneri di urbanizzazione in base all'articolo 5, l'incidenza del costo di costruzione in base all'articolo 6, le possibilità per i comuni di aumentare o diminuire il contributo di concessione sia per gli interventi privati che per quelli pubblici, determinare la convenzione tipo in base all'articolo definendo il costo teorico di base previsto dall'articolo 7, i prezzi di cessione, le variazioni dei prezzi, i canoni di locazione.

La legge n. 10 affidava alle Regioni anche il compito di determinare i contenuti dei programmi pluriennali di attuazione previsti dell'articolo 13, e i modi di utilizzazione delle aree espropriate al fine di realizzare i programmi nel caso questi non fossero stati attuati dai privati; nonchè di prendere provvedimenti nei confronti dei Comuni inadempienti o che avessero ritardato il rilascio delle concessioni, e così via.

Abbiamo appreso dai giornali che in una conferenza stampa il Direttore generale dell'urbanistica ha dato notizie riguardanti una prima fase delle determinazioni regionali per quanto riguarda i contributi delle con-

cessioni per l'edilizia residenziale, industriale, commerciale, eccetera. Per carità, non voglio esprimere censure sull'opportunità di questa iniziativa del Direttore generale dell'urbanistica, nè mi interessa sapere se si configurano in ciò gli estremi per iniziare un provvedimento disciplinare a suo carico, come è stato adombrato nell'altro ramo del Parlamento: si tratta di un problema che il signor Ministro valuterà nell'ambito della sua autorità e discrezionalità. Il problema consiste invece nel fatto che dalle tabelle predisposte emergono macroscopiche differenziazioni fra regione e regione. Siamo tutti consapevoli che il nostro è un Paese molto vario e complicato, ma non mi pare che il costo base medio delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria possa essere in Valle d'Aosta di 35.000 lire al metro cubo e in Abruzzo di sole 5.745 lire. Una differenza simile a mio giudizio vuol significare che hanno sbagliato o gli uni o gli altri: mi rifiuto di fare altre supposizioni.

Altre differenziazioni notevoli si riscontrano sulle tabelle consegnate ai giornalisti e non al Parlamento, purtroppo. Ma pazienza.

Vorrei richiamare la vostra attenzione su un altro aspetto della questione. Mi risulta che le leggi regionali di attuazione della legge n. 10 pervengono al Ministero dalla Presidenza del Consiglio e quindi alla Direzione generale dell'urbanistica perchè le esamini e le valuti, nell'ambito dei poteri di indirizzo e coordinamento che spettano al Ministero dei lavori pubblici anche in questo settore, per evitare proprio le differenze macroscopiche. So che la Direzione generale di urbanistica ha svolto con accuratezza questo lavoro di revisione delle singole leggi regionali e che ha redatto puntuali relazioni in proposito trasmettendole alla Presidenza del Consiglio dove peraltro (conosco direttamente solo il caso del Veneto e non voglio generalizzare) sembra si sia tenuto scarsamente conto delle obiezioni fatte da parte della Direzione generale di urbanistica.

Non sono in grado di valutare se il giudizio dato dalla Direzione generale in sede tecnica avesse una validità preponderante, comunque è certo che di esso non si è tenuto sufficientemente conto; perciò la legge a cui posso fare direttamente riferimento, che sapevamo tutti essere stata abbondantemente censurata dalla Direzione generale di urbanistica, è stata riconsegnata alla Regione con un paio di osservazioni, sorvolando su tutte le altre che erano state avanzate in sede tecnica.

Ritengo quindi, se così sono andate le cose, che non si sia seguito l'indirizzo che il Parlamento, con gli interventi dei vari parlamentari e dei vari Gruppi, aveva inteso dare alla legge; perchè quando la legge fu approvata tutti chiedemmo che le determinazioni regionali dovessero in qualche modo essere equilibrate in sede centrale per evitare quello che io ho definito l'arcipelago dei parametri, delle incidenze e via dicendo. Cosa che invece si è verificata.

Sono convinto però che il Ministero, se ne avrà la volontà (come sono certo) e la forza (non sono altrettanto certo), potrà esercitare in futuro il suo potere di indirizzo e di coordinamento, anche perchè mi auguro che tutte le Regioni abbiano avuto il buonsenso di deliberare, in questa prima fase di impatto con la legge n. 10, soltanto in via sperimentale.

Insisto tuttavia per avere una dettagliata relazione su quanto è avvenuto in materia fino ad oggi, perchè mi sembra giusto che anche il Parlamento (e non solo i giornalisti) possa valutare come sono andate le cose dopo l'emanazione della legge n. 10. Non intendo tirare in ballo l'abusata questione della centralità del Parlamento, concetto abbastanza negletto ai giorni nostri ma al quale io sono fermamente affezionato, però ritengo giusto che il signor Ministro ci presenti una adeguata relazione su questa prima fase sperimentale di attuazione della citata legge, in modo che si possa studiare insieme cosa è necessario fare, magari attraverso un provvedimento legislativo, per conferire al Ministero la possibilità di incidere maggiormente con i suoi poteri di indirizzo e di coordinamento.

Un secondo problema che vorrei trattare è quello dell'edilizia residenziale. Non ho molto da aggiungere, in verità, a quanto ha già detto il relatore. Sono convinto che tutte le cifre che da varie parti si fanno sul

fabbisogno effettivo annuo di alloggi peccano tutte per difetto. Circolano in proposito cifre molto diverse, per cui, anche se non è la quantità di case il problema fondamentale, non è male considerare bene l'argomento. Una recente indagine dell'altro ramo del Parlamento ha valutato che per far fronte al solo incremento degli insediamenti familiari sarebbe necessario produrre dai 250.000 ai 270.000 alloggi l'anno, con un investimento di 7-8.000 miliardi.

Il famoso accordo a sei fissa il fabbisogno, se la memoria non mi tradisce, 300.000 alloggi l'anno. Ritengo, però, che dobbiamo tener conto della, non dico insoddisfacente, ma assoluta carenza di costruzione di nuove case che si è verificata negli ultimi cinque anni. Noi siamo in presenza di una media intorno ai 180-200.000 alloggi all'anno. Ma, di fronte alla mobilità dei nuclei familiari, che è in fase crescente, di fronte alla persistente esistenza di case insalubri, improprie e così via, credo che non si sia lontano dalla realtà se stimassimo intorno ai 400.000 alloggi all'anno il fabbisogno nazionale, almeno per un certo numero di anni a venire. Probabilmente, se l'equo canone riuscisse a far aumentare la mobilità fra alloggi sotto utilizzati e sovra utilizzati, forse anche il fabbisogno potrebbe diminuire in un primo tempo. Il problema dei 300.000 o 400.000 alloggi non è solo importante in sè, ma ci conferma che la situazione è drammatica. E lo dico perchè spero che tutti siamo assolutamente d'accordo su questo.

Signor Ministro e onorevoli colleghi, abbiamo approvato la legge per l'edilizia sovvenzionata (1.078 miliardi) che soddisferà solo una piccola fascia di potenziali utenti; approveremo o approveranno anche la legge per l'edilizia convenzionata, agevolata o solo agevolata; approveremo l'equo canone non so in che modo, comunque anch'esso produrrà una piccola incentivazione alla produzione di case da dare in affitto. Però tutto questo non è sufficiente ed allora — questa è la mia opinione, anche se non totalmente condivisa all'interno del mio partito — è necessario studiare alcuni meccanismi, anche se non sono di competenza solo del Ministero dei lavori pubblici. Colgo, comunque, l'occasione per dirli. Bisogna che la gente diventi proprietaria di case senza oneri per lo Stato. Si parla di mutui indicizzati per le giovani coppie che hanno magari tre o quattro milioni messi da parte. Questi mutui avrebbero una rata di mutuo bassa per un certo numero di anni che poi si eleverebbe sulla base del salario o dell'aumento dell'indice del costo della vita. Questo sistema certo coinvolge il mondo bancario, evidentemente, però è necessario che se ne faccia carico il Governo. Una esperienza di questo tipo la sta tentando l'Istituto S. Paolo di Torino, pur con investimenti modesti, destinati appunto a questo scopo. I mutui sono indicizzati e con rate di ammortamento molto basse all'inizio, con una curva che cresce lentamente e si impegna nel momento in cui il reddito della famiglia è in grado di affrontare una rata di mutuo molto più elevata che non nella fase iniziale. Si discute, inoltre, anche di altre possibilità: dal risparmio-casa al parziale impiego dell'indennità di fine servizio, all'obbligo, per gli istituti assicurativi e previdenziali, di investire in case da dare a riscatto con questo metodo di indicizzazione. Credo, comunque, che favorire gli investimenti nelle abitazioni, senza oneri per lo Stato, sia determinante e forse risolutivo per superare il problema.

Un altro argomento si riferisce alla difesa del suolo. Su questo problema abbiamo avuto un largo dibattito il 20 aprile di quest'anno in Aula. Il Ministro ha rotto gli indugi e ha presentato un suo programma. Che sia buono o cattivo, questo sarà da vedere, però ha presentato alla Presidenza del Consiglio un programma decennale di intervento per la difesa del suolo.

Avremo modo quindi di riparlarne. Io ritengo che sia da ricordare qui quanto è stato detto il 20 aprile, riservandoci di entrare nel merito di questo provvedimento, se arriverà (ed io ho qualche perplessità sulla finanziabilità di quel programma). Il Ministro ci darà, spero, qualche anticipazione in proposito ed anche su tutte le carenze che abbiamo denunciato in aula per quanto riguarda il servizio idrografico e su tutti gli

altri argomenti sui quali ci si è soffermati in passato.

Infine, sia consentito, signor Ministro, anche ad un parlamentare veneziano, di non dimenticare di dire ancora qualcosa sul problema di Venezia. Io ho notizia che, soprattutto in queste ultime settimane, la commissione giudicatrice dell'appalto concorso delle bocche lagunari ha lavorato, anche se non so se sia pervenuta a conclusioni definitive. Lei ricorda l'atteggiamento unanime di questa commissione circa le perplessità del restringimento delle bocche portuali (perplessità, per non dire in sostanza contrarietà per questo restringimento). Io spero che la nostra curiosità sui risultati dei lavori della commissione giudicatrice possa essere al più presto soddisfatta, anche se ci rendiamo conto che deve essere assicurata la massima libertà alla commissione giudicatrice di svolgere il proprio lavoro e di arrivare alla conclusione, io spero, secondo scienza e coscienza. Però i progetti sono stati presentati entro il 31 dicembre dell'anno scorso. Stiamo arrivando al 31 dicembre dell'anno successivo. Ora spero che un anno di lavoro possa essere ritenuto sufficiente per questa commissione. Perciò mi permetto di pregarla di voler premere, con tutta la delicatezza e la gentilezza che le sono consuete, perchè la commissione concluda il proprio lavoro.

Infine, sempre sul tema Venezia, mi permetterei di chiedere al signor Ministro che ci riferisca, in una qualche occasione che lui riterrà opportuna, sullo stato degli stanziamenti della legge speciale, sullo stato delle progettazioni, non solo del Ministero ma anche degli altri enti interessati da questo grosso problema; sugli impegni di spesa finora fatti, sugli appalti e sulle spese fin qui effettuate. Purtroppo, ritengo che la fotografia che lei sarà in grado di fornirci non sarà molto consolante perchè i 300 miliardi hanno perduto largamente della loro possibilità di intervento data la svalutazione depauperante. Ho la vaga impressione che ben poco di quei 300 miliardi siano stati finora effettivamente spesi.

P R E S I D E N T E . Passiamo all'esame degli ordini del giorno. Il senatore Venanzetti ha presentato il seguente ordine del giorno:

La 8ª Commissione del Senato, nell'esaminare lo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici, considerata l'urgenza di dare soluzione al problema dei collegamenti stradali nell'area metropolitana di Roma e in particolare di quelli di Roma con Tivoli e la Valle dell'Aniene, tenuto conto che i progetti previsti dall'ANAS risultano estremamente costosi e quindi di lontana realizzazione, invita il Governo ad esaminare con particolare attenzione la proposta presentata all'ANAS dal comune di Tivoli tendente ad utilizzare, per i collegamenti con la capitale, il tratto Roma-Mandela dell'autostrada Roma-L'Aquila, senza pagamento di pedaggio, in alternativa alla variante della strada statale Tiburtina.

Prego il senatore Venanzetti di illustrarlo.

(0/912/8/1 - tab. 9)

V E N A N Z E T T I . È un problema che riguarda i collegamenti viari tra l'area metropolitana di Roma e la zona Tiburtina, che rappresenta l'area di espansione di quella poca industria esistente nella capitale. Si tratta di una delle zone più congestionate del traffico, perchè la strada Tiburtina nei primi 50 chilometri è ormai arrivata a livello non di saturazione, ma di completa esplosione. Da tempo il problema viene evidenziato, i limiti del bilancio sono quelli che sono, però mi sembra di aver trovato, dopo un'attenta analisi che è stata fatta e che sarà fatta ancora domenica con un convegno *ad hoc*, una soluzione. Mentre l'ANAS propende infatti per una variante che prevede addirittura la costruzione di un traforo nella zona di Tivoli con difficoltà forse uguali, se non nelle dimensioni, ma comunque nell'intensità, a quelle del Gran Sasso, in quanto trattasi di zona acquifera, ci siamo domandati perchè, anzichè prevedere questa nuova struttura così costosa e pericolosa, non utilizzare il primo tratto dell'autostrada Roma-L'Aquila senza far pagare il pedaggio ai pendolari interessati che la percorreranno. Un calcolo sommario fa ascendere a circa 1.500 coloro che entrerebbero senza

pagare il pedaggio, la cui perdita però è da mettere a confronto dell'enorme risparmio derivante dalla mancata costruzione del traforo. Raggiungeremmo quindi il nostro scopo solo con qualche aggiustamento delle strade di collegamento già esistenti a Castel Madama e nella Valle dell'Aniene. Per trovare soluzione a questo problema ho voluto sottoporre l'ordine del giorno all'attenzione della Commissione in occasione del bilancio per dargli anche una certa solennità, in quanto l'ANAS, per i suoi aspetti burocratici, è portata ad essere molto lenta.

P R E S I D E N T E . I senatori Finessi e Segreto hanno presentato il seguente ordine del giorno:

La 8ª Commissione permanente del Senato,

con riferimento al bilancio di previsione dello Stato per l'esercizio finanziario 1978,

constata la persistente e preoccupante inadeguatezza degli stanziamenti previsti per il Ministero dei lavori pubblici, particolarmente per quanto riguarda il riassetto idrogeologico e la difesa del suolo;

considera che la realizzazione, sia pur graduale, dell'impegno assunto dal Governo in sede di discussione della mozione del Gruppo socialista — presentata il 25 novembre 1976 e del conseguente ordine del giorno votato dall'Assemblea il 20 aprile 1977 — dà carattere di assoluta priorità a provvedimenti legislativi per la regolazione delle acque e la difesa del suolo; che tutti i precedenti ed ancora i più recenti drammatici disastri giustificano ed impongono uno specifico sforzo finanziario indilazionabile;

richiama il Governo al rispetto dell'impegno assunto per la ripresentazione in Parlamento del disegno di legge n. 1187 della scorsa legislatura e per la costituzione di un organo centrale di coordinamento per la difesa del suolo e la regimazione delle acque;

lo impegna ad assicurare al Ministero dei lavori pubblici quelle maggiori disponibilità correnti indispensabili alla loro realizzazione.

(0/912/8/1-tab. 9)

Prego il senatore Finessi di illustrarlo.

F I N E S S I . Signor Ministro, signor Presidente, onorevoli colleghi. Sentivo anche poc'anzi un richiamo a questi problemi che vanno sotto il nome di difesa del suolo. Quindi l'ordine del giorno si propone di riaffrontare, di riproporre questa tematica la cui imperiosità pare ancora purtroppo dimostrata dalle recenti calamità, come è a tutti noto. Noi abbiamo sentito con soddisfazione che il signor Ministro dei lavori pubblici rispondeva positivamente all'appello che consiste nell'ordine del giorno votato all'unanimità dal Senato nella riunione del 20 di aprile per impegnare il Governo a farsi carico di presentare un provvedimento attraverso una legge che si faccia carico di affrontare questi problemi. Quindi il Ministro ha annunciato che presenterà tra breve un disegno di legge che prevede una spesa di 3.000 miliardi in un decennio. Sentiamo anche noi il rammarico di ciò che abbiamo potuto leggere l'altra settimana sul « Corriere della sera » in un'intervista rilasciata dal Ministro dei lavori pubblici.

Io devo sottolineare con sincerità che la opinione espressa dal signor Ministro coincide esattamente con la nostra. Voglio dire — e del resto non è un segreto per nessuno — che anche nella scorsa legislatura il Gruppo al quale appartengo ha dato un contributo assai significativo allo scopo di determinare le condizioni per avviare una politica di difesa preventiva dalle calamità che stravolgono di tanto in tanto il nostro Paese. Ciò perchè, a fronte delle calamità, niente è previsto in via preventiva, o è previsto troppo poco rispetto all'entità dei fenomeni. Ecco la ragione che ci ha spinto a formalizzare un ordine del giorno, a conferma della continuità di questo nostro impegno per fare in modo che si possa dare almeno quel po' di tranquillità che è possibile al Paese. Io provengo da una zona che è sotto il tiro degli argini del Po. Quando i tecnici del Genio civile di Ferrara annunciarono che le possibilità di salvarci erano attorno al sessanta per cento, prima dell'ultima piena, voi capite in che condizione potessimo trovarci. Se fosse coincisa, questa piena, con un'alta

marea, forse non saremmo qui a lamentarci. Comunque, novembre deve ancora venire. Non c'è bisogno di spendere altre parole. Credo che i componenti di questa Commissione siano sufficientemente sensibilizzati. Desideriamo che non passi un altro anno. Anche nel passato bilancio comunque troviamo traccia di ordini del giorno che avevano richiamato l'attenzione del Governo su questo problema.

Devo anche dire che noi avevamo pensato anche ad un emendamento all'elenco del Fondo globale del Ministero del tesoro, per mettere cioè nell'elenco anche la dizione « difesa preventiva del suolo ».

Non insistiamo comunque su tale proposta mentre vorremmo che l'ordine del giorno presentato dal senatore Segreto e da me venisse accolto dal Governo.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, l'esame della tabella n. 9, concernente lo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici, è rinviato alla seduta pomeridiana.

La seduta termina alle ore 13,20.

SEDUTA DI MERCOLEDI' 19 OTTOBRE 1977

(pomeridiana)

Presidenza del Presidente TANGA

La seduta ha inizio alle ore 17,45.

A V E L L O N E , *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 (912)

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

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 - Stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici ».

Come gli onorevoli colleghi ricordano, nella seduta di questa mattina sono intervenuti numerosi oratori in sede di discussione generale e sono stati presentati anche due ordini del giorno.

Pertanto, poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

A V E L L O N E , *relatore alla Commissione.* Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, desidero innanzi tutto ringraziare tutti coloro che sono intervenuti nel dibattito per l'attenzione con la quale hanno seguito l'esame della tabella 9 e la mia pur breve relazione. Debbo inoltre convenire che sono emerse dalla discussione delle convergenze, in particolare circa l'identificazione di quello che è il futuro ruolo del Ministero dei lavori pubblici e di quelle che sono le linee di indirizzo e di programma che questo deve determinare in tutti i settori applicativi dell'assetto e dello sviluppo del territorio.

Desidero ora soffermarmi su alcuni punti che sono emersi dal dibattito: mi riferisco in particolare all'intervento del collega Ottaviani per quanto attiene alla cospicua riduzione che secondo l'onorevole collega si è verificata nel bilancio dei Lavori pubblici. Al riguardo dirò che l'unico stanziamento che è rimasto alla competenza dello Stato in materia di opere igieniche e sanitarie è il capitolo 8882, che riguarda interventi su acquedotti aventi carattere interregionale. Anzi, in proposito, bisogna prendere atto del fatto che il capitolo che nel bilancio 1977 registrava uno stanziamento di 500 milioni è stato integrato; ora pertanto il relativo stanziamento è di 1 miliardo. La riduzione di 60 miliardi è da riferire alla non iscrizione, ai sensi dell'articolo 208, di alcune annualità per il pagamento degli interessi che lo Stato si è assunto a suo tempo. In effetti, quindi, per quanto riguarda le opere igienico-sanitarie non si verifica una riduzione, in quanto i 60 miliardi in meno sono da adde-

bitare — ripeto — a quelle quote di interessi che quest'anno slittano e che verranno invece pagate l'anno venturo.

Per quanto concerne poi il settore delle pubbliche calamità, il cui stanziamento ordinario è limitato al settore del pronto intervento (capitolo 9004), con una dotazione di spesa pari a 5 miliardi, faccio rilevare che il grosso degli stanziamenti viene mano mano alimentato con provvedimenti di carattere speciale, i cui stanziamenti sono ripartiti in sede di approvazione delle singole leggi. Evidentemente, pertanto, la minore somma è da addebitare al piano di ripartizione delle leggi suddette, che quest'anno prevedeva un finanziamento inferiore.

Per quanto attiene alla rilevante insufficienza degli stanziamenti che interessano il patrimonio storico-artistico, sono pienamente d'accordo con il senatore Ottaviani che il relativo stanziamento, se non sbaglio di 6 miliardi, continua ad essere insufficiente rispetto alle drammatiche situazioni nelle quali versa il nostro patrimonio artistico, il cui valore è incommensurabile e che contribuisce in maniera notevolissima, indubbiamente, alle entrate invisibili che derivano dal turismo internazionale.

In ordine ai residui passivi, sulla cui dinamica ho avuto modo di intrattenermi nel corso della mia relazione, residui che costituiscono purtroppo un fenomeno ormai consolidato, non ritengo di poter aggiungere altre considerazioni; di conseguenza, mi dichiaro d'accordo con il senatore Ottaviani allorquando afferma che essi aumentano ogni anno e sono inversamente proporzionali al tasso di crescita degli impegni.

Tengo però a chiarire che i residui accertati, ad esempio, sul capitolo 1142 e riguardanti le spese per il servizio idrografico non costituiscono, in verità, somme ancora da impegnare; in caso contrario, infatti, sarebbero stati portati in economia in quanto afferenti alla parte corrente del bilancio, le cui dotazioni di spesa debbono essere impegnate entro l'anno di competenza. Nella fattispecie la somma mantenuta a residui era un fatto necessario; infatti quest'anno — e ciò risulta da notizie fornitemi dal Ministero — la somma già è stata spesa, per cui se non si fosse mantenuta a residui si sarebbe persa del tutto.

Un altro aspetto, anch'esso importante, che è emerso dal dibattito è quello relativo alle innovazioni previste dal disegno di legge n. 911, cui faceva riferimento il senatore Tonutti, che, in vista della particolare situazione economica in cui versa il Paese, all'articolo 1 consente di far slittare con la legge di bilancio alcune autorizzazioni di spesa disposte con leggi speciali e non ancora utilizzate, appunto per non sottrarre disponibilità monetarie che possono essere indirizzate verso settori operativi che rivestono carattere di priorità contingente. Sono d'accordo che il disegno di legge n. 911 deve costituire momento di grande attenzione nell'ambito di ogni Ministero per verificare severamente le possibilità reali di spesa in riferimento alla globalità delle risorse disponibili anche nel conto dei residui, ma questo può essere fatto, a mio parere, in maniera molto razionale per il bilancio di previsione del prossimo anno. Per ora si può soltanto prendere atto delle innovazioni previste dall'articolo 208 della legge di bilancio che non incide sui flussi finanziari di investimento, ma sottrae temporaneamente disponibilità per pagamento di interessi dovuti dallo Stato.

Quindi, per rispondere al senatore Tonutti, dirò che il bilancio dei Lavori pubblici con la non iscrizione di annualità pari a 226 miliardi non viene mortificato nella sua funzione di spesa di investimenti, ma mantiene inalterate le disponibilità finanziarie non disposte sia con legge di bilancio sia con leggi speciali. In altri termini, quei 226 miliardi quest'anno non incidono in maniera assoluta su quello che è il flusso di spesa; l'anno venturo, allorquando bisognerà pagare, provvederà il bilancio generale dello Stato a sottrarre ad altri bilanci di altri Ministeri la somma occorrente.

È emersa inoltre in sede di dibattito la viva soddisfazione da parte di tutti i Gruppi politici per il disegno di legge presentato dall'onorevole Ministro sulla difesa del suolo. Giustamente, però si è detto che siffatta iniziativa non deve rimanere una di-

chiarazione di buona volontà, ma deve diventare presto legge operante dello Stato.

A tal proposito, bisogna dire con estrema chiarezza che non si tratta di ipotizzare dal Ministro o dal Governo nella sua collegialità il futuro di questa legge; a mio modo di vedere, occorre che tutte le forze politiche ne assumano ognuna per la sua parte la responsabilità.

Quindi è necessario — e non comprendo perchè la questione non sia stata oggetto di accordo tra i sei partiti e non sia stata inserita nel programma — che tutte le forze politiche intervengano e tutte materialmente — ripeto — si assumano la propria responsabilità al di là di quella che può essere la funzione di ogni singolo Ministro o del Governo tutto.

Per quanto riguarda poi l'influenza che l'applicazione dell'articolo 8 della legge n. 407 potrà determinare sulle disponibilità residue al 31 dicembre 1977, dirò che questa si verificherà per quanto concerne il Ministero dei lavori pubblici nel futuro; quest'anno infatti, per fortuna, l'articolo 8 della legge n. 407 nell'ambito del Ministero del quale ci stiamo occupando avrà scarsa influenza, in quanto le disponibilità ancora esistenti nel settore dell'edilizia scolastica, la cui legge di finanziamento n. 641 prevedeva appunto una deroga alla norma di carattere generale, saranno impegnate entro la fine dell'anno.

Circa il problema sollevato dal senatore Tonutti sul trasferimento da parte del Tesoro al bilancio ANAS della somma di lire 57 miliardi, che invece in base all'articolo 15 della legge 6 aprile 1977, n. 106, avrebbe dovuto essere assegnata al fondo di garanzia, sono d'accordo nel rilevare che, così facendo, si finisce col modificare una legge sostanziale che aveva dato precisi indirizzi per la razionalizzazione del problema con una semplice legge di bilancio. Anche io, quindi, come il senatore Tonutti, ho dei dubbi sui limiti di tale decisione.

Credo con questo di avere risposto ai punti più rilevanti emersi dal dibattito.

Mi dichiaro infine favorevole agli ordini del giorno presentati nella seduta di questa mattina dai senatori Venanzetti e Finessi.

Nel concludere, ringrazio il Presidente per la fiducia accordatami nell'affidarmi la relazione ed invito la Commissione ad esprimere parere favorevole all'approvazione del bilancio.

G U L L O T T I , *ministro dei lavori pubblici.* Cercherò nella replica di prendere lo spunto dalle osservazioni svolte durante la discussione; non farò una relazione generale divisa per parti.

Desidero, fuori da ogni prassi rituale, esprimere al relatore i miei più vivi complimenti soprattutto per il taglio che ha dato alla relazione e che io largamente condivido. Mi pare che costituisca un apporto notevole al lavoro del Parlamento e a quanto si dovrà poi fare; lo dico con una speranza e con una punta di scetticismo perchè sono convinto che non sempre quello che viene preparato venga poi utilizzato. Assistiamo tranquillamente ad una serie di ricerche, di studi che in sede di formazione legislativa sono disattesi. Al riguardo credo che bisognerà trovare un congegno migliore per poter evitare di sciupare il lavoro del Parlamento e degli organi tecnici dello Stato, che si occupano con grande zelo e sacrificio dei problemi fondamentali per la vita del Paese.

Detto questo, ho poco da aggiungere a quanto ha affermato il relatore che ha incominciato la sua replica con il problema della ristrutturazione del Ministero dei lavori pubblici. Mettendo fine alle polemiche su quanto è stabilito dalla legge n. 382 e dal recente decreto n. 616 con le relative luci ed ombre — sono a mio avviso superiori le luci ma non intendo ritornare alla polemica — credo che si debba fare uno sforzo comune affinchè il tipo di Stato che in qualche modo nascerà possa essere più moderno, armonico e vicino alle esigenze e ai mutevoli interessi della comunità italiana. Alle regioni e agli enti locali sono stati affidati compiti obiettivamente importanti e le difficoltà le incontreremo tutti perchè lo Stato non è diviso in fasce in concorrenza tra di loro o, peggio ancora, in attesa dell'altrui fallimento. Dobbiamo anche riconoscere con franchezza che le strutture oggi esistenti a tutti i livelli sono qualitativamente e quantitati-

vamente insufficienti per poter esplicare i compiti sorti dalla ristrutturazione dello Stato italiano. Sarebbe opportuno che l'attuazione della legge n. 382 ponesse fine ai contrasti reali ed emblematici, talvolta formali o soltanto strumentali, ai conflitti di competenza tra enti locali, regioni e amministrazione centrale e ad un altro vecchio gioco dell'amministrazione italiana che non è politico come tanti non lo sono stati storicamente: è un gioco di alcuni poteri non politici, di certe strutture di burocrazia vecchio stampo. Abbiamo, senatore Avellone, un grosso impegno di ristrutturazione dello Stato; se non vogliamo che quello che abbiamo fatto e che nasce dalla Costituzione e dalla volontà comune di tutti i Gruppi, o quasi tutti, e che è condensato nella legge n. 382 e nei decreti seguenti fallisca, e si abbia soltanto quella parte inevitabile e negativa senza raggiungere i risultati positivi che sono nel disegno costituzionale, dobbiamo guardare sinteticamente tutta la situazione dell'amministrazione centrale. Sarebbe dannoso che continuasse quello che è avvenuto nel passato: un esasperato conflitto di competenze che immobilizza l'intero sistema e un tentativo obiettivamente assurdo, direi talvolta allucinante, di impossessarsi di piccoli gruppi del sistema burocratico che qualche volta sono detentori di non piccoli interessi. Occorre superare questo tentativo di appropriarsi di competenze, talvolta lontane l'una dall'altra, ma tali da poter dare quel senso di imperio che è la caratteristica fondamentale che abbiamo combattuto nel vecchio Stato, quando abbiamo voluto il regionalismo non come semplice riconoscimento di autonomia ma come tipo di Stato regionale, con una sua filosofia e un suo diritto, che ha rischiato di essere travolto da un regionalismo selvaggio che non aveva nessuna ragione d'essere e non era nel quadro giuridico corretto del Paese. Se non collochiamo in un quadro giuridico corretto tutto il sistema dell'amministrazione centrale, non ci sarà alcun progresso. Non è vero che il decreto n. 616 abolisce i poteri dello Stato; a mio parere in molti settori li potenzia, li allarga, li perfeziona e fa fare loro un salto di qualità: sono poteri di indirizzo, attuativi di opere, di gestione di servizi che hanno un'esigenza obiettiva di essere di dimensione nazionale e che non sono regionalizzabili. È necessario però avere poderosi supporti tecnici.

Credo, onorevoli senatori, che la scelta fondamentale da fare in sede di sistemazione dell'amministrazione centrale debba essere inevitabilmente simultanea; non può essere fatta, come si suol dire, a pezzi e bocconi. Indirizzi, opere, servizi e supporti tecnici devono essere le linee fondamentali di distribuzione dei compiti all'interno del Governo? Oppure, invece, in senso orizzontale vogliamo mettere insieme indirizzi, opere, servizi e supporti tecnici? Questa è la domanda che ci dobbiamo porre se vogliamo parlare di ristrutturazione dello Stato: se non risolviamo questo quesito non costruiremo nulla, potremo accrescere o ridurre imperi burocratici ma non riusciremo a dare all'Italia la fisionomia di un Paese moderno. Personalmente ritengo che sia un errore mettere insieme gestione dei servizi, opere, supporti tecnici e indirizzi perchè la gestione dei servizi è la più immediata: ci troveremo cioè, come ci siamo trovati nel passato, a dover inseguire le spinte del momento e del settore invece di subordinare la gestione dei servizi alle esigenze di una strategia generale di programmazione. Si tratta di una scelta che non è facile, perchè in tutti i paesi ma soprattutto nel nostro quando si è parlato di programmazione — ha ragione il senatore Venanzetti — non solo non se ne è fatto nulla ma siamo stati guardati come pericolosi rivoluzionari; la programmazione, invece, è considerato l'unico modo di sopravvivere del congegno del sistema liberal-capitalistico. Non ci devono essere, quindi, corporativismi di settore bensì un disegno unico alla base di una scelta che guardi non al soddisfacimento immediato, incongruo e disarmonico di particolari esigenze o aspirazioni ma ad un disegno complesivo dello sviluppo del Paese. Credo che avremo occasione, spero abbastanza presto, di soffermarci su quest'argomento perchè nel Consiglio dei ministri ci siamo collegialmente impegnati a portare avanti il disegno di ristrutturazione dell'amministrazio-

ne centrale anticipando i tempi definiti dal decreto n. 616; se questo avvenisse, si andrebbe contro la tradizione ed io spero che avvenga. Per quel che ci riguarda sono convinto che, alla fine dell'anno, saremo in condizioni di presentare al Consiglio dei ministri il disegno di ristrutturazione del Ministero dei lavori pubblici con questa premessa: questo disegno di legge sottopone una serie di prospettive, ma non può essere considerato una parte singola che si può portare avanti in difformità ed in assenza delle altre parti.

Tornando poi alle cose che sono state dette e che abbiamo fatto, con l'orgoglio di rappresentare la continuità dei dicasteri cui occasionalmente siamo preposti, non entro nel merito delle disponibilità che emergono dal bilancio, perchè far ciò vuol dire ignorare le condizioni di tempo e di modo nelle quali è nato il bilancio del 1978, a parte i tempi tecnici, che sappiamo quelli che sono nella tradizione dell'amministrazione italiana.

Non c'è dubbio che il nuovo taglio del bilancio dello Stato, com'è stato sottolineato, è un fatto obiettivamente importante e non insignificante, ma che non poteva agire del tutto se non coi tempi necessari; non poteva, cioè, avere effetti retroattivi il nuovo sistema di presentare il bilancio dello Stato nella sua unità, nella sua armonicità e nella sua finalizzazione, anche emblematicamente insieme alla relazione previsionale. Credo che questo nuovo sistema rappresenti un passo avanti nel modo di governare il Paese e che metta il Parlamento subito e solo in parte, gradatamente, sempre di più in condizione di avere e di partecipare ad un disegno governativo del Paese assumendosi pienamente, quindi, le sue responsabilità.

Ora, non parlerò dell'insufficienza dei fondi che sono a disposizione; essi nascono dalla congiuntura che attraversiamo, dalle difficoltà che hanno dovuto anche portare il Ministero del tesoro e la Ragioneria generale dello Stato a dei sofisticati congegni di ingegneria finanziaria, anche per impegni di carattere internazionale.

Un punto su cui ci siamo giustamente soffermati in maniera incisiva è quello dei cosiddetti residui passivi. Penso che su questo punto, per tutte le amministrazioni della spesa, ma in particolare per il Ministero dei lavori pubblici e per qualche altro Ministero che ha una fetta di competenza maggiore nel settore della spesa, dobbiamo svolgere un grosso lavoro di approfondimento. Inoltre, dobbiamo anche preoccuparci dell'opinione pubblica, perchè soprattutto nei prossimi tempi — scusate se faccio questa digressione, ma sono abituato più a fare politica che semplice amministrazione — avremo bisogno di un consenso corale e convinto per poter liberare il Paese dalle pecche in cui ci siamo trovati, senza far correre rischi alla libertà dei nostri concittadini. Un paese che vuole restare democratico deve non dico inseguire tutti i vari piccoli moti dell'opinione pubblica, ma guardare in senso strategico all'indirizzo generale di quest'ultima, altrimenti, prima o poi, esce dall'area o dal metodo della democrazia.

Quindi questo discorso dei residui a mio parere va approfondito ed affrontato in maniera dettagliata e non penso di farlo stasera, se non per *flash*. Come del resto sanno i colleghi, sia del Senato che della Camera, normalmente non leggo, ma parlo a braccio convinto che, soprattutto in Commissione, abbia valore fondamentale un confronto non di vecchi più o meno sacri testi, ma di discorsi di cose che si sentono, che si vedono e che si possono percepire e trasmettere immediatamente.

Noi corriamo il rischio, con questo discorso non vecchissimo ma già abbastanza scontato dei residui passivi, di confondere un po' le idee, perchè con la ripetizione monotona dei bilanci dello Stato si crea un certo rito delle cifre, non solo difficilmente modificabile, ma direi sempre più difficilmente comprensibile, sempre più lontano dalla realtà e vicino ad una sorta di astrazione aritmetica.

Del resto, riportando un elenco di cifre, farei torto alla vostra competenza ed alla vostra conoscenza; tra di voi, oltre a persone che si sono occupate dell'amministrazione centrale dello Stato, ci sono numerosissimi amministratori di regioni, di enti locali, che quindi conoscono benissimo questi congegni

apparentemente molto sofisticati, in realtà molto ingiustificati.

Vorrei a questo punto dire qualche cosa circa i residui impropri. Penso che questa non sia una preoccupazione emergente, in quanto il sistema dei pagamenti e dello sviluppo delle opere è necessariamente pluriennale, non solo perchè nasce talvolta da finanziamenti pluriennali, ma perchè a livello esecutivo lascia sulla carta dei residui che, anche per difficoltà burocratiche, insufficienza di congegni e complessità di controlli, porta alla chiusura di un conto difficilmente prima dei cinque anni.

Perciò, più che ad un tentativo strategico di snellire questi congegni e di rendere i controlli più penetranti, ma meno lenti di quanto non siano allo stato della situazione attuale della Pubblica amministrazione nel Paese, guarderei a quei residui che potrebbero dare la sensazione di essere residui per inerzia nella destinazione di questi fondi, mentre non sempre è così. Sono da considerare la difficoltà dei congegni ed anche una certa pigrizia di tutta la struttura della pubblica amministrazione e con ciò non mi riferisco soltanto ai funzionari. Non c'è in questa sede il collega Segreto in presenza del quale avrei fatto volentieri una difesa del dipendente della Pubblica amministrazione con tutti i suoi limiti, le sue ombre e gli errori che si possono sempre commettere. Dico questo perchè se guardiamo alle condizioni materiali e morali in cui opera il dipendente della Pubblica amministrazione nel nostro Paese, credo dovremmo in qualche modo essere non dico più generosi, ma più giusti nei suoi confronti; non c'è solo un problema di condizioni economiche. Tra l'altro, la giusta pubblicazione del volume sulla giungla retributiva ha ancora di più evidenziato le condizioni di coloro che sentono sulla propria pelle queste profonde ingiustizie, le condizioni di mortificazione in cui si trova il dipendente dello Stato e queste cose, per quanto si possa essere generosi ed avere un gran senso di responsabilità, non è vero che siano senza conseguenze.

Debbo aggiungere però che non voglio soffermarmi sui fatti patologici che ci sono nel nostro Paese, in quanto essi non interessano la nostra discussione. Essi vanno perseguiti o curati nelle sedi adeguate, noi dobbiamo aiutare la cura e l'eliminazione della patologia, ma non possiamo da essa farci immobilizzare e pietrificare. Noi dobbiamo riconoscere, al di là dei fatti patologici, che i funzionari dello Stato, come anche i funzionari degli enti locali, i quali hanno però condizioni economiche migliori, non sono protetti da niente e da nessuno.

Quindi dobbiamo riconoscere che c'è una certa difficoltà ad impegnarsi e soprattutto ad assumersi le responsabilità, che qualche volta sono di contrasto con i potenti e molto spesso la prepotenza dei potenti poi si chiama giustizia, come la storia, anche del nostro Paese, ci insegna. E noi dobbiamo stare attenti a far sì che giustizia voglia dire giustizia, altrimenti ci troveremo dinanzi ad un collasso della struttura dello Stato.

Avrei voluto dire queste cose in presenza del collega Segreto, ma lo farò non appena lo vedrò, facendogli anche presente che qualche volta bisogna stare attenti ad una condanna globale, sommaria, che bisogna usare cautela per evitare di non essere giusti e di peggiorare le condizioni nelle quali, con grande difficoltà, viviamo.

Tornando ora ai residui impropri, molteplici sono le fasi che intercorrono dalla concessione del finanziamento, che politicamente e moralmente è impegnativa, all'impegno della spesa che è in definitiva un momento contestuale all'approvazione del contratto di appalto. Questo vale per le somme iscritte in bilancio e non per le leggi speciali, perchè mentre per le prime la disponibilità parte dall'approvazione del bilancio stesso, nel caso dell'esercizio provvisorio per le leggi speciali gli adempimenti vengono assolti in altro tempo ed in altra sede, cioè sempre dal Ministero del tesoro, ma non in tempi coincidenti con la data di rateizzazione prevista dalla legge. Questa data va dalla formulazione ed approvazione di un programma fino al contratto di appalto se i progetti sono pronti e non debbono essere rivisti, cosa molto difficile nel caso, cioè, in cui non vi siano organi consultivi che debbano esprimere un parere, che non vi siano con-

corsi per diversi Ministeri o, peggio, concorsi tra i Ministeri, i comuni e le regioni, perchè allora i sei mesi trascorrono soltanto per quelli che sono gli adempimenti preliminari .

Occorrono atti legislativi che possano rimuovere questi congegni; e non è facile rimuoverli tutti. Certo, sarebbe saggio e prudente non aggiungere altri strumenti a quelli che già esistono e che magari hanno un giusto fondamento nel rispetto di espansione della partecipazione, nel rispetto di competenze o di visioni non egoistiche ma più vicine alla realtà e agli interessati, ma sono sempre congegni che, mano mano che andiamo avanti con le nostre leggi, pongono una serie di cancelli, di consultazioni, di concorsi. Basti pensare alla stessa trasformazio ne dei rapporti meramente consensuali in rapporti d'intesa, cosa che si fa con spirito di grande volontà democratica, ma anche con un rovescio della medaglia che investe i tempi. Fino a quando interferiscono queste varie commissioni, a parte gli organi di controllo preventivo stabiliti dalla legge per la spesa (caratteristica, questa, del nostro Paese), noi non siamo in condizione di poter passare ai contratti d'appalto in tempi inferiori ad un biennio dal momento della disponibilità e della destinazione della cifra. Questa è la realtà di cui dobbiamo tener conto.

Detto questo, uno dei problemi più gravi del nostro Paese è quello della scelta delle aree. Mi rendo conto del diritto della comunità locale di guardare alla destinazione del suo territorio, ma nei tempi in cui le limitazioni all'esercizio del diritto sulla proprietà privata sono sempre più estese e guardiamo invece ad altri diritti territoriali come intangibili e sacri al di là di qualsiasi altro diritto, io non so fino a che punto, non solo nel campo dell'esercizio del diritto sulla proprietà privata, ma anche di altri esercizi di diritto sulla proprietà privata più estesa, ma sempre entità minore per quella che è la comunità del Paese, la scrupolosa osservanza del diritto della proprietà privata sia compatibile con un altro diritto che è quello della comunità nazionale intera.

Ora, il primo problema è quello della scelta delle aree. Nessuna difficoltà se le opere da realizzare sono generalmente quelle idrauliche o marittime e insistono su suoli demaniali. Ma eventuali necessità di altre aree confinanti di proprietà privata possono essere soddisfatte abbastanza speditamente, ma non troppo, attraverso il sistema di occupazione esistente. Dove invece sussistono aree che si vogliono procurare, al di fuori del demanio e alla cui scelta spesso debbono attendere commissioni oppure comuni e regioni (fase, questa, molto delicata), si sono dovuti revocare dopo molti anni i finanziamenti per mancata adozione da parte dei comuni di strumenti urbanistici.

Su questo non voglio insistere se non per dare, senza commenti, un quadro delle voci fondamentali dei residui passivi. Da queste voci, che rappresentano una parte notevole dei cosiddetti residui passivi impropri e propri, si possono trarre alcune conseguenze. Nel campo dei finanziamenti dati dallo Stato per la viabilità non statale, per esempio, abbiamo residui per 135 miliardi; ma debbo dire, non per difendere i funzionari del mio Ministero, che le uniche somme spese sono quelle che erano attribuite allo Stato.

Nel campo dell'edilizia scolastica abbiamo residui, tra propri ed impropri, per 998 miliardi; noi non possiamo sollecitare, perchè la legge non ci ha dato gli strumenti per farlo. Nell'edilizia abitativa, per difficoltà di vario ordine che non si riferiscono soltanto alle aree ma anche alla disponibilità di credito, abbiamo residui per 1.300 miliardi. Non credo di dovere aggiungere altro in proposito; certamente vi fornirò in anticipo — perchè credo che ne abbiate il diritto — il consuntivo sulla situazione dei residui passivi a fine dicembre 1977 e penso che potrete constatare una riduzione ingente, ma solo per le voci (questo debbo dirlo obiettivamente) sulle quali è possibile una accelerazione.

Detto questo, che potrei considerare di ordine generale, vorrei in questa sede non parlare di argomenti che sono stati toccati anche approfonditamente, come quello dell'edilizia abitativa. Credo che avremo oc-

casione di parlarne entro il mese di novembre, ma forse avremo modo di parlarne ancora prima in occasione dell'equo canone. Io sono molto rispettoso del dibattito parlamentare e di tutte le varie esigenze e visioni non solo di ciascun Gruppo, ma di ciascun componente del Parlamento; ma penso che tutto possa farsi fuorchè rinviare il problema dell'equo canone nel nostro Paese. Certamente dovremo arrivare prima del 31 dicembre ad un decreto di proroga del blocco totale. Primo detentore del diritto in questo campo è il ministro Bonifacio, il secondo sono io, ma sono convinto che anche il collega Bonifacio sia della stessa opinione.

Quindi, stabiliremo la proroga totale del blocco dei fitti, ma con l'intesa di utilizzare intensamente il periodo di proroga per uscire da una situazione dalla quale non può derivare nulla di buono per il nostro Paese, sia nel campo sociale che nel campo politico ed in quello economico.

Non parlerò, pertanto, del problema dell'edilizia abitativa, ma vorrei che in un certo senso il problema della casa e il problema della difesa del suolo nel suo complesso non venissero considerati come opere pubbliche in senso stretto. Io sono convinto che due problemi meritino priorità in Italia, a livello dell'influenza sulla vita economica oltre che sulla sicurezza del Paese; il problema della casa e quello della difesa del suolo che purtroppo si tenta di portare avanti nella coscienza dell'opinione pubblica. Ma di questo, ripeto, non parlerò in questa sede, come non parlerò dell'ANAS e delle autostrade, anche perchè c'è un disegno di legge che non si sa come è stato presentato alla Camera, mentre sembrava che fosse destinato al Senato in quanto proprio voi avete fatto uno studio sulla materia, ma che comunque verrà qui in seconda lettura. In quella sede credo che non potremo parlare soltanto delle autostrade, ma dovremo toccare il discorso globale della viabilità nel nostro Paese, perchè se nel passato si è creduto che trasferire gli investimenti nel campo della viabilità nazionale con spesa diretta dello Stato attraverso l'ANAS fosse più oneroso e più difficile del sistema imprenditorialmente più suggestivo della concessione per le autostrade, io credo che si sia sbagliato almeno in parte.

G U S S O . In piccola parte!

G U L L O T T I , *ministro dei lavori pubblici*. Questo lo dico nel momento del grande disamore per le autostrade in concessione. Come nel momento del grande amore per le autostrade in concessione io guardavo con meno amore al sistema, così oggi, che è il momento del grande disamore posso dire di essere meno disamorato di coloro che sono disamorati e che qualche volta coincidono con quelli che erano innamoratissimi del sistema.

Quindi, il problema del disamore verso il sistema della concessione, coincidente con la caduta di qualsiasi investimento nel settore della viabilità da parte dell'ANAS, credo che provochi delle conseguenze abbastanza prevedibili per l'economia del Paese. Dirò solo una cosa.

Per quanto riguarda il problema dei limiti di velocità, che mi pare vada collocato a questo punto, con una legge approvata dal Parlamento si è stabilito di allineare l'Italia ai Paesi europei secondo un sistema articolato riferito sia alla tipologia delle strade che alla sicurezza e alla tecnologia delle macchine. Evidentemente esiste un problema che riguarda due diverse esperienze, ed è naturale che sia così, cioè da un lato un'esperienza di conoscenza e collaudo dei motori e dall'altro di conoscenza delle strade e della loro sicurezza, per cui vi è qualche disparità di vedute che però, in un certo senso, non è tra due Ministeri contrapposti quanto all'interno stesso dei Ministeri. Qualcuno vorrebbe anche portare il limite massimo di velocità sulle autostrade al di sopra dei 130 chilometri orari, ma per la verità in Europa, ad eccezione della Germania occidentale, tutti gli altri Paesi hanno fissato detto limite a 120 o 130. Il grosso rischio è che in Italia si va a grande velocità anche con macchine di piccola cilindrata con conseguenze non solo nella quantità di incidenti perchè, come voi sapete, noi abbiamo un tristissimo primato sul piano della mortalità su strada. Comunque, credo che nelle prossime settimane il problema sarà fi-

nalmente risolto. Anche se non è di stretta competenza del mio Ministero, ma piuttosto di quello dei trasporti, considerando il raccordo esistente tra tutti gli organismi che devono controllare il traffico nel Paese, vi è un discorso molto preciso da fare pur non avendo molto tempo a disposizione: alcuni problemi, compreso quello della regolamentazione della velocità per l'utilizzo delle strade non al di sotto di un minimo di velocità, vengono ad essere interamente sistemati nel nuovo Codice della strada. Io sono convinto che riusciremo a varare tale Codice entro il 1977. È vero, però, che esiste una difficoltà che, come per tutti i testi giuridici fatti da tecnici, è quella della comprensibilità. Io ho studiato diritto ed ho anche qualche conoscenza tecnica, ma debbo dire che in qualche punto io stesso trovo il testo oscuro; occorrerà, pertanto, provvedere alla sua chiarezza perchè è indirizzato anche a persone che non hanno nè laurea in giurisprudenza nè laurea in ingegneria, sia utenti che coloro che ne devono controllare l'osservanza.

T O N U T T I . Come sarà la procedura di approvazione?

G U L L O T T I , *ministro dei lavori pubblici* Si tratta di un decreto delegato al Consiglio dei ministri.

C A R R I . Allora, signor Ministro, prima dell'emanazione si potrebbe svolgere una consultazione almeno delle Commissioni parlamentari interessate.

G U L L O T T I , *ministro dei lavori pubblici.* Io credo che sia agevole farlo soprattutto al Senato; presso questa Commissione che ha la competenza sia dei Trasporti che dei Lavori pubblici sentirò anche il ministro Lattanzio, ma credo che non vi siano difficoltà nemmeno alla Camera dei deputati dove i trasporti e i lavori pubblici sono di competenza di due Commissioni diverse.

Parleremo dell'ANAS in occasione del discorso sulle autostrade. A questo punto accolgo senz'altro il suggerimento di migliorare la segnaletica soprattutto nelle zone esposte alla nebbia, perchè se la segnaletica è insufficiente dappertutto, tale insufficienza è particolarmente pericolosa nelle zone di nebbia.

Per quel che si riferisce all'articolo 208 ha risposto il relatore e mi pare di non avere altro da aggiungere.

Il discorso del senatore Segreto circa la degradazione della qualità della spesa come costante negli ultimi anni della vita del Paese, mi pare largamente condividibile; si tratta di un fenomeno grave che riguarda non tanto particolari destinazioni che si potrebbero discutere, sul quale del resto il ministro Stammati ha parlato abbondantemente sia al Senato che alla Camera, ma che colpisce in modo particolare il settore delle opere pubbliche.

In particolare, per quello che si riferisce alle opere di sistemazione per i danni provocati dal terremoto del Belice stiamo procedendo con grande sforzo e con qualche difficoltà. Dovremo presto affrontare in Commissione l'argomento perchè i nostri uffici sostengono che occorrerebbero ancora circa 50 miliardi di contributi e una cifra molto superiore per il completamento funzionale delle opere pubbliche. Potremo fare un esame partitario in una prossima riunione della Commissione interparlamentare, dopo di chè vedere di graduare le disponibilità nel tempo. Il problema è di tutti, e la realtà è che noi non siamo in condizioni di destinare larghe fette di disponibilità finanziaria nel corso di due anni, 1978 e 1979.

Il collega Gusso ha fatto una relazione sullo stato degli impegni di attuazione della legge di Venezia che vi farò pervenire in privato. Aggiungo che la Commissione costituita per il famoso parco internazionale ha tenuto già un buon numero di riunioni ed è avanti nei suoi esami; naturalmente tratto con questa Commissione con la delicatezza dovuta, però mi permetterò la prossima settimana di fare qualche sollecitazione in maniera che l'*iter* da percorrere, così come è stato largamente concordato con le forze politiche, amministrative e regionali, abbia una sua giusta accelerazione, sempre tenendo ferme quelle che sono le esigenze di un serio approfondimento delle proposte.

Meriterebbe che ci soffermassimo un momento su quanto è stato detto da alcuni colleghi, ma in particolare dal collega Gusso, circa il problema dell'attuazione della legge n. 10. Devo dire che sono molto preoccupato: la Direzione generale dell'urbanistica del Ministero dei lavori pubblici ha tentato una serie di congegni di armonizzazione della situazione, ma non possiamo dire che i risultati siano soddisfacenti. Non c'è dubbio che il problema delle tabelle parametriche crea delle disparità all'interno del Paese, forse giustificabili in una visione, diciamo un pò universale di politica delle costruzioni, ma obiettivamente ingiustificabili.

Mi rendo conto che proprio il legislatore ha voluto una diversificazione dei parametri tra Regione e Regione e, del resto, ciò mi pare emerga chiaramente dalla legge n. 10 sul regime dei suoli.

Nel corso di quella discussione il Ministero ha espresso, lo ha fatto il sottosegretario Padula e l'ho fatto anche io, qualche preoccupazione in merito alle differenziazioni che si sarebbero potute determinare e devo dire che le nostre previsioni sono rimaste molto arretrate rispetto alla realtà: le differenziazioni di fatto verificatesi, infatti, sono state molto più ampie di quanto noi temessimo!

Dopo un primo esame delle tabelle parametriche predisposte dalle Regioni in materia di oneri di urbanizzazione noi abbiamo tentato di assumere qualche iniziativa per armonizzare tra loro le varie disposizioni che, tuttavia, riguardano attribuzioni conferite alla diretta competenza delle Regioni, giustamente, ma senza forse tener conto delle esigenze generali di carattere programmatico del settore.

Abbiamo assunto, come Ministero, qualche iniziativa — ripeto — che tuttavia non ha dato risultati soddisfacenti e devo dire al senatore Gusso che, in questo campo, noi non abbiamo poteri di intervento.

G U S S O . Vi è però un diritto di coordinamento da mettere in atto — in sede di approvazione delle leggi regionali — da parte del commissario del Governo.

G U L L O T T I , *ministro dei lavori pubblici.* Il Ministero dei lavori pubblici ha fatto presenti le proprie osservazioni al Ministro delle Regioni ma, in quella sede, è prevalso il giudizio giuridico rispetto a quello contenutistico. Aggiungo che, personalmente, condivido il giudizio giuridico che è stato espresso in merito a tale problema e non sollevo critiche; tuttavia, ritengo che qualche sistema per riequilibrare la situazione possa essere studiato, pur se con molta attenzione.

Pertanto, ho proposto di portare all'esame del Comitato ristretto o in seno al Consiglio dei ministri l'argomento ed aggiungo che il Presidente del Consiglio si è dichiarato d'accordo su questa linea. Evidentemente, anche il Governo soffre della grande attività legislativa ed amministrativa che si sta svolgendo e, pertanto, tale discussione non potrà avvenire nel corso del prossimo Consiglio dei ministri; ho tuttavia fiducia, anche se non posso per ora assicurare nulla di sicuro, che un dibattito su questa delicata questione potrà avvenire nel corso del Consiglio dei ministri successivo.

G U S S O . Mi devo dichiarare, purtroppo, profondamente deluso!

G U L L O T T I , *ministro dei lavori pubblici.* Sono anche io spiacente, senatore Gusso, ma non posso dire niente altro sull'argomento. Non ho altra possibilità di azione che quella prospettata: portare la questione all'esame del Consiglio dei ministri pur essendo certo, tuttavia, che non esiste uno strumento amministrativo per intervenire. Infatti, anche l'interpretazione più estensiva del disposto della legge n. 382 non ci offre possibilità di intervento. Esiste soltanto la possibilità del ricorso allo strumento legislativo.

Questa è dunque la situazione e quella da me indicata è l'unica strada, a mio parere, percorribile.

Per quanto riguarda la difesa del suolo vorrei dire poche cose. Ne abbiamo parlato sempre e, personalmente, credo che questo sia stato il primo argomento sul quale ho soffermato in modo particolare la mia atten-

zione quando ho assunto la direzione del Ministero dei lavori pubblici.

Sono molto parco di dichiarazioni ai giornalisti e cerco di schivare le interviste, ma l'argomento della difesa del suolo è quello sul quale ho insistito ed insisto maggiormente.

Devo dire che, purtroppo, non credo che il Paese abbia dedicato a quest'argomento la sufficiente attenzione ed il debito interesse; le ragioni sono troppo complesse a spiegarsi ma, senza alcuna polemica, mi sento di affermare che forse oggi sono intuibili le dimensioni dell'errore compiuto non portando avanti il disegno di legge predisposto sull'argomento nel 1973. Si è trattato, a mio avviso, di un errore gravissimo in quanto quel provvedimento ci avrebbe consentito — in questo momento — di essere nel pieno dell'attuazione di un piano per la difesa del suolo; al contrario, invece, noi andiamo « rincorrendo » le alluvioni!

Questo io l'ho già detto alla Camera dei deputati e, soprattutto, l'ho fatto presente al Consiglio dei ministri; la gravità della situazione è indicata dal fatto che le ultime alluvioni non sono da considerarsi alluvioni eccezionali. Cioè, le ultime alluvioni che hanno portato ai noti disastri sono quelle che, secondo le indicazioni della Commissione De Marchi, per intensità di precipitazioni nelle 24 ore, erano considerate tollerabili e non tali, comunque, da generare calamità.

Pertanto, gli eventi naturali che si sono verificati ultimamente in Piemonte, in Liguria, in Valle d'Aosta andrebbero considerati come poco più che temporali ordinari mentre, invece, la situazione del nostro suolo è tale per cui normali temporali autunnali o primaverili provocano enormi disastri. Questa è la grande minaccia che dobbiamo fronteggiare! Gli ultimi temporali hanno portato a piene assolutamente sproporzionate rispetto ai livelli delle previsioni fatte 10-20 anni fa dimostrando come le difese a valle siano diventate sempre più deboli.

Mi rendo conto, e lo faremo, che dovremo predisporre un provvedimento straordinario a favore delle quattro Regioni ultimamente colpite dalle alluvioni, ma non è più possibile fermarsi qui e, proprio a tal fine, ho compiuto un atto da considerarsi forse scorretto.

Prendendo lo spunto dal rifacimento del disegno di legge sulla difesa del suolo — da me presentato nel maggio dello scorso anno al Consiglio dei ministri per il debito concerto e del quale, per prassi consuetudinaria, non avevo dato notizia ufficiale prima di quella presentazione — che si è resa necessaria per adeguare quelle norme al disposto della legge n. 382 ne ho dato, questa volta, immediata notizia alla stampa in quanto sono convinto che su questo tema ciascuno debba assumersi le proprie responsabilità.

Vi sono tre tipi di intervento, a mio avviso, da mettere in atto: in primo luogo, bisogna riparare i danni causati dagli eventi calamitosi verificatisi in questi ultimi anni per riportare le zone colpite ai livelli di sicurezza antecedenti le calamità stesse (faccio notare che non parlo di « migliorare » i livelli di sicurezza, ma solo di ripristinare le situazioni precedenti); bisognerà poi provvedere a sistemare alcune opere idrauliche a valle che minacciano non solo la ricchezza del Paese, ma la vita di migliaia di cittadini.

Tali opere idrauliche che noi abbiamo quantificato, come spesa, in 260 miliardi non dovranno essere affrontate con il solito sistema di « rattoppare », comunque, certe situazioni ma inquadrate nell'ambito di un intervento più generale: il piano pluriennale per la difesa del suolo.

È inutile, onorevoli senatori, continuare a riparare le opere a valle — per le quali i mezzi impiegati saranno sempre insufficienti — se non interverremo per sistemare i bacini a monte!

La grande svolta segnata dalla relazione De Marchi nel 1970 per la soluzione dei problemi idrogeologici del Paese sta nella condanna di qualsiasi spesa di carattere occasionale, di qualsiasi intervento « a pioggia » da attuarsi nel Paese. Tali interventi, infatti, sono destinati — a volte — ad accrescere le difficoltà ed i pericoli della nostra situazione idrogeologica anzichè a ridurli.

Nel Paese vi è un problema di rottura dell'equilibrio idrogeologico; vi è una progressiva impermeabilizzazione del suolo tanto che, attualmente, la capacità di assorbimento della pioggia da parte del suolo è del 60 per cento rispetto a quella di 10 anni fa ed è dunque naturale che basta un eccesso di

pioggia, come accade in autunno o in primavera, per cui gli argini ed i ponti fissati per regimi fluviali diversi da quelli di oggi non resistono!

Non sto a dilungarmi sull'argomento in quanto non è certo una singola ragione che ha portato a questa progressiva minore impermeabilizzazione del nostro suolo, non ultima anche l'abbandono dei terreni montani e di collina, per il doppio fatto di una sistemazione in qualche modo idraulica che veniva fatta attraverso le coltivazioni, ma anche perchè il terreno abbandonato si è andato progressivamente permeabilizzando.

Comunque volevo fare solo un accenno a quest'argomento che costituisce il grosso problema del tempo. Noi ci muoviamo con questo disegno di legge che prevede un piano pluriennale ed io sono convinto che le destinazioni spendibili per il 1978 ed anche per il 1979 non possano essere di grossa portata. Questo fatto certamente mi preoccupa, ma soprattutto mi preoccupa se rinviamo la normativa generale per la sistemazione dei bacini del nostro Paese. Io, signor Presidente, molto spesso mi sono domandato se la difficoltà che si incontra per la soluzione di questo problema sia solo quella della disponibilità finanziaria. Certo, al momento di oggi soprattutto, la disponibilità finanziaria costituisce un grosso problema, ma guardiamo indietro: il problema è stato sempre quello della disponibilità finanziaria ovvero quello di una normativa che necessariamente riduce alcune libertà di utilizzo dei propri beni ed anche di accesso a beni non propri (vedi escavazioni, eccetera)? Spesso mi sono domandato se nel passato non si sia temuta più la normativa che l'impegno finanziario, perchè sovente ho visto fare molti tentativi di trasferire, sbagliando, il disegno di sistemazione armonica e complessiva dei bacini in alcuni interventi nelle opere idrauliche che si sono dimostrati insufficienti e che comunque erano un'altra cosa: non erano la legge per la difesa del suolo.

Termino questo mio intervento che è durato più a lungo di quanto volessi, perchè mi ero prefisso di essere abbastanza breve. Sono stato disordinato, ma non per scarso rispetto verso il Parlamento, quanto perchè è mia convinzione che questo disordine faccia parte del dialogo. Un rinvio di reciproci messaggi, a mio avviso, non serve a farci capire.

Ringrazio i colleghi presenti e quelli che sono intervenuti con interventi obiettivamente significativi, pregevoli, ma in particolare li ringrazio per la grande cordialità con la quale ci siamo parlati.

Ringrazio, infine, il relatore per la cortesia, la pazienza ed anche l'attenzione con la quale ci ha seguiti.

Per quanto riguarda l'ordine del giorno presentato dal senatore Venanzetti, relativo ai collegamenti tra l'area metropolitana di Roma e la zona di Tivoli e della Valle dell'Aniene, debbo dire che la situazione particolare di questa tratto autostradale (chiamiamolo così) ci permette di esaminarli con minore difficoltà che non nel caso in cui si fosse trattato di tratti autostradali già dati in concessione. Quindi, in sede di sistemazione il problema è risolvibile.

Il senatore Venanzetti mi permetta, però, di fare una riserva: vorrei far quantificare dall'ANAS questo problema. Quindi, accolgo l'ordine del giorno con la riserva di approfondire la soluzione proposta per quanto riguarda la quantificazione e le necessità tecniche perchè possa essere reso funzionale.

Circa l'ordine del giorno dei senatori Finessi e Segreto non posso che accoglierlo se non addirittura sottoscriverlo perchè serva veramente a farci più forti e a dare un segno della volontà del Parlamento. Debbo comunque dare atto al Senato di aver voluto indicare già dal 20 aprile di quest'anno, con un ordine del giorno di tutti i Gruppi, nel problema della difesa del suolo la grande priorità del momento.

P R E S I D E N T E . Poichè non si fanno obiezioni, resta inteso che la Commissione conferisce al senatore Avellone il mandato di redigere, per trasmetterlo alla 5ª Commissione, il rapporto favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici.

La seduta termina alle ore 18,55.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. RENATO BELLABARBA