

(N. 645-A)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

---

## RELAZIONE DELLA 7<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

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

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati il 5 ottobre 1949 (V. Stampato N. 378)*

presentato dal Ministro del Tesoro e *ad interim* del Bilancio

(PELLA)

TRASMESO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA  
IL 7 OTTOBRE 1949

---

Comunicata alla Presidenza l'8 ottobre 1949

---

Stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici  
per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1949 al 30 giugno 1950.

---

ONOREVOLI SENATORI. — Le spese del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1949-50 previste nel disegno di legge che viene sottoposto al nostro esame, ammontano complessivamente a lire 114.152.028.395.

Le spese dell'Azienda nazionale autonoma delle strade statali sono previste in lire 24.455.250.000.

Il bilancio del Ministero dei lavori pubblici per il precedente esercizio venne approvato dal Parlamento per una spesa di 238.522.126.793 lire.

Il bilancio dell'Azienda nazionale autonoma delle strade statali fu approvato per una spesa di lire 30.792.980.000.

Un raffronto così fatto, quale risulta dalla semplice esposizione delle cifre totali non può dare però l'idea dell'entità di quella parte sostanziale del bilancio che è quella che più interessa dal punto di vista tecnico e sociale. Quella parte cioè che si riferisce all'attività più viva del Ministero dei lavori pubblici e che può essere denominata: *spesa per esecuzione di lavori*.

In questa relazione non intendiamo eseguire un'analisi amministrativa del bilancio. Una considerazione di tal genere è stata fatta esaurientemente dall'onorevole De Vita nella sua qualità di relatore della VII Commissione permanente della Camera dei deputati. Noi qui riteniamo opportuno l'esame della struttura sostanziale del bilancio, nel suo spirito e nelle sue finalità. S'è detto che occorre mettere subito in rilievo l'entità della spesa per esecuzione di lavori.

Nell'esercizio 1948-49 questa spesa era così prevista:

*I. A totale carico dello Stato a pagamento non differito.*

1°) per l'articolo 5 della legge . . . . .	L.	21.380.000.000
2°) per l'articolo 6 della legge . . . . .		91.000.000.000
3°) per l'articolo 7 della legge . . . . .		305.000.000
4° stanziamenti per precedenti leggi di autorizzazione di spesa . . . . .		10.222.875.000
<b>Totale spese a pagamento non differito . . . . .</b>	<b>L.</b>	<b>122.907.875.000</b>

*II. Autorizzazioni di spese non ripartite.*

L. 86.082.299.433

*III. Importo dei lavori corrispondenti alle annualità previste in bilancio.*

circa L. 6.000.000.000

*L'importo complessivo dei lavori che si potevano eseguire con le somme previste nel bilancio 1948-49 era di lire 214.990.174.433.*

Nel corso dell'esercizio venne poi stanziata una somma di lire 20.000.000.000 per lavori del piano E. R. P.; circa 10 miliardi per lavori inerenti alla disoccupazione (lo stanziamento era di 20 miliardi ma 10 miliardi furono tratti dal bilancio già approvato); circa 2 miliardi per altre opere.

Concludendo: nel corso dell'esercizio 1948-1949 furono previste somme per lavori straordinari per un totale di circa lire 247 miliardi.

Nel bilancio che dobbiamo discutere la spesa per esecuzione di lavori è invece così prevista:

*I. A totale carico dello Stato a pagamento non differito.*

1°) per l'articolo 2 della legge . . . . .	L.	19.240.000.000
2°) per l'articolo 3 della legge . . . . .		55.750.000.000
3°) per l'articolo 4 della legge . . . . .		500.000.000
<b>Totale . . . . .</b>	<b>L.</b>	<b>75.490.000.000</b>

*II. Importo dei lavori corrispondenti alle annualità previste nel bilancio.*

1°) per l'articolo 5 della legge (contributo agli Istituti di case popolari e alle Cooperative di produzione e lavoro). Annualità per lire 663.000.000. Importo della spesa circa	L.	20.000.000.000
2°) finanziamento della legge per l'incremento delle		

costruzioni edilizie. Annualità per lire 2 miliardi. Importo delle opere circa L.	40.000.000.000
3°) finanziamento della legge per le opere degli Enti locali. Annualità per lire un miliardo. Importo delle opere circa . . . . .	20.000.000.000
4°) finanziamento della legge per l'esecuzione di opere pubbliche a pagamento differito mediante concessione. Annualità di lire 3.800.000.000. Importo delle opere circa . .	55.000.000.000
<b>TOTALE . . . L.</b>	<b>135.000.000.000</b>

L'importo complessivo dei lavori che si possono eseguire con le somme previste nel bilancio in esame risulta pertanto di 210.490.000.000 di lire.

Confrontando le due cifre risultanti (direttamente e indirettamente) dai due bilanci troviamo che il bilancio 1949-50 permette di eseguire lavori per un importo minore di soli 4 miliardi e mezzo in confronto del bilancio precedente.

L'aggiunta che al bilancio precedente è stata fatta durante l'esercizio per una spesa di circa lire 32.000.000.000 non può che essere motivo di stimolo per ottenere che anche per il corrente esercizio, almeno per il completamento dei lavori non condotti a termine ed eseguiti per alleviare la disoccupazione, vengano predisposti ulteriori stanziamenti.

Dopo questa preliminare e fondamentale esposizione dobbiamo ricordare che le somme previste nei bilanci del Ministero dei lavori pubblici, non possono mai dare il quadro esatto dello svolgersi dei lavori. Noi non possiamo dire che nel corso dell'esercizio 1948-49 furono eseguiti lavori per un importo di lire 247 miliardi, come non possiamo assicurare che nel corso dell'esercizio 1949-50 verranno eseguiti lavori per l'importo di lire 210 miliardi.

Sappiamo che i lavori previsti in un bilancio non si compiono quasi mai nel corso dell'esercizio; normalmente interessano due o tre, e talvolta quattro esercizi.

S'è voluto ricordare questa realtà particolare del bilancio del Ministero dei lavori pubblici, che lo distingue profondamente dai bilanci degli altri Ministeri, per non lasciarci sedurre nè in senso ottimistico, nè in senso pessimistico dalle cifre e dai confronti che abbiamo esposto.

Possiamo tuttavia aggiungere, a nostro conforto, che le rilevazioni statistiche fatte dagli Uffici del Ministero ci avvertono come vi siano costantemente lavori in corso per un importo di circa 200 miliardi.

Questo rilievo è necessario inoltre per contribuire a definire e comporre la divergenza di atteggiamento per quanto si riferisce ai residui passivi che nel bilancio dei lavori pubblici hanno un senso e un peso tutto singolare.

È evidente che le difficoltà di vario genere che si incontrano per la realizzazione di programmi di lavoro e tali da generare ritardi non possono diventare motivo di mutilazione dei programmi stessi.

\* \* \*

Gli onorevoli relatori del bilancio precedente trovandosi per la prima volta nella vita del nuovo Parlamento democratico ad esaminare l'attività del Ministero dei lavori pubblici hanno giustamente messo in rilievo tutta la opera grandiosa di ricostruzione compiuta nel periodo che s'inizia dalla fine della guerra. Essi dovevano, oltre che esaminare la previsione della spesa, fare quasi un consuntivo di tutto il lavoro eseguito negli anni precedenti.

E nel fare questo ebbero giuste parole di elogio per tutto l'organismo tecnico-amministrativo del Ministero dei lavori pubblici e dell'A.N.A.S.

Ad un anno di distanza il consuntivo delle opere eseguite è aumentato di circa 200 miliardi e noi non possiamo che essere lieti di riconoscere ancora una volta quanto si sia potuto fare pur tra le varie difficoltà in cui, anche in quest'ultimo tempo, l'Amministrazione ha dovuto dibattersi.

Ma l'esame di questo bilancio se deve tener conto del passato lo deve fare limitando il confronto al solo bilancio precedente.

Da questo confronto non speriamo certo conseguenze immediate; chiamati come siamo

a discutere il bilancio, vincolati dalla già avvenuta approvazione del bilancio del tesoro e costretti dalla disposizione Costituzionale in materia di nuove spese, poco possiamo riprometterci di fare ora per aumentare gli stanziamenti.

Possiamo soltanto esprimere il voto che in un prossimo volgere di tempo venga almeno riconosciuta la necessità di completare quelle opere che negli anni passati furono iniziate con i fondi per la disoccupazione e che, lasciate nello stato attuale, deperiscono progressivamente e si rovinano.

Il Governo nella nota introduttiva del bilancio del Ministero dei lavori pubblici dichiara esplicitamente che le diminuzioni sono dovute « all'iscrizione di minori somme, sia per effetto della cessazione o della riduzione di oneri derivanti da autorizzazioni speciali già concesse, sia in dipendenza delle minori autorizzazioni di spesa accordate per il completamento di quelle opere varie di carattere straordinario, per la riparazione dei danni bellici e per la revisione dei prezzi contrattuali . . . ».

Ora, a parte l'accento alla riparazione dei danni bellici che ci fa ricordare come occorranza ancora circa mille miliardi per chiudere questa grave partita, ci sembra che da parte del Governo si intenda soprattutto adeguare la struttura dei bilanci alla obiettiva realtà finanziaria del Paese.

Per quanto riguarda il Ministero dei lavori pubblici il nuovo bilancio è stato sostanzialmente impostato su quella realtà, e gli si è incominciato a dare la struttura tipica del bilancio di una normale amministrazione dei lavori pubblici.

Questa nuova impostazione ci induce ad esaminare la legge che viene sottoposta alla nostra discussione alla luce di alcuni concetti fondamentali che ispirano l'attività del Ministero dei lavori pubblici e che ne debbono determinare, nel momento ricostruttivo che stiamo vivendo e agli inizi di un'epoca nuova per la vita sociale del popolo italiano, quella che può essere definita la politica dei lavori pubblici.

Per procedere con un ordine logico nel nostro esame tratteremo dapprima dei compiti dell'Amministrazione dei lavori pubblici poi dell'organismo tecnico-amministrativo che costi-

tuisce lo strumento per la realizzazione di quei compiti ed infine dei mezzi finanziari per conseguirli.

### 1. COMPITO

#### DEL MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI.

Il compito del Ministero dei lavori pubblici è sostanzialmente quello di realizzare, mantenere efficienti, e incrementare alcuni fondamentali servizi tecnici indispensabili alla vita civica e sociale della Nazione.

Con la dizione « Servizi tecnici » intendiamo abbracciare tutto il campo di spettanza della Amministrazione dei lavori pubblici, o che tale dovrebbe essere, dato che altre Amministrazioni, contrariamente alle leggi fondamentali (n. 2248 del 1865 e n. 544 del 1931) che definiscono i compiti del Ministero dei lavori pubblici, provvedono ancora direttamente alla esecuzione di lavori, costituendo quasi dei piccoli doppioni degli uffici del Genio civile.

Il Ministero attende a questo suo compito vasto e fondamentale per la vita del Paese in due modi diversi: uno diretto, l'altro indiretto. Vi sono, cioè, opere e servizi direttamente dipendenti dall'Amministrazione statale, altre opere e servizi per i quali lo Stato contribuisce in parte al finanziamento.

La prima categoria di lavori costituisce — o dovrebbe costituire — la grande ossatura nazionale delle opere e dei servizi. La seconda categoria riempie — o dovrebbe riempire — capillarmente gli spazi fra le membrature della grande struttura.

Questa divisione tra opere di grande interesse e opere di interesse locale, che la nuova legislazione ha decisamente sottolineato, è fondamentale per lo sviluppo di una politica dei lavori pubblici. Quello che fino ad oggi noi abbiamo dovuto lamentare è stato appunto la genericità sconfinata degli interventi dell'Amministrazione centrale con la conseguente polverizzazione delle spese. Oggi l'iniziativa coordinamento della legislazione può permetterci di considerare con maggiore organicità i compiti precipi dell'Amministrazione centrale. Messi su questa strada possiamo, in altre parole, iniziare lo studio di piani organici per affrontare la soluzione, graduale ma decisa, di problemi di importanza nazionale.

Allo stato attuale delle cose nell'ambito dell'Amministrazione dei lavori pubblici soltanto il settore delle strade statali è stato affrontato organicamente; e con lo strumento tecnico specializzato a disposizione il servizio delle strade di grande comunicazione si avvia decisamente alla sua completa sistemazione.

L'esperimento fatto in questo settore può utilmente ammaestrare.

Ora a noi pare che ci si debba avviare ad una messa a fuoco dei più essenziali servizi di interesse generale per i quali il Ministero dei lavori pubblici deve impegnare opportunamente le sue possibilità di realizzazione.

Non vogliamo certo tentare qui un'elencazione di questi servizi.

I più necessari sono nella mente di tutti. Vogliamo dire soltanto che questo problema dello studio di un vasto e preciso programma per il Ministero dei lavori pubblici dovrebbe venire trattato fuori dell'esame del bilancio, in periodo di maggiore disponibilità di tempo e tale da poter fissare delle norme che il bilancio successivo dovrebbe rendere concrete e operanti. Perchè assieme a tante mozioni di politica interna o estera, il Parlamento non discute anche questo problema dei grandi servizi di interesse nazionale per contribuire alla elaborazione di concreti piani di realizzazione? Quando, ad esempio, pensiamo al problema dell'acqua potabile mancante in tanti Comuni d'Italia, vediamo subito che non si può oltre lasciarlo alle sporadiche e indipendenti iniziative locali.

Affrontare grandi opere di ampiezza e di interesse nazionale è oggi reso più facile dalle rinnovate provvidenze in favore degli Enti locali pubblici e di Enti privati.

Il pericolo di irretire sempre più l'Amministrazione dei lavori pubblici nel groviglio delle piccole opere d'interesse locale o limitato, sulle quali, d'altra parte, viene attirata quasi tutta l'attenzione degli uomini politici, può veramente scomparire, soprattutto se quelle leggi saranno adeguatamente potenziate finanziariamente, tanto da soddisfare, sia pure gradualmente, ai numerosi e multiformi bisogni delle Amministrazioni provinciali e comunali. È necessario, in altre parole, che le necessità locali vengano soddisfatte, per lasciare all'Amministrazione centrale la possibilità di realiz-

zare alcuni piani per la sistemazione e il completamento di alcuni grandi servizi di interesse nazionale.

*Sulla spesa prevista per opere e servizi direttamente dipendenti dal Ministero dei lavori pubblici.*

Sono le opere eseguite a totale carico dello Stato e sono, generalmente, quelle di vasto interesse e tali da soddisfare esigenze di ampio rilievo territoriale.

Tra le opere a totale carico dello Stato dobbiamo oggi comprendere anche quelle per le quali lo Stato anticipa per conto delle Amministrazioni interessate tutta la spesa, mentre le Amministrazioni sono tenute a rimborsi, in genere, senza interessi. Il risultato finale di questa forma di contribuzione è quasi sempre l'accollo totale allo Stato dell'importo delle opere, poichè se le Amministrazioni interessate adempiono all'impegno del rimborso, quasi sempre ricorrono a sussidi per altro titolo e l'operazione si riduce alla fine in una semplice partita di giro.

La spesa prevista per queste opere risulta sinteticamente dal Riassunto per Titoli contenuto tra gli allegati alla legge in esame (pagine 89, 90, 91, 92, 93) divisa per Provveditorati e raffrontata alle previsioni del bilancio 1948-49.

Le opere da eseguirsi appartengono alle seguenti categorie: stradali, marittime, idrauliche, edili, igieniche, ferroviarie, e le somme previste sono indubbiamente ben lontane dal soddisfare anche alle necessità più urgenti. Dobbiamo tuttavia ripetere la nostra perplessità di fronte alla polverizzazione delle spese in centinaia di modesti lavori mentre alcuni problemi vitali non possono venire affrontati e quando proprio su questi per un certo numero di anni dovrebbero concentrarsi degli sforzi risolutivi.

Alle somme previste per queste opere a totale carico dello Stato dobbiamo aggiungere quelle del bilancio dell'Azienda nazionale autonoma delle strade statali la cui attività, come si disse, ha tutte le caratteristiche di quell'organicità necessaria per la realizzazione di opere e di servizi di ampiezza e interesse nazionale.

Presa — nel campo del dicastero dei lavori pubblici — come esempio di realizzazione organica d'un servizio di ampiezza nazionale dobbiamo dire qui che l'A.N.A.S. dopo lo sforzo fatto per la ricostruzione dovrà nel prossimo avvenire completare e perfezionare la rete stradale statale mettendola in ogni sua parte in condizioni di omogeneità. V'è da eliminare tutti i passaggi a livello che in alcuni tratti — come ad esempio, sulla litoranea ligure di ponente — costituiscono grossi ostacoli ad una normale viabilità. Vi sono da eliminare le traverse interne degli abitati di una certa importanza. È necessario assorbire le più importanti linee di traffico attualmente dipendenti da Enti locali (Province e Comuni) in modo da riempire quelle zone dell'Italia meridionale, dell'Alto Piemonte e dell'Alto Veneto, ancora prive di strade di grande comunicazione.

L'importanza che il servizio delle grandi strade di comunicazione ha per l'economia e l'unità organica del Paese ci induce ad esprimere il voto che anche la rete autostradale venga incrementata costruendo quei nuovi tronchi che realmente rispondono a serie esigenze di traffico.

A due grandi vie di comunicazione dovrà soprattutto badarsi nel prossimo avvenire: sono le due litoranee, Adriatica e Tirrena.

Sono due strade che costituiscono quasi la trama che unisce le varie regioni d'Italia.

Questa lunga — troppo lunga — penisola va accorciata con la celerità delle comunicazioni.

Il problema delle comunicazioni tra l'Italia del sud e l'Italia del nord è uno degli elementi fondamentali per la risoluzione del grande problema del Mezzogiorno.

L'articolo 7 del disegno di legge, modificato dalla Camera dei deputati, prevede una spesa di lire 456.000.000 per far fronte agli oneri della revisione dei prezzi contrattuali degli appalti delle opere di manutenzione ordinaria, e di lire 5.000.000.000 per la revisione dei prezzi delle opere di carattere straordinario.

Queste spese sono previste per i lavori già eseguiti, quando gli aumenti dei costi dei materiali e della mano d'opera alteravano quasi continuamente i prezzi unitari.

A questo proposito è necessario ripetere il voto che le revisioni dei prezzi vengano sollecitate e definite completamente. Non è ammis-

sibile che vi sieno contabilità ancora aperte dopo due o tre anni dalla fine dei lavori. In questi casi i danni maggiori sono a carico delle Cooperative di lavoro sovente prive di adeguati mezzi finanziari per far fronte ad imprevisti come quello del ritardo per la revisione dei prezzi.

Oggi però ci troviamo di fronte ad una situazione diversa. In quasi tutti i concorsi le Imprese concorrenti offrono ribassi che giungono talvolta al 40-50 per cento. Questi forti ribassi se in parte sono giustificati da particolari attrezzature delle Imprese o da singolari facilità di acquisto di materiali, denotano però, generalmente, un ritardo nell'aggiornamento delle perizie. È certo necessario rimediare per evitare il disordine della corsa sfrenata ai ribassi che non possono mai costituire elemento positivo per la buona esecuzione delle opere.

A questo proposito è da osservare come sia necessario che anche l'Amministrazione dei lavori pubblici riveda il sistema usato fin qui per lo svolgimento degli appalti, al fine di evitare il più possibile le manovre e le intese e togliere così la tentazione di ricorrere a questi espedienti o a fare offerte insostenibili pur d'averne aggiudicato il lavoro.

Certo che a migliorare l'andamento degli appalti gioverà molto la ricostituzione dell'Albo degli appaltatori. Dopo il turbine della guerra, che ha sconvolto cose e uomini, occorre affrontare decisamente questo problema. Le imprese che eseguono lavori pubblici debbono essere serie, tecnicamente capaci, con una tradizione di opere e di condotta tale da dare le più ampie garanzie. Ed è opportuno aggiungere che i lavori pubblici debbono venire aggiudicati sempre in seguito a regolare concorso e che non è più ammissibile che si verifichino ancora casi di lavori affidati per trattativa privata o condotti in economia.

*Sulla spesa prevista per opere e servizi nell'interesse di Enti e col contributo dello Stato.*

Le opere e i servizi di importanza locale o comunque di importanza limitata, non vengono, o non dovrebbero venire, eseguiti e mantenuti a totale carico dello Stato. Lo Stato interviene, o dovrebbe intervenire, con con-

tributi variabili a seconda dei casi particolari, quando da parte dell'Ente interessato sia partita l'iniziativa e sia stato assunto un impegno di ordine finanziario.

La legislazione attuale che regola questa attività dell'Amministrazione statale è costituita dalle seguenti leggi: sugli Enti locali, sulla edilizia popolare, sui danni bellici, su alcuni problemi del Mezzogiorno.

Lo spirito di tutta questa legislazione consiste nello stimolo che il contributo statale dà all'iniziativa di Enti pubblici locali, di Enti privati, di privati singoli, perchè affrontino la soluzione di quei problemi di loro specifico interesse che sono considerati nelle leggi relative, assumendo una propria parte di responsabilità.

Lo Stato, mentre si assume tutto l'onere per le opere di grande interesse, non può che contribuire solo in parte, in certi casi però in modo assai rilevante, per le opere di interesse pubblico limitato o di interesse privato.

Tra queste leggi quella che riveste la maggiore importanza per l'estensione del suo campo d'azione è la legge che stabilisce provvedimenti per agevolare l'esecuzione di opere pubbliche di interesse degli Enti locali.

Questa legge prevede una lunga serie di opere per le quali gli Enti locali possono chiedere il contributo statale, e precisamente: strade comunali e provinciali, acquedotti, fognature, cimiteri, ospedali, sanatori, preventori, ambulatori, asili infantili, scuole elementari e medie, porti, linee di distribuzione di energia elettrica, mattatoi, lavatoi, bagni pubblici.

Si può dire che vi sono comprese tutte le opere e i servizi che sono necessari per un normale funzionamento della vita comunale e provinciale.

Evidentemente la previsione di spesa di un miliardo di lire è soltanto simbolica. Occorre qualcosa di più perchè questa legge divenga sensibilmente operante, data la massa enorme dei bisogni già previsti o che lo saranno. Ulteriori stanziamenti si renderanno necessari in breve volgere di tempo se non si vuole che molti Comuni e molte Province rimangano ingiustamente esclusi dai benefici previsti.

Però assieme a questa viva raccomandazione, che dovrà concretarsi in un adeguato stanziamento, è da rilevare come molti Enti

locali sieno ancora privi di quel minimo di spirito d'iniziativa necessario per affrontare la soluzione di problemi spesso di imprescindibile necessità.

Molte volte le situazioni più gravi in materia di opere pubbliche di interesse degli Enti locali, sono sì dovute a ragioni obiettive, ma in parte anche ad una mancanza di generosa iniziativa.

Per creare una mentalità nuova, anzi un nuovo costume, in questo importante settore della pubblica amministrazione, non sarà superflua l'opera di stimolo e di persuasione che i Parlamentari potranno esercitare sulle popolazioni che essi rappresentano.

Queste osservazioni non intendono tuttavia mettere sotto silenzio situazioni estremamente gravi dal punto di vista finanziario e per le quali la legge sugli Enti locali non potrà mai applicarsi. Questi casi straordinari vanno considerati e affrontati con opportuni e appropriati provvedimenti legislativi.

Altra legge di grande importanza è quella per l'incremento delle costruzioni edilizie. Anche in questo settore le richieste sono in gran numero maggiori delle possibilità consentite dalla previsione di bilancio stabilita in due miliardi di annualità. È vero che l'articolo 5 della legge che dobbiamo discutere prevede altre somme per contributi agli Istituti di case popolari, alle Cooperative e per riparazione di fabbricati danneggiati dalla guerra. Ma è purtroppo altrettanto vero che il complesso di bisogni nel settore delle abitazioni permane sempre immenso. Alcuni dati riassunti nella relazione conclusiva della Commissione ministeriale per lo studio del problema della casa ci avvertono della vastità del problema. Le stanze esistenti in Italia sono circa 32 milioni. L'affollamento è di circa 1,46 persone per stanza. Soltanto il Piemonte, la Liguria, la Lombardia, la Venezia Tridentina, la Toscana e le Marche hanno un indice di affollamento inferiore alla media nazionale.

Gli indici di affollamento sono più alti nelle regioni meridionali e questo fatto deve avere come conseguenza un adeguato criterio distributivo dei contributi per evitare quanto avvenne nell'altro dopoguerra in cui le nuove costruzioni si svilupparono quasi esclusivamente nelle zone economicamente più forti.

La smisurata ampiezza del problema della abitazione ci convince però che la soluzione non può dipendere esclusivamente o quasi dall'intervento statale. L'iniziativa privata dovrà indubbiamente avere, come del resto ha anche attualmente, un peso rilevante.

Perché questo avvenga è necessario affrontare, oltre a quello già risolto delle agevolazioni fiscali per le nuove costruzioni popolari, due gravi problemi dai quali in buona parte dipende un avvio deciso dell'edilizia. Si tratta del problema dei fitti e di quello dei costi delle aree fabbricative.

Il problema dei fitti, è sperabile, verrà coraggiosamente affrontato con criteri razionali partendo da considerazioni che sono basilari per la determinazione di canoni equi. Bisognerà indubbiamente considerare come punto di partenza la garanzia del rimborso degli oneri permanenti quali le tasse e le spese di ordinaria manutenzione.

Il problema del costo delle aree richiede tutto un atteggiamento nuovo in questo campo. Non è più ammissibile che la speculazione privata si avvantaggi a dismisura della valorizzazione dei terreni conseguenza soprattutto della esecuzione di lavori pubblici (strade, fognature, etc.) per i quali i proprietari delle aree non hanno contribuito.

È urgente che i Comuni, in seguito a speciali leggi, possano costituire dei demani di aree fabbricative, come succede in molte Nazioni europee del nord. Allora si potrà pensare ad uno sviluppo più intelligente, diremo quasi più umano, dell'edilizia popolare. Con le aree a costi possibili si potrà orientare decisamente l'edilizia popolare verso il concetto estensivo, con abbondanza di verde, per creare zone di residenza tranquille e serene di cui ha soprattutto diritto chi compie duri lavori.

Non è male però anche in questa sede ricordare che se il fabbisogno attuale di vani è di circa sette milioni e mezzo (Relazione della Commissione ministeriale per lo studio del problema della casa) la capacità produttiva nazionale, secondo i dati forniti dal Ministero dell'industria, può toccare la cifra di mezzo milione di vani all'anno.

Sulla legge per l'incremento delle costruzioni edilizie ci sembra opportuno fare altri rilievi. Innanzitutto è da raccomandare la maggiore

obiettività nella distribuzione di contributi tanto per gli Istituti di case popolari quanto per le Cooperative. Nell'un caso e nell'altro ci sembra che un criterio provinciale di distribuzione sia il più equo, senza dimenticare le richieste partite dai piccoli centri quasi sempre trascurati nella ripartizione degli aiuti statali.

Le provvidenze per l'edilizia operando infatti in gran parte attraverso gli Istituti per le case popolari o altri Enti similari riescono operanti quasi esclusivamente nei centri di un certo rilievo.

A questa caratteristica dell'attività degli Istituti per le case popolari va aggiunta l'altra propria delle Cooperative che sono costituite sempre da persone che possono contare su di un minimo di disponibilità finanziarie, attuali o potenziali.

Ne consegue che da tutte queste provvidenze vengono escluse quelle categorie sociali che non vivono in centri importanti e sono pressoché sprovviste di mezzi finanziari.

Senza cattiva intenzione da parte di alcuno si viene a stabilire una gravissima ingiustizia.

Come rimediare? Si potrebbero proporre più soluzioni e sarà compito del Governo e nostro scegliere quella migliore. Ci sembra però che si possa pensare ad una soluzione di più facile realizzazione: quella della costituzione di sezioni speciali degli Istituti per le case popolari col compito specifico di costruire case popolari rurali per quelle categorie bracciantili o simili che alla mancanza frequente di lavoro aggiungono quasi sempre un alloggio insufficiente e malsano.

La legge per la riparazione dei danni bellici trova nel bilancio un finanziamento insignificante; sarà necessario aumentarlo accettando gli emendamenti proposti dalla Commissione e votati dalla Camera dei deputati che elevando le lire 33.000.000 dell'articolo 5 della legge a lire 633.000.000 inserisce la legge 25 luglio 1949, n. 409, nel novero delle varie leggi riflettenti i contributi per i danni bellici.

Sulla legge per l'esecuzione di opere a pagamento differito possiamo, in linea generale, fare nostre le osservazioni che l'onorevole De Vita ha esposto nella sua relazione e specialmente il voto che il Ministero del tesoro possa, entro il 31 ottobre 1949, mettere a disposizione la somma capitale corrispondente all'annualità prevista nella legge.



Non possiamo però non osservare che lo spirito della legge sta nel tentativo di mobilitare altro risparmio privato per la costruzione di opere pubbliche di un certo rilievo, tentativo giustificato in un periodo di grandi necessità come quello che stiamo attraversando.

Oltre a quella più sopra ricordata apportata in sede di discussione alla Camera dei deputati, sono state fatte queste altre modifiche al bilancio; modifiche che il Senato può accogliere e approvare:

*Capitolo n. 116* – Diminuito di lire 44.000.000.

*Capitolo n. 43* – Aumentato di lire 44.000.000.

*Capitolo n. 308* – Diminuito di lire 750.000.000 e suddiviso nei seguenti due capitoli:

*Capitolo n. 308* – lire 3.800.000.000

*Capitolo n. 308-bis* – lire 5.000.000.000.

*Capitolo n. 299* – Aumentato di lire 150.000.000.

*Capitolo n. 303* – Aumentato di lire 600.000.000.

## 2. SU L'ORGANISMO TECNICO-AMMINISTRATIVO.

Anche il Ministero dei lavori pubblici risente della grave situazione in cui si dibatte tutta l'Amministrazione statale.

Su circa 17.000 unità di cui è composto il personale dipendente dal Ministero ben 12.500 circa non sono di ruolo.

Una sistemazione del personale non di ruolo è in corso di attuazione col bando di concorsi interni per il passaggio nel ruolo ordinario o col passaggio automatico nell'istituendo ruolo transitorio.

È doloroso rilevare – ma lo facciamo perchè ci si possa fare del problema un'idea il meno inesatta possibile – che solo una piccolissima parte del personale non di ruolo partecipa ai concorsi interni per entrare nel ruolo ordinario, preferendo la via più facile e cioè il passaggio automatico nel ruolo transitorio. Ora non v'è chi non veda la delicatezza di questa situazione, specialmente riguardo al prossimo avvenire quando la necessità di affrontare problemi tecnici di eccezionale importanza (come, ad esempio, quello dell'energia elettrica), richiederà un complesso tecnico-amministrativo di

primo ordine. Quando pensiamo che una trentina d'anni fa ai concorsi del Ministero dei lavori pubblici, dove occorreva il diploma universitario, come del resto per i concorsi di altre pubbliche Amministrazioni, erano ammessi solo i migliori laureati, possiamo misurare quanto regresso si sia fatto.

È vero che i migliori tecnici non sufficientemente attaccati all'Amministrazione statale lasciano il pubblico impiego per incarichi privati molto più remunerativi. È però altrettanto vero che i servizi e i lavori pubblici non possono fare a meno di tecnici di valore. È quindi necessario studiare il modo perchè l'Amministrazione dei lavori pubblici aumenti il numero dei suoi tecnici di alte capacità.

Una parola vogliamo aggiungere sulla spesa prevista per il funzionamento del Consiglio superiore dei lavori pubblici, per la Biblioteca tecnica del Ministero, e per studi e ricerche sperimentali. Nella relazione sullo stato di previsione 1948-49 il collega senatore Battista auspicava che nel seguente esercizio si provvedesse in maniera adeguata al finanziamento di questi servizi affinchè l'Amministrazione dei lavori pubblici non si riducesse ad espletare solo compiti burocratici di bandire appalti e controllare la esecuzione dei lavori. Nel bilancio in discussione sono previsti degli aumenti in confronto delle previsioni del bilancio precedente; per il Consiglio superiore e per la Biblioteca sono però aumenti pressochè simbolici. Per il Consiglio superiore dei lavori pubblici la previsione è di lire 5.000.000 in confronto dei 4.000.000 dell'esercizio precedente e per la Biblioteca lire 2.400.000 in confronto di 2.000.000.

Dobbiamo quindi ripetere il lamento e il voto espressi in occasione della discussione del bilancio precedente.

## 3. – SUI MEZZI FINANZIARI PER LE OPERE PUBBLICHE.

Una efficace politica moderna dei lavori pubblici tale da permettere di affrontare organicamente la soluzione di problemi vitali ed elementari per una normale vita civile, richiede indubbiamente mezzi finanziari d'eccezione, anche se la gradualità delle realizzazioni che

è tipica dell'attività del Ministero dei lavori pubblici costituisca una condizione di sollievo per il Tesoro.

Perchè si possa intraprendere una politica organica di grandi opere pubbliche occorre tra l'altro convincere anche gli uomini politici della sua vitale necessità.

Noi confidiamo che a questo si possa arrivare quando, ad esempio, possiamo leggere queste dichiarazioni del Ministro del tesoro in un suo chiaro articolo sulla politica della pubblica spesa:

« La necessità degli investimenti, ha scritto l'onorevole Pella, non ci deve accecare al punto da mettere in seconda linea spese che debbono, invece, a mio avviso, ottenere la necessaria precedenza: ad esempio, le spese per la maternità ed infanzia, per le cure ai malati, per le ricerche scientifiche.

« Ma ritengo che non si è sulla buona strada, continuava il Ministro, incrementando altre spese ispirate, spesso, a convenienze elettoralistiche, a desideri di popolarità locale o di settore. E vi è molto da fare in tale direzione: ed il Parlamento deve, al riguardo, collaborare col Governo, nell'interesse del Paese ».

Noi crediamo che il Ministro del tesoro non avrà difficoltà ad ampliare la sua appena accennata esemplificazione di opere da realizzare con precedenza su investimenti di discutibile utilità includendovi quei lavori pubblici che sono attesi da larghi strati del popolo italiano, e che costituiscono in parte la premessa

per il migliore soddisfacimento delle esigenze giustamente da lui rilevate.

Non vogliamo qui noi dare consigli sui modi più idonei per finanziare una politica organica e coraggiosa di lavori pubblici quale è oramai richiesta dal veloce progredire della vita sociale. Ci permettiamo soltanto di osservare che un ricorso al pubblico credito che avesse la precisa e pura finalità di realizzare opere pubbliche di vitale necessità, ci sembra che non sarebbe male accolto dal Paese.

Onorevoli Senatori, le ragioni e le osservazioni che abbiamo esposto a chiarimento e commento delle cifre del bilancio ci fanno sperare che il ritmo delle realizzazioni non si affievolirà nel prossimo avvenire. È questo il motivo principale per cui, pur con le riserve e i voti espressi in questa relazione, vi invitiamo a votare la legge per il bilancio del Ministero dei lavori pubblici e il bilancio dell'A.N.A.S., così come ci vengono trasmessi dalla Camera dei deputati. E desideriamo chiudere questo commento richiamando ancora l'attenzione del Senato sulla necessità che il prossimo bilancio dei lavori pubblici, anche col nostro positivo e tempestivo apporto, possa corrispondere adeguatamente alle esigenze di una visione organica e rinnovata dei problemi delle opere pubbliche in Italia.

CESCHI, *relatore.*

## APPENDICE

**Modificazioni apportate dalla Camera dei deputati ai capitoli del bilancio.**

*Capitolo 116* — Fondo a disposizione per assegnazioni ai capitoli di parte ordinaria di somme autorizzate per spese relative alla revisione dei prezzi

*diminuito di lire 44.000.000*

*Capitolo 43*. — Studi e ricerche sperimentali — Spese relative alla coordinazione e metodizzazione degli studi afferenti ai vari rami della tecnica dei lavori pubblici e per la partecipazione a convegni e congressi inerenti allo sviluppo ed al perfezionamento dell'attività tecnica dei lavori pubblici, nonchè a Mostre o Fiere di carattere nazionale nelle quali occorre far rilevare l'attività svolta dai vari servizi ed uffici dipendenti

*aumentato di lire 44.000.000*

*Capitolo 308*. — Fondo a disposizione per assegnazioni ai capitoli di parte straordinaria, di somme autorizzate per spese non ripartite relative all'esecuzione di lavori ed alla revisione dei prezzi

*diminuito di lire 750.000.000*

e suddiviso nei seguenti due capitoli:

*Capitolo 308*. — Fondo a disposizione per assegnazioni ai capitoli di parte straordinaria, di somme autorizzate per spese non ripartite relative all'esecuzione di lavori

*lire 3.800.000.000*

*Capitolo 308-bis*. — Fondo a disposizione per assegnazioni ai capitoli di parte straordinaria, di somme autorizzate per opere non ripartite relative alla revisione dei prezzi

*lire 5.000.000.000*

*Capitolo 292*. — Spese per l'esecuzione di altre opere pubbliche di carattere straordinario

*aumentato di lire 150.000.000*

*Capitolo 302*. — Annualità per opere da dare in concessione per la nuova costruzione, per la ricostruzione e la riparazione di fabbricati in dipendenza di eventi bellici e per l'attuazione di piani di ricostruzione — Contributo dello Stato in annualità, in semestralità o in rate costanti ai proprietari che provvedono alla ricostruzione e alla riparazione dei loro fabbricati distrutti o danneggiati dalla guerra per destinarli alle persone rimaste senza tetto, nonchè contributo ai proprietari stessi e ad Enti vari nelle annualità di ammortamento di mutui contratti — Premi di acceleramento. (Articoli 5, 16, 56, 58 e 76 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 aprile 1947, n. 261 e successive modificazioni ed integrazioni)

*aumentato di lire 600.000.000*

## DISEGNO DI LEGGE

## Art. 1.

È autorizzato il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1949 al 30 giugno 1950 in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

## Art. 2.

Per l'esercizio finanziario 1949-50 sono autorizzate:

1° la spesa di lire 18.150.000.000 per provvedere, a cura e a carico dello Stato e con pagamenti non differiti, alle riparazioni, alle sistemazioni ed al completamento di opere pubbliche esistenti di carattere straordinario;

2° la spesa di lire 600.000.000 per il recupero, la sistemazione e la rinnovazione dei mezzi effossori e per le escavazioni marittime;

3° la spesa di lire 640.000.000 per le necessità più urgenti in caso di pubbliche calamità, ai sensi del regio decreto-legge 9 dicembre 1926, n. 2389, convertito nella legge 15 marzo 1928, n. 833, e del decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 1010.

## Art. 3.

È autorizzata per l'esercizio finanziario 1949-50 la spesa di lire 55.750.000.000 per provvedere, in relazione ai danni prodotti da eventi bellici, alla riparazione e alla ricostruzione di beni dello Stato, agli interventi di interesse pubblico; nonchè, in base alle disposizioni vigenti relative ai danni prodotti da eventi bellici, contenute nella legge 26 ottobre 1940, n. 1543 — integrate, per quanto riguarda il ripristino degli edifici di culto e di beneficenza, dal decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 35, dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 maggio 1947, n. 649 e dal decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 736 — nel decreto legislativo luogotenenziale 10 maggio 1945, n. 240, nei decreti legislativi del Capo

provvisorio dello Stato 10 aprile 1947, n. 261 e 21 ottobre 1947, n. 1377, e nella legge 25 giugno 1949, n. 409:

a) alla ricostituzione dei beni degli enti pubblici locali e delle istituzioni pubbliche di beneficenza ed assistenza e degli edifici di culto nonchè degli edifici scolastici e delle scuole governative industriali, commerciali, agrarie ed artistiche di proprietà delle scuole stesse;

b) alla riparazione di alloggi di proprietà privata, da destinarsi alle persone rimaste senza tetto in dipendenza degli eventi bellici;

c) alla concessione di contributi in capitale ai proprietari che provvedono direttamente alle riparazioni indifferibili ed urgenti e alla ricostruzione dei propri alloggi danneggiati o distrutti dalla guerra, per destinarli alle persone rimaste senza tetto in dipendenza di eventi bellici;

d) alla concessione dei contributi straordinari in capitale previsti dall'articolo 56 del predetto decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 aprile 1947, n. 261;

e) alla colmatatura di buche e fosse scavate da bombe e proiettili.

## Art. 4.

È autorizzata per l'esercizio finanziario 1949-50 la spesa di lire 500.000.000 per far fronte agli oneri relativi a concorsi e sussidi previsti da leggi organiche ivi compresa la legge 4 aprile 1935, n. 454, concernente sussidi ai danneggiati dai terremoti verificatisi dal 1908 al 1920 e il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 3 settembre 1947, n. 940, riguardante la maggiorazione dei sussidi in dipendenza dei terremoti verificatisi dal 1908 al 1936.

## Art. 5.

Sono stabiliti per l'esercizio finanziario 1949-50 i seguenti limiti d'impegno per spese derivanti dall'esecuzione di opere a pagamento differito:

1° lire 600.000.000 per annualità da corrispondere a istituti di case popolari, a cooperative di produzione e lavoro, a consorzi di proprietari ed altri enti riconosciuti idonei, per lavori di competenza dello Stato da eseguirsi in concessione al fine di provvedere a norma del punto 2° dell'articolo 5 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 aprile 1947, n. 261, a riparazioni, ricostruzioni e nuove costruzioni di fabbricati destinati a ricovero dei rimasti senza tetto in dipendenza di eventi bellici;

2° lire 633.000.000 per la concessione, ai sensi degli articoli 16 (punto 2° e 3°) e 76 del citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 aprile 1947, n. 261, e dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1949, n. 409:

a) di contributi nel pagamento delle quote di ammortamento di mutui ipotecari consentiti ai proprietari che provvedono direttamente alle riparazioni indifferibili ed urgenti dei propri fabbricati distrutti o danneggiati da eventi bellici per dare alloggio ai rimasti senza tetto in dipendenza degli stessi eventi bellici;

b) di contributi in sessanta semestralità da pagarsi direttamente a favore dei proprietari che provvedono con propri mezzi finanziari alle riparazioni dei loro fabbricati per lo scopo di cui alla lettera a);

c) di premi di acceleramento da pagarsi in dipendenza dei lavori di cui alle lettere a) e b);

d) di contributi costanti per trent'anni da pagarsi ai proprietari che provvedono alla ricostruzione dei loro fabbricati distrutti da eventi bellici oppure agli istituti mutuanti ai quali i proprietari stessi si sono rivolti per procurarsi i fondi necessari;

3° lire 30.000.000 per la concessione ad enti vari, ai sensi dell'articolo 56 del citato decreto n. 261, del contributo previsto dal testo unico 28 aprile 1938, n. 1165, sui mutui da contrarsi dagli enti stessi, per la parte della spesa non coperta dal concorso in capitale accordato dallo Stato,

#### Art. 6.

Sono altresì stabiliti per l'esercizio finanziario 1949-50 i seguenti limiti d'impegno per pagamenti differiti relativi a:

1° sovvenzioni per opere idrauliche ai sensi del regio decreto-legge 28 febbraio 1935, n. 248, lire 25.000;

2° sovvenzioni per linee e impianti elettrici previste dal testo unico sulle acque e sugli impianti elettrici approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 e con le norme stabilite nelle relative leggi speciali, lire 112.821.000;

3° contributi per la costruzione di serbatoi e laghi artificiali e di nuovi impianti idroelettrici in Sardegna, ai sensi del decreto legislativo 5 marzo 1948, n. 136, lire 51.000.000.

#### Art. 7.

Per far fronte agli oneri della revisione dei prezzi contrattuali degli appalti da effettuarsi ai sensi del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1501, sono autorizzate per l'esercizio finanziario 1949-50 le seguenti spese:

a) lire 456.000.000 per le opere di manutenzione ordinaria;

b) lire 5.000.000.000 per le opere di carattere straordinario.

#### Art. 8.

Le somme dei fondi a disposizione — iscritte nell'annesso stato di previsione in rapporto ad autorizzazioni di spesa non ripartite disposte con la presente legge e con provvedimenti legislativi già emanati — saranno rispettivamente assegnate ai capitoli di parte ordinaria e straordinaria in relazione alle predette autorizzazioni di spesa per l'esecuzione di opere o per la revisione dei prezzi contrattuali,

I prelevamenti da tali fondi e le assegnazioni su indicate verranno disposti con decreti del Ministro del tesoro.

Art. 9.

È approvato il bilancio dell'Azienda nazionale autonoma delle strade statali, per l'esercizio finanziario 1949-50, allegato allo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici.

Gli eventuali prelevamenti tanto dal fondo

di riserva per impreviste e maggiori spese di personale e di carattere generale che dal fondo di riserva per opere straordinarie, nonché le conseguenti iscrizioni ai capitoli del bilancio dell'Azienda predetta delle somme prelevate, saranno disposti con decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per il tesoro.

Tali decreti verranno comunicati al Parlamento unitamente al conto consuntivo dell'Azienda stessa.