CAMERA DEI DEPUTATI N. 1171-A

(*Urgenza*)

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SPECIALE NOMINATA DAL PRESIDENTE

COMPOSTA DEI DEPUTATI

Scoca, *presidente;* **Angelini** e **Amendola Giorgio**, *vicepresidenti;* **Carcaterra** e **De Martino Francesco**, *segretari;* **Alicata**, **Amendola Pietro**, **Basile**, **Belliardi**, **Bianco**, **Cacciatore**, **Calcagno**, **Capua**, **Cara**, **Cartia**, **Castelli Avolio**, **Corbi**, **De Martino Carmine**, **Di Vittorio**, **Guariento**, **Jervolino Angelo Raffaele**, **Laconi**, **Marotta**, **Martinelli**, **Melis**, **Pastore**, **Pecoraro**, **Pertusio**, **Pino**, **Pugliese**, **Ravelli**, **Roberti**, **Salizzoni**, **Spoleti**

Angelini, *relatore per la maggioranza,* **Matteucci**, *relatore di minoranza*

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(DE GASPERI)

DI CONCERTO CON TUTTI I MINISTRI

nella seduta del 17 marzo 1950

Esecuzione di opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia settentrionale e centrale

Presentata alla Presidenza il 16 giugno 1950

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il Governo ha presentato alla Camera due disegni di legge, portanti rispettivamente i numeri 1170 e 1171, relativi il primo alla « Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno) », ed il secondo per la « Esecuzione di opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia settentrionale e centrale ».

I disegni di legge hanno il denunciato scopo di provvedere al risollevamento del Mezzogiorno, e delle aree depresse ed in genere economicamente meno sviluppate del nostro Paese.

L'articolo 2 del primo disegno di legge delimita l'Italia meridionale secondo i criteri già accolti ed adottati da altri provvedimenti legislativi. Viene in tal modo identificato il territorio nel quale si renderanno applicabili le proposte disposizioni di legge e diverrà operante la « Cassa per il Mezzogiorno ».

Il disegno di legge riguardante le zone economicamente meno sviluppate dell'Italia centro-settentrionale non contiene invece una

indicazione e specificazione di tali zone, atteso che esse, pur esistendo in tali parti d'Italia, non costituiscono un tutto geograficamente continuo, e si trovano sparse qua e là, con caratteri, peraltro, identici ed altrettanto gravi delle zone dell'Italia meridionale economicamente più depresse.

I due provvedimenti, che pur sembrerebbero dover tendere a curare lo stesso male ed a conseguire in tutto il territorio nazionale gli stessi fini, si differenziano sostanzialmente fra di loro per i mezzi con i quali il grave problema del risollevamento delle aree depresse viene affrontato per essere risolto.

Per il Mezzogiorno d'Italia, il disegno di legge n. 1170 ha infatti denunciato la necessità di addivenire alla « costituzione di un Ente apposito, che presiedesse allo svolgimento del programma con unicità e costanza di direttive e con la elasticità necessaria per adattare la programmazione e l'esecuzione delle opere, con adeguata sollecitudine, alle mutevoli esigenze economiche e sociali », e tale costituzione si è ritenuta giustificata, altresì, « dalla possibilità di compiere operazioni finanziarie sul mercato al fine di rendere disponibili i mezzi occorrenti per la realizzazione dei progetti oltre i limiti dei singoli stanziamenti annui del bilancio, nonché per incoraggiare la partecipazione del capitale straniero, e in particolare di istituti finanziari a carattere internazionale, in favore del risanamento del Mezzogiorno d'Italia ».

In sostanza, si è ritenuto che il problema del risanamento del Mezzogiorno, considerato come area economicamente depressa, non potesse risolversi con gli ordinari mezzi a disposizione delle Amministrazioni dello Stato, e che occorresse quindi svincolare la relativa azione da tutte le ben conosciute difficoltà di ordine burocratico, sia di preparazione che di deliberazione e di controllo, che rendono spesso, se non inoperante, certamente tardiva l'azione di Governo.

Non possiamo che plaudire ai criteri che hanno ispirato il Governo nel proporre la creazione della « Cassa per il Mezzogiorno », come strumento che nella sua autonomia strutturale e funzionale si manifesta capace di realizzare i fini di giustizia sociale e di potenziamento economico reclamati dal Mezzogiorno.

Per risolvere la grave situazione delle zone depresse ed economicamente meno sviluppate dell'Italia centro-settentrionale, il Governo, con il disegno di legge in esame, ha ritenuto che non sia necessaria la costituzione di un eguale organismo autonomo, e che la esecuzione delle opere straordinarie previste dallo stesso disegno di legge possa essere realizzata attraverso i normali organi dell'Amministrazione dello Stato e l'esperimento delle normali procedure di progettazione ed attuazione tecnica. Tutto ciò perché, secondo il Governo proponente, « le zone e località economicamente depresse dell'Italia centro-settentrionale sono di gran lunga meno estese che nell'Italia meridionale ed insulare, ed anche perché, laddove esse si rinvengono, presentano caratteri meno gravi e preoccupanti ».

Mentre è facile concordare nell'affermazione che le zone e le località economicamente depresse dell'Italia centro-settentrionale sono meno estese che nell'Italia meridionale ed insulare, non a tutti appare altrettanto esatta l'affermazione che esse, là dove esistono, presentano caratteri meno gravi e preoccupanti. Taluno ha, anzi, affermato, che dovrebbe ritenersi il contrario, per la considerazione che tali zone debbono evidentemente soffrire di tali deficienze ed insufficienze strutturali e funzionali, da non poter essere state favorevolmente influenzate neppure dal potenziale economico e produttivo delle limitrofe zone ad economia decisamente progredita.

Ed ha soggiunto, d'altra parte, in linea di principio, si dovrebbe logicamente ritenere che lo stesso male non possa essere efficacemente curato se non con gli stessi rimedi. Ed è per questo motivo che il sottoscritto relatore propose alla Commissione di voler sotanzialmente modificare il disegno di legge quale l'aveva proposto il Governo, nel senso di costituire, anche per le zone ad economia depressa del centro-settentrione, una Sezione autonoma speciale della « Cassa per il Mezzogiorno »: ciò al fine che tale Sezione presiedesse allo svolgimento del programma con unicità e costanza di direttive, e potesse trovar luogo, nell'azione concreta, quella snellezza ed elasticità ritenute indispensabili per adeguare la esecuzione delle opere alle mutevoli esigenze economiche e sociali di quelle zone.

La Commissione, col consenso anche di una parte della opposizione, ha ritenuto di non accettare la proposta, soprattutto per la preoccupazione che la creazione della suddetta Sezione autonoma speciale potesse far perdere alla « Cassa per il Mezzogiorno » quel carattere di particolarità proprio della sua denominazione, e quella sua specifica e ben circoscritta funzione di organo destinato alla risoluzione degli specifici problemi politici, amministrativi, economici e sociali propri del Mezzogiorno d'Italia.

La Commissione ha peraltro cercato di apportare al proposto disegno di legge alcune sostanziali modifiche, nell'intento di renderlo più idoneo al conseguimento dei fini desiderati, non condividendo l'opinione espressa dall'opposizione di ritornare al Governo il disegno di legge, con l'invito ad esso di voler sottoporre alla Camera, nel minor tempo possibile, una serie di provvedimenti distinti per ciascuna zona del centro-settentrione d'Italia ritenuta ad economia depressa, in modo che ogni singolo provvedimento contenga, nelle linee generali, l'indicazione delle opere che si intendono eseguire nelle rispettive zone, il piano finanziario di esse con i relativi stanziamenti, nonché la designazione dell'organo amministrativo cui affidare l'esecuzione di tali opere.

La Commissione ha ritenuto che la proposta dell'opposizione avrebbe, innanzitutto, il grave difetto di rimandare, chi sa per quanto tempo, l'intervento dello Stato per l'esecuzione di opere che sono ormai divenute urgenti ed indifferibili nelle zone economicamente depresse dell'Italia centro-settentrionale, perché è facile comprendere quali e quante sarebbero le difficoltà per la preparazione e l'approvazione di tali distinti provvedimenti.

D'altra parte, si rende necessario non disperdere e tanto meno frazionare i già limitati mezzi finanziari messi a disposizione per l'attuazione del disegno di legge in esame: mezzi che debbono essere impiegati tenendo presente il complesso del loro ammontare perché con essi possa intervenirsi, nel decennio, con criteri di equa distribuzione e compensazione fra le varie zone.

Non ci nascondiamo che le osservazioni sollevate dall'opposizione sono degne della migliore considerazione; ma riteniamo d'altra parte che le preoccupazioni manifestate dalla minoranza siano state in buona parte superate dalle modificazioni apportate alla legge, e possano per la rimanente parte essere superate attraverso l'interpretazione autentica delle disposizioni stesse, contenuta nella presente relazione.

* * *

L'articolo 1 del disegno di legge in esame stabilisce, nel testo approvato dalla Commissione, che « a partire dall'esercizio finanziario 1950-1951 e fino all'esercizio 1959-1960 incluso, i Ministeri dei lavori pubblici e dell'agricoltura e delle foreste provvederanno, nell'ambito delle rispettive competenze e sostenendo gli oneri previsti a carico dello Stato dalla legislazione vigente, a fare eseguire opere straordinarie di pubblico interesse nelle località economicamente depresse delle regioni e provincie della Repubblica diverse da quelle indicate nell'articolo 2 della legge ..... relativa alla costituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale ».

L'articolo stesso stabilisce, al quinto comma, che « la dichiarazione e delimitazione di zona depressa è fatta dal Comitato dei Ministri di concerto col Ministro del tesoro ».

Quali sono i criteri per identificare e delimitare una zona depressa, od economicamente meno sviluppata?

Questi criteri, per evidenti ragioni, non possono essere strettamente tassativi; ma si ritiene che l'apprezzamento della zona depressa od economicamente meno sviluppata possa muovere dalla considerazione di una pluralità degli elementi che di seguito si enunciano, a titolo peraltro puramente indicativo:

a) *elementi geografici:* zone o località montane oppure paludose; latifondo a cultura estensiva o boschiva;

b) *elementi inerenti al complesso delle opere pubbliche:* mancanza o insufficienza di viabilità, di impianti di irrigazione, di acquedotti, di opere igieniche, di energia elettrica, di opere di rimboschimento, di edifici scolastici;

c) *elementi economici*: pauperismo, indici medi di reddito e di lavoro, dinamica commerciale, situazione agricola ed industriale e relativi squilibri;

d) *elementi sociali*: analfabetismo, spopolamento, disoccupazione come fenomeno strettamente dipendente dalla depressione economica locale;

e) *elementi sanitari:* mortalità e morbilità.

Non solo esistono, nell'Italia centro-settentrionale, vasti territori nei quali si rivelano, imponenti, i caratteri proprî delle zone depresse e meno sviluppate, come, ad esempio, l'Apuania, la Maremma toscana, la Venezia Giulia; ma esistono altresì territori di comuni, nell'ambito della stessa provincia, e spesso territori in uno stesso comune, ove questi caratteri si manifestano evidentissimi e ben circoscritti, come è stato egregiamente dimostrato dalle indagini condotte dalla Consulta regionale, agricola e forestale della Liguria, indagini che hanno portato alla rivelazione di sperequazioni veramente preoccupanti e di contrasti fortemente stridenti fra territori tra di loro contigui, dove da una

parte la popolazione vive in condizioni di benessere e di civiltà, mentre dall'altra vive in mezzo agli stenti, alla miseria, ai disagi, pronta ad abbandonare alla prima occasione la terra inospitale, divenuta scarsamente produttiva per carenza di strade, di acqua, di miglioramenti fondiari, di tutela igienica, di scuole ed in genere di tutte quelle elementari provvidenze che sono indispensabili per un sia pure semplice e modesto vivere civile.

Basterebbe ripetere nelle varie regioni d'Italia le indagini fatte dalla Consulta regionale agricola e forestale della Liguria per poter fornire al Comitato dei Ministri, che dovrà dichiarare e delimitare le zone depresse dell'Italia centro-settentrionale, i più sicuri elementi perché l'apprezzamento e le decisioni del Comitato stesso siano ispirati a quella realtà di fatto che è il presupposto di ogni giustizia distributiva.

La Commissione fa voti perché i criteri sopra espressi siano tenuti per guida dagli organi responsabili nel proprio lavoro e nelle proprie decisioni, senza che questi organi si lascino influenzare né da indirizzi e criteri diversi, che snaturerebbero l'identificazione del male da affrontare, né da pressioni politiche che cercassero di far deviare dalla giusta destinazione i già esigui fondi destinati a sollevare le sorti di popolazioni sofferenti, che hanno il diritto di ottenere dalla solidarietà nazionale l'attuazione di quegli urgenti provvedimenti che servano ad alleviarne i dolori e la miseria.

Il secondo comma dell'articolo 1 del testo approvato dalla Commissione identifica quali sono le opere straordinarie di pubblico interesse da eseguirsi nelle zone depresse dell'Italia centro-settentrionale. Tali opere comprendono quelle per « la sistemazione dei bacini montani, la bonifica, l'irrigazione, la trasformazione agraria, anche in dipendenza dei programmi per la riforma fondiaria, la viabilità minore, gli acquedotti e le relative fognature principali ».

L'articolo 1 del disegno di legge presentato dal Governo indicava che il provvedimento tendeva alla realizzazione di « *opere straordinarie di pubblico interesse* », e « *in modo particolare* nelle località economicamente depresse » dell'Italia centro-settentrionale. In sostanza, il disegno di legge governativo prevedeva che cogli stanziamenti messi a disposizione potessero eseguirsi opere straordinarie di pubblico interesse non solo e specialmente nelle località economicamente depresse, ma anche fuori di tali località.

La Commissione ha modificato tale disposizione con lo stabilire, in modo tassativo e non equivoco, che le opere straordinarie di pubblico interesse sopra indicate debbono essere eseguite *esclusivamente* nelle località ad economia depressa dell'Italia centro-settentrionale.

Inoltre, modificando il testo ministeriale, la Commissione ha ritenuto di sopprimere l'aggettivo *grandi* col quale venivano qualificati gli acquedotti compresi tra le opere da eseguire, intendendo con ciò consentire che possano essere compresi, tra queste stesse opere, anche gli acquedotti piccoli e medi.

Il terzo comma dell'articolo 1 nel testo della Commissione stabilisce che « per la esecuzione delle opere che, a norma delle leggi in vigore, sono in parte a carico degli enti locali, i finanziamenti a favore di questi ultimi sono assicurati dalla Cassa depositi e prestiti con preferenza assoluta su altri in armonia con quanto previsto dall'articolo 4 della legge ..... (Cassa per il Mezzogiorno).

Non v'è dubbio che questa disposizione faciliterà la realizzazione delle opere la cui spesa è parzialmente a carico degli enti locali; ed essa appare quindi quanto mai opportuna.

Per raggiungere il fine di facilitare le iniziative degli enti locali delle zone economicamente depresse del Centro-Nord per l'esecuzione delle opere alla cui spesa essi concorrono, il quarto comma dell'articolo 1, formulato dalla Commissione, stabilisce che « la inclusione di opere nel programma dei lavori importa l'applicazione del secondo comma dell'articolo 20 della legge 3 agosto 1949, n. 589, e l'estensione dei benefici previsti dall'articolo 13 della medesima legge in favore dei comuni e delle provincie dell'Italia meridionale e insulare ».

Il richiamato articolo 20 della legge 3 agosto 1949, n. 589, dispone: « Le disposizioni della presente legge, riguardanti i comuni dell'Italia meridionale ed insulare, sono applicabili anche ai territori dei comuni compresi nelle provincie di Frosinone e di Latina e nell'ex circondario di Cittaducale.

« Nel termine di un triennio dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministro per i lavori pubblici, di concerto col Ministro per l'interno e col Ministro per il tesoro, potrà, con proprio decreto, applicare tali disposizioni anche ai comuni dell'Italia centrale e settentrionale, sugli stanziamenti ad essi riservati, quando la situazione di tali comuni possa considerarsi simi-

lare a quella dei comuni del Mezzogiorno d'Italia ».

Con le disposizioni del quarto comma dell'articolo 1 del testo della Commissione, resta superata la necessità della emanazione del decreto del Ministro dei lavori pubblici previsto dal secondo comma del surriportato articolo 20, tutte le volte che nei programmi delle opere da eseguirsi in base alla legge in esame, ed approvati dal Comitato dei Ministri, siano inclusi i comuni ove le opere stesse si dovrebbero eseguire, perché la inclusione comporta, di pieno diritto, il riconoscimento che i comuni stessi trovansi in aree economicamente depresse e quindi in condizioni similari a quelle dei comuni del Mezzogiorno d'Italia. Tali comuni del Centro-Nord avranno, pertanto, diritto di ottenere che a loro favore siano estese le disposizioni tutte che la legge 3 agosto 1949, n. 589, prevede in favore delle località dell'Italia meridionale e insulare.

Il sesto comma dell'articolo 1 del testo della Commissione ha voluto espressamente specificare che « le indennità da corrispondere ai proprietari dei terreni espropriati in esecuzione dei programmi per la riforma fondiaria non rientrano fra le spese che devono essere sostenute con i finanziamenti previsti dall'articolo 3 ». La norma è stata inclusa anche nella legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno, ed ha lo specifico scopo di non assottigliare sensibilmente ed ulteriormente quei fondi che più volte abbiamo definito modesti, messi a disposizione per la esecuzione delle opere previste dalla legge in esame.

La Commissione ha voluto, tanto nel disegno di legge n. 1171 quanto in quello n. 1170, stabilire, in modo preciso e tassativo, che « restano fermi le attribuzioni e gli oneri dei Ministeri competenti per le spese, anche straordinarie, alle quali lo Stato provvede con carattere di generalità, al cui finanziamento vien fatto fronte mediante stanziamenti nei singoli stati di previsione dei Ministeri suddetti » (lavori pubblici e agricoltura e foreste). Si è inteso, dettandosi tale disposizione, fissare il principio che gli stanziamenti previsti da questa legge costituiscono capitolo straordinario nei due bilanci dei detti Ministeri, e soprattutto si è inteso stabilire che il fatto di avere per ciascun esercizio e per dieci anni la disponibilità di questi fondi straordinari per far fronte ai gravi, urgenti ed indilazionabili problemi riguardanti le zone ad economia depressa, non deve in alcun modo influire nel determinare una riduzione, anche se minima, dei programmi e dei relativi oneri che i Ministeri in questione, con carattere di generalità e continuità, prevedono annualmente nel quadro della normale azione di Governo.

Allo scopo di far sì che una delle notevoli facilitazioni accordate alla Cassa per il Mezzogiorno venga estesa anche alle zone depresse dell'Italia centro-settentrionale, la Commissione ha formulato e proposto l'ultimo comma dell'articolo 1, in virtù del quale è stabilito che « la erogazione dei contributi, dei sussidi e dei concorsi dipendenti dagli oneri di cui al comma primo, se prevista in forma continuativa, può essere effettuata in periodi di tempo abbreviati, capitalizzando le annualità al tasso che sarà annualmente fissato per le analoghe operazioni previste dall'articolo 4 della legge..... (Cassa per il Mezzogiorno) ». Tale facoltà consentirà di mettere a disposizione dei competenti Ministeri, per la esecuzione delle opere, un maggior volume di mezzi finanziari, il che è il più delle volte indispensabile per potere realizzare i programmi tracciati. Il tasso di capitalizzazione sarà quello che annualmente verrà determinato dal Consiglio d'amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno e approvato dal Ministro del tesoro.

* * *

Nell'esaminare l'articolo 2 del disegno di legge nel testo governativo, la Commissione ha rilevato la necessità di stabilire quale dev'essere l'organo ministeriale competente a predisporre e coordinare il programma delle opere da eseguire in ogni esercizio finanziario, ed ha formulato un nuovo articolo 2 così concepito: « I programmi delle opere da eseguirsi in ogni esercizio finanziario saranno predisposti e coordinati di concerto fra i Ministeri interessati per l'ammontare annuo di lire 20 miliardi e sottoposti all'approvazione di un Comitato di Ministri designati dal Consiglio dei Ministri » (primo comma).

Da tale formulazione risulta che la programmazione e il coordinamento sono attribuiti congiuntamente ai due Ministeri dei lavori pubblici e dell'agricoltura e delle foreste, mentre i programmi stessi dovranno essere sottoposti, così come avviene per quelli predisposti dal Consiglio di amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno, alla approvazione di un apposito Comitato dei Ministri, designato dal Consiglio dei Ministri.

La minoranza osserva che, in proposito, potrebbero sorgere dei conflitti di competenza o delle proposte di programmazione contrastanti, e si domanda chi dirimerà il

conflitto. È facile rispondere che quando anche un conflitto si determinasse, più che sulla competenza – la quale è chiaramente stabilita ed enunciata nel genere delle opere da eseguire, – sulla precedenza o sulla preferenza o sulla scelta del tipo tra varie opere da eseguire, tale conflitto sarà eliminato dal Comitato dei Ministri in sede di approvazione del programma.

D'altra parte il Parlamento, cui resta integra ogni possibilità di controllo sul potere esecutivo, potrà sempre intervenire, o in sede di approvazione dei competenti bilanci o in tutte le altre forme costituzionali in cui l'intervento stesso può realizzarsi, per controllare l'opera dei Ministeri, sia sotto il profilo delle decisioni adottate in sede di dichiarazione e delimitazione delle aree depresse del Centro-Nord, sia sotto quello del controllo e della critica dei programmi approvati o da approvare dal Comitato dei Ministri.

Il secondo comma dell'articolo 2 del testo governativo è stato modificato nel senso che la competenza per la emissione del decreto di dichiarazione a tutti gli effetti della pubblica utilità delle opere approvate, invece di essere attribuita congiuntamente ai due Ministeri, è attribuita separatamente a ciascun Ministro competente, secondo la natura dell'opera da eseguire, onde il secondo e terzo comma dell'articolo stesso vengono, nel testo della Commissione, così enunciati:

« Con decreto da emanarsi dal Ministro competente è dichiarata, a tutti gli effetti, la pubblica utilità delle opere approvate .

« Le opere stesse sono considerate indifferibili ed urgenti ai sensi e per gli effetti dell'articolo 71 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 ».

* * *

Quanto ai mezzi per fronteggiare la spesa per l'esecuzione delle opere, fissata in 20 miliardi annui e per dieci anni in 200 miliardi, l'articolo 3 determina in modo dettagliato quali sono i mezzi con i quali si fronteggerà la spesa dei 20 miliardi relativi all'esercizio finanziario 1950-51, mentre per gli esercizi successivi, fino a quello 1959-60, l'articolo stesso stabilisce che sarà provveduto allo stanziamento annuale di 20 miliardi, ripartito fra il Ministero dei lavori pubblici e quello dell'agricoltura e delle foreste in base ai programmi relativi alle opere previste per ciascun esercizio ed approvate dal Comitato dei Ministri.

Sostanzialmente, per questa parte, la Commissione ha adottato il testo governativo nella sua integrità.

* * *

Onorevoli Colleghi ! Non vi è dubbio che la maggioranza della Commissione, rendendosi conto dell'assoluta necessità di risolvere, sotto tutti gli aspetti, la grave situazione in cui si trovano anche le popolazioni delle località economicamente depresse dell'Italia centro-settentrionale, si è domandata se lo strumento legislativo approntato dal Governo e da essa modificato potesse permettere il deciso e rapido intervento dello Stato per l'esecuzione di quelle opere la cui realizzazione è premessa indispensabile per risolvere le tristi e delicate condizioni suddette.

Si deve dar atto che la Commissione, dominata da questa preoccupazione, ha cercato di apportare al testo del Governo quelle notevoli modifiche da noi rilevate per rendere lo strumento legislativo più atto ai fini da raggiungere.

Noi ci auguriamo che, in sede di esecuzione, le preoccupazioni della Commissione siano cancellate da una operante realtà, la quale, vincendo in modo determinato tutti gli ostacoli e tutte le remore di ordine amministrativo e burocratico, possa dare senza indugio alle popolazioni interessate la prova che esse non sono seconde ad altre nella precisa volontà del Governo di alleviarne le miserie ed i disagi.

ANGELINI, *Relatore per la maggioranza.*

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'Opposizione ha dato al sottoscritto il compito, veramente non facile, di stendere la relazione di minoranza sul disegno di legge relativo all'esecuzione di opere di pubblico interesse nelle zone economicamente depresse dell'Italia settentrionale e centrale. Compito non facile perché, secondo noi, ci troviamo di fronte ad un disegno di legge dal quale, anche con migliore buona volontà, non è possibile trarne uno strumento legislativo adeguato e comunque atto a realizzare gli scopi che si intendono raggiungere.

Invero, perché una legge per l'esecuzione di opere pubbliche sia efficacemente operante, occorre che stabilisca chiaramente *dove*, *cosa*, *come* si vuole costruire. Cioè stabilire in maniera inequivocabile gli obbiettivi che si vogliono realizzare, in modo che gli organi esecutivi incaricati di tradurre in pratica i comandamenti della legge, non abbiano dubbi, o peggio ancora siano costretti a sopperire con il loro giudizio – che alle volte può tramutarsi in arbitrio – quello che nella legge manca.

Ora nel presente disegno di legge, tenuto conto anche delle lievi modifiche apportate dalla Commissione speciale, nessuna delle tre condizioni richieste è stata sodisfatta.

Infatti la prima domanda che ci dobbiamo porre – onorevoli colleghi – è la seguente: in quali regioni d'Italia deve operare questo disegno di legge che siamo chiamati ad approvare? Risponde a ciò il primo comma dell'articolo 1 nella dizione modificata della Commissione: « nelle località economicamente depresse » dell'Italia centro-settentrionale. E quali sono queste zone? Cosa si intende per zona economicamente depressa? È zona economicamente depressa la Maremma toscana con i suoi problemi di bonifica, di acquedotti, ecc.? O è zona economicamente depressa Milano con la Breda, la Caproni, la Isotta Fraschini, la Ducati in smobilitazione? E chi lo sa?

In sede di Commissione, per quanto si sia discusso, nessuno è riuscito a darne una spiegazione sodisfacente, e tanto meno a trovare una dizione che potesse essere di guida certa, al potere esecutivo, che deve pur applicare la legge, se si vuole veramente che essa divenga praticamente operante. A meno che non si miri, invece, ad aumentare il già ponderoso volume di leggi, tipo quella 23 aprile 1949, n. 165, destinate a restare lettera morta.

La Commissione ha creduto di superare l'ostacolo, aggiungendo il seguente quinto comma all'articolo 1: « La dichiarazione e la delimitazione di zona depressa è fatta dal Comitato dei ministri di concerto col ministro del tesoro ». Essa ha così risolto il problema scaricandolo sul Comitato dei ministri, cioè non risolvendolo. Peggio ancora, spogliando il potere legislativo di quello che è un suo specifico attributo, per demandarlo al potere esecutivo. Ma quale sarà il criterio direttivo che guiderà il Comitato dei ministri per emettere la dichiarazione di zona economicamente depressa?

La legge su questo punto tace. E allora sarà facile prevedere cosa praticamente succederà. Per il ministro dell'agricoltura e delle foreste, saranno zone economicamente depresse tutte quelle nelle quali vi sono da fare le bonifiche, le trasformazioni agrarie e la sistemazione dei bacini montani; per il ministro dei lavori pubblici saranno zone economicamente depresse tutte quelle invece nelle quali devono costruirsi le strade, gli acquedotti e le fognature; per il ministro del tesoro invece, di regola, non vi saranno affatto zone economicamente depresse. Chi conosce la prassi burocratica dei nostri Ministeri sa cosa ciò significa. Si apre così la via a dei conflitti di competenza; cosicché prima che codesti dicasteri riescano a trovare fra di loro un accordo, ne passerà di acqua sotto i ponti; e intanto la legge resterà del tutto inoperante. Senza dire inoltre che lasciare al potere esecutivo, un tale margine di giudizio, significa aprire la via, se non all'arbitrio, certamente all'ingiustizia.

Resta così dimostrato che a questo disegno di legge manca il requisito principale: cioè l'indicazione precisa delle regioni d'Italia nelle quali dovrebbe operare.

Ma anche l'altro obiettivo, quello di *cosa* si vuol costruire con questo disegno di legge,

è poco chiaro, e scarsamente precisato nel disegno di legge stesso.

È evidente la necessità, perchè una legge di questo tipo sia praticamente applicabile, che la *cosa* che si vuol costruire sia adeguata alle somme che sono disponibili per la costruzione stessa.

Esaminiamo ora come su questi due punti è articolato il disegno di legge.

« Le opere di cui al comma precedente « comprendono quelle per la sistemazione « dei bacini montani, la bonifica, l'irrigazione, « la trasformazione agraria, anche in dipen- « denza della riforma fondiaria, la viabilità « minore, gli acquedotti e relative fognature « principali ».

Così il comma secondo dell'articolo 1 nel testo della Commissione.

In corrispettivo, per l'esecuzione di queste opere l'articolo 3 fissa uno stanziamento di lire venti miliardi all'anno per dieci anni, vale a dire per un totale di 200 miliardi.

Ora confrontando i due termini, le opere da costruire e gli stanziamenti proposti, risulta evidente la enorme sproporzione, fra quello che si vuol fare e i mezzi che si hanno a disposizione.

I soli acquedotti che si devono costruire nelle zone depresse del centro-nord dell'Italia assorbono oltre la metà delle somme disponibili.

E quali bonifiche, quali trasformazioni fondiarie, quali irrigazioni, quali sistemazioni dei bacini montani, quali strade, quali fognature è possibile eseguire con il resto delle somme a disposizione ?

È evidente che si imporrà allora una scelta. E chi sceglierà ? Come si sceglierà ? Quali opere avranno la precedenza e quali saranno le sacrificate ? La legge tace su questo punto e si limita a rimettere completamente la programmazione al Comitato dei ministri, cioè al potere esecutivo, il quale svincolato persino dalla guida di un qualisasi criterio direttivo, fissatogli dal potere legislativo, si riterrà libero nella scelta: la quale scelta per tal modo, sarà il più delle volte influenzata da pressioni politiche di interesse particolaristico, che ancor quando siano legittime, considerate per se stanti, non sono meno dannose per lo sviluppo e l'esecuzione di un armonico ed organico piano generale unitario.

Nessuna norma quindi è contenuta nel disegno di legge che indichi, con precisione e chiarezza, l'obiettivo che si vuol raggiungere, ed in conseguenza quali sono le opere che si vogliono e si possono costruire con i mezzi che il disegno di legge stesso mette a disposizione del potere esecutivo.

Non minori difficoltà di interpretazione presenta il disegno di legge quando si passi ad esaminare come e quali organi statali provvederanno all'esecuzione delle opere.

L'articolo 1, primo comma, si limita a stabilire che: « A partire dall'esercizio finanziario 1950-1951 e fino all'esercizio 1959- « 1960 incluso, i Ministeri dei lavori pubblici « e dell'agricoltura e delle foreste, provvede- « ranno nell'ambito delle rispettive competenze e sostenendo gli oneri previsti a carico « dello Stato dalla legislazione vigente, a far « eseguire opere straordinarie di pubblico « interesse... ».

Quindi gli organi esecutivi sono il Ministero dell'agricoltura e delle foreste e il Ministero dei lavori pubblici che dovranno intervenire nell'ambito delle rispettive competenze. Ma se lo stabilire la competenza sulla carta sembra facile, all'atto pratico è tutt'altra cosa.

In base alla legislazione vigente, richiamata nel disegno di legge, ed in forza della quale si devono costruire le opere, vi sono delle categorie di lavori, come le strade, gli acquedotti, le linee di distribuzione dell'energia elettrica, che possono contemporaneamente essere rivendicate alla competenza di tutti e due i Ministeri. Chi dirimerà il conflitto ? Come si armonizzerà, o meglio si inserirà questo disegno di legge, con tutta la vecchia legislazione, così eterogenea e già di così difficile applicazione di per se stessa ?

Sono tutti interrogativi ai quali non si è potuto dare neanche in sede di Commissione un'adeguata risposta.

In Commissione fu invece prospettata una soluzione che consisteva nel costituire, anche per le zone economicamente depresse del centro-nord, una sezione della costituenda Cassa per il Mezzogiorno.

Ma la preoccupazione, condivisa in parte anche dall'opposizione, di considerare il Mezzogiorno come questione a sé stante, con i suoi specifici problemi politici, amministrativi, economici, culturali, che gli dànno una propria ed inconfondibile caratteristica, hanno fatto cadere la suddetta proposta.

Onorevoli Colleghi ! Ci sembra di avervi dimostrato, sia pure succintamente, che il disegno di legge che ci è sottoposto per l'approvazione, manca delle caratteristiche principali senza delle quali esso non potrà diventare operante.

Ripetiamo, nessuno ha saputo indicare *dove* questa legge dovrà essere applicata, *cosa e come* si potrà costruire con essa.

In queste condizioni, non è stato possibile, all'opposizione, potervi proporre delle modifiche tali che rendessero il disegno di legge, a suo giudizio, meritevole di approvazione.

La proposta che noi vi facciamo è quella di ritornare al Governo il disegno di legge, con l'invito che esso, voglia, nel minor tempo possibile, sottoporre alla Camera una serie di provvedimenti, per ciascuna zona che si ritiene economicamente depressa del centro-settentrione d'Italia, come la Maremma toscana, l'Apuania, la Venezia Giulia, ecc. ecc., in modo che ogni singolo provvedimento contenga nelle linee generali le opere che si ritengono di eseguire nelle rispettive zone, il piano finanziario, con i relativi stanziamenti, l'organo amministrativo che deve provvedere all'esecuzione delle opere.

Solo così sarà possibile formare degli strumenti legislativi seri nei quali – essendo ben precisati gli obbiettivi da raggiungere in uno ai mezzi adeguati per raggiungerli – essi saranno capaci di produrre quei risultati per i quali la Camera è chiamata a legiferare.

In questo senso l'opposizione si riserva di presentare all'approvazione della Camera un apposito ordine del giorno che riassuma le proprie conclusioni.

MATTEUCCI, *Relatore di minoranza.*

DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO

ART. 1.

Indicazione delle opere.

A partire dall'esercizio finanziario 1950-51 e fino all'esercizio 1959-60 incluso, i Ministeri dei lavori pubblici e dell'agricoltura e delle foreste provvederanno, nell'ambito delle rispettive competenze, alla esecuzione di opere straordinarie di pubblico interesse in regioni e provincie della Repubblica diverse da quelle indicate nell'articolo 2 della legge . . . . . relativa alla costituzione della « Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale » ed in modo particolare nelle località economicamente depresse.

Le opere di cui al comma precedente comprendono quelle di bonifica, irrigazione, trasformazione agraria, sistemazione dei bacini montani, viabilità minore, grandi acquedotti e relative fognature, il tutto anche in dipendenza dei programmi per la riforma fondiaria.

DISEGNO DI LEGGE
DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Indicazione delle opere.

A partire dall'esercizio finanziario 1950-51 e fino all'esercizio 1959-60 incluso, i Ministeri dei lavori pubblici e dell'agricoltura e delle foreste provvederanno, nell'ambito delle rispettive competenze e sostenendo gli oneri previsti a carico dello Stato dalla legislazione vigente, a fare eseguire opere straordinarie di pubblico interesse nelle località economicamente depresse delle regioni e provincie della Repubblica diverse da quelle indicate nell'articolo 2 della legge..... relativa alla costituzione della « Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nel l'Italia meridionale ».

Le opere di cui al comma precedente comprendono quelle per la sistemazione dei bacini montani, la bonifica, l'irrigazione, la trasformazione agraria, anche in dipendenza dei programmi per la riforma fondiaria, la viabilità minore, gli acquedotti e relative fognature principali.

Per la esecuzione delle opere, che, a norma delle leggi in vigore, sono in parte a carico degli enti locali, i finanziamenti a favore di questi ultimi sono assicurati dalla Cassa depositi e prestiti con preferenza assoluta su altri in armonia a quanto previsto dall'articolo 4 della legge.....

L'inclusione di opere nel programma dei lavori importa l'applicazione del secondo comma dell'articolo 20 della legge 3 agosto 1949, n. 589, e l'estensione dei beneficî previsti dall'articolo 13 della medesima legge in favore dei comuni e delle province dell'Italia meridionale e insulare.

La dichiarazione e la delimitazione di zona depressa è fatta dal Comitato dei ministri di concerto col ministro per il tesoro.

Le indennità da corrispondere ai proprietari dei terreni espropriati in esecuzione dei programmi per la riforma fondiaria non rientrano fra le spese che devono essere sostenute con i finanziamenti previsti dall'articolo 3.

Restano fermi le attribuzioni e gli oneri dei Ministeri competenti per le spese, anche straordinarie, alle quali lo Stato provvede con carattere di generalità, al cui finanziamento vien fatto fronte mediante stanzia-

ART. 2.

Approvazione delle opere e dei programmi di spesa.

Le opere di cui all'articolo 1 ed i relativi programmi di spesa, per l'ammontare annuo di lire 20 miliardi, sono coordinati da un Comitato di Ministri designato dal Consiglio dei Ministri.

Con decreti da emanarsi, di concerto, dai Ministri per i lavori pubblici e per l'agricoltura e le foreste, è dichiarata, a tutti gli effetti, la pubblica utilità delle opere progettate. Le opere stesse sono considerate indifferibili ed urgenti ai sensi e per gli effetti dell'articolo 71 della legge 25 giugno 1865, n. 2359.

ART. 3.

Finanziamento delle opere.

Nell'esercizio finanziario 1950-51 si farà fronte alla spesa per l'esecuzione delle opere di cui all'articolo 1 con prelievo della quota parte della somma di 55 miliardi spettante alle regioni e provincie di cui allo stesso articolo 1 e contemplata dall'articolo 18 della legge 23 aprile 1949, n. 165; tale quota parte, da prelevarsi dal conto speciale (fondo lire) di cui all'articolo 2 della legge 4 agosto 1948, n. 1108, viene determinata nella somma di lire 12.059.313.000.

Per la differenza occorrente per raggiungere l'importo di 20 miliardi, e cioè per lire 7.940.687.000, sarà provveduto con stanziamento di pari somma a carico del bilancio del Ministero del tesoro per l'esercizio 1950-51. A tale spesa si farà fronte con quota parte delle maggiori entrate derivanti dai seguenti provvedimenti:

legge . . . . . concernente l'elevazione al 76 per cento della quota spettante all'Erario sul provento lordo del monopolio dei tabacchi;

legge . . . . . recante aumento dei canoni demaniali sulle concessioni di derivazioni d'acqua;

menti nei singoli stati di previsione dei Ministeri suddetti.

L'erogazione dei contributi, dei sussidi e dei concorsi dipendenti dagli oneri di cui al comma primo, se prevista in forma continuativa, può essere effettuata in periodi di tempo abbreviati, capitalizzando le annualità al tasso che sarà annualmente fissato per le analoghe operazioni previste dall'articolo 4 della legge.....

ART. 2.

Approvazione delle opere e dei programmi di spesa.

I programmi delle opere da eseguirsi in ogni esercizio finanziario saranno predisposti e coordinati di concerto fra i Ministeri interessati per l'ammontare annuo di lire 20 miliardi e sottoposti all'approvazione di un Comitato di ministri designato dal Consiglio dei ministri.

Con decreto da emanarsi dal ministro competente è dichiarata, a tutti gli effetti, la pubblica utilità delle opere approvate.

Le opere stesse sono considerate indifferibili ed urgenti ai sensi e per gli effetti dell'articolo 71 della legge 25 giugno 1865, n. 2359.

ART. 3.

Finanziamento delle opere.

Identico.

Per la differenza occorrente per raggiungere l'importo di 20 miliardi, e cioè per lire 7.940.687.000, sarà provveduto con stanziamento di pari somma a carico del bilancio del Ministero del tesoro per l'esercizio 1950-51. A tale spesa si farà fronte con quota parte delle maggiori entrate derivanti dalla elevazione dal 75 per cento al 76 per cento della quota spettante all'erario sul provento lordo del monopolio dei tabacchi, nonchè dai seguenti provvedimenti:

soppresso;

decreto-legge 11 marzo 1950, n. 50, recante modificazioni al regime fiscale degli olii minerali, dei surrogati del caffè, dello zucchero e degli altri prodotti zuccherini e degli olii di semi, alle imposte di consumo sul caffè e sul cacao ed ai dazi doganali sulle droghe;	decreto-legge 11 marzo 1950, n. 50;
decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1950, n. 51, concernente i prezzi di vendita al pubblico di tabacchi lavorati nazionali;	*identico;*
decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1950, n. 52, concernente i prezzi di vendita al pubblico delle pietrine focaie;	*identico;*
decreto ministeriale 10 marzo 1950, concernente i prezzi di vendita al pubblico di sigarette di produzione estera;	
decreto ministeriale 10 marzo 1950, concernente il prezzo di vendita al pubblico dei fiammiferi;	*identico;*
decreto ministeriale 1° agosto 1949, concernente variazioni d'imposta e prezzi di vendita dei fiammiferi.	*identico.*
A partire dall'esercizio finanziario 1951-52, in ciascuno degli esercizi finanziari fino a quello 1959-60 incluso, sarà stanziata la somma complessiva di 20 miliardi ripartita fra il Ministero dei lavori pubblici e quello dell'agricoltura e delle foreste in relazione ai programmi relativi alle opere di cui all'articolo 1.	*Identico.*
DISPOSIZIONI FINALI	DISPOSIZIONI FINALI
ART. 4.	ART. 4.
Con decreti del Ministro per il tesoro sarà provveduto alle variazioni di bilancio necessarie per l'attuazione della presente legge.	*Identico.*
ART. 5.	
La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.	*Soppresso.*