

# SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 1589-A)

## RELAZIONE DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE ANGELO DE LUCA)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

di concerto col Ministro del Bilancio

e col Ministro del Tesoro

NELLA SEDUTA DELL'8 GIUGNO 1961

Comunicata alla Presidenza il 24 marzo 1962

Integrazioni e modifiche della legge 26 novembre 1955, n. 1177,  
sui provvedimenti straordinari per la Calabria

ONOREVOLI SENATORI. — Ognuno di noi ricorda i drammatici momenti che la Calabria attraversò nel 1955 quando un'alluvione di eccezionale portata si rovesciò su quella regione provocando inondazioni, frane, crolli di abitazioni, di ponti, di chiese, interruzioni stradali, asportazioni di terreno eccetera con conseguenti e dolorose vittime umane.

La Nazione intera visse quelle giornate di trepidazione in commovente spirito di solidarietà e il Governo, dopo aver provveduto alle opere di pronto soccorso e di primo intervento, presentò al Parlamento un disegno di legge recante provvedimenti straordinari per la Calabria.

In realtà l'alluvione richiamata fu l'azione esterna eccezionale che operò sinistramente in un organismo dalle eccezionali e permanenti condizioni patologiche e fu nello stesso tempo il lampo che mostrò con chiara, anche se sinistra luce le condizioni disastrose della regione calabrese.

Furono rese chiaramente evidenti le condizioni orogeologiche della regione, la straordinaria franosità e instabilità del suolo, il disordine idrogeologico delle sue terre, i disboscamenti, l'inesistenza di ogni opera di difesa.

Il Parlamento approvò rapidamente il disegno di legge e la straordinarietà dei provvedimenti in esso previsti si concretò nella predisposizione di norme per la formazione di un piano organico atto ad eliminare le cause dei fatti conseguenti a eventi eccezionali quali la richiamata alluvione con lo stanziamento di 204 miliardi da erogarsi in 12 esercizi a partire dal 1955-56.

Ci si trovava però innanzi tutto di fronte a problemi di per se stessi gravi e di difficile soluzione.

La tecnica non aveva ancora sperimentato in grande stile un'azione tendente a consolidare un suolo labile creando una difesa sufficientemente permanente.

Mancava inoltre la conoscenza esatta e approfondita anche cartografica della regione; mancavano i dati geologici e idrogeologici.

E se gli interventi dovevano essere organici e sufficienti, occorreva redigere e pro-

grammare un piano di azione vasto e coordinato.

L'orientamento immediato per raggiungere lo scopo anzidetto fu quello di un'azione unitaria, da compiersi per bacini idrografici.

Tenendo conto della natura geologica del territorio, della sua profonda sconnessione e dei gravi dissesti dei suoi rilievi e di un processo evolutivo in atto svolgentesi su scala geologica, che trascende il tempo raccorciato, e presumendo quindi in ordine a tale processo che gli interventi, per quanto ingenti e opportunamente scelti, non avrebbero potuto impedire ulteriori rotture di equilibri poco stabili, ci si convinse che l'intervento dovesse essere configurato come opera di rallentamento e di attenuazione, sia nei confronti dei fenomeni ricorrenti più improvvisi ed appariscenti, sia di quelli lenti e continui che danno luogo a gravi conseguenze economiche e sociali.

Si ravvisò inoltre in Calabria, più che in altre regioni, la stretta connessione tra i problemi della conservazione del suolo e quello dello sviluppo economico specialmente per la riscontrata alta quota di terreni a scarsa attitudine agraria, per la necessità di assicurare un equilibrio fra la popolazione e l'attività culturale più adeguata alle caratteristiche geomorfologiche della regione e considerando che il potenziamento dell'agricoltura è condizione per la realizzazione di determinate opere di sistemazione e contribuisce alla conservazione e al consolidamento degli interventi.

Considerando ancora la fondamentale distorsione strutturale derivante dalla quasi totale assenza di attività economiche diverse da quelle agricole, apparve necessario in concomitanza con la valorizzazione agricola incentivare altre attività anche allo scopo di alleggerire la massa degli addetti all'agricoltura.

Da queste considerazioni emerse la conclusione di considerare i problemi della Calabria con visione organica ed unitaria e di inquadrare i problemi e le attività indispensabili, derivanti dall'applicazione della legge, nella più ampia prospettiva di un assetto strutturale della Regione.

E iniziando dai problemi della difesa e della conservazione del suolo si cominciò a classificare i bacini idrografici sulla base delle caratteristiche fisiche degli elementi economico-sociali connessi.

Furono individuati 83 bacini e ne fu fatto l'aggruppamento in 5 classi:

*1ª classe.* — Bacini richiedenti nel complesso codesti interventi:

n. 21 con 370.397 Ha pari al 24,5 per cento della superficie regionale.

*2ª classe.* — Bacini mediamente dissestati, con esigenze sistematorie notevoli ai fini della difesa di zone vallive o per la conservazione delle strutture produttive:

n. 31 con 678.259 Ha pari al 44,9 per cento della superficie regionale.

*3ª classe.* — Bacini molto dissestati con interventi tecnicamente ed economicamente possibili:

n. 13 con 140.361 Ha pari al 9,3 per cento della superficie regionale.

*4ª classe.* — Bacini mediamente dissestati a tono produttivo mediocre, a limitati insediamenti civili, meritevoli di interventi per determinati fini sistematori locali:

n. 15 con 218.064 Ha pari al 14,4 per cento della superficie regionale.

*5ª classe.* — Bacini molto dissestati con interventi difficili, da attuare in rapporto a situazioni di emergenza per la difesa di particolari interessi pubblici:

n. 7 con 103.999 Ha pari al 6,9 per cento della superficie regionale.

Nella situazione strutturale dell'agricoltura calabrese, i problemi della sua valorizzazione sono stati delineati nella possibilità di trasformazione delle strutture esistenti e nel miglioramento della produttività degli ordinamenti in atto.

Si è affrontato il problema dei consolidamenti e dei trasferimenti degli abitati assicurandosi:

1) per i consolidamenti, che sia accertato il permanere delle condizioni fisiche ed economiche sociali favorevoli all'esistente insediamento e alle caratteristiche e dimensioni raggiunte;

2) per le ricostruzioni parziali, che siano riconosciute all'ambiente fisico nel quale dovrà realizzarsi il nuovo insediamento le prospettive della futura consistenza di esso in relazione agli aumenti naturali di popolazione, ai prevedibili movimenti migratori, alla dinamica economica, allo scopo di assicurare ai nuovi nuclei dimensioni idonee e adeguate possibilità di sviluppo;

3) per i trasferimenti determinati dalla impossibilità di trovare nell'ambito della vecchia ubicazione condizioni fisiche sicure oppure dalla esigenza di costruire per la popolazione da trasferire una nuova base di vita economica, di procedere con cautela e gradualità per trarre insegnamento e norme dalle realizzazioni eseguite trattandosi di opere eccezionali che investono tutti gli aspetti della vita civile.

E poichè la situazione oroidrografica della Calabria ha sempre condizionato lo sviluppo delle reti stradali, escludendo le grandi direttrici di traffico — il cui problema esula dal contenuto del piano — si è pensato al problema della rete minore agricola come rientrante tra i settori di intervento, nel suo aspetto globale in riferimento alla necessità dei vari tipi di agricoltura per assicurare un servizio soddisfacente alle nuove strutture agricole.

Per i servizi civili, specie per quelli idrici e di elettricità, si sono previste le integrazioni necessarie onde assicurare il necessario fabbisogno in relazione alle esigenze dell'agricoltura.

Infine si rilevò e fu messa in evidenza l'importanza fondamentale che riveste — per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal piano — l'attuazione di un programma di assistenza tecnica e di addestramento professionale razionalmente impostato, nonchè di istruzione e qualificazione professionale, sia nel campo diretto dell'agricoltura, sia per la riconversione di aliquote addette a tale attività verso nuove fonti di occupazione.

Richiamate le premesse e l'impostazione dei settori applicativi della legge, facciamo il punto sulla situazione attuale.

La legge speciale per la Calabria approvata dal Parlamento nel 1955 è ormai en-

trata nel suo sesto anno di applicazione. La durata della legge è prevista in 12 anni a partire dall'esercizio 1955-56 e quindi il termine di applicazione dovrebbe scadere con l'esercizio 1966-67.

Lo stanziamento previsto di 204 miliardi va messo in relazione con la somma totale programmata, con quella relativa ai programmi fin qui elaborati ed approvati, con le somme stanziare nel bilancio dei singoli esercizi, con le somme impegnate, con le somme erogate.

In tal modo si possono acquisire quegli elementi, ricevere quelle percezioni che permettono di dare un giudizio su quanto finora è stato fatto e di dare attendibili indicazioni sul cammino da compiere, sui tempi e sui modi di tale cammino.

L'analisi comparativa delle cifre va evidentemente fatta insieme a quella delle procedure seguite, degli organi e degli uffici, degli organismi preposti all'attuazione della legge allo scopo di compiere un esame critico, anche se sintetico, sufficiente comunque a fornire elementi di valutazione, suggerimenti atti ad eliminare inconvenienti, a snellire l'iter applicativo, ad accrescere il rendimento tecnico — economico degli stanziamenti.

Il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno approvò il piano il 27 febbraio 1957, decidendo innanzi tutto di accantonare il 15 per cento delle assegnazioni previste per costituire un fondo di riserva allo scopo di fronteggiare i maggiori bisogni che emergeranno dalla compiuta esperienza e dai definitivi piani organici.

La Cassa per il Mezzogiorno provvede, in base all'articolo 7 della legge 26 novembre 1955, n. 1177, di intesa col Comitato costituito presso il Provveditorato regionale alle opere pubbliche, alla redazione di un piano regolatore di massima approvato poi dal Comitato dei ministri per il Mezzogiorno.

#### PIANO DI RIPARTIZIONE DELLE SPESE

##### A) Studi e ricerche

(Piano regolatore di massima e piano di sviluppo economico - Studi

topografici, geologici, geotecnici, idrologi e idraulici - Ricerche idriche sotterranee - Studi dei laghetti collinari - Studi pedologici - Indagini economico agrarie - Sperimentazioni agrarie - Sistemazioni tipo di bacini - Piani per lo sfruttamento dei beni silvo pastorali - Studi tecnici ed economici per singoli bacini) . . . . . (milioni) 2.700

B) Assistenza tecnica e addestramento professionale . . . . . 2.600

C) Istruzione e qualificazione professionale . . . . . 10.700

D) Opere di conservazione del suolo

(di prevenzione e sistemazione frane - di arginazione delle acque nelle zone argillose - rimboschimenti - sistemazioni idraulico agrarie - sistemazione dei corsi d'acqua e di bonifica idraulica) . . . . . 78.000

E) Opere di valorizzazione agricola

(irrigazione, miglioramento fondiario) . . . . . 45.500

F) Consolidamenti e trasferimenti abitati . . . . . 17.000

G) Opere di potenziamento delle altre infrastrutture

(strade, acquedotti, linee elettriche) 17.000

TOTALE 173.500

Somma di riserva 30.500

204.000

La fase di avviamento si è svolta risentendo delle difficoltà intrinseche inerenti all'essenza del problema da affrontare e alla mancanza di elementi conoscitivi sufficientemente approfonditi della situazione della regione necessari per redigere un piano organico di provvidenze relative a quanto stabilito dalla legge.

Si è trattato ancora di predisporre ed organizzare gli uffici periferici, previsti dalla legge, quale prima strumentazione esecutiva di progettazione e direzione dei lavori e di organizzare le imprese e i cantieri di at-

## LEGISLATURA III - 1958-62 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tuazione di opere in se stesse non normali e complesse.

Come si è visto il territorio della Calabria interessato all'applicazione della legge 1177, diviso in 83 bacini, occupa una superficie di 1.511.071 Ha, pari a due terzi circa dell'intero territorio regionale. Per n. 26 bacini o gruppi di bacini aventi una estensione complessiva di 568.000 ha. sono stati elaborati progetti generali di massima mentre si dispone anche di progetti esecutivi per altri 300 mila ha.

Le programmazioni annuali sono state eseguite con ritmo regolare e soddisfacente ed esse raggiungono i seguenti importi complessivi:

14 miliardi		fino al giugno	1957
44	»	»	»
77	»	»	»
100	»	410 milioni	»
133	»	»	»
176	»	732 milioni	»

Gli impegni assunti per appalti di opere, contributi eccetera sono stati:

5 miliardi	502 milioni	fino al giugno	1957
23	»	306	»
40	»	722	»
63	»	926	»
85	»	520	»

Gli impegni assunti per le sole opere di difesa del suolo ammontano a quest'ultima data a circa 50 miliardi.

Essi sono a fronte dei seguenti stanziamenti stabiliti dalla Legge:

22 miliardi	fino al giugno	1957
38	»	»
56	»	»
74	»	»
85	»	»
104	»	»

Le erogazioni effettive per lavori, contributi e sussidi si sono susseguite con ritmo crescente. Esse sono:

861 milioni	fino al giugno	1957
5 miliardi	975 milioni	»
16	»	»
30	»	»
43	»	»

Per le sole opere di difesa del suolo le somme erogate per lavori eseguiti ammontano a circa 27 miliardi.

L'analisi della genesi della legge, della sua natura, della interpretazione applicativa espressa e sancita nel piano regolatore, dell'applicazione fin qui fattane ha mostrato e messo in evidenza le difficoltà intrinseche su richiamate che hanno costituito il substrato di un lento cammino di realizzazione.

Non c'è dubbio che un elemento di non rapido cammino è costituito dall'applicazione dell'articolo 9 secondo il quale i progetti esecutivi sono approvati dal Consiglio di Amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno « d'intesa » col Comitato di coordinamento.

Questa formula evanescente non ha potuto finora trovare applicazione che in un sol modo. E il modo è stato il seguente.

Il Comitato di coordinamento esamina i progetti e li approva o li respinge. Ma tale approvazione è solo un'approvazione-parere perchè i progetti muniti di parere favorevole, e solo questi, vengono trasmessi alla Cassa e il Consiglio di Amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno procede all'esame e all'approvazione avente valore giuridico.

È evidente che il Comitato di coordinamento procede all'esame dei progetti dopo istruttoria fatta dai propri organi tecnici; è altrettanto evidente che la stessa procedura viene seguita dalla Cassa per il Mezzogiorno.

Ci si trova quindi di fronte a un doppio lungo esame che se può giovare alla migliore selezione e perfezione nella scelta, rappresenta un elemento di indubbio ritardo procedurale.

Nel primo esercizio 1955-56 sono stati approvati progetti per 1 miliardo e 161 milioni. Nel secondo, 1956-57 progetti per 3 miliardi e 435 milioni.

All'ottobre 1957 il Comitato aveva approvato progetti per 12 miliardi e 468 milioni e la Cassa progetti per 6 miliardi e 501 milioni appaltandone per 4 miliardi e 429 milioni.

## LEGISLATURA III - 1958-62 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dall'ottobre 1957 al maggio '58 il Comitato ha approvato progetti per 14 miliardi e 500 milioni e la Cassa per 13 miliardi e 592 milioni appaltandone per 12 miliardi e 535 milioni.

In complesso, al maggio 1958 dal Comitato sono stati approvati progetti per 26 miliardi e 974 milioni, dalla Cassa per 20 miliardi e 94 milioni e appaltati lavori per 16 miliardi e 963 milioni.

Durante l'esercizio 1958-59 il Comitato ha esaminato 141 progetti (su 160 pervenuti) implicanti l'importo di 17 miliardi e ne ha approvati 130 per 15,5 miliardi.

A sua volta il Consiglio di Amministrazione della Cassa ha approvato (di 130 progetti precedenti) 122 progetti per 14,1 miliardi. Di questi sono stati appaltati 115 progetti per l'importo di 10,3 miliardi.

Si osserva la tendenza verso la diminuzione del divario tra le somme dei progetti approvati dal Comitato di coordinamento e quelli approvati dalla Cassa.

In alcuni settori, peraltro, il divario sembra ancora alto.

Ad esempio risulterebbe che il complesso dei progetti presentati dai Consorzi di bonifica è stato approvato per l'importo pari all'87 per cento ad opera del Comitato e solo 59 per cento dalla Cassa.

È vero che, specie negli ultimi tempi si sono sempre più intensificati i rapporti tra il Comitato di coordinamento e la Cassa anche nel corso delle istruttorie per l'approvazione dei progetti instaurando anche l'uso di scambio di vedute personali fra funzionari incaricati di compiere le istruttorie stesse.

È anche da considerare che furono presi accordi affinché gli interventi del Comitato fossero di carattere più generico e guardassero, oltre alla legittimità dell'intervento progettato, la impostazione della soluzione prospettata più che i dettagli particolari.

Tuttociò allo scopo di rendere più spedite le fasi preparatorie e conclusive dell'approvazione. Tuttavia è indubbio che non sempre si sono mostrati efficaci tali accorgimenti o per lo meno non sempre hanno ridotto congruamente le difficoltà ed i tempi.

\* \* \*

Il quadro generale che si è creduto offrire agli Onorevoli colleghi, mostra le dimensioni e la complessità del problema fondamentale e di quelli connessi affrontati con la Legge 1177.

Emerge da esso innanzitutto che l'iter applicativo della legge, lentissimo all'inizio, si è svolto con ritmo sempre più accelerato, anche se non ancora si raggiunge una situazione soddisfacente. Dalle programmazioni, alle progettazioni, agli appalti, alle effettive esecuzioni di lavori e di opere il grado di soddisfazione che si può esprimere è di ordine inverso e decrescente. Occorre a questo proposito ancora considerare che le erogazioni comprendono anche le anticipazioni e che, quindi, tenendo conto di ciò la consistenza dei lavori effettivamente eseguiti si riduce ancora.

È vero però, d'altra parte, che una parte delle erogazioni è relativa a contributi dati per opere di competenza privata e che quindi incidono sugli esercizi:

		Opere pubbliche	Opere di competenza privata	Totale
1956	milioni	300	800	1.100
1957	»	1.100	3.300	4.400
1958	»	4.700	5.300	10.000
1959	»	7.700	6.900	14.600
Totale	milioni	13.800	16.300	30.100

Quanto detto finora costituisce inoltre la premessa e la giustificazione del provvedimento legislativo che è sottoposto al vostro esame e che è stato oggetto di esame approfondito da parte della 5<sup>a</sup> Commissione. Questa anzi ha voluto corroborare la sua disamina con gli elementi che sono stati forniti dal Ministro per il Mezzogiorno e le aree depresse onorevole Pastore, il quale ha illustrato ampiamente la situazione ed espresso il punto di vista del Governo in ordine al disegno di legge sollecitandone l'approvazione.

Il disegno di legge ha due scopi fondamentali: il primo è quello di predisporre uno stanziamento di 50 miliardi in aggiunta ai 204 stanziati dalla legge 1177.

Il secondo è quello di portare un elemento semplificativo nella complessa procedura di esame ed approvazione dei progetti.

Il disegno di legge sottoposto al nostro esame affronta innanzitutto il problema dello snellimento, dell'accelerazione delle procedure per giungere a una più rapida approvazione dei progetti e quindi a una più rapida esecuzione delle opere. A tal fine propone (articolo 2) che il Presidente del Comitato di coordinamento partecipi nell'approvazione dei progetti esecutivi al Consiglio di amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno, modificandosi così l'articolo 9 della legge 26 novembre 1955 n. 1177.

Non c'è dubbio che tale innovazione semplificatrice possa contribuire molto all'auspicato svolgimento rapido dell'*iter* di approvazione dei progetti.

Allo stato delle cose forse questo è quanto di meglio si possa fare. È evidente che la partecipazione del Presidente del Comitato nel Consiglio della Cassa debba avvenire con voto deliberativo, sia perchè si tratta di un organo deliberante sia in relazione alle finalità che si vogliono raggiungere.

Altre due innovazioni vengono proposte con l'articolo 1.

La prima riguarda l'integrazione del Comitato di Coordinamento stabilito dall'articolo 6 della legge 26 novembre 1955, n. 1177 mediante tre esperti designati uno per ciascuna provincia dalla Camera di commercio.

Occorre sottolineare la grande opportunità di tale norma che può far utilizzare proficuamente il contributo di esperti in materia così vasta e delicata.

La seconda innovazione consiste nel togliere la facoltà di voto deliberativo ai Presidenti delle Amministrazioni provinciali, al Presidente dell'Opera nazionale per la valorizzazione della Sila e al rappresentante della circoscrizione calabrese dell'associazione nazionale delle Bonifiche.

La giustificazione di tale norma si troverebbe nel fatto che gli Enti ai quali si riferiscono le rappresentanze anzidette sono indicati dalla Legge (articolo 12) quali concessionari delle opere previste dalla Legge stessa e ci sarebbe una incompatibilità morale col potere di deliberare l'approvazione delle opere stesse.

La giunta Consultiva per il Mezzogiorno e la Commissione dell'agricoltura mostrano forte perplessità di fronte a tale innovazione. Dicono esse testualmente:

« Se è vero, come rileva la relazione governativa al disegno di legge, che i predetti sono rappresentanti degli *Enti concessionari* delle esecuzioni delle opere, non è men vero che è la Cassa per il Mezzogiorno ad avere la piena titolarità giuridico-amministrativa della programmazione, dell'esecuzione e del controllo delle opere, ed al Consiglio di Amministrazione della Cassa non per questo è certo sottratta la competenza di deliberare in ordine alla programmazione, all'approvazione ed al controllo dei progetti esecutivi.

È appena il caso di rilevare, peraltro, che nel sistema ormai classico della dottrina generale del diritto dello Stato moderno (vedi G. Jellinek-V. E. Orlando) si è affermata, da tempo, la prassi democratico-giuridica dell'auto-amministrazione: sistema, cioè, di autorità statali miste, contenente in sé non soltanto un decentramento amministrativo mediante controllo degli interessati, ma altresì un controllo dell'auto-amministrazione democratica sull'Amministrazione burocratica ».

Questo parere si può condividere e meglio quindi sarebbe sopprimere l'innovazione proposta.

Non occorrono molte parole per rendere ragione della nuova somma che s'intende mettere a disposizione per i bisogni della Calabria.

Lo stanziamento aggiuntivo per l'importo complessivo di 50 miliardi è pertanto con facile evidenza giustificato dalla necessità di non lasciare l'opera poderosa iniziata allo stato limitato e parziale, o allo stato di incompiutezza. Il relatore pensa anzi che altri fondi saranno necessari ma di ciò si potrà discutere più compiutamente quando si potrà fare il punto completo sulla situazione, ossia alla fine del ciclo stabilito comprensivo della proroga che si andrà a stabilire con la presente Legge.

Lo stanziamento stesso è necessario sia fatto oggi per non interrompere la continuità delle programmazioni e degli impegni, tenendo conto anche che essi investono settori diversi e che per uno stesso settore si

ha spesso la necessità di fare affidamento anche su somme afferenti a esercizi futuri per ragioni di organicità e di integralità.

La copertura finanziaria del nuovo stanziamento è ampiamente assicurata dal gettito dell'addizionale pro-Calabria stabilita con la più volte citata legge n. 1177.

\* \* \*

Esposto contenuto nel disegno di legge, ritengo opportuno fare, a titolo personale, qualche proposta modificativa o integrativa.

Innanzitutto, per le interferenze evidenti delle sistemazioni montane e vallive della Regione col sistema viario e ferroviario, sarebbe utile l'inclusione di un rappresentante dell'Azienda delle Ferrovie dello Stato in seno al Comitato di coordinamento.

Inoltre è da esprimere l'avviso che la relazione al Parlamento da parte del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, concernente la situazione generale e particolare, che sia l'espressione completa dei risultati raggiunti e dei problemi insoluti e da risolvere comunque connessi alla legge n. 1177, debba essere presentata e discussa entro il 30 settembre 1966 e non entro il 30 settembre 1967.

In questo modo, è vero che non tutti gli elementi si potranno raccogliere perchè vi è ancora un anno di attività da compiere ma è anche vero che il Parlamento potrà — se lo riterrà necessario — adottare quei provvedimenti che non interrompano la continuità di un'azione anche eventualmente da proseguirsi con modifiche, riduzioni o ampliamenti.

Il Relatore ritiene che premessa di questa Relazione sia uno studio approfondito da compiersi dal Comitato di coordinamento sulle prospettive di sviluppo di tutta l'economia della Regione calabrese e delle connessioni di tale sviluppo con i provvedimenti base della legge n. 1177 che ne costituiscono il fondamento e la premessa. Il tutto, certo, nel quadro armonico dello sviluppo generale del Paese.

La Calabria, con la legge n. 1177, sta provvedendo a risolvere problemi essenziali, di base, quali presupposti indispensabili, non dilazionabili e non postponibili ad un Piano di

sviluppo. Ma è opportuno e utile approfittare della circostanza per inserire tale prospettiva di sviluppo economico-sociale generale fin da questo momento e pensare a rendere idonei ai nuovi compiti gli sperimentati organismi che hanno finora operato.

Ciò che si va facendo rappresenta le strutture di fondazione dell'edificio di sviluppo che si andrà a creare. Ciò è tanto più valido in quanto, molto opportunamente, alla legge n. 1177 è stata data fin dall'inizio, come ho richiamato, una interpretazione prospettica, di avvio legato e coordinato a una valorizzazione economica generale della Regione, anche se necessariamente limitato al settore — del resto fondamentale — dell'agricoltura e della preparazione professionale.

La programmazione che si andrà facendo con gli stanziamenti aggiuntivi deve avere più incisivamente presenti i collegamenti con l'azione futura.

A tale scopo, nella programmazione stessa occorre dare la prioritaria considerazione all'elemento umano come elemento di base che in passato ha subito la degradazione del suolo e quella economica e come quello che in avvenire dovrà essere l'elemento guida e fattore del superamento ambientale e fisico, economico e morale.

Non va trascurato l'aspetto applicativo che può rendere valida ed efficace la programmazione o ne può isterilire o addirittura annullare gli effetti. Anche i tempi e i modi di applicazione hanno la loro grande importanza.

È pertanto necessario innanzi tutto che sia sempre attuale e operante la volontà propulsiva di un lavoro coordinato e metodico.

Occorre perfezionare tecnicamente gli uffici periferici, occorre curare il settore operativo mobilitando idonee imprese e utilizzando idonei organismi di esecuzione dei progetti e delle opere.

Quanto alle progettazioni è assolutamente indispensabile e prioritario completare la progettazione generale inerente a tutti i bacini e coordinare le progettazioni particolari in modo da evitare sfasature, intemperatività e interferenze tra i vari lavori (ad esempio nei consolidamenti sono evidente-



mente connessi e vanno perciò coordinati i lavori di drenaggi, fognature, con quelli di pavimentazione, ecc.).

Onorevoli senatori, il presente disegno di legge è confortato dal parere approfondito e dettagliato della Giunta consultiva per il Mezzogiorno, che si riporta in allegato, e della Commissione dell'agricoltura del Senato, di analogo contenuto. L'estensore dei pareri anzidetti, senatore Militerni, ha lumeggiato esaurientemente i vari aspetti del provvedimento e la Commissione finanze e tesoro, in sede referente, l'ha ampiamente esaminato e discusso.

A nome di questa Commissione ho l'onore di invitarvi a dare al disegno di legge la vostra approvazione.

Angelo DE LUCA, *relatore*

ALLEGATO

**Parere della Giunta consultiva del Mezzogiorno sul disegno di legge n. 1589: « Integrazione e modifiche della legge 26 novembre 1955, n. 1177, sui provvedimenti straordinari per la Calabria »**

La difesa e la conservazione del suolo all'attività e al progresso della vita sociale in generale e dell'agricoltura in particolare, assurgono a problema primario in una Regione come la Calabria — Penisola della Penisola — periodicamente devastata da terremoti, maremoti e alluvioni, costantemente esposta alla rapina dei fiumi e torrenti a rapido decorso verso il Mare Jonio e Tirreno, giù per le ripide e brevi scoscese dagli altipiani e dai monti ai due mari che bagnano l'estremo lembo del Paese.

La soluzione di questo complesso problema ha sempre impegnato, spesso nel clima del dramma e della tragedia, le genti bruzie nella strenua ma non strumentata difesa del suolo. Un suolo che Giustino Fortunato già definì « sfasciame pendulo sul mare » e che non più tardi dello scorso anno, in una monografia della « Fondation Nationale des Sciences politiques relations internationales » di Parigi su « La Calabre, una Region sous-developpée de l'Europe Méditerranéenne » suggeriva a Jean Meyriat, addirittura, l'equazione tra « ostilità del mondo naturale »

calabrese e « pessimisme essentiel » di quelle popolazioni (V. op. cit. ediz. Armand Colin, Paris, 1960, pag. 202).

Il problema della difesa, della sistemazione idro-geologica e della valorizzazione agricola del suolo calabrese è stato affrontato, come è noto, per la prima volta organicamente con una programmazione di spesa di 204 miliardi dalla legge 26 novembre 1955, n. 1177, « Provvedimenti straordinari per la Calabria », di cui il disegno di legge n. 1589, ad iniziativa del Presidente del Consiglio, onorevole Fanfani, costituisce integrazione e parziale modifica.

*Integrazione*

L'opportunità, anzi l'urgenza, dell'integrazione della dotazione finanziaria della legge e della previsione di una proroga dei tempi operativi con nuovi stanziamenti (articoli 3 e 4 del disegno di legge) si enucleano da una rapida analisi del Piano regolatore di massima.

Il piano regolatore di massima di tutti i lavori da eseguirsi in attuazione della legge speciale per la Calabria è stato approvato come è noto dal Comitato dei ministri per il Mezzogiorno il 20 febbraio 1957 e risulta articolato come segue:

	(milioni)
Studi e ricerche . . . . .	L. 2.700
Assistenza tecnica e adde- stramento professionale »	2.600
Istruzione e qualificazione professionale . . . . .	» 10.700
Opere di conservazione del suolo . . . . .	» 78.000
Opere di valorizzazione agricola . . . . .	» 45.500
Consolidamenti e trasfe- rimenti abitati . . . . .	» 17.000
Opere di potenziamento delle altre infrastrutture »	17.000
Fondo di riserva . . . . .	» 30.000
<b>TOTALE . . . . .</b>	<b>L. 204.000</b>

Della predetta somma globale, con la definizione del nuovo programma annuale 1961-62, risultano già complessivamente impegnati 176.732 milioni: somma che, tenuto

conto della quota di riserva, equivale allo intero stanziamento previsto dalla legge speciale.

Se si considera che all'inizio del 1961 erano stati predisposti progetti di massima soltanto per il 70 per cento dei singoli bacini costituenti il territorio calabrese, se si valutano serenamente gli ulteriori interventi sia per sistemazioni di carattere fisico-tecnico, sia per l'individuazione e risoluzione di necessità ed utilità generali al fine di predisporre una piattaforma ambientale idonea a realizzare il progresso civile e sociale della popolazione calabrese, l'integrazione finanziaria della legge e la previsione della proroga dei termini operativi rispondono a criteri di estrema necessità e di organica efficienza operativa dell'intervento.

Considerata, poi, la specifica connessione esistente tra conservazione del suolo e potenziamento della economia regionale, osservato che in base ai settori di intervento previsti dalla legge tale connessione è rilevante soprattutto nel settore della valorizzazione agricola del territorio, la Giunta consultiva del Mezzogiorno mentre esprime parere favorevole in merito al contenuto integrativo del disegno di legge, ravvisa l'opportunità di una sempre più vigile, attiva e capillarizzata azione tecnica e politico-economica di coordinamento per l'esecuzione organica dell'intervento straordinario. Azione di coordinamento che, in concreto, porti ad omogeneizzare al massimo il linguaggio tecnico e la dinamica operativa della programmazione concentrandola essenzialmente: nella difesa del suolo e nella soluzione della problematica connessa al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali. E che pertanto siano potenziati i programmi delle strade rurali, dell'edilizia rurale, dell'erogazione idrica ed elettrica e della istruzione professionale specie nel settore agricolo.

#### *Modifiche funzionali*

Il disegno di legge in esame, oltre alla maggiorazione degli stanziamenti, prevede anche talune modifiche tecnico-funzionali allo schema amministrativo della questione dell'intervento straordinario. Sono contenute negli articoli 1 e 2 del disegno di legge.

La Giunta consultiva del Mezzogiorno ritiene molto opportune le modifiche concernenti l'integrazione del Comitato di coordinamento con tre esperti designati uno per ciascuna provincia dalla rispettiva Camera di commercio, nonché la diretta partecipazione del Presidente del Comitato di coordinamento al Consiglio di amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno, in sede di approvazione dei progetti esecutivi di tutti i lavori da eseguirsi ai sensi della legge speciale della Calabria.

Esprime, invece, la sua perplessità sulla opportunità e sulla legittimità della modifica che attribuisce, in seno al predetto Comitato, voto meramente consultivo ai rappresentanti degli enti locali: Amministrazione provinciale, O.V.S., Circoscrizione calabrese della Associazione nazionale delle bonifiche.

Se è vero, come rileva la relazione governativa al disegno di legge, che i predetti rappresentanti sono in rappresentanza degli enti concessionari della esecuzione delle opere, non è men vero che è la Cassa del Mezzogiorno ad avere la piena titolarità giuridico-amministrativa della programmazione, dell'esecuzione e del controllo delle opere, ed al Consiglio di amministrazione della Cassa non per questo è certo sottratta la competenza di deliberare in ordine alla programmazione, all'approvazione ed al controllo esecutivo dei progetti.

È appena il caso di rilevare, peraltro, che nel sistema ormai classico della dottrina generale del diritto dello Stato moderno (vedi G. Jellinek - V. E. Orlando) è ormai costante la prassi dell'auto-amministrazione, sistema cioè, di autorità statali miste, nella sistematica operativa sia del decentramento amministrativo mediante controllo democratico degli interessati, sia del controllo dell'amministrazione democratica sull'amministrazione burocratica.

Che anzi, in esecuzione dei predetti principi, sarebbe molto opportuno sostituire, al posto dell'ordinario Comitato di coordinamento di cui all'articolo 1 del disegno di legge, un Centro regionale di sviluppo costituito: da un rappresentante della Cassa per il Mezzogiorno, da un rappresentante di ciascuna Camera di commercio, da un rappre-

sentante dei lavoratori e dei datori di lavoro, avente i seguenti compiti:

a) promuovere e coordinare gli studi per individuare ulteriormente le necessità economiche e sociali della Calabria e le peculiari prospettive di sviluppo della Regione;

b) presentare alla Cassa per il Mezzogiorno proposte per la formulazione del programma generale e predisporre l'elaborazione dei programmi annuali.

Si propone, inoltre, che il Presidente del Centro regionale di sviluppo faccia parte del Consiglio di amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno.

La Giunta consultiva per il Mezzogiorno accompagna il suo parere favorevole sul disegno di legge con l'espressione del suo fiducioso e fervido apprezzamento sulla feconda azione del Governo per la rinascita del Mezzogiorno, di cui resta solenne testi-

monianza la recente visita di lavoro e l'impegno del Presidente del Consiglio, onorevole Fanfani, in Calabria e per la rinascita della Regione calabrese.

La Giunta consultiva del Mezzogiorno formula, infine, il voto acchè le norme di cui agli articoli 5 e 119 della Costituzione, con la più rapida gradualità reclamata dalle necessità delle singole Regioni e consentita dalle disponibilità finanziarie, continuino ad avere attuazione organica così come già per la Sardegna, nei piani di sviluppo delle Regioni e zone depresse d'Italia, perchè il processo storico dell'unità nazionale si compia attraverso la parificazione vitale delle Regioni nel progresso e nella giustizia sociale. E per l'esecuzione del Piano di sviluppo della Regione calabrese chiede siano impegnati anche tutti i fondi risultanti dal gettito dell'addizionale « pro-Calabria ».

MILITERNI, estensore

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

Il secondo comma dell'articolo 6 della legge 26 novembre 1955, n. 1177, è modificato come segue:

« Per il coordinato raggiungimento dei fini stabiliti dall'articolo 1, è costituito presso il Provveditorato regionale alle Opere pubbliche un Comitato composto dal Provveditore alle Opere pubbliche, dall'Ispettore compartimentale agrario, dal Capo dell'Ispettorato per le foreste della Calabria e da tre esperti designati uno per ciascuna provincia dalla Camera di commercio.

Alle riunioni del Comitato anzidetto, partecipano, con voto consultivo, i Presidenti delle Amministrazioni provinciali di Catanzaro, Cosenza e Reggio Calabria, il Presidente dell'Opera nazionale per la valorizzazione della Sila ed il rappresentante della circoscrizione calabrese dell'Associazione nazionale delle bonifiche ».

**Art. 2.**

L'articolo 9 della legge 26 novembre 1955, n. 1177, è sostituito dal seguente:

« I progetti esecutivi di tutti i lavori da eseguirsi ai sensi della presente legge sono approvati dal Consiglio di amministrazione

della Cassa per il Mezzogiorno con la partecipazione del Presidente del Comitato di cui all'articolo 6.

Quando l'importo superi i 300 milioni di lire, è necessario il parere della Delegazione del Consiglio superiore dei lavori pubblici, prevista dall'articolo 4 della legge 10 agosto 1950, n. 646 ».

**Art. 3.**

Il primo comma dell'articolo 17 della legge 26 novembre 1955, n. 1177, è sostituito dal seguente:

« Per fare fronte agli oneri derivanti dalla presente legge, è autorizzata la spesa di lire 254 miliardi da erogare in base ai programmi annuali di cui all'articolo 7 ».

Nel secondo comma dell'articolo 17 della legge 26 novembre 1955, n. 1177, la cifra di lire 19 miliardi per ciascuno degli esercizi dal 1962-63 al 1965-66 è modificata in 29 miliardi e la cifra di lire 15 miliardi per l'esercizio 1966-67 è modificata in 25 miliardi.

**Art. 4.**

Entro il 30 settembre 1967 il Governo della Repubblica presenterà al Parlamento una relazione riassuntiva sull'attuazione della legge 26 novembre 1955, n. 1177, corredata dalle proposte, anche di spesa, per l'eventuale completamento delle opere necessarie al raggiungimento dei fini previsti dalla legge.