

(N. 2277)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

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

(PELLA)

di concerto col **Ministro dell'Interno**

(SCELBA)

col **Ministro delle Finanze**

(VANONI)

col **Ministro dei Lavori Pubblici**

(ALDISIO)

e col **Ministro dei Trasporti**

(MALVESTITI)

NELLA SEDUTA DEL 4 APRILE 1952

Provvedimenti a favore della città di Napoli

ONOREVOLI SENATORI. — L'intervento dello Stato a favore della città di Napoli non è una novità recata dal disegno di legge che il Governo ha l'onore di presentare al Parlamento.

Esso data dal 1881 quando la legge n. 198 del 14 maggio provvide per l'unificazione e conversione dei debiti redimibili del Comune e gli concesse un prestito di 20 milioni, e si è poi via via ripetuto o per aiutarne il bilancio, o per promuovere con notevoli opere pubbliche, il risanamento e l'ampliamento dei rioni e l'impianto di indispensabili servizi pubblici, o per stimolare il risorgimento economico della Città.

Prima della guerra 1915-18 si emanarono all'uopo i seguenti principali provvedimenti:

a) *per il bilancio comunale:*

1°) legge 28 giugno 1892, n. 298, autorizzante il Comune ad accedere con la sovrimposta dei tributi diretti il limite medio del triennio 1884-85-86;

2°) legge 7 luglio 1902, n. 318, recante provvedimenti per l'assetto del bilancio del Comune;

b) *per le opere pubbliche:*

1°) legge 15 gennaio 1885, n. 2892, intesa a promuovere il risanamento della Città;

2°) legge 7 luglio 1902, n. 290, portante provvedimenti per completare le opere di risanamento;

3°) legge 5 luglio 1908, n. 351, che sempre in tema di risanamento approva la convenzione fra il Governo ed il Comune;

c) *per l'incremento economico:*

I.

Legge 8 luglio 1904, n. 351, che si intitola dal proposito di promuovere il risorgimento economico della Città e che diede vita a notevoli iniziative.

Tutti questi provvedimenti, di varia natura, ed altri che per ragioni di brevità si omettono, attestano come alla unificazione del Regno delle due Sicilie col Regno d'Italia sia seguita per Napoli una crisi grave e permanente per rimediare alla quale lo Stato ha sentito il dovere di assumere iniziative giustificate dalla eccezionalità del caso.

Nel primo dopo guerra la politica di intervento a favore di Napoli è continuata sullo stesso binario.

Si sono susseguiti i provvedimenti per ripianare i cronici disavanzi del bilancio comunale, per dotare la città di nuove opere pubbliche e per sostenerne lo sviluppo economico.

Fondamentale importanza rivestirono allora il decreto-legge luogotenenziale emanato il 27 febbraio 1919, n. 219, — essendo Sottosegretario al Tesoro l'attuale Presidente del Senato, S. E. Enrico De Nicola — e la legge 15 agosto 1925, n. 1636, relativa alla costituzione dell'Alto Commissariato.

Nonostante questi interventi la Città non fu avviata verso una stabile ripresa economica.

I provvedimenti del 1905 diedero vita ad un'industria effimera, che si spense, per mancanza di respiro, non appena ebbero termine le agevolazioni di varia natura che ne avevano consentito una stanca ed artificiale esistenza, ed i lavori pubblici, se hanno avuto il merito di dotare la città di edifici, di strade e di servizi indispensabili al progresso civile e di provocare temporanee riviviscenze di traffici, non potevano recare uno slancio economico durevole e vitale.

Nell'intervallo tra la prima e la seconda guerra mondiale, congiunture di indole geografica e strategica favorirono una ripresa industriale e di traffici, sia pure assisa su basi non sicure.

La conquista dell'Etiopia, che si aggiungeva ai possessi della Libia, dell'Eritrea e della Somalia, determinò un notevole movimento del Porto — divenuto naturale capolinea del nostro sistema coloniale — e dei commerci ad esso legati, ed il nuovo orientamento strategico che consigliava di decentrare le industrie belliche, favorì il sorgere nella città e provincia di Napoli di un insieme di officine metalmeccaniche dedite alla produzione di guerra.

Peraltro la decadenza economica della metropoli meridionale non fu vinta.

Nel 1936 la provincia di Napoli, che rappresentava il 5,13 per cento della popolazione italiana contava solo il 2,97 per cento del complesso nazionale delle maestranze, addette a tutte le categorie di Aziende, e di esse il maggior numero risultava impiegato in pubblici servizi, ossia in attività scarsamente produt-

tive. Su 875.855 abitanti della città di Napoli, soltanto 302.378 erano inquadrati nelle forze del lavoro.

L'economia, tuttora anemica, spiega gli interventi finanziari a favore del Comune.

Il dopoguerra si presentò tragico per Napoli. Le vastissime distruzioni subite per fatti bellici, la improvvisa contrazione dei traffici conseguente alla perdita delle colonie e l'arresto della produzione industriale determinata dalla cessazione della guerra, crearono una situazione di decadimento che non ha confronti con altre zone ed altre città.

Nel 1946 di fronte ai 291 addetti all'industria per ogni 1.000 abitanti di Varese, ai 221 di Milano, ai 189 di Torino, la provincia di Napoli contava soltanto 44 addetti, nè aveva modo di rivalersi nel settore agricolo essendo noto che, in rapporto alla densità della popolazione, il reddito di tale settore è tra i più bassi d'Italia.

Una indagine compiuta dall'Istituto centrale di Statistica il 7 settembre 1951 constata che le forze di lavoro, mentre ammontano al 45,8 per cento della popolazione a Milano, ed al 43,9 per cento a Pisa, scendono a Napoli al 31 per cento, e constata altresì che mentre a Milano il 42,4 per cento della popolazione svolge una attività economica ed a Pisa il 40,5 per cento, a Napoli lavora solo il 27,9 per cento.

Su oltre un milione di abitanti, quanti ne ha accertati il recente censimento, soltanto 270.000 circa sono addetti ad una qualche attività economica.

Ecco spiegata la limitata capacità contributiva della popolazione, assolutamente insufficiente, nello stato attuale, a reggere il peso dell'amministrazione di una città dalle dimensioni e dalla ricchezza demografica di Napoli.

Era inevitabile, almeno in parte notevole, che il bilancio comunale, anemizzato nelle entrate, ed inflazionato nelle spese, molte delle quali insopprimibili, scivolasse verso un disavanzo sempre più grosso.

L'anemia delle entrate è aggravata dalla particolare situazione di Napoli la quale, priva quasi del tutto di retroterra agricolo e povera di industrie e di traffici, ritraeva un sensibile apporto dalla imposta sui fabbricati.

Ebbene: oggi, mentre la spesa — vedi bilancio del 1951 — è aumentata di quasi 75 volte rispetto al 1938, la imposta sui fabbricati è rimasta al livello di allora.

L'inflazione della uscita poi è anche essa influenzata dalle particolari condizioni di bisogno in cui si trova la città: basti considerare che la spesa per il personale risulta aumentata nel settore « spese generali », di oltre 252 volte passando dai 16 milioni e 656 mila lire del 1938 ai 4.193 milioni del bilancio 1951.

Il crescendo del disavanzo si potrà misurare nel suo preoccupante significato quando si sappia che dai 32 milioni e 454 mila lire del 1938 (eccedenza sulla entrata pari al 17,21 per cento), si è passati ai 5.663 milioni del 1949 (eccedenza pari al 96,07 per cento) ed ai 10.440 milioni del 1951 (eccedenza pari al 170,45 per cento).

Questi dati indicano non soltanto la *singularità* della situazione di Napoli, ma anche l'urgenza dell'intervento governativo e spiegano e giustificano la iniziativa del disegno di legge.

II.

In verità le esperienze passate provano che il risollevarlo di Napoli non si opera con una politica di lavori pubblici nell'interno della città o con la fondazione artificiosa di industrie. Ripetiamo che qualunque agevolazione diventa, alla lunga, inefficace, anche se agli inizi può dare vita a temporanei risultati positivi, se permane intorno alla metropoli la fascia asfittica di una economia poverissima. Solo l'incremento di questa economia, attraverso la bonifica del piano e del monte, la trasformazione agraria e la intensificazione delle colture nel vasto retroterra continentale, che va munito dei mezzi moderni di comunicazione, creando un mercato attivo e sufficiente, può mantenere in vita un sistema industriale ed una rete di traffici che rechi duraturo sollievo e sviluppo alle condizioni della grande città.

È anche con questa visione, la quale muta radicalmente le impostazioni limitate del passato, che è stato concepito il programma straordinario di opere nel Mezzogiorno d'Italia.

V'è da prevedere che la sua esecuzione darà a Napoli vantaggi superiori a qualsiasi altra iniziativa di carattere locale ed in questo senso si può affermare — senza nulla togliere all'importanza dei provvedimenti passati ed ai meriti degli uomini che li promossero — che mai programma più vasto, organico e razionale fu concepito a favore della città.

Ma esso manifesterà i suoi benefici effetti a lunga scadenza e, nel frattempo, le cose non possono essere lasciate nello stato in cui si trovano.

I dati, sufficientemente indicativi, che abbiamo sopra riportati, provano che il Comune non è in grado di assestare il proprio bilancio e di provvedere alla esecuzione di opere pubbliche che, per chiunque conosca Napoli, risultano indispensabili e indilazionabili.

Di qui l'intervento dello Stato che, secondo il disegno di legge, si manifesta su tre direttrici fondamentali:

a) accelerare, secondo la legislazione vigente, i ripristini delle opere distrutte o danneggiate dalla guerra e promuoverne altre di competenza dello Stato, di urgente necessità, come il completamento e la sistemazione degli edifici universitari e la costruzione della Stazione, secondo il piano regolatore della zona, e degli altri impianti ferroviari;

b) consentire al Comune ed alla Provincia, con finanziamenti congrui, di intraprendere sollecitamente la esecuzione delle opere pubbliche di loro competenza quali, ad esempio, le scuole, le strade, la fognatura, i mercati, la rete delle comunicazioni, interne e col suburbio, munita di rapidi e moderni mezzi di trasporto, ecc.

c) dare un contributo straordinario per l'assetto del bilancio comunale limitandolo a tre anni, sufficienti — a nostro giudizio — perchè un'apposita Commissione, studiate le cause del dissesto, proponga, in via definitiva, i rimedi più opportuni e questi possano essere tempestivamente attuati.

Allo stato, la concessione dei finanziamenti al Comune non avrebbe senso, se il Tesoro non prestasse agli Enti mutuanti la garanzia sulle operazioni.

Il Parlamento avrà, peraltro, modo di constatare che nella impostazione del disegno di legge, il Governo ha avuto cura di seguire il

binario delle norme vigenti, sia per non innovare senza una imperativa ragione, sia perchè ha fiducia che la città di Napoli, risollemandosi dalle sue attuali condizioni, possa giungere alla normale autosufficienza e per quanto riguarda il proprio bilancio e per quanto riguarda le opere pubbliche di competenza del Comune.

III.

Si illustrano qui di seguito le disposizioni previste dai singoli articoli:

L'articolo 1 dichiara esplicitamente, per evitare dubbi di interpretazione, che la spesa ed i contributi recati dal disegno di legge sono in aggiunta a quelli previsti a carico dei fondi stanziati annualmente in applicazione di norme generali.

L'articolo 2 autorizza la spesa complessiva di 6.500 milioni, ripartita in sei esercizi, che si ritiene congrua per il completamento dei lavori di ripristino delle opere statali e del Comune di Napoli distrutte o danneggiate dagli eventi bellici. Se si tiene conto dei completamenti eseguiti prima ancora della presentazione della proposta di legge Porzio o durante l'esame di essa, e delle altre provvidenze nel frattempo disposte, si constata che la somma di cui si propone lo stanziamento si avvicina a quella prevista dalla tabella A) dell'articolo 1 della proposta medesima.

Trattandosi di spesa globale che riguarda materie di competenza di più Amministrazioni è prevista l'adozione di un decreto interministeriale per il riparto della spesa stessa fra le singole categorie di opere e, quindi, fra le varie Amministrazioni.

Successivi decreti provvederanno allo stanziamento delle somme previste negli stati di previsione dei Ministeri interessati distribuendole nei vari esercizi indicati in questo medesimo articolo 2.

L'articolo 3 prevede lo stanziamento di somme per l'esecuzione di opere (edifici universitari e stazione ed impianti ferroviari) che sono, in virtù di leggi generali, a totale carico dello Stato.

L'articolo 4 promuove il finanziamento di un insieme di opere, di urgenza e di indispensabilità comprovate, che sono, per una parte

modesta, di competenza della Provincia, e per la restante parte, di competenza del Comune.

Si è ritenuto opportuno non indicare le opere che vanno finanziate, lasciando ai due Enti locali, più sicuri interpreti dei bisogni della popolazione e della organizzazione della comunità cittadina, di eseguirle secondo un ordine di priorità che essi stabiliranno.

Anche qui ci si è richiamati ad una legge di carattere generale: quella del 3 agosto 1949, n. 589.

Considerando, peraltro, che nella singolare situazione in cui Napoli versa esite la necessità di opere che non sono assistite dalla legge predetta (basti pensare alla urgenza della radicale sistemazione della rete stradale), l'articolo in esame autorizza la concessione di contributi anche per dette opere, nella misura che sarà di volta in volta determinata con decreto del Ministro competente, di concerto col Ministro del tesoro.

Quanto al volume complessivo dei contributi è sembrato congruo stabilirlo in rapporto ad un insieme di opere del valore di 35 miliardi. Questa somma, che rappresenta uno sforzo di cui sarà apprezzata l'importanza, è stata determinata avendo presenti le esigenze fondamentali della vita cittadina e trova corrispondenza anche con la tabella B della ricordata proposta di legge Porzio, se ridotta dell'importo di opere che o sono già in via di esecuzione, o sono a carico di altri Enti (Cassa per il Mezzogiorno) o mancano del carattere di priorità.

Si è previsto che i mutui siano contratti in un quinquennio in ragione di 7 miliardi annui. Calcolando poi che essi potranno beneficiare di un contributo medio del 4,25 per cento costante della somma mutuata, viene autorizzata, per il pagamento dei concorsi statali durante il trentacinquennio di ammortamento, la spesa globale di lire 52.500.000.000.

L'articolo 5 prevede un contributo, che si potrebbe chiamare di pronto soccorso, al bilancio del Comune.

Il contributo avrà la durata di tre anni, tempo sufficiente perchè trovino applicazione i rimedi definitivi per il riassetto del bilancio che apposita Commissione governativa porrà al Ministero competente.

Non è infatti possibile continuare nella emanazione di provvedimenti di soccorso empirici e saltuari. È d'uopo, conoscere a fondo, nella loro entità attuale e potenziale e nella loro rispondenza alle esigenze della pubblica Amministrazione, tutti gli elementi (della entrata e della spesa) che determinano le possibilità ed il divenire finanziario del Comune. In questo accertamento e nelle conseguenti proposte di rimedio consiste il compito della Commissione.

Gli articoli successivi non richiedono esplicazioni.

IV.

Col provvedimento che si propone all'approvazione del Parlamento, il Governo non pensa e non presume di aver risolto tutti i problemi della città di Napoli, quantunque molto si attenda dai benefici effetti che rifluiranno su di essa dalla esecuzione delle vaste iniziative in atto per la rinascita economica del retroterra meridionale e di quelle importanti che seguiranno all'approvazione del disegno di legge.

Che se tali effetti — i quali nei propositi e nel giudizio del Governo concorreranno in modo notevole a dare a Napoli l'autosufficienza — non si dovessero manifestare nella misura ed entro il tempo sperati, l'Amministrazione centrale non mancherà di riconsiderare la situazione della Città nei suoi termini obiettivi ed in rapporto alle condizioni generali degli altri Comuni d'Italia.

Con quest'animo, onorevoli senatori, e con questi intendimenti il Governo sottopone, fiducioso, al vostro esame il presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

In aggiunta alle spese ad intero carico dello Stato ed ai contributi statali per opere pubbliche nel comune di Napoli e per l'integrazione del bilancio del Comune stesso, da sostenersi o da concedersi con i normali stanziamenti di bilancio in esecuzione di leggi generali, sono autorizzati le spese ed i contributi previsti dalla presente legge.

Art. 2.

Per il completamento dei lavori di ripristino delle opere di conto dello Stato in Napoli e del Comune di Napoli, distrutte o danneggiate dagli eventi bellici, è autorizzata la spesa di lire 6.500.000.000.

Con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con i Ministri dei lavori pubblici, dei trasporti, dell'istruzione pubblica e della marina mercantile sarà provveduto al riparto della somma prevista dal presente articolo fra le singole categorie di opere.

In conformità a tale riparto, la somma stessa sarà stanziata negli stati di previsione della spesa dei Ministeri dei lavori pubblici, dei trasporti e dell'istruzione pubblica in ragione di complessive lire 1.000.000.000 annue negli esercizi dal 1952-53 al 1956-57 e di lire 1.500.000.000 nell'esercizio 1957-58.

Art. 3.

È autorizzata la spesa di lire 2 miliardi per la costruzione in Napoli di edifici universitari. Tale spesa sarà iscritta nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici, in ragione di lire 400.000.000 annue dall'esercizio 1952-53 all'esercizio 1956-57.

L'Amministrazione autonoma delle Ferrovie dello Stato provvederà alla sistemazione dei propri impianti e servizi nella città di Napoli. A tal uopo è autorizzata la spesa di 3 miliardi che sarà iscritta nello stato di previsione del Ministero del tesoro in ragione di lire 500 milioni annue dal 1952-53 al 1957-58 e versata

all'Amministrazione autonoma delle Ferrovie dello Stato.

Art. 4.

La Cassa depositi e prestiti e gli Istituti previdenziali e di assicurazione sono autorizzati a concedere alla provincia ed al Comune di Napoli, per il finanziamento di Opere pubbliche di loro competenza, mutui per un ammontare complessivo rispettivamente di lire 3 miliardi e di lire 32 miliardi.

I mutui da contrarsi dal comune di Napoli sono garantiti dallo Stato. Per i singoli mutui la garanzia sarà prestata con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con quelli per l'interno e per le finanze.

Per le opere contemplate dalla legge 3 agosto 1949, n. 589, è autorizzata la concessione dei contributi statali previsti dalla medesima legge e per le altre quella di contributi nella misura di volta in volta fissata con decreto del Ministro competente, di concerto col Ministro del tesoro, in relazione all'importanza delle opere stesse.

Per la concessione dei contributi previsti dal comma precedente è autorizzato il limite di impegno annuo di lire 300 milioni per gli esercizi dal 1952-53 al 1956-57.

La somma di lire 52.500.000.000 occorrente per il pagamento dei contributi di cui al comma precedente sarà stanziata nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici in ragione di lire 300.000.000 nello esercizio 1952-53; di lire 600.000.000 nell'esercizio 1953-54; di lire 900.000.000 nell'esercizio 1954-55; di lire 1.200.000.000 nel 1955-1956; di lire 1.500.000.000 dal 1956-57 al 1986-1987; di lire 1.200.000.000 nel 1987-88; di lire 900.000.000 nel 1988-89; di lire 600.000.000 nel 1989-90 e di lire 300.000.000 nel 1990-91.

Art. 5.

In attesa che apposita Commissione proponga i provvedimenti necessari al riassetto delle finanze del comune di Napoli, è autorizzato a favore del Comune medesimo un contributo annuo per 3 anni di lire 3 miliardi dal 1952 al 1954.

Le somme previste dal presente articolo saranno stanziare nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno, a decorrere dall'esercizio 1952-53.

La Commissione di cui al 1° comma, composta da un Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, da un rappresentante per ciascuno dei Ministeri dell'interno, delle finanze e del tesoro, sarà nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e presenterà le sue proposte al Ministero dell'interno entro un anno dalla sua nomina.

Art. 6.

All'onere di 5.200.000.000 derivante dall'applicazione della presente legge nell'esercizio 1952-53 si farà fronte con pari riduzione dello stanziamento del capitolo 467 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per lo stesso esercizio.

Art. 7.

Il Ministro del tesoro provvederà con propri decreti alle variazioni di bilancio occorrenti per l'applicazione della presente legge.