COMMISSIONE IX

LAVORI PUBBLICI

45.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 FEBBRAIO 1971

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BARONI

INDICE

PAG.

Disegni e proposte di legge (*Seguito della discussione*):

Modifiche ed integrazioni alla attuale legislazione autostradale (*Approvato dal Senato*) (2116);

Modifiche ed integrazioni alle leggi 12 febbraio 1958, n. 126, 7 febbraio 1961, n. 59, e 21 aprile 1962, n. 181, concernenti l'Azienda nazionale autonoma delle strade (*Approvato dal Senato*) (2894);

BOTTA ed altri: Ulteriore piano di intervento in favore della viabilità provinciale e prosecuzione dei beneficî previsti dalla legge 21 aprile 1962, n. 181 (1098);

ACHILLI ed altri: Disposizioni in materia di mutui per la realizzazione di opere di viabilità comunale e provinciale (1476) 555

PRESIDENTE 555, 561, 563, 565
ACHILLI 561
BERAGNOLI 559, 564
CARRA 561, 564
DEGAN 564
DI LISA 563
FULCI 564
GIGLIA 562
GUARRA 561
LAURICELLA, *Ministro dei lavori pubblici* . 556, 559
TODROS 561

La seduta comincia alle 9,45.

CALVETTI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Seguito della discussione dei disegni di legge: Modifiche ed integrazioni alla attuale legislazione autostradale *(Approvato dal Senato)* (2116); Modifiche ed integrazioni alle leggi 12 febbraio 1958, n. 126, 7 febbraio 1961, n. 59, e 21 aprile 1962, n. 181, concernenti l'Azienda nazionale autonoma delle strade (*Approvato dal Senato)* (2894); e delle proposte di legge Botta ed altri: Ulteriore piano di intervento in favore della viabilità provinciale e prosecuzione dei beneficî previsti dalla legge 21 aprile 1962, n. 181 (1098); Achilli ed altri: Disposizioni in materia di mutui per la realizzazione di opere di viabilità comunale e provinciale (1476).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Modifiche ed integrazioni alla attuale legislazione autostradale », già approvato dal Senato; del disegno di legge: « Modifiche ed integrazioni alle leggi 12 febbraio 1958, n. 126, 7 febbraio 1961, n. 59, e 21 aprile 1962, n. 181, concernenti l'Azienda nazionale autonoma delle strade » già approvato dal Senato; e delle proposte di legge

di iniziativa dei deputati Botta ed altri: « Ulteriore piano di intervento in favore della viabilità provinciale e prosecuzione dei benefici previsti dalla legge 21 aprile 1962, n. 181 »; e dei deputati Achilli ed altri: Disposizioni in materia di mutui per la realizzazione di opere di viabilità comunale e provinciale ».

Come gli onorevoli colleghi ricordano, le relazioni sui progetti di legge in discussione sono state svolte nelle sedute precedenti; pertanto come stabilito nella seduta del 27 gennaio scorso, possiamo procedere alla relativa discussione congiunta.

Prima di iniziare la discussione generale, l'onorevole ministro dei lavori pubblici ha chiesto di fornire alla Commissione alcuni elementi in ordine alla situazione nel settore della viabilità.

LAURICELLA, *Ministro dei lavori pubblici*. Desidero innanzitutto riportare questa mia esposizione ad un clima di serena ed attenta riflessione anche perché, a mio avviso, la Commissione è chiamata ad approvare una serie di provvedimenti che, nei tempi brevi, saranno in grado di realizzare indirizzi più volte proposti nel corso dei lavori di questa Commissione, e che hanno trovato la loro esplicitazione nella mia replica, dinanzi alla Commissione lavori pubblici, in sede di discussione dello stato di previsione della spesa per l'anno finanziario 1971. Mi riferisco in particolare al rapporto necessario che deve intercorrere in tema di politica autostradale tra grande viabilità – che ha trovato in questi ultimi tempi una notevole possibilità di espansione – e viabilità minore, che credo assolva ad un compito fondamentale, cioè quello della capillarizzazione del sistema viario, dando luogo ad un assetto territoriale che è da considerarsi pienamente valido ed attuabile con riferimento particolare alla situazione viaria interna del nostro paese.

Inoltre, vorrei rifarmi allo stato attuale delle autostrade in concessione per ribadire una dichiarazione del Governo, e cioè che, secondo le indicazioni fornite dal Ministero dei lavori pubblici – non solo per un fatto congiunturale, ma anche in relazione ad una necessaria revisione di tutta la politica autostradale del nostro paese – è necessario porre un freno all'attività di costruzione di nuove autostrade, e procedere semplicemente al completamento delle opere in corso di realizzazione, al fine di eliminare gli squilibri che si sono determinati nel settore in questi ultimi anni ed evitando soprattutto di accentuare quelli esistenti nel Mezzogiorno, in modo da favorire il graduale riequilibrio del nostro assetto territoriale.

Quindi, nel corso della discussione congiunta sui provvedimenti di legge all'ordine del giorno, avremo modo di mettere in evidenza che l'indirizzo da noi perseguito tende a definire in maniera organica ed equilibrata il sistema viario del nostro paese.

Attualmente, per quanto riguarda le autostrade, vi sono 3.331 chilometri in esercizio, e 2.315 chilometri in costruzione o di prossimo inizio, per un totale di 5.647 chilometri. Si deve, pertanto, sottolineare che è stato possibile raggiungere un risultato che, a mio giudizio, può essere oggi considerato soddisfacente solo per alcune regioni, non trovando corrispondenza equivalente in altre zone centro-meridionali. Come è stato accennato nel corso del mio intervento in sede di discussione dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1971, la programmazione delle grandi infrastrutture a livello nazionale e degli insediamenti industriali, ha seguito sostanzialmente, in assenza di un quadro di riferimento territoriale, la logica del passato. Ed è noto – l'onorevole Achilli lo ha messo bene in evidenza nel corso della sua relazione sul disegno di legge n. 2116 – come le aree di congestione e concentrazione urbana e industriale costituiscano elementi territoriali che esercitano la loro influenza sulla ubicazione e sulle direttrici delle grandi infrastrutture viarie.

Il principio ormai acquisito alla coscienza dei pubblici amministratori e del Governo – secondo il quale la programmazione di nuove autostrade deve avvenire in una definita visione territoriale a livello nazionale – deve costituire una costante norma di comportamento nell'attività legislativa e amministrativa. Noi, cioè, riteniamo che oggi, essenzialmente, siamo chiamati ad esaminare quali decisioni debbano e possano prendersi per eliminare gli squilibri esistenti in determinate regioni. Non c'è spazio, a mio giudizio, per nuove iniziative nelle zone in cui questo assetto infrastrutturale si sia realizzato in modo completo. Ma una moderna politica autostradale, in quanto condizionata da detto principio, può e deve raggiungere altri obiettivi primari, quali la funzionalità e la sicurezza, intendendo per funzionalità non semplicemente la rispondenza del tracciato e delle attrezzature stradali alle esigenze del traffico, bensì anche la possibilità di rapidi e facili collegamenti con le zone non direttamente servite dalla rete esistente. E con ciò vogliamo riferirci al tessuto di rete viaria capillare,

che non dovremmo anzi chiamare « minore », perché il suo compito è e va considerato primario. Al principio che abbiamo illustrato è ispirato il disegno di legge recante modifiche ed integrazioni alle leggi n. 126 del 1958, n. 59 del 1961, e n. 181 del 1962, concernente l'« ANAS », e che presentemente abbiamo in esame, con il quale si provvede a fornire all'Azienda i mezzi finanziari occorrenti per procedere al completamento ed alla costruzione delle arterie di raccordo fra le grandi direttrici viarie. Questa attribuzione di fondi non è quindi riferita alla creazione di nuove autostrade, quanto al raggiungimento di una sistemazione più organica della rete di collegamento interno.

In ordine a detto provvedimento, si sono registrate alcune riserve delle opposizioni, che si ritrovano anche nella relazione dell'onorevole Achilli al disegno di legge n. 2116, in quanto è paventata una sproporzione tra gli investimenti a favore delle predette opere, e gli interventi statali volti al miglioramento della viabilità secondaria, con pregiudizio per la funzionalità di quest'ultima. Occorre subito rilevare, al riguardo, che nel testo ora all'esame della Camera, detto provvedimento di modifiche ed integrazioni alle leggi concernenti l'« ANAS » non deve più prestare li fianco a critiche o a riserve, in quanto esso presenta degli elementi caratteristici capaci di fugare ogni preoccupazione in tal senso. Innanzitutto si è previsto il consolidamento del contributo a favore della viabilità minore nella misura complessiva di lire 308 miliardi: e ciò si è verificato anche per iniziativa del Governo, che, durante la discussione del disegno di legge al Senato, non ha voluto « forfettizzare » la quota del contributo destinato alla viabilità minore, ma ha voluto stabilirla secondo una progressione che, partendo dai 38 miliardi di lire per l'esercizio 1971, raggiunge la somma di 50 miliardi di lire per l'esercizio 1977. In secondo luogo, noi diamo la possibilità alle amministrazioni comunali e provinciali di poter realizzare le opere programmate per il miglioramento della rete viaria, ed anche di utilizzare i 45 miliardi di lire circa di residui rimasti sinora immobilizzati, aumentando la misura del contributo dello Stato alle amministrazioni locali fino alla misura del cento per cento della spesa. In tal modo si viene incontro a quante fra queste amministrazioni non sono state in grado di portare a termine i lavori previsti per l'impossibilità di reperire quel famoso venti per cento ad integrazione del contributo concesso finora dallo Stato.

Accanto a questi elementi positivi, che hanno dato al progetto di legge una fisionomia, a mio avviso, molto più adeguata e rispondente alle finalità che ci siamo prefisse, c'è la prevista rilevazione, da parte dell'« ANAS », di determinati tratti di strada, che verranno perciò « statizzati ». Così si conseguirà il duplice obiettivo di un assetto sempre più funzionale della rete viaria minore, e di uno sgravio di oneri di gestione e di manutenzione da parte degli enti locali.

Un altro progetto legislativo predisposto dal Governo e che attiene specificamente alla materia autostradale è il già citato disegno di legge n. 2116, anch'esso all'esame di questa Commissione, con il quale si vuole disciplinare in maniera unitaria ed aggiornata le vigenti disposizioni in materia di concessioni autostradali, eliminando incertezze e differenziazioni che caratterizzano il settore, nonché sopperire alle esigenze di carattere economico-finanziario relative a sopravvenute necessità di carattere imprevedibile e straordinario.

Nella sua relazione, l'onorevole Achilli ha riconosciuto l'opportunità di tale iniziativa, affermando per altro, che un sollecito *iter* d'approvazione di detto provvedimento presuppone una risposta in merito ai progetti di legge, già predisposti, relativi all'adeguamento dei fondi destinati alla viabilità minore, ed in merito alla proposta di legge n. 1476, con la quale si vuole estendere la garanzia dello Stato anche per la parte degli oneri non assistita dai contributi dello Stato, relativamente alla viabilità comunale e provinciale.

In ordine all'adeguamento dei fondi destinati alla viabilità minore, si è già accennato, trattando dello schema di disegno di legge recante modifiche ed integrazioni alla vigente legislazione concernente l'« ANAS ». Sul secondo provvedimento, d'iniziativa dello stesso onorevole Achilli, si osserva che esso è da ritenere almeno parzialmente superato dalla estensione dall'ottanta per cento al cento per cento, prevista nel suindicato disegno di legge, della misura del contributo dello Stato alle amministrazioni locali per la costruzione e la sistemazione della rete viaria minore.

L'onorevole Achilli nella sua relazione ha inoltre prospettato l'opportunità che il disegno di legge in argomento venga integrato con apposita norma che attribuisca al Parlamento la competenza, attualmente del Governo, a provvedere alla concessione ad enti pubblici per la costruzione e la gestione di nuove autostrade. Ora, a me non sfugge che l'intendi-

mento con il quale è stata avanzata tale proposta, è quello di avere, possibilmente, la garanzia che determinati programmi autostradali siano pienamente rispondenti a certe finalità ed obiettivi. Inoltre, si vorrebbe evitare il possibile verificarsi di una larga discrezionalità, o addirittura un eventuale atteggiamento di facile impostazione dei programmi autostradali, da parte della pubblica amministrazione. Ora, una tale preoccupazione mi pare sia al presente eliminata dalla dichiarazione formale, fatta dal Governo, che non si darà luogo alla costruzione di nuove autostrade.

Per quanto riguarda la proposta avanzata dall'onorevole Achilli, bisogna tener presente che, in definitiva, l'« ANAS » non è l'organo che predispone i programmi autostradali, in quanto le decisioni in questo settore debbono essere in ogni caso riferite al « CIPE », che praticamente è l'organo che sorregge le decisioni stesse. Ora, accogliendo la proposta del relatore, noi arriveremmo al punto di mettere in dubbio la legittimità stessa degli organismi che la legge dello Stato definisce struttura portante dello Stato stesso. Sento in dovere di far presente che, per quanto riguarda il disegno di legge n. 2116, la proposta formulata dall'onorevole Achilli di approvare con legge l'atto di concessione incontra, a mio giudizio, un ostacolo di natura costituzionale, perché questo atto ha una configurazione giuridica tale da rendere inapplicabile ad esso qualsiasi tipo di disciplina legislativa. Non c'è dubbio che una norma di questo genere sarebbe certamente incostituzionale in quanto si verificherebbe una invasione da parte del potere legislativo nel campo di attribuzioni del potere esecutivo, mentre noi sappiamo che uno degli elementi fondamentali di garanzia dell'ordine costituzionale, e quindi della vita democratica stessa del paese, risiede nella suddivisione di competenze, funzioni e prerogative tra gli organi dello Stato. Inoltre – altro punto importante che bisogna tener presente – se venisse accolta la proposta dell'onorevole Achilli, non sarebbe assicurata la tutela giurisdizionale dei diritti dei terzi, in quanto l'atto emanato con legge non sarebbe impugnabile davanti agli organi giurisdizionali.

In secondo luogo, sempre in base alla proposta dell'onorevole Achilli, il legislatore dovrebbe, di volta in volta, valutare l'opportunità di ricorrere o meno alla concessione. Dal punto di vista costituzionale, non si hanno rilievi da formulare in ordine alla legittimità di tal proposta; ma è doveroso sottolineare che le valutazioni sulla opportunità di procedere alla concessione per la costruzione e gestione di nuove autostrade possono notevolmente variare nel tempo, in relazione a situazioni di fatto che, in base ad esperienze precedenti, possiamo dire emergano quasi sempre soltanto in fase di progettazione e realizzazione delle opere. Mi riferisco in particolare a quest'ultima fase perché, se l'atto di concessione venisse adottato con legge, qualsiasi variante che dovesse intervenire nel programma di realizzazione dell'opera stessa dovrebbe necessariamente essere sottoposta al Parlamento per essere esaminata ed approvata, con tutte le conseguenze che verrebbero certamente a determinarsi.

Pertanto, l'eventuale scelta compiuta dal Parlamento in merito alla opportunità o meno di costruire e gestire le opere direttamente da parte dello Stato, ovvero a mezzo di concessioni, potrebbe risultare il più delle volte non rispondente alle reali esigenze di fatto, con grave pregiudizio dei tempi di realizzazione delle opere stesse.

Per quanto riguarda la politica autostradale non avrei altro da aggiungere: intendo rinviare i membri della Commissione a quanto ebbi l'onore di esporre nel corso del mio intervento sul bilancio di previsione. Desidero però aggiungere altre considerazioni che riguardano particolarmente l'impegno del Governo. Noi siamo consapevoli della necessità – non solo congiunturale – di elaborare una nuova politica in materia di viabilità onde evitare, nella maniera più assoluta, l'intervento di elementi di improvvisazione nell'impostazione e nella realizzazione di nuove infrastrutture. E siamo inoltre convinti della necessità che l'assetto territoriale del nostro paese debba non solo servire organicamente gli insediamenti produttivi ed abitativi, ma debba anche pienamente rispondere alle finalità che ci proponiamo. E in particolare desidero aggiungere che la linea politica che il Governo intende portare avanti in questo settore non è quella dell'esaltazione dell'autostrada in quanto tale, ma è quella che tende a dotare il paese di una valida rete di collegamenti tra le grandi vie di comunicazione e le zone interne. Ed a questa esigenze fondamentale, più volte manifestata in Commissione dai suoi membri, sia individualmente che collegialmente, ritengo si possa dare una risposta pienamente e convintamente positiva.

Per quanto riguarda l'altro aspetto particolare del disegno di legge approvato dal Senato, desidero richiamare l'attenzione dei colleghi sul carattere di urgenza che esso riveste, riferibile in modo particolare alla situazione

in cui versa attualmente l'« ANAS »: situazione che occorre sanare immediatamente, tempestivamente, per dare all'Azienda la possibilità di portare a compimento importanti opere in corso di realizzazione. Inoltre, un'altra esigenza da tener ben presente nell'esame del provvedimento, è quella di provvedere in modo adeguato ai bisogni dei comuni e delle province, per consentire agli enti locali di avviare una serie di realizzazioni che non solo corrispondano pienamente alle esigenze di sistemazione e riammodernamento del settore della viabilità minore, ma contribuiscono anche ad aumentare il livello di occupazione delle zone interessate.

E desidero subito dire che l'« ANAS », oltre che di entrate proprie, di importo assai modesto, dispone di finanziamenti recati da leggi speciali e del contributo annuo del Tesoro, derivante dal gettito dell'imposta di fabbricazione e della corrispondente sovraimposta di fabbricazione e della corrispondente sovraimposta di confine, sulla benzina, sugli oli da gas, sugli oli lubrificanti e delle tasse di circolazione. E a questo riguardo va messa in evidenza la situazione in cui l'« ANAS » è costretta ad agire, determinata dalla espansione delle funzioni ed attribuzioni, sia qualitative che quantitative, che l'Azienda ha dovuto sopportare in questi ultimi tempi, a causa della progressiva estensione della rete viaria e dell'incremento della motorizzazione. Sul contributo del Tesoro, l'« ANAS » versa annualmente al Ministero dei lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 181, una aliquota che dal 1968 è del venti per cento per la concessione a province e comuni di contributi fino ad un massimo dell'ottanta per cento della spesa riconosciuta necessaria per l'ammodernamento, la sistemazione e la costruzione di strade comunali. È un punto sul quale desidero richiamare l'attenzione dei colleghi: noi siamo di fronte ad una tendenza che altera questo rapporto in modo positivo, non ad un semplice tentativo di modifica.

BERAGNOLI. Allora basterebbe lasciare le cose come stanno !

LAURICELLA, *Ministro dei lavori pubblici*. Se ella mi lascerà terminare, credo che le potrò dimostrare che non si tratta di una diminuzione dei mezzi finanziari disponibili, ma piuttosto di un incremento di tali mezzi. Nella mia esposizione non c'è alcun movente polemico o riserva mentale, ma solo il desiderio di esporre quali sono le considerazioni dalle quali siamo partiti, e di fornire alla Commissione, che l'ha richiesto, un quadro completo della situazione.

Il contributo del Tesoro, di cui parlavo prima, è stato per l'anno 1968 di lire 176.528.464 mila, delle quali lire 30.892.481 mila sono state dall'« ANAS » versate al Ministero dei lavori pubblici per le dette finalità, mentre per il 1969 i detti importi sono stati rispettivamente di lire 205.374.057 mila e di lire 41.074.811 mila. La quota parte di contributi del Tesoro che rimane a disposizione dell'« ANAS » copre per un cinquanta per cento le spese correnti (personale, macchinari e manutenzione delle strade statali) e per altro cinquanta per cento è destinata alla sistemazione, miglioramento, adeguamento e riparazione della rete delle strade statali, nonché alla costruzione di nuove arterie e ponti. Ci riferiamo quindi non alla sola richiesta di autostrade, ma anche, costantemente, al miglioramento della viabilità minore e ordinaria.

Ora, da questi brevissimi cenni appare evidente come l'« ANAS », essendo ormai esauriti quasi interamente tutti i finanziamenti stabiliti da leggi speciali, debba provvedere alle necessità della rete stradale nazionale, e cioè delle strade di primaria importanza, con una somma che per il 1968 è stata di circa 80 miliardi di lire e per il 1969 di circa lire 90 miliardi.

Sappiamo che l'estensione dell'attuale rete stradale statale si aggira intorno ai 43 mila chilometri; essa va annualmente aumentando a seguito della continua « statizzazione » di strade provinciali, ed aumenterà ancora se il disegno di legge al nostro esame sarà approvato, appunto perché in esso si dà all'« ANAS » la facoltà di rilevare una serie di tratti stradali minori, per procedere alla loro statizzazione. Ora, rapportando le disponibilità dell'« ANAS » alla predetta estesa stradale statale, ci si rende conto dell'inadeguatezza degli stanziamenti di bilancio dell'Azienda stessa. Per fronteggiare tale situazione, l'« ANAS » ha più volte sollecitato la predisposizione di una apposita legge speciale che rendesse possibile il completamento del programma di costruzione di strade di grande comunicazione di cui all'ultimo comma dell'articolo 13 della legge 24 luglio 1961, n. 729, ed all'articolo 1 della legge 28 marzo 1968, n. 360, nonché la sistemazione e l'ammodernamento delle strade statali e la costruzione di raccordi autostradali.

Non essendo stato possibile ottenere dal Tesoro un finanziamento straordinario, anche se ripartito in più esercizi, non restava che cercare nell'ambito dell'Amministrazione dei la-

vori pubblici delle disponibilità da destinare al finanziamento di un programma di lavori dell'« ANAS » di non meno di 250 miliardi. Sola possibilità era quella di « forfettizzare », consolidandola alla misura dell'anno 1968 (cioè lire 30 miliardi) la quota parte del contributo che l'« ANAS » versa annualmente al Ministero dei lavori pubblici per la viabilità minore, detraendolo dal contributo che riceve dal Tesoro. In conseguenza, venne predisposto uno schema di disegno di legge (quello che oggi si trova all'esame della nostra Commissione) che avrebbe consentito, col suo meccanismo, di reperire in sei esercizi finanziari una somma stimata, in base a dati del tutto attendibili, di circa lire 250 miliardi.

Sennonché, in sede di discussione, la VII Commissione del Senato, ritenendo eccessiva l'incidenza del sacrificio richiesto alla viabilità minore, ha modificato l'articolo concernente la misura del consolidamento annuale, che invece di iniziare con lire 30 miliardi annui, come proposto originariamente, risulta notevolmente superiore e progressiva; essa parte, infatti, da lire 38 miliardi per l'esercizio 1971 e raggiunge i 50 miliardi con l'esercizio 1977. Sulla base di tale criterio, verranno stanziati per il programma di lavori dell'« ANAS » 189 miliardi di lire, invece dei 250 indispensabili per portare a termine le opere di primaria importanza, che corrispondono non soltanto alle esigenze del grande traffico, ma anche alle aspettative delle popolazioni locali. Tra queste opere, si possono naturalmente enucleare le più urgenti, quelle alle quali l'« ANAS » dovrà quanto prima provvedere: non si tratta quindi di concedere una libera, arbitraria disponibilità di fondi. Non esistendo, infatti, ormai nel bilancio dell'« ANAS », come sopra detto, disponibilità di risorse, l'Azienda non può, fino al 1973, per le strade di grande comunicazione, e fino al 1971, per le strade statali, procedere all'approvazione di progetti e all'appalto delle relative opere, neanche di quelle più urgenti. Poc'anzi dicevo ad un collega che noi rischiamo di precludere qualsiasi attività operativa dell'« ANAS », e di conseguenza trascurare tutto il sistema viario, non solo quello autostradale, ma anche quello ordinario e minore: è questa quindi la situazione che desidero sottolineare dinanzi alla Commissione. Inoltre, tengo ad assicurare gli onorevoli colleghi che, col disegno di legge in esame, noi ci sforziamo anche di creare un meccanismo con il quale si possano finalmente affrontare e risolvere i vari problemi della viabilità minore, servendoci di criteri distributivi che tengano conto delle necessità effettive della rete varia minore delle singole regioni, e pensando ad un programma di contributi ed interventi predisposto assieme alle regioni interessate.

Comunque, concludendo, ritengo che risponda ad improrogabili necessità quanto disposto dall'articolo 1 del disegno di legge, il quale mira appunto ad assicurare all'« ANAS » i mezzi necessari per poter procedere al completamento e alla costruzione delle arterie di raccordo tra le grandi direttrici viarie, in modo da rendere funzionale tutto il sistema stradale e autostradale.

Desidero poi fare alcune considerazioni sul disegno di legge in generale, e metterne in risalto, complessivamente, le caratteristiche. Innanzi tutto, per quanto riguarda la politica stradale, posso riconfermare dinanzi alla Commissione che non si tratta qui di programmare o iniziare la costruzione di nuove autostrade, quanto piuttosto di distribuire meglio al sud determinati interventi, in modo da ottenere un riequilibrio effettivo della rete stradale, nel più vasto quadro dell'assetto del territorio. Per quanto riguarda la viabilità ordinaria, il disegno di legge che raccomandiamo all'approvazione degli onorevoli colleghi, intende raggiungere una sistemazione delle arterie di collegamento e della rete viaria minore in generale. Desidero poi informare la Commissione che è stato predisposto dal Ministero dei lavori pubblici un disegno di legge (che sarà presto portato all'esame di questa Commissione) con il quale verranno stanziati altri 150 miliardi di lire a favore della viabilità provinciale. Accanto a questo elemento abbiamo quello dell'assegnazione del cento per cento del contributo ai comuni. Dinanzi a questo complesso di cose ritengo si possa dire che ci stiamo muovendo lungo una linea pienamente corrispondente alle finalità che ci proponiamo. Riassumendo abbiamo:

1) stanziamenti per complessivi 308 miliardi di lire, derivanti dal consolidamento progressivo di cui all'articolo 1 del presente disegno di legge;

2) elevazione del contributo dello Stato ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 181 fino al cento per cento;

3) possibilità di utilizzare circa 45 miliardi di lire rimasti inutilizzati per le ragioni sopra esposte;

4) un disegno di legge, per il quale è già stata chiesta l'iscrizione all'ordine del giorno della seduta del prossimo Consiglio dei ministri, che prevede lo stanziamento di 150 miliardi di lire a favore della viabilità pro-

vinciale (non si tratta di un annuncio generico ma concreto, tanto che questo provvedimento ha già ricevuto l'assenso dei ministeri interessati);

5) alleggerimento degli oneri delle province con il passaggio all'« ANAS » di strade provinciali che saranno « statizzate » a seguito della realizzazione, da parte dell'« ANAS », di collegamenti e raccordi.

Per quanto riguarda le osservazioni e le richieste avanzate dal gruppo comunista, vorrei proporre alla Commissione la costituzione di un gruppo di lavoro avente il compito di procedere a valutazioni tecniche, anche sulla base di dati statistici, e di accertare quali esigenze siano state soddisfatte e quali richieste debbano essere invece ancora esaudite in tema di viabilità autostradale e provinciale, con particolare riguardo al contenuto dell'articolo 4 della legge n. 181. Desidero a questo punto fare una dichiarazione ben precisa dinanzi alla Commissione: il Governo non intende impiegare i fondi disponibili in modo indiscriminato, ma in maniera adeguata e razionale, per raggiungere le finalità che si propone. Vorrei quindi pregare gli onorevoli colleghi di accogliere la mia proposta affinché il nostro giudizio conclusivo sia sorretto da precise ed attente valutazioni, non semplicemente da impressioni o da schemi precostituiti. La mia disponibilità, per quanto riguarda indicazioni o chiarimenti da fornire all'eventuale gruppo di lavoro è completa e senza riserve; detto questo, non mi soffermo ulteriormente sui progetti di legge in discussione, già esaurientemente illustrati dai relatori: in particolare, esprimo il mio assenso sulla relazione del presidente, onorevole Baroni. Infine, per quanto riguarda altri elementi di valutazione, sono pronto a fornire ai colleghi, sulla base delle loro richieste, quelle delucidazioni e quei chiarimenti che essi ritenessero necessari.

PRESIDENTE. Vorrei conoscere il parere degli onorevoli colleghi circa la proposta costituzione di un gruppo di lavoro.

TODROS. A parte alcuni elementi di informazione generale sui quali, entrando nel dibattito, ci pronunceremo, mi pare che alcune conclusioni tratte dall'onorevole ministro siano disattese dal contenuto dei provvedimenti. Egli si è dichiarato disposto a collaborare con la Commissione e a fornire – attraverso i suoi uffici – i dati richiesti nella nostra lettera del 24 novembre scorso, ad un gruppo di lavoro di cui ha chiesto l'immediata costituzione per un esame attento del problema del quale province e comuni attendono una rapida soluzione. Ma vorrei far rilevare che, se fin da novembre avessimo avuto a disposizione questi elementi, avremmo potuto già trarre le prime conclusioni, senza dover procedere ad ulteriori rinvii. Purtroppo, dobbiamo ancora una volta constatare – in seguito ad alcuni fatti intervenuti nel paese dal giorno in cui abbiamo discusso lo stato di previsione della spesa per l'anno finanziario 1971 – come la volontà politica generica manifestata dal Governo non trovi riscontro in atti conseguenti, rispecchiando un atteggiamento che ha caratterizzato i vari governi succedutisi in questi ultimi anni di fronte ai maggiori problemi del nostro paese. Ma noi riteniamo che, nello stato attuale dell'economia italiana, non sia più permesso commettere degli errori: per questo motivo ci dichiariamo disposti a collaborare fattivamente, come è nostra abitudine, per un esame analitico della situazione, in modo da giungere alla elaborazione di un nuovo, efficiente indirizzo della politica viaria del nostro paese.

CARRA. Credo che l'intera Commissione sia d'accordo circa la necessità di esaminare ed approvare con rapidità i progetti di legge proposti dal Governo e che sono all'ordine del giorno. La situazione cronica di carenza di disponibilità e di garanzie, da parte degli enti locali, e le condizioni drammatiche in cui versa l'« ANAS » ci impongono infatti di non perdere tempo in questa nostra discussione. Poiché, d'altra parte, concordo con il collega Todros circa la necessità di ulteriori elementi di conoscenza per una consapevole valutazione del problema, proporrei di procedere immediatamente alla costituzione e alla riunione di un gruppo di lavoro, che cominci ad esaminare i dati forniti. Se non sarà possibile avere la presenza dell'onorevole Ministro, ritengo che i suoi collaboratori potranno validamente affiancare nella lettura dei dati già in nostro possesso, e che potremmo quindi utilizzare fin da adesso.

GUARRA. Mi associo alla proposta formulata dall'onorevole Carra.

ACHILLI, *Relatore*. Desidero innanzitutto ringraziare l'onorevole Ministro, anche a nome del gruppo socialista, per l'esauriente risposta che ha voluto fornire ai vari dubbi, sorti nella nostra Commissione nel corso del dibattito sui diversi progetti di legge all'ordine del giorno.

Voglio poi esprimere il mio apprezzamento circa la disponibilità, dimostrata dal Ministero dei lavori pubblici e dall'onorevole Ministro in persona, a formulare un programma di interventi volto principalmente a riequilibrare alcune situazioni regionali, largamente carenti per quanto riguarda le infrastrutture di viabilità minore. Questo atteggiamento presuppone quindi l'inversione dell'indirizzo sinora seguito – consistente nella erogazione di somme senza una preventiva valutazione critica – e la destinazione degli investimenti a favore delle regioni e delle province che maggiormente ne hanno bisogno.

Sono poi certo che la disponibilità e l'apertura dimostrate dall'onorevole Ministro possano consentire la presentazione di modifiche ed emendamenti, in particolare al disegno di legge n. 2116. Ho notato infatti che l'onorevole Ministro ha colto, nella sostanza, lo spirito della proposta che a tale riguardo avevo avanzato, seppure, forse, con termini imprecisi, nel corso della mia relazione: quella cioè di attribuire al Parlamento la facoltà di autorizzare la concessione ad enti pubblici della costruzione e della gestione di nuove autostrade. Ritengo che il dettato costituzionale non venga violato da tale proposta, che potrà poi formalmente esprimersi nel modo più opportuno, in quanto essa mira non tanto a subordinare la concessione ad un atto legislativo, quanto ad assicurare che non si insisterà nella proliferazione di nuove autostrade. E ciò, naturalmente, non per una volontà punitiva nei confronti di questo tipo di infrastrutture, ma perché si ritiene prioritaria, in questo momento la destinazione delle risorse finanziarie disponibili alla viabilità minore, e si vuole impedire quindi, il rastrellamento, in seguito a nuove concessioni autostradali, dei capitali sul mercato finanziario, con conseguente sottrazione delle disponibilità ai comuni e alle province.

Infine, desidero anch'io dichiararmi d'accordo sulla costituzione di un gruppo di lavoro, che ritengo possa iniziare a riunirsi fin da oggi.

GIGLIA. Francamente non vedo le ragioni della costituzione di questo gruppo di lavoro, anche perché gli argomenti illustrati dall'onorevole Ministro sono di tale importanza, che tutta la Commissione deve poterli valutare, senza che un tale esame sia limitato ad un gruppo ristretto. Inoltre, non so quale sarebbe il compito specifico di un gruppo del genere: la situazione è infatti ormai conosciuta in tutti i suoi aspetti, quale l'onorevole Ministro ce l'ha realisticamente presentata. L'« ANAS » ha bisogno di finanziamenti, e vi si è provveduto attraverso l'apposito disegno di legge in esame. Piuttosto, la contraddittorietà della soluzione mi sembra stia proprio nel fatto che, per reperire le risorse necessarie all'« ANAS », si è ricorso alle disponibilità del Ministero dei lavori pubblici, sottraendo finanziamenti alla viabilità minore. Nel contempo si prevede l'elevazione del contributo (da concedere alle amministrazioni provinciali e comunali) sino al cento per cento della spesa. Naturalmente, quest'ultimo provvedimento vuole avere il significato della risoluzione d'un antico problema, che ha privato il Mezzogiorno e le aree depresse dell'Italia centrale e settentrionale della possibilità di tradurre in opere concrete la maggior parte dei contributi ricevuti sinora: eppure, proprio mentre si prende una decisione del genere, si mettono le amministrazioni provinciali e comunali in condizione di non poter disporre di queste somme.

È proprio per esaminare a fondo tutti gli aspetti di questo problema che a me pare si debba portare la discussione nell'ambito della Commissione in sede plenaria. Si è deciso di prendere in considerazione congiuntamente i vari progetti di legge relativi al settore della viabilità, ma ciò ha creato, penso, una gran confusione. Proprio per questo ora la Commissione intende affrontare una discussione sulla politica viaria in termini generali: ritengo che un dibattito del genere potrebbe essere svolto anche senza che siano forniti ulteriori dati. Tutti noi infatti sappiamo che l'« ANAS » è in condizione di non poter più operare, e conosciamo le varie carenze della situazione generale.

Venendo poi ad esaminare qualche aspetto particolare del problema, vorrei qualche maggiore spiegazione circa i compiti cui dovrà provvedere l'« ANAS » e che sono indicati all'articolo 2 del disegno di legge n. 2894: vorrei conoscere l'elenco preciso delle strade di grande comunicazione da costruire, ed avere chiarimenti per quanto riguarda la costruzione dei raccordi autostradali, che è il particolare che allarma di più. Inoltre, vorrei chiedere quale parte dei fondi disponibili sarà utilizzata per realizzare nuove opere e quale parte invece sarà necessaria per far fronte agli oneri relativi alla revisione dei prezzi ed all'intervenuto aumento dei costi. Infatti sappiamo tutti che questi fondi a stento sono sufficienti per sopperire ad alcune situazioni; è inutile quindi che ci illudiamo di stanziare

250 miliardi di lire per nuove opere, mentre non stiamo stanziando nulla.

È questo il discorso di fondo che abbiamo dinanzi. E da esso deriva la conseguenza, che il Ministero del tesoro, che non ha voluto dare l'assenso ad ulteriori stanziamenti, dia invece il proprio assenso, in modo che si proceda a maggiori stanziamenti sia per la viabilità statale che per quella comunale e provinciale; infatti è inconcepibile che si inizi la costruzione di una serie di opere, per poi lasciarle abbandonate ed incomplete.

Gli onorevoli colleghi vedono dunque che non si tratta di riunire un gruppo ristretto, ma piuttosto di condurre in Commissione una vasta discussione politica, durante la quale dobbiamo parlare con molta chiarezza, e porre una serie di domande all'onorevole Ministro; ci occorre infatti approfondire i dati ricevuti, e soprattutto conoscere la destinazione dei finanziamenti previsti.

Per quanto riguarda i finanziamenti destinati all'« ANAS », la VII Commissione del Senato, introducendo un meccanismo di progressione aritmetica, ha apportato una riduzione negli stanziamenti stessi, per non richiedere un sacrificio eccessivo al settore della viabilità minore: ciò nonostante i mezzi a disposizione per quest'ultima rimangono comunque esigui. Considerando la situazione in termini realistici, non possiamo non rilevare che mancano i fondi per poter agire, per poter affrontare il problema che ci sta di fronte in maniera organica e definitiva: per questo motivo, dunque, oltre che per le ragioni precedentemente esposte, sono contrario alla costituzione di un gruppo di lavoro.

DI LISA. La scelta di una politica per il settore della viabilità – secondo quanto affermato dall'onorevole ministro – non deve condurre tanto e soltanto alla razionalizzazione degli interventi nel settore, quanto al raccordo fra politica della viabilità ed esigenze del paese, che sono quelle di un funzionale e corretto assetto territoriale che tenga esplicitamente conto del mutato quadro istituzionale. Credo che a questo punto si possa parlare anche di un mutato quadro operativo, perché le difficoltà di scelta, di orientamento e di disponibilità di mezzi sono le conseguenze delle modificazioni radicali e profonde intervenute in questi anni in seguito alla realizzazione delle grandi infrastrutture e ad interventi straordinari, ad esempio nel Mezzogiorno, che hanno alterato completamente il quadro della viabilità e in sede locale e in sede nazionale. Il discorso da fare riguarda gli obiettivi che si deve prefiggere una politica in materia di viabilità e quali debbano essere gli enti che debbono operare per dare organicità e concretezza a questo assetto.

PRESIDENTE. La prego di essere conciso, onorevole Di Lisa, tenendo presente l'oggetto procedurale di questo dibattito: infatti, su invito del Presidente della Camera, per le ore 11 dovremo concludere la nostra seduta.

DI LISA. Credo che sia opportuno costituire un gruppo di lavoro, chiarendone però preventivamente i compiti, perché mi è parso – ma posso sbagliare – che il collega Todros ed altri onorevoli colleghi intervenuti nel dibattito non abbiano considerato i limiti entro i quali siamo costretti ad operare. Mi limiterò a far presente una considerazione: ove noi riuscissimo a delimitare un preciso quadro operativo, noi riusciremmo anche ad individuare esattamente l'organo istituzionale cui indirizzare i nostri interventi.

A questo punto desidero porre in evidenza l'assoluta necessità di procedere ad una riforma – strutturale ed operativa – dell'« ANAS », agendo di concerto con le Regioni. È necessario innanzi tutto delimitare il campo di azione dell'azienda: stabilire, cioè, se essa debba operare nel settore della viabilità primaria o comprensoriale o anche comunale. Per quanto riguarda poi l'aspetto finanziario della riforma, non mi sembra che esso desti preoccupazioni in quanto per la viabilità autostradale è stata seguita una strada come quella del prelievo dal normale mercato finanziario, che comporta un indebitamento non palese dello Stato che potrebbe benissimo essere istituzionalizzato per sopperire alle esigenze del settore viario. Occorre evitare assolutamente che l'« ANAS », per provvedere alle necessità della rete stradale nazionale, contragga la quota parte del contributo versato annualmente al Ministero dei lavori pubblici e destinato alla viabilità minore. Noi sappiamo, infatti, quanto sia necessario, ai fini di una seria programmazione regionale, che gli enti locali possano disporre di fondi adeguati per realizzare quell'assetto territoriale tanto importante per il nostro paese. Quindi, prima di arrivare alla costituzione di un gruppo di lavoro, prima di redigere un inventario quantitativo delle esigenze proprie di questo settore, ritengo che il discorso debba essere ampliato sotto questo profilo. Credo che l'appello rivolto dall'onorevole ministro ai membri della Commissione per una seria e responsabile collaborazione ci offra l'occasione per

individuare quelle che sono le realtà che dobbiamo modificare, il giro vizioso dal quale dobbiamo uscire per trovare una soluzione soddisfacente a questo delicato problema.

Infine, desidero esprimere una preoccupazione in relazione ai tempi brevi nei quali questi provvedimenti dovranno operare: con il disegno di legge relativo all'« ANAS », noi ci proiettiamo al 1977. Ma questo provvedimento è stato elaborato sotto la spinta delle difficoltà finanziarie in cui versa l'Azienda: dobbiamo invece tener presente che è in fase di elaborazione un nuovo piano di sviluppo economico nazionale, che sarà completato fra un anno e mezzo circa, e che la legge sulla finanza regionale sarà operativa tra circa due anni. Quindi, penso sarebbe opportuno, relativamente a questo breve periodo, provvedere ad assicurare la continuità degli attuali strumenti operanti nel settore, rinviando le decisioni definitive alla conoscenza delle considerazioni più vaste e complete che emergeranno quando sarà ultimata l'elaborazione dei programmi di sviluppo economico regionali e nazionale.

FULCI. Ritengo che non sarebbe un atto di buona amministrazione lasciare incompleti i tratti stradali già iniziati, o non provvedere a ripararli o a collegarli tra di loro: in questo modo, infatti, non potremmo ricavare alcun utile dalle opere già intraprese. Comunque, a questo riguardo, l'onorevole Ministro, nel fornirci il quadro della situazione relativa alla viabilità comunale e provinciale, ci ha anche dato assicurazioni che si farà il possibile per rendere al più presto efficiente la rete viaria minore. E noi non possiamo che sollecitare, appunto, una rapida attuazione delle opere ancora necessarie, e un intelligente programma di spesa.

Per quanto riguarda l'« ANAS », ritengo che il privare l'Azienda delle risorse necessarie, sia anch'esso un atto di cattiva amministrazione. Ricordo, a questo proposito, che circa cinque anni fa chiesi, con un'interrogazione, la costruzione di un passaggio a livello sulla strada Messina-Palermo. Infatti, se è vero che si sta costruendo un'autostrada per collegare queste città, è d'altra parte necessario che sia mantenuta in condizioni di efficienza la strada attualmente esistente, tanto più che, lungo il suo corso, vi sono zone industriali come quelle di Villafranca e Barcellona. In risposta alla mia interrogazione, ebbi allora una promessa da parte dell'onorevole Ministro, e l'assicurazione che si stava provvedendo alla progettazione dell'opera richiesta: fino ad oggi, però, ancora non se n'è potuta effettuare la costruzione.

Nel concludere questo mio intervento, dichiaro infine che non sono d'accordo circa la proposta per la costituzione di un gruppo di lavoro.

BERAGNOLI. Siamo favorevoli alla costituzione di un gruppo di lavoro, ma vorremmo rilevare che non ne è stato precisato il compito.

CARRA. Esso dovrebbe consentirci soltanto di esaminare meglio i dati che ci sono stati forniti.

BERAGNOLI. In questo caso, il gruppo di lavoro avrebbe, mi pare, un compito piuttosto limitato. Potremmo raggiungere lo stesso risultato se l'onorevole Ministro ci fornisse i dati per iscritto: infatti avremmo tutto il tempo di esaminarli, sino alla prossima seduta, ed essere quindi in grado di compiere qui in Commissione un'approfondita discussione, senza bisogno di riunire un gruppo di lavoro. Dico questo anche condividendo le giuste preoccupazioni espresse dagli onorevoli colleghi Giglia e Di Lisa, e ritenendo che i dati di cui siamo venuti e verremo a conoscenza non devono precludere una discussione generale in Commissione. Inoltre ritengo sia evidente, a questo punto, che si pone con urgenza l'opportunità di un coordinamento tra i vari progetti di legge al nostro esame. Pur trattandosi, infatti, di progetti autonomi, s'impone un collegamento tra quelli relativi alla viabilità ordinaria e minore, e quello concernente le modifiche ed integrazioni all'attuale legislazione autostradale. Perciò, penso che il gruppo di lavoro – qualora si costituisca – debba avere, piuttosto, il compito di presentare alla Commissione una proposta organica e completa riguardante tutte le questioni in esame.

DEGAN. Mi dichiaro d'accordo sulla formazione del gruppo di lavoro: vorrei far osservare al collega Beragnoli che la proposta dell'onorevole Ministro era solo rivolta, mi pare, a dar vita a un gruppo di lavoro ove, al di fuori dell'atmosfera di ufficialità della sede legislativa, si potessero più opportunamente esaminare i problemi in questione. Infatti, nell'ambito di un gruppo di lavoro, ognuno che vi è interessato potrebbe acquisire una completa conoscenza dei programmi già realizzati e di quelli che ci sono stati annunciati dall'onorevole Ministro per quanto riguarda

la viabilità minore. Ritengo pertanto che tale gruppo di lavoro potrebbe riunirsi e svolgere sollecitamente, anche nel corso di questa settimana, i propri lavori, mettendoci poi agevolmente in grado di proseguire la discussione in Commissione.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, cercherò di trarre le conclusioni da questo dibattito di carattere procedurale. Intanto, mi pare evidente come non sia possibile dar vita ad un comitato ristretto, nel senso tradizionale del termine, in quanto esso deve trarre le conclusioni di una discussione generale, che invece non è neppure iniziata: semmai, quindi, se ne potrà decidere la costituzione in un secondo tempo. Credo piuttosto che potremmo dar vita, in maniera del tutto informale, a un gruppo di lavoro, destinato ad esaminare i problemi della viabilità. Esso dovrebbe essere formato da un numero limitato di membri, scelti fra tutti i gruppi parlamentari: resterebbe sempre aperta, naturalmente, la partecipazione ai suoi lavori a tutti gli onorevoli colleghi interessati.

Tale gruppo di lavoro – con carattere essenzialmente informativo – presenterebbe anche il vantaggio di consentire la partecipazione ai lavori di persone estranee al Parlamento e di funzionari che siano in grado di fornirci dati particolarmente importanti. Questo dibattito preventivo non dovrà però assorbire la discussione generale vera e propria, anche perché è giusto e necessario che quest'ultima venga verbalizzata: vorrei infatti evitare in questa occasione il ripetersi di quanto è accaduto in altre circostanze, e cioè che un lavoro di notevolissimo interesse non è stato documentato, perché si è esaurito nell'ambito di un comitato ristretto.

Ritenendo con questa mia proposta di venire anche incontro alle fondate obiezioni avanzate dall'onorevole Giglia, vorrei procedere questa mattina stessa – se gli onorevoli colleghi sono d'accordo – alla costituzione ed alla prima riunione del predetto gruppo di lavoro, ai lavori del quale gradirei partecipasse l'onorevole Ministro. È chiaro che ciò non interferirà minimamente sullo svolgimento della discussione dei progetti di legge all'ordine del giorno, discussione che, sospesa oggi a causa dell'impegno che ci attende in aula, saranno ripresi in una prossima seduta.

Pongo quindi in votazione la proposta di costituire un gruppo di lavoro sui problemi della viabilità.

(*È approvata*).

Comunico che faranno parte del gruppo di lavoro stesso, che sarà da me presieduto, i deputati Achilli, Amodei, Beragnoli, Carra, Casola, Ceccherini, Cusumano, Degan, Fulci, Guarra, Pica, Tani, e che la prima riunione di esso è fissata alle ore 11,30 di questa mattina.

Il seguito della discussione dei disegni e delle proposte di legge è rinviata ad altra seduta.

La seduta termina alle 11,10.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO