COMMISSIONE IX

LAVORI PUBBLICI

46.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 17 FEBBRAIO 1971

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BARONI

INDICE

PAG.

Congedo:

PRESIDENTE 567

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) 567

PRESIDENTE 567, 581
ACHILLI, *Relatore* 571, 576
BERAGNOLI . . 568, 571, 572, 573, 576, 579, 581
BOTTA 575, 576, 579
CUSUMANO 579, 581
LAURICELLA, *Ministro dei lavori pubblici* 572
TODROS 575, 576

La seduta comincia alle 9,45.

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

(*È approvato*).

Congedo.

PRESIDENTE. Comunico che è in congedo il deputato Padula.

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 dei disegni di legge: « Modifiche ed integrazioni alla at-

tuale legislazione autostradale », già approvato dal Senato; « 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, nella seduta scorsa l'onorevole ministro ha integrato le relazioni sui provvedimenti con alcune dichiarazioni.

Dichiaro aperta la discussione generale.

BERAGNOLI. Desidero innanzitutto rivolgere un sentito e sincero ringraziamento al Presidente per aver posto all'ordine del giorno contemporaneamente i due disegni di legge e le due proposte di legge riguardanti i problemi della viabilità, consentendo in questo modo lo svolgimento di una discussione organica su tutta l'importante materia. Se non erro, una discussione del genere da molti anni non avveniva in questa sede: da quando, cioè, (non ero ancora membro di questa Commissione) fu approvata la legge n. 729 del 1961, concernente le autostrade. Infatti, la successiva legge n. 382 del 1968, deve essere considerata un semplice adeguamento della prima legge: il dibattito relativo, inoltre, avvenne a fine legislatura, nella situazione caotica determinata dalle ragioni che tutti conosciamo: i tentativi, cioè, di accaparrarsi i fondi dello Stato in vista delle elezioni. Credo sia importante – dopo le trasformazioni che sono avvenute nel nostro paese dal 1961 ad oggi (e se vogliamo risalire ancora nel tempo, dalla emanazione della legge n. 126) – che la Commissione, sia pure senza indugiare troppo, data l'urgenza di affrontare questa materia con dei provvedimenti organici, si conceda un momento di riflessione. Infatti, anche se noi non siamo stati mai inclini ad attribuire una priorità assoluta alla realizzazione di un efficiente sistema di infrastrutture, in quanto ci rendiamo conto dell'esistenza di problemi ben più pressanti di questo, è evidente che lo sviluppo economico che noi desideriamo per il nostro Paese (e per l'avvento del quale ci siamo sempre battuti, ci battiamo e continueremo a batterci), non potrà realizzarsi prescindendo da una organica programmazione nei settori delle infrastrutture viarie e dei mezzi di trasporto, il potenziamento dei quali costituisce una delle premesse fondamentali per lo sviluppo della nostra società.

Desidero inoltre ringraziare il Presidente anche per la intelligente relazione svolta sui disegni di legge n. 2984 e n. 1098, relazione che ha tenuto ampiamente conto dell'esigenza di una discussione generale sulla materia globalmente considerata; e debbo estendere il mio ringraziamento anche all'onorevole Achilli, relatore sul disegno di legge riguardante le modifiche alla attuale legislazione autostradale.

Infine, desidero – anche a nome del mio gruppo – dare atto all'onorevole ministro – ringraziandolo – della buona volontà dimostrata accettando di far precedere la nostra discussione da una breve introduzione e mettendo inoltre a disposizione del gruppo di lavoro costituitosi in seno alla Commissione i funzionari del Ministero dei lavori pubblici affinché fornissero i dati da noi richiesti, o che si è ritenuto opportuno renderci noti. Noi ci auguriamo che questo atteggiamento comprensivo continui a manifestarsi anche nelle successive fasi dell'esame dei provvedimenti: è un augurio sincero che porgiamo, rimanendo ferma l'intenzione di apportare quelle modifiche che a noi appaiono indispensabili e crediamo appaiano tali anche al Governo ed alle altre forze politiche.

Debbo però rilevare a questo proposito che un esame approfondito della politica da attuare nel settore viario appare difficile anche in presenza delle favorevoli circostanze alle quali ho accennato prima: tale difficoltà è generata da alcuni motivi di fondo che credo non sfuggano a nessuno. Il primo è costituito dal seguente interrogativo: qual è oggi l'esatta situazione delle infrastrutture viarie in relazione al volume del traffico, al tipo di traffico, ed anche in relazione alla sicurezza del traffico stesso? Noi non abbiamo ancora svolto un'indagine per rispondere a questo interrogativo e mi auguro che presto colleghi diligenti si facciano promotori di una iniziativa in tal senso. Ed ancora: la rete viaria esistente come sopporta il traffico attuale che – da quando furono varate le leggi fondamentali che disciplinano lo sviluppo delle strade e delle autostrade – è aumentato poderosamente?

Che cosa si propone di fare il Governo, in relazione ai traffici in generale, e come intende equilibrare i medesimi rispetto alle comunicazioni ed ai trasporti su strada e su rotaia, ed a quelli effettuati mediante le idrovie ed

il traffico aereo? Credo risulti evidente per ciascuno di noi che, intervenendo in un modo o in un altro su uno di questi tipi di trasporto, che è parte integrante di tutto il sistema di essi, si avvertiranno ripercussoni anche negli altri settori. Qual'è l'opinione del Governo a questo proposito? Ho sentito parlare di un documento (ufficialmente però non se ne sa ancora nulla) di non so quale organo ausiliario o consultivo del Governo, a proposito della situazione dei trasporti nel nostro Paese. In esso si prevede che – qualora non muti tutta la politica relativa a questo settore – interverrà a breve scadenza una gravissima crisi, che non sarà possibile fronteggiare. Ci sono dunque delle questioni aperte, degli interrogativi, e sarebbe opportuno che, nel corso di questa discussione, ci venisse data una qualche risposta.

Innanzitutto, vorremmo sapere che cosa il Governo intende fare, in generale, per la politica dei trasporti, e come intende intervenire – in una visione generale del problema – nel settore delle comunicazioni e dei trasporti su strada. Inoltre, sarebbe interessante conoscere che cosa è realmente accaduto, in relazione alle previsioni del piano quinquennale, nel settore della viabilità e di tutti gli altri tipi di trasporto, sia delle merci che delle persone, e con particolare riguardo ai movimenti turistici. Infine, vorremmo sapere che cosa si prevede per il futuro. Io credo, onorevoli colleghi, che questi siano interrogativi legittimi, ai quali bisogna dare una risposta per poter prendere delle decisioni responsabili sulle materie che costituiscono oggetto dei progetti di legge al nostro esame. Per il momento però, questi elementi di valutazione mancano, ed è difficile quindi fare una discussione seria ed impegnata, che approdi a soluzioni adeguate e responsabili su problemi di così vasta portata.

Di fronte a questa nostra impostazione, ci si potrà obiettare che si tratta oggi di approvare delle misure urgenti, parziali e non organiche, e che quindi esse non comportano un esame così globale, che magari potrà farsi in un secondo tempo. Ma questa è la risposta che ci sentiamo dare da più di sette anni, ogniqualvolta avanziamo delle richieste di discussione di merito. Così accadde, ad esempio, quando, a proposito delle attrezzature dei porti, discutemmo una legge di finanziamento per 75 miliardi, che doveva inquadrarsi in un piano dei porti, che qui non è stato mai conosciuto. Una risposta del genere ci è stata data anche quando esaminammo il parere da esprimere a proposito di un provvedimento recante ulteriori stanziamenti per opere aeroportuali: di fronte alle nostre obiezioni ed osservazioni, si disse che si trattava di provvedimenti urgenti, e che l'esame generale veniva rimandato ad altra occasione.

Da questo stato di cose emerge la nostra ferma opposizione ai provvedimenti parziali, settoriali, caotici, presi al di fuori e contro una visione programmatica, e di corretto assetto e utilizzazione del territorio. Infatti anche quest'ultimo è interessato, quando si discute di tali questioni.

Rinnoviamo quindi la nostra convinzione che sarebbe ora di porre fine ad un simile metodo di legiferare, che non produce nulla di buono per nessuno, e nuoce agli interessi della nazione.

Negli ultimi quindici anni i vari Governi e le loro maggioranze hanno realizzato una determinata politica viaria, che è ora sotto i nostri occhi, e che, per quanto riguarda il settore autostradale, è stata (per dirlo con le parole usate dal relatore onorevole Achilli) « fortemente squilibrata nei suoi aspetti ubicazionali, e sicuramente sproporzionata rispetto all'entità degli interventi statali volti al miglioramento della viabilità secondaria e con quest'ultima parola non vogliamo certo dire che è minore l'importanza della viabilità ordinaria, rispetto a quella – che dovrebbe essere primaria – delle autostrade ».

Fin qui il giudizio dato dall'onorevole Achilli nella sua relazione al disegno di legge n. 2116. Il nostro pensiero è invece alquanto più netto e severo: noi infatti riteniamo che è stata sbagliata la scelta autostradale, soprattutto perché essa è incompatibile con le risorse e con i primari bisogni del paese, ed in contrasto con un ordinato sviluppo economico, che sia realizzato nell'interesse generale della collettività, e non in quello dei grandi gruppi economici e monopolistici.

In tutti questi anni, sono stati spesi o impegnati – in base ad un mio calcolo – oltre quattromila miliardi di lire per costruire una rete autostradale elefantiaca. Tale cifra l'ho ottenuta calcolando una spesa media, per chilometro, di seicento milioni: ma certamente esso sarà maggiore.

Oggi, dinanzi a quest'impiego così massiccio ed imponente di risorse, di reddito nazionale, di risparmio e di credito rastrellato e sottratto ad altri usi, ci si viene a dire (ed i funzionari del Ministero dei lavori pubblici lo hanno confermato) che l'« Anas » ha urgentissimo bisogno di circa 200 miliardi di lire per interventi, che abbiamo accertato essere irrisori rispetto alle necessità della

viabilità ordinaria statale, senza voler parlare di quella provinciale e comunale. Ora, questi 200 miliardi si pretende di sottrarli agli enti locali, che – non lo si può negare – ne hanno più bisogno dell'« Anas »: e basterebbe questa sola constatazione, questo risultato disastroso, per giudicare severamente le scelte di 15 anni fa, successivamente ribadite, a favore della rete autostradale.

C'è da rimanere stupiti e preoccupati nel leggere quanto ha affermato il relatore di maggioranza al Senato, senatore Andò, a proposito del disegno di legge concernente le autostrade. Egli ha infatti dichiarato che la nostra rete autostradale costituisce oggi « un motivo di legittimo orgoglio, non soltanto per l'ingegneria e la tecnica del nostro paese (e qui qualche collega più competente di me potrebbe anche avanzare delle obiezioni) ma anche per i problemi che con essa e attraverso di essa si sono risolti e si vanno risolvendo ».

Ora, indubbiamente, per la « Fiat » la aumentata estensione della rete autostradale ha rappresentato un potente incentivo alla espansione del mercato automobilistico, e quindi al lucro di ingenti profitti: ma dobbiamo rilevare che né la « Fiat » né la « Pirelli » hanno mai considerato con preoccupazione il fatto che l'aumento del volume del traffico avrebbe provocato la congestione delle città e delle aree industriali; non hanno mai tratto motivi da allarme dal fatto che gli italiani venissero spinti ad acquistare a rate l'« utilitaria », dando origine alla crisi dei trasporti pubblici e conseguentemente dei bilanci degli enti locali, e sottraendo quindi risorse ai grandi consumi sociali, quali quelli che formano oggetto delle rivendicazioni avanzate in questi ultimi tempi dal movimento dei lavoratori (casa, scuole, sanità pubblica). Questi due grandi gruppi monopolistici non hanno mai tratto motivi di riflessione dal fatto che l'esodo dalle campagne meridionali divenisse sempre più tumultuoso, non disciplinato, non programmato dai poteri pubblici. Vorrei a questo punto domandare: quali problemi fondamentali hanno risolto nelle aree sottosviluppate dell'Appennino tosco-emiliano le autostrade di recente costruzione o quelle in via di realizzazione (come ad esempio l'autostrada della Cisa o la Sestri Levante-Livorno ? Non dobbiamo lasciarci ingannare dalle apparenze: purtroppo si è avverata la triste profezia che noi facemmo allora: l'esodo da quelle terre, l'abbandono di quelle economie (un tempo fonti notevoli di reddito nazionale), hanno assunto un ritmo sempre più intenso, e il Governo non ha ritenuto opportuno intervenire per tentare di arginare, o quanto meno di contenere entro limiti ragionevoli, il fenomeno. Alla luce di queste osservazioni, è lecito domandarsi: quali problemi fondamentali sono stati risolti o saranno risolti mediante la realizzazione di autostrade nelle zone depresse del mezzogiorno ? In che modo le autostrade in costruzione (Roma-L'Aquila-Pescara, Roma-Civitavecchia, Salerno-Reggio Calabria) potranno contribuire a migliorare le condizioni di vita in queste regioni ? Quali misure si pensa di adottare per risanare la piaga dissanguante che affligge il meridione, cioè la emigrazione ? Purtroppo, continua ancora oggi l'esaltazione di questa politica che ha ingoiato e continua ad ingoiare immense risorse.

Ora, quali dati hanno rilevato i funzionari del Ministero dei lavori pubblici ? Dai dati di cui eravamo già a conoscenza attraverso numerose pubblicazioni, dati che presentano qualche lieve sfasatura rispetto a quelli forniti dal Ministero dei lavori pubblici risulta che attualmente noi abbiamo 40 mila chilometri di strade statali, di cui 20 mila ex provinciali che, in base alla legge n. 126 sono stati trasferiti all'« ANAS »; a questi ultimi vanno aggiunti altri due mila chilometri, dei quali mille non ancora presi in consegna dall'Azienda nazionale autonoma delle strade. Questa, allo scopo di provvedere ai lavori di ammodernamento di cui le strade statali necessitano, ha definito un programma che prevede una spesa di 1.200 miliardi di lire, dei quali – come ha dichiarato il direttore generale dell'Azienda – 870 milioni saranno destinati alla costruzione e alla sistemazione di strade di grande traffico e di raccordi autostradali. Queste cifre indicano il fabbisogno reale dell'« ANAS »: naturalmente, esse sono state calcolate in base ai prezzi attuali; e forse non tutti i progetti sono stati aggiornati sotto questo profilo. Abbiamo inoltre accertato che per la manutenzione di queste strade, l'Azienda dispone di sole 500 mila lire a chilometro, avendo dovuto ridurre la quota destinata a tale funzione di 150 mila lire a causa della situazione deficitaria di bilancio. E vorrei ripetere in questa sede quello che ebbi già modo di dire scherzosamente al direttore generale dell'« ANAS »: l'azienda può ritenersi fortunata, in quanto alle province lo Stato concede solo 300 mila lire per provvedere alla manutenzione delle strade ex comunali. La quota di 500 mila lire, dunque, paurosamente insufficiente rispetto al fabbi-

sogno accertato dell'« ANAS », la cui rete stradale ha esigenze di gran lunga superiori a quelle della rete provinciale. Sarebbe necessario, quindi, ai fini della conservazione di beni demaniali di importanza eccezionale, approntare ed attuare rapidamente una serie di organici interventi: invece non è stato ancora previsto nulla in questa direzione.

A questo punto vorrei ricordare brevemente altri dati: la rete stradale provinciale attuale si estende per 91.311 chilometri; quella comunale per 149.079 chilometri. Tutte queste infrastrutture hanno urgenza di essere sistemate per poter sopportare il volume del traffico moderno. Dal 1958 al 1969 a favore del settore della viabilità provinciale sono stati erogate, sulla base delle leggi nn. 126, 181 e 622, somme per complessivi 367 miliardi di lire, di fronte ai circa mille miliardi richiesti sulla base dei piani elaborati nel 1958 e successivamente aggiornati: piani che, a differenza delle richieste avanzate dai comuni ai sensi della legge n. 184 furono sottoposti ad un vaglio rigorosissimo da parte del Provveditorato regionale alle opere pubbliche, prima che le Giunte provinciali amministrative dessero la loro approvazione, e successivamente inviati al Ministero dei lavori pubblici, dove furono esaminati ed approvati dagli uffici competenti. Quindi, l'amministrazione dei lavori pubblici emanò un decreto di provincializzazione delle strade e comunali e di quelle incluse nei piani elaborati successivamente al 1958. Pertanto non si può parlare di richieste senza fondamento perché siamo di fronte, in questo caso, ad un vaglio severo da parte degli organismi di tutela e di controllo sulle decisioni delle province. Per le strade comunali, il direttore generale della viabilità ordinaria ci ha detto che sono stati erogati circa 170 miliardi di lire di contributi, capaci di finanziare lavori per 237 miliardi, di fronte a richieste dei comuni ammontanti a 870 miliardi di lire. Tali dati però differiscono alquanto da quelli delle tabelle che ci sono state fornite qui.

A questo punto è inevitabile un confronto tra gli investimenti per le autostrade, e quelli per la viabilità ordinaria e minore, che in particolare ci interessa, visto che il disegno di legge in discussione riguarda l'« ANAS ». Sappiamo che oltre quattromila miliardi di lire sono stati già spesi o impegnati per 6.397 chilometri di autostrade, o costruite e in esercizio o in corso di costruzione. Invece solo 540 miliardi di lire sono stati destinati per la viabilità minore, cioè per una estesa di 240.390 chilometri di strade provinciali e comunali, con una spesa media per chilometro di 2.246.349 lire. Ora domando se è possibile che noi passiamo sotto silenzio questa situazione.

ACHILLI, *Relatore*. Ci sono però da aggiungere gli stanziamenti dei comuni e delle province, per avere un quadro complessivo di confronto.

BERAGNOLI. Sì, ma la media di tali stanziamenti è del trenta per cento. A me preme in questo momento esaminare la politica del Governo in relazione alla viabilità, e gli investimenti dello Stato in questo settore. Inoltre, sappiamo che ci sono dei comuni e delle province che non hanno potuto fruire nemmeno di questi stanziamenti, per l'assoluta impossibilità di contrarre mutui, e di utilizzare anche i contributi concessi dallo Stato. È quindi più che evidente che occorre un intervento deciso e programmato, anche se scaglionato nel tempo, per affrontare questa situazione, e correggere lo squilibrio esistente, ed ormai, a nostro giudizio, non più tollerabile. E che questa correzione è indispensabile, risulta con maggiore evidenza quando si pensa a quanto si prevede ancora di costruire nel settore autostrade. Onorevoli colleghi, penso che occorra riflettere attentamente su questi problemi, e sui dati che ci sono stati forniti mediante apposite tabelle. Da essi si ricava che ci sono richieste – già in parte accolte – per la costruzione di altri 732 chilometri di autostrade da parte di società del gruppo « IRI », comportanti una previsione di spesa, ai prezzi attuali, di 794 miliardi di lire. Ad essi vanno aggiunti ancora 2.788 chilometri e 600 metri di autostrade di società a prevalente capitale pubblico, di cui si occupa il disegno di legge n. 2116, per un totale di spesa prevista di 2.433 miliardi e 968 milioni di lire. Complessivamente ci sono richieste, già parzialmente accolte, per 3.521 chilometri di nuove autostrade, con una previsione di spesa di 3.228 miliardi, e con un costo medio di circa 901 milioni per chilometro.

È vero che, per fortuna, non si tratta di richieste presentate da organi governativi, ma di proposte avanzate da società che si sono costituite: però di fronte ad esse non possiamo fare a meno di osservare che si tratta di qualcosa di pazzesco. Con la situazione che abbiamo, e quale è stata accertata, si prevede di impegnare ancora 3.228 miliardi per la costruzione di nuove autostrade nei prossimi anni? E poi si va a lesinare la lira per sistemare una rete viaria ordinaria indi-

spensabile! Perché è chiaro che, una volta uscite dall'autostrada, le macchine devono affrontare la rete viaria ordinaria, che si trova in situazioni non ideali di manutenzione, e necessita di adeguamenti ed ammodernamenti non più dilazionabili. Ora non dico che bisogna impegnare risorse eccezionali per affrontare questi problemi, ma che occorre riequilibrare tutta la spesa pubblica, e destinarne una porzione, che si ritenga compatibile con le disponibilità globali, a favore della viabilità ordinaria, sia statale, che comunale e provinciale.

Francamente non so come si possano soltanto immaginare e avanzare richieste del genere. Qui non c'è nessuno che programmi, che dia degli indirizzi: le richieste si assommano, e su di esse verranno esercitate pressioni politiche, mentre si avanzeranno priorità. Circa le richieste già accordate, si può notare che non si rispettano neppure le priorità stabilite dal « Cipe ». Vogliamo forse rendere impossibile la sistemazione della rete stradale ordinaria? Se è così, possiamo tranquillamente lasciare la situazione com'è.

È certo che noi auspichiamo che le risorse aumentino, e che una porzione di reddito sempre maggiore vada a chi lo produce: ma naturalmente non possiamo credere ad una moltiplicazione illimitata del reddito nazionale, o pensare di aumentare la produttività del lavoro, specie nel momento di tensione sociale – dovuto per altro a giuste rivendicazioni – che stiamo attraversando. E perciò, come ripeto, lasciando le cose come stanno, impegnando magari altri quattro o cinquemila miliardi, finiremo col rendere davvero impossibile qualsiasi politica di riforma reale e sostanziale nel nostro Paese.

E aggiungo che occorre evitare di trascurare altri sistemi di trasporto, come ad esempio le ferrovie. Esse costituiscono infatti un mezzo importante per il trasporto e lo sviluppo dei traffici: ciò nonostante, le ferrovie dello Stato hanno oggi un'utilizzazione di solo il quarantuno per cento delle carrozze viaggiatori, e del trentasette per cento dei carri merci, con un materiale rotabile che solo per il trenta per cento è di tipo moderno, e che avrebbe quindi bisogno di un ammodernamento, mentre l'intero sistema necessita di una politica capace di utilizzare adeguatamente quest'importante mezzo di trasporto, specie sulle medie e grandi distanze.

Naturalmente, con ciò non intendo dire che occorre prendere in considerazione, prioritariamente, solo i trasporti su rotaia e poi pensare alle autostrade: noi intendiamo piuttosto proporre una politica equilibratrice dei vari tipi di trasporto e delle infrastrutture.

Detto questo, onorevoli colleghi, permettetemi di fare alcune considerazioni sui provvedimenti al nostro esame.

Per quanto riguarda il disegno di legge concernente la legislazione autostradale, noi condividiamo pienamente tutti i dubbi e le osservazioni già espressi dal relatore e, in particolare, concordiamo con la proposta di porre un freno alla costruzione di nuove autostrade. A questo scopo dovremmo inserire nel progetto di legge una disposizione tendente a stabilire che non potranno essere accordate nuove concessioni fino all'approvazione del nuovo programma economico: per questo motivo noi dovremmo prendere in considerazione le indicazioni programmatiche in materia di viabilità fornite dal « Cipe » per decidere quali autostrade possano essere costruite. Noi siamo, cioè, contrari in assoluto alla realizzazione di nuove autostrade, ma poiché esistono dei fatti compiuti (in questo campo il Parlamento è sempre posto di fronte al fatto compiuto), è necessario entrare nel merito della questione. Quindi, nel testo del disegno di legge, anziché limitarsi a delle affermazioni generiche, sarebbe necessario – a mio giudizio – inserire l'indicazione esplicita delle autostrade che debbono essere realizzate. Inoltre, (e vorrei con questa osservazione replicare a quanto dichiarato dall'onorevole ministro nella sua introduzione) non credo che l'onorevole Achilli abbia voluto, nella sua relazione, affermare che la concessione debba essere accordata attraverso un atto legislativo; secondo il mio parere, è il potere esecutivo che è competente in materia. Si tratta, invece, di disporre con legge a favore di quali realizzazioni possa accordarsi la concessione: cioè, in pratica, si tratta di approvare dei programmi.

LAURICELLA, *Ministro dei lavori pubblici*. Questa è una cosa un po' diversa.

BERAGNOLI. Ogni gruppo, poi, in merito a tale approvazione potrà assumere la posizione che riterrà più opportuna. Mi pare quindi che questa soluzione possa essere accettata dal Governo, nel momento in cui afferma e ribadisce l'assoluta necessità di porre un freno momentaneo alla realizzazione di nuove autostrade.

LAURICELLA, *Ministro dei lavori pubblici*. Su quest'ultimo punto siamo d'accordo.

BERAGNOLI. Ritengo inoltre che una decisione di questo tipo sia in grado di porre il Governo nel suo complesso – e il ministro dei lavori pubblici in particolare – al riparo da pressioni, sollecitazioni municipalistiche, regionaliste, eccetera.

Sarebbe poi anche opportuno che le nuove concessioni fossero accordate con l'osservanza dei limiti cui accennavo prima, o quanto meno, senza la corrispettiva garanzia da parte dello Stato. A questo punto è necessario porsi questo quesito: qual è l'effettiva consistenza, l'effettiva utilità sociale di certe autostrade? Alla conferenza di Stresa autorevoli esperti hanno prospettato la eventualità che il pedaggio corrisposto per il transito su alcune autostrade di futura realizzazione non riesca ad ammortizzare le spese sostenute per la loro costruzione. Ciò significa che il costo delle opere verrebbe raddoppiato e quindi l'ammortamento non si realizzerebbe entro il numero di anni previsti: in sostanza, si impiegherebbero delle risorse in modo assolutamente antieconomico. Tuttavia, posso anche concepire che, per ragioni di carattere sociale, per favorire lo sviluppo di alcune aree depresse, in particolare del meridione, si costruiscano vie di comunicazione come le Salerno-Reggio Calabria, a totale carico dello Stato, con previsioni di bilancio assolutamente deficitarie, almeno per il periodo iniziale. Però, è giusto operare una discriminazione tra quelle infrastrutture che si trovano in questa situazione ed altre che permettono invece ai privati di lucrare abbondantemente godendo della garanzia da parte dello Stato.

Comunque, si tratta di una questione che discuteremo in seguito; noi in questa sede ribadiamo la nostra opposizione circa le prospettive di realizzazione di nuove infrastrutture autostradali.

Ho letto ieri sul periodico *24 ore* che il nuovo disegno di legge per la casa prevede l'esproprio di aree per pubblica utilità: ora io chiedo (e il richiamo non riguarda semplicemente il settore delle autostrade ma tutta la viabilità in generale) se non sia il caso di elaborare una normativa sull'esproprio di aree per la realizzazione di nuove infrastrutture viarie. I 370 miliardi di lire concessi alle province ed ai comuni in base alla legge n. 126, insieme con altri finanziamenti concessi in base al ricordato articolo 4, hanno dato luogo a numerose speculazioni fondiarie, ad una rendita parassitaria, a speculazioni cioè inammissibili. Credo quindi che anche questa questione vada tenuta presente in sede di discussione generale sulla complessa materia.

Noi diamo perciò un giudizio negativo sul disegno di legge, ribadendo le critiche avanzate dai nostri colleghi nel corso della discussione al Senato: se è apparentemente vero che con questo provvedimento non si crea un nuovo onere per lo Stato, è però anche vero che esso rappresenta uno strumento tendente a favorire il rastrellamento di ingenti quote del reddito nazionale a vantaggio di settori che non presentano priorità, causando profondi squilibri nella società e nello stesso sistema delle comunicazioni stradali. Oggi, cioè, verrebbero posti in essere nuovi incentivi per altri rastrellamenti di risparmio e al tempo stesso, procedendo su questa strada, si negheranno ai comuni ed alle province mutui per realizzare scuole, per effettuare interventi per le unità sanitarie locali, (a meno che in questo campo non intervenga prima lo Stato), per predisporre, insomma, importanti servizi sociali. Si dice che la Cassa depositi e prestiti non ha fondi, mentre il mercato finanziario non consente di accendere mutui, anche quando c'è la promessa di contributi e quando tutte le opere rientrano nella programmazione. Ora, è chiaro che se si rastrella il risparmio per questo settore, esso verrà a mancare per gli altri.

Volevo poi osservare che il disegno di legge n. 2894, che dovrebbe essere a favore dell'« ANAS », riesce invece di danno alle province ed ai comuni, senza essere, in fondo, vantaggioso per la stessa « ANAS ». È stato affermato che è urgente approvare tale disegno di legge, perché altrimenti le attività di questa Azienda rimarrebbero bloccate, ed i funzionari del Ministero dei lavori pubblici, da noi ascoltati, ce l'hanno ripetuto, fornendoci le prove a conferma di questa affermazione. Essa però risponde soltanto parzialmente alla verità. È infatti vero che l'« ANAS » ha urgente bisogno di mezzi finanziari, poiché, come abbiamo già visto, le occorrerebbero 1.200 miliardi di lire per realizzare i suoi piani di sistemazione e costruzione di strade statali ordinarie, di arterie di grande traffico e di raccordi autostradali. Ma è anche vero che per la costruzione di superstrade e di raccordi autostradali, il piano dell'« ANAS » prevede oggi una spesa di 870 miliardi, compresi nei 1.200 predetti.

La verità completa è quindi questa: che con i 189 miliardi, che da oggi al 1977 si vogliono mettere a disposizione dell'«ANAS», sottraendoli ai comuni e alle province, si potranno sistemare, terminare o costruire soltanto alcuni piccoli tratti funzionali di strade di grande comunicazione e di raccordi auto-

stradali, che non raggiungono nemmeno il venticinque per cento delle opere previste dal piano predisposto, e delle opere stesse che sono state iniziate e devono essere portate a termine, come la « Basentana », la « Grosseto-Fano », e così via. In certi casi si tratta di costruire piccole porzioni di tracciato, o di porre il manto stradale, o il piano sui ponti, per i quali sono stati costruiti soltanto i piloni. Comunque, la conclusione è che non si risolvono, neppure parzialmente certe difficoltà dell'« ANAS », e che rimangono ancora gravissimi problemi per quanto concerne l'adeguamento della rete viaria statale. Perciò noi dovremmo approvare un disegno di legge che mentre cerca di soddisfare pienamente il fabbisogno autostradale, lesina poi i quattrini alla viabilità statale ordinaria ed a quella minore. Questo è certamente, per noi, un primo aspetto del progetto di legge politicamente inaccettabile. Infatti, se, come io stesso ho riconosciuto, l'« ANAS » ha delle giuste ed improrogabili esigenze, è anche vero che non si può dare solo un palliativo, che non risolverebbe nulla, e si risolverebbe a danno delle risorse finanziarie che oggi lo Stato concede alla viabilità comunale provinciale, che si trova in condizioni non meno drammatiche.

C'è ancora un altro aspetto politico, in questo disegno di legge, che è per noi politicamente inaccettabile, e riguardo ad esso noi diciamo subito e lealmente che faremo tutto il possibile perché non venga ulteriormente sottratta agli enti locali neppure una lira. Occorre che la nostra Commissione dica fermamente al Governo, ed in particolare al Ministro del tesoro e a quello del bilancio e della programmazione economica, che è giunto il momento – ormai non più procrastinabile – di spostare l'asse degli investimenti destinati alla viabilità. dal settore autostradale a quello della viabilità ordinaria statale, provinciale e comunale, e che si chiede in questo senso di allargare i cordoni della borsa e di trovare i mezzi finanziari nei modi che sembreranno più opportuni. Infatti è inconcepibile che, nel momento in cui si pensa alla spesa di migliaia di miliardi per le autostrade, si vadano poi a lesinare i contributi all'« ANAS » e alla viabilità provinciale e comunale.

Fermi restando gli stanziamenti previsti dall'articolo 4 della legge n. 181 del 1962 a favore delle province e dei comuni, occorre mettere a disposizione dell'« ANAS » una somma adeguata, magari stanziata in più esercizi, secondo il bisogno. E altrettanto occorre fare per rifinanziare le strade provinciali previste dall'articolo 6 della citata legge n. 181, che sono quelle ex comunali, provincializzate nel 1958 con la legge n. 126, e che per due terzi attendono dei finanziamenti per essere sistemate. A questo proposito, vogliamo dire subito che gli stanziamenti previsti dall'annunciato disegno di legge del Governo ci sembrano assolutamente insufficienti.

Mi si consentirà anche di considerare ridicolo l'argomento addotto al Senato per giustificare la sottrazione di 189 miliardi ai comuni ed alle province. Da una parte infatti si dice che l'incremento della somma destinata agli enti locali è stato notevole ed imprevedibile, e che se si fosse pensato a ciò, si sarebbero stabilite percentuali minori. Si aggiunge che le amministrazioni locali non sempre sarebbero in grado di spendere anche quei 189 miliardi. Con ciò si tace sulla drammatica situazione dei bilanci degli enti locali, e sulla loro impossibilità di garantire i mutui, anche se all'ultimo momento è stata poi prevista l'elevazione del contributo fino al cento per cento della spesa, a favore delle amministrazioni meridionali e insulari e comunque deficitarie. Si fa finta di dimenticare che, se l'incremento della motorizzazione, che è la principale fonte di quei finanziamenti, ha creato delle necessità per le autostrade e le strade statali, altrettante e più drammatiche necessità ha creato per la viabilità comunale e provinciale; è quindi inammissibile una decurtazione dei finanziamenti destinati agli enti locali. Occorre, semmai, un loro incremento, e magari anche una profonda riforma delle procedure burocratiche, che attualmente sono paralizzanti.

Un altro aspetto di fondamentale importanza, che desidero richiamare alla considerazione degli onorevoli colleghi riguarda la realtà oggi rappresentata dalle regioni, e le competenze loro attribuite dalla Costituzione. Secondo noi infatti, occorre che, fin d'ora, le leggi che noi variamo, e relative a materie di competenza regionale, non usurpino o ignorino i poteri regionali, ma facilitino al massimo l'adempimento dei compiti affidati alle regioni stesse. I disegni di legge in esame invece, non tengono in nessun conto questo aspetto. Noi riteniamo che sia necessario, piuttosto, affermare che i programmi « ANAS » devono essere impostati e realizzati con il consenso delle regioni interessate, specialmente quando le singole opere vengono realizzate nel territorio di una sola regione e che, anche per le autostrade che eventualmente si dovessero costruire vi deve essere il preven-

tivo consenso delle regioni interessate. Inoltre, i finanziamenti che si decideranno con i disegni di legge al nostro esame devono essere distribuiti alle regioni a partire dal 1° gennaio 1972 secondo criteri obiettivi, che tengano conto di una preferenza da accordare alle regioni meridionali. Se infatti così non si facesse, si vanificherebbero i poteri delle regioni, non soltanto per quanto riguarda il settore della viabilità, ma anche in materia di sviluppo economico e sociale, nell'ambito di un assetto urbanistico e territoriale.

Concludendo, desidero esprimere il nostro pieno assenso alle proposte di legge di cui sono primi firmatari rispettivamente gli onorevoli Botta ed Achilli, e dichiaro che siamo pronti a mettere a confronto le nostre opinioni con quelle delle altre forze politiche, al fine di creare un costruttivo dialogo. Penso anche che si possa in seguito esaminare la possibilità di costituire un comitato ristretto, incaricato di esaminare le varie proposte eventualmente convergenti. Siamo cioè convinti che sia possibile raggiungere risultati positivi onde evitare il ricorso a strumenti regolamentari estremi di cui noi – sinceramente – preferiremmo non dover usufruire.

BOTTA. La politica dei trasporti in Italia è sempre stata diretta ad assicurare al sistema produttivo l'utilizzazione del modo di trasporto più flessibile e conveniente; e non a caso, ma per una meditata scelta economica è stata intrapresa una politica stradale ed autostradale per mettere in condizioni più competitive le produzioni non solo delle zone industrializzate del paese, ma anche quelle delle regioni meridionali in fase di sviluppo sui mercati di consumo europei. Con gli ingenti investimenti destinati alla creazione di più agevoli comunicazioni transalpine si è inteso attivare non solo gli scambi interregionali e rendere più efficienti le relazioni tra le due ripartizioni geo-economiche del paese, ma ovviare anche al fattore di inferiorità rispetto all'area comunitaria, così da consentire ai produttori nazionali di raggiungere posizioni meno svantaggiose di partenza rispetto ai produttori dei paesi centro-europei. La conferma di questa politica si è avuta politica si è avuta pochi giorni or sono (il 9 febbraio) con la « posa della prima pietra » dell'Unione economica e monetaria europea. Le principali mete del programma sono note: « L'Europa diverrà una comunità entro la quale le persone, i beni, i servizi e i capitali circoleranno liberamente ». Vi saranno armonizzazioni a vari livelli con particolare cura dei « problemi regionali », come, ad esempio, il Mezzogiorno d'Italia. E sulla validità dell'iniziativa autostradale voluta dal ministro Romita credo non vi siano dubbi: consensi pieni sono stati espressi a vari livelli e da varie espressioni politiche.

Vorrei qui ricordare il discorso pronunciato dal ministro dei lavori pubblici Lauricella durante l'inaugurazione di un tratto dell'autostrada Roma-Pescara; e quello del sottosegretario Brandi alla conferenza dell'« Aiscat » due anni fa, nel quale si metteva in evidenza la validità della realizzazione autostradale come investimento produttivo a breve scadenza. Desidero a questo proposito rispondere alla osservazione avanzata dal collega Beragnoli secondo la quale la costruzione di nuove autostrade non avrebbe apportato alcun miglioramento economico nelle zone attraversate. Secondo una indagine condotta da 24 camere di commercio e da 249 comuni, ben 232 imprese si sarebbero insediate lungo il tracciato dell'« Autostrada del sole »: sono particolarmente significative a questo riguardo le cifre riportate in questo studio circa il tratto autostradale Bologna-Firenze: l'ottantuno per cento delle nuove imprese risultava trasferito dalle tradizionali aree industriali ora troppo congestionate, lungo il percorso dell'autostrada. Nel tratto Roma-Napoli, invece, le iniziative nuove superano il settantotto per cento.

TODROS. I dati delle camere di commercio non sono significativi. A Torino, ad esempio, sono state impiantate aziende per 250 mila addetti, a prescindere dall'ubicazione dell'autostrada; nelle regioni attraversate dall'« Autostrada del sole » in tutti questi anni si è avuto un processo di sviluppo industriale, sia pure minimo, che non deve essere necessariamente ascritto alla presenza dell'autostrada stessa.

BOTTA. Vorrei ora fare qualche breve osservazione sull'istituto della concessione (a proposito della quale ricordo la felice intuizione avuta dal ministro Romita nell'aderirvi). Esso consiste nell'obbligo assunto dal concessionario di eseguire a proprie spese l'opera pubblica e nel corrispettivo obbligo assunto dallo Stato di consentire che il concessionario imponga all'utente di pagare, attraverso il pedaggio, il costo dell'opera, che ritorna allo Stato alla fine della concessione. Di questo istituto hanno usufruito in massima parte gli enti locali, promuovendo con una azione continua e tenace la realizzazione

dei grandi itinerari stradali. Come ricordava l'onorevole Achilli nella sua relazione, il dodici per cento della rete autostradale è costruita a cura e spese dello Stato, tramite la direzione generale dell'« ANAS »; il quarantasette per cento è affidato – attraverso appunto l'istituto delle concessioni – all'« Iri »; il quarantuno per cento, infine, è affidato a venti enti concessionari, le cui compagini sociali registrano una prevalente partecipazione di enti pubblici al capitale sociale, dovuta – oggi come 15 anni fa – alla difficoltà incontrata dall'« ANAS » nel reperimento dei fondi di cui necessita. L'istituto della concessione, quindi, ha permesso di raggiungere, nel settore della viabilità autostradale, dei risultati notevoli: al 31 dicembre 1970 noi abbiamo 6.657 chilometri di autostrade realizzate o in corso di realizzazione e precisamente 3.906 chilometri di autostrade in esercizio; 1.226 chilometri in costruzione, 1.525 chilometri di prossimo inizio, per un totale di 6.657 chilometri.

BERAGNOLI. Questi dati non coincidono con quelli citati nelle tabelle che ci sono state fornite.

BOTTA. Questi dati sono stati da me rilevati dalle pubblicazioni che tutti conosciamo. Di questi 6.657 chilometri, dicevo, nell'Italia settentrionale ne abbiamo in esercizio o in costruzione 3.062, nell'Italia centrale 1.436. Infine, nell'Italia meridionale abbiamo 2.161 chilometri di autostrade già realizzate o in corso di realizzazione. È stato detto che la spesa sostenuta per queste opere si aggira sui quattromila miliardi: credo, invece, tenendo presente l'attuale costo medio per chilometro, che essa sia notevolmente inferiore. Un altro dato da tener presente – a mio giudizio – è quello della partecipazione statale a queste realizzazioni. Ieri, cioè 15 anni fa, l'intervento dello Stato si aggirava sul tre, quattro per cento annuo; oggi, invece, esso è pressoché simbolico, raggiungendo appena la percentuale dello 0,01. Evidentemente, gli interventi statali assumono una configurazione diversa con il mutare del contesto economico e sociale nel quale essi vanno inseriti: così, quando si iniziò la politica della casa – se non ricordo male – venivano concessi contributi a fondo perduto per la costruzione di case da parte di cooperative: quella scelta, in quel contesto, rappresentava la scelta ottimale.

L'onorevole Achilli, nella sua relazione – ove si mostra ora favorevole ora contrario alle autostrade – propone di bloccare lo sviluppo della rete autostradale, specialmente al nord, e critica l'ultima decisione del « CIPE » in proposito. Tra l'altro, poi, tali decisioni sono state vincolate ad alcuni criteri di scelta: conformità di ogni singola iniziativa ai piani di assetto territoriale, opportunità di distribuire nel tempo le realizzazioni, in rapporto alla situazione economica e finanziaria del Paese. Ma vorrei domandare però con quale giustificazione si dice: « basta con le autostrade ».

Intanto, bisogna che una volta per sempre si definiscano le funzioni e le competenze di alcuni Ministeri. La decisione, ad esempio, circa la realizzazione di certe infrastrutture spetta al Ministero del Bilancio e della programmazione economica o a quello dei lavori pubblici ? Credo che tocchino al primo. Tra l'altro, se non erro, la decisione sull'insediamento e sulla realizzazione di nuove abitazioni spetta al « CIPE », mentre al Ministero dei lavori pubblici spetta la razionalizzazione e la costruzione di queste abitazioni, da effettuarsi nel miglior modo possibile, nell'ambito delle disponibilità.

ACHILLI, *Relatore*. Sarebbe meglio dire che, prima dell'esame da parte del « CIPE », deve esserci una decisione del Parlamento.

BOTTA. Ho lasciato da parte questa questione, perché volevo ora solo determinare le competenze del Ministero del bilancio e della programmazione economica e di quello dei lavori pubblici.

TODROS. Speriamo che in futuro esse non siano più né dell'uno né dell'altro e ritornino alle regioni.

BOTTA. Ma anche le regioni devono attestarsi sugli indirizzi del programma nazionale.

Si tenga anche presente che nel 1955, quando si approvò il primo piano autostradale, ed anche nel 1961, quando si esaminò un piano integrativo, si era ancora ben lontani dalla concezione del programma economico nazionale, e quindi dal coordinamento, a livello nazionale e regionale, degli interventi.

Malgrado tutto, però, non può dirsi che lo Stato italiano abbia sbagliato nella scelta e nella ripartizione degli interventi nel settore della viabilità, sia in merito all'entità di essi, sia rispetto alla loro priorità. A quindici anni dall'attuazione di questa politica, l'Italia si va dotando di una rete di autostrade e strade

statali sempre più organica, man mano che si saldano le maglie del sistema, circa il quale non è possibile negare l'influsso determinante che esercita sullo sviluppo delle varie regioni, sulla promozione delle nuove attività, sull'assetto del territorio, sull'aumento degli scambi: tale sistema accompagna il progredire del Paese in tutti i settori, e nello stesso tempo ne costituisce un incentivo.

Siamo d'accordo sul fatto che sono necessari alcuni approfondimenti sulla materia in questione, però osserviamo anche i lati positivi, ed esaminiamo se – attraverso l'attuale metodo di concessione, che è uno strumento snello, capace e validissimo – si possano ampliare le possibilità di intervento per alcune importanti infrastrutture. Tra l'altro, tale sistema deve essere utilizzato anche per le ferrovie metropolitane. A questo proposito, devo dire che oggi consideriamo passive le ferrovie stesse e intanto, con i contributi a carico del bilancio dello Stato, noi concorriamo in modo notevolissimo alla loro realizzazione. Può darsi che tra una ventina d'anni, quando le linee metropolitane saranno autosufficienti, potremmo accusarci di essere stati improvvidi nella destinazione del contributo dello Stato.

Si tratta quindi di adottare questo sistema, anche se siamo d'accordo sull'esigenza di controllarlo e migliorarlo più di quanto non si sia fatto sinora.

Per quanto concerne poi l'autostrada, questa non è un qualcosa di miracolistico: è solo una strada moderna, con accessi controllati, con corsie di marcia separate, con intersezioni sfalsate, con una capacità più adeguata alle dimensioni degli scambi e dei traffici odierni; è un sistema di equilibrio economico, cioè di autosufficienza. Quando l'onorevole Beragnoli accennava all'intervento dell'ingegner Cova, che si riteneva il padre delle autostrade, ha dimenticato di dire che egli affermava il principio che si possono realizzare autostrade nella misura in cui il pedaggio costituisce l'elemento che equilibra il sistema economico, assumendo come dato minimo diecimila passaggi giornalieri.

Venendo ad esaminare il modo con cui alcuni paesi stranieri hanno risolto questi problemi, devo ricordare che la Francia – la quale si trova in ritardo circa le realizzazioni autostradali – proprio l'anno scorso ha varato un importante progetto, presentato dal ministro Chalandon. La Germania ha potenziato la rete autostradale con piani che vanno fino al 1985, con una realizzazione annua di 350 chilometri di autostrade. E potrei anche parlare delle esperienze inglesi, svizzere, giapponesi e statunitensi.

Per quanto riguarda poi le società concessionarie, penso che noi dovremmo intervenire per far sì che esse siano a prevalente controllo pubblico, e non a prevalente capitale pubblico. Si tratta quindi di non affossare le autostrade, senza esaminare i benefici di questo strumento validissimo, che si può ad esempio utilizzare nella politica delle infrastrutture di sosta nelle principali città, in una politica integrata dalle autostrade tangenziali dei grandi centri urbani, con le ferrovie metropolitane. Ci dobbiamo domandare, piuttosto, se questo sistema finanziario è valido o no: ecco i motivi per cui ho definito felicissima l'intuizione del Ministro Romita.

Attraverso questo sistema di autostrade, noi offriamo una maggiore sicurezza stradale, diamo certamente una soluzione ai problemi dello sviluppo urbano, una migliore mobilità, un'armonizzazione dei pesi e delle dimensioni dei veicoli. Noi possiamo anche guardare a quelli che saranno gli autoporti, e la loro funzione nell'organizzazione dei trasporti e del territorio. L'autoporto è sicuramente un elemento di organizzazione del mercato nazionale ed internazionale dei traffici terrestri.

Se poi esaminiamo il giro degli affari e delle varie iniziative commerciali localizzate sul nastro autostradale, vediamo che questo è superiore allo stesso volume degli incassi percepiti con i pedaggi ed i vari diritti di transito. Attraverso il sistema delle concessioni, ed in attesa che vi siano delle leggi più adatte, si vanno creando delle notevoli autostrade urbane, come quelle di Napoli, di Torino, di Bologna.

L'esame approfondito degli articoli di cui consta il disegno di legge al nostro esame fa sorgere alcune perplessità, sia di ordine generale che di ordine sostanziale.

Per quanto riguarda le prime, e riferendomi all'articolo 1 del disegno di legge, pare apprezzabile il pratico riconoscimento di un principio generale di appartenenza allo Stato dei pedaggi, percepiti nell'esercizio della rete autostradale; o, meglio, della spettanza degli stessi alla collettività, la quale dovrebbe in ultima analisi poter concretamente beneficiare dei saldi attivi della gestione.

Anche se ritengo di non facile soluzione il problema del come possano essere utilizzati al meglio tali fondi, una volta introitati dallo Stato (stante il principio generale della confluenza di ogni entrata dello Stato nel

bilancio di questo, senza destinazioni particolari di spesa), mi pare che una appropriata modifica del disegno di legge - tale da autorizzare lo Stato a investire, direttamente o indirettamente, il *surplus* dei pedaggi introitati in opere infrastrutturali nelle stesse zone in cui tali pedaggi sono stati percetti; oppure anche tale da obbligare gli stessi enti concessionari dell'autostrada a realizzare, in nome e per conto e su indicazione dello Stato, iniziative complementari o affini all'opera autostradale oppure infrastrutture di base di interesse collettivo locale - sia utilmente auspicabile.

Si potrà obiettare che lo Stato meglio degli enti minori sa valutare gli interessi generali, per cui limitare la sua discrezionalità di decisione o sottrargli le somme indicate può significare mancata o ritardata soluzione di taluni importanti problemi. Sono dell'avviso che, così come oggi è strutturato lo Stato (e le diatribe da alcuni anni in corso sulla mole e sull'utilizzazione dei « residui passivi » ne danno degna dimostrazione), non possa attuare realizzazioni con la medesima tempestività ed appropriata conoscenza degli interessi meritevoli di tutela come un ente locale o, per sua delega, lo stesso concessionario delle opere autostradali.

Un'altra obiezione potrebbe essere quella di chi paventa che, lasciando l'utilizzazione di tali somme all'ente concessionario, potrebbe essere abbastanza facile uno storno di parte delle stesse per utilizzarle ai fini non perfettamente coerenti con quelli cui la loro utilizzazione sembrerebbe destinata. Si potrà tuttavia rispondere che non per nulla il disegno di legge, all'articolo 3, ratifica una prassi ormai normalmente attuata per cui, a presiedere il collegio sindacale delle società concessionarie è chiamato un funzionario del Ministero del tesoro, mentre un altro membro di tale collegio deve essere designato dall'« ANAS ».

Nel settore delle strade statali la situazione è seria. Questo settore non riesce a proporzionare gli investimenti alle realizzazioni che si appalesano necessarie: grandi interventi, sia pure frammentariamente sono stati compiuti e a volte non sono stati pubblicizzati nella giusta misura: comunque, si tratta di interventi di indubbio interesse. Il settore si trova di fronte a problemi di grande complessità e di grande impegno politico, economico e tecnico, come ad esempio quello dell'assetto del territorio e della realizzazione di infrastrutture di trasporto nelle aree metropolitane. La rete stradale, al 1966, era di circa 270 mila chilometri: estensione ancora molto al di sotto di quella ritenuta necessaria per un paese economicamente sviluppato. L'indice di dotazione media attuale è di 0,88 per chilometro quadrato di superficie, superiore all'indice dello 0,55 registrato nell'immediato dopoguerra, essendosi estesa la rete viaria da 180 mila a 270 mila chilometri. Si tratta di un indice modestissimo: la Francia e la Gran Bretagna raggiungono l'1,4 per cento; la Svizzera e la Germania occidentale l'1,6 per cento; il Belgio e il Lussemburgo il 3 per cento, l'Olanda il 3,70 per cento. Siamo perciò al di sotto della media europea, registrando una grande carenza di infrastrutture che gli enti locali e lo Stato sono sicuramente nell'impossibilità di eliminare o quanto meno di ridurre in modo congruo. Alla domanda di trasporti stradali, poi, non abbiamo saputo - o potuto - far corrispondere un'adeguata crescita qualitativa e quantitativa: è da notare, inoltre, che questa deficienza colpisce particolarmente il settore delle strade provinciali e comunali.

Vorrei a questo punto fare qualche osservazione sull'evoluzione che ha caratterizzato il settore degli autoveicoli adibiti a trasporti in campo industriale: nel decennio essi sono aumentati da 380 mila a 813 mila unità, con un incremento non solo in numero assoluto, ma anche in capacità unitaria e complessiva di trasporto e quindi di ingombro stradale.

Per quanto riguarda invece il settore del trasporto di viaggiatori, le ferrovie dello Stato hanno reso noto che, nel periodo 1957-1966, il numero dei passeggeri trasportato per chilometro ha registrato un lievissimo aumento: da 28,1 miliardi si è passati, infatti a 28,3. Invece, il numero dei viaggiatori trasportati su strada è aumentato del settantuno per cento, passando da 80,6 a 140 miliardi. Le stesse osservazioni possono essere fatte per il settore dei trasporti merci: i trasporti a mezzo ferrovia sono aumentati da 14 a 15 miliardi di tonnellate a chilometro, mentre i trasporti su strada hanno registrato un aumento annuo del 3,40 per cento (da 34 miliardi a 47 miliardi di tonnellate a chilometro). Vi è quindi una propensione alla mobilità stradale di persone e beni indicativa degli attuali ordini di grandezze su cui si muove il livello della domanda di trasporto su strada; tra questa e quella registrata nel settore ferroviario esiste un rapporto di 4 a 1 per quanto riguarda il trasporto di passeggeri; mentre, per quanto riguarda i trasporti merci il rapporto è di 3 a 1.

Per quanto riguarda i trasporti su strada, inoltre, il parco automobilistico ha registrato un aumento netto annuo del 20,15 per cento, mentre il tasso di accrescimento annuo delle infrastrutture è dell'uno per cento. Se ci ricolleghiamo alla rete viaria provinciale vediamo che essa è quasi raddoppiata, a causa dei numerosi trasferimenti di strade comunali fra quelle provinciali: infatti, dai 48.000 chilometri del 1960, siamo passati ai 90.000 chilometri del 1966. Sulle strade provinciali, quindi, defluisce una notevolissima corrente di traffico, pari quasi a quella che percorre le strade statali; ma le prime presentano gravi deficienze. Infatti, il sessantacinque per cento di esse presenta una larghezza della sede stradale inferiore ai sei metri; il ventuno per cento presenta una pendenza di oltre il sette per cento; il trentadue per cento ha il fondo stradale solo a *macadam*, il cinquantuno per cento ha ricevuto un trattamento superficiale, mentre il diciassette per cento è a conglomerato bituminoso.

Vorrei infine concludere accennando ad un problema che in questa sede non è ancora stato accennato: il problema, cioè, della manutenzione stradale. Le strade provinciali, ad esempio, ricevono attenzioni sicuramente inferiori a quelle che sono le normali esigenze di una buona manutenzione e quindi di sicurezza.

BERAGNOLI. Non tutte, solo quelle ex comunali.

BOTTA. Nulla è stato poi fatto per la manutenzione delle strade comunali che, come gli onorevoli colleghi sanno, si estendono, se non erro, per 140 mila chilometri.

Sono favorevole all'aumento del contributo che lo Stato concede alle amministrazioni provinciali e comunali, e che, con il disegno di legge n. 2894, si vuole elevare fino al cento per cento della spesa. Vorrei però che tale questione si esaminasse molto attentamenti, al fine di evitare che questi stanziamenti – dal momento che sono ora a totale carico dello Stato – vengano convogliati interamente verso alcuni comuni, dando luogo ad una certa sperequazione, e tante volte, in base a scelte non oggettive, ma dettate da sentimenti particolari. Mi è stato riferito a questo proposito – non so se corrisponda a verità – che sono stati stanziati in questi giorni, a favore di alcuni comuni del Veneto che ne avevano certo necessità, cento milioni per ogni amministrazione, mentre ad altri comuni contigui non è stato concesso neppure un milione: vorrei quindi che tali sperequazioni venissero a cessare, e si trovasse un più equo ed equilibrato sistema di distribuzione dei contributi previsti, magari attraverso le Regioni, o i provveditorati alle opere pubbliche, fin quando le Regioni stesse non siano in grado di esercitare concretamente le loro funzioni.

Desidero ricordare ancora che nel novembre 1970 ho rivolto un'interrogazione al Ministro dei lavori pubblici, sempre relativamente alle autostrade, chiedendo se non ritenesse opportuno introdurre (e su questo argomento forse presenteremo un ordine del giorno) un sistema di tariffazione sulle autostrade o su tronchi parziali, al fine di permettere, alle masse di lavoratori pendolari delle grandi aree metropolitane il raggiungimento di quelle facilitazioni già concesse per altri tipi di trasporto.

Noi consideriamo l'autostrada un sistema valido per la soluzione dei problemi di trasporto, e riteniamo che essa abbia uno scopo non soltanto economico, ma, soprattutto sociale.

Per questo, credo utile esaminare la possibilità di introdurre delle tariffazioni differenziate, specie nelle zone attigue alle grandi aree metropolitane; in tal modo verremmo ad agevolare i rilevanti moti pendolari e a favorire larghe masse di lavoratori, con un tentativo anche di migliorare soluzioni di insediamento.

CUSUMANO. Non ritengo, in questo mio intervento, di riferirmi alla politica generale del Governo nel settore della viabilità. Abbiamo infatti avuto modo di discutere tale argomento quando ci è stato sottoposto lo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1971, ed in quell'occasione abbiamo rilevato che le previsioni relative al settore della viabilità, corrispondono in parte alle necessità del Paese, per quanto riguarda la grande viabilità, o almeno per quanto concerne quella ordinaria o minore.

Innanzitutto, vorrei ricordare qui, ancora una volta, la situazione della rete viaria italiana, per fare poi un discorso chiaro. Noi abbiamo un sistema viario la cui estensione complessiva è di 286.946 chilometri, dei quali, 42.190 sono di strade statali, 90.730 di strade provinciali, 147.890 di strade comunali ed extra-urbane, ed infine 6.600 chilometri circa rappresentano le autostrade, parte già aperte al traffico, parte in corso di esecuzione o progettazione.

Tali dati - riportati nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per il 1971 - evidenziano un certo squilibrio degli investimenti. Abbiamo inoltre notato un'insufficienza delle disponibilità di bilancio a sopperire alle richieste avanzate sia dall'« ANAS » che dagli enti locali, per quanto riguarda il potenziamento, l'ammodernamento e la sistemazione dei tracciati esistenti, mentre, d'altra parte, abbiamo sentito far riferimento ad ingenti stanziamenti.

A mio giudizio, quindi, non si tratta tanto di contrarre gli investimenti autostradali programmati, a favore della viabilità minore statale e provinciale, quanto di reperire i fondi di finanziamento sia per l'una che per l'altra esigenza. Si tratta cioè di non mettere in concorrenza fra di loro questi due tipi di finanziamento, ma di equilibrarli.

D'altra parte, sappiamo tutti che non basta una vasta rete autostradale da sola a garantire l'efficienza dei collegamenti viari e lo sviluppo del territorio stesso. Abbiamo detto e ripetuto che l'autostrada deve integrarsi con la rete ferroviaria, con i porti, gli aereoporti, le idrovie, e soprattutto con la rete viaria ordinaria e minore. Non basta guardare all'autostrada come ad un semplice nastro d'asfalto per rendere più veloci i collegamenti, o avere di mira un tracciato che serva esclusivamente a scalfire l'epidermide fisica del territorio attraversato. Occorre invece considerare l'autostrada come una componente essenziale di un sistema viario unitario, e quindi del decollo socio-economico della regione interessata.

Si dice che occorre assolutamente arrestare gli investimenti autostradali (che poi sono investimenti produttivi immediati), mentre penso che il problema sia un altro, e vada posto in termini di scelta di tracciati e di collegamenti, e di ciò che determinano queste grandi infrastrutture nel territorio attraversato. Noi infatti abbiamo sempre sostenuto che l'autostrada, da sola, rappresenta una delle componenti di un unitario sistema infrastrutturale di trasporti. D'altronde, il decollo socio-economico di un paese è strettamente legato all'azione propulsiva che esercita nel territorio un'efficiente sistema viario.

E vorrei qui ricordare all'onorevole Beragnoli i profondi squilibri esistenti tra nord e sud non solo nel settore della viabilità ordinaria e minore, ma anche nel settore delle grandi infrastrutture e dei trasporti. Tanto per citare un dato, noi sappiamo che sulla superficie del nostro territorio, esistono 6.600 chilometri circa di autostrada: statisticamente, ciò significherebbe che, per mille chilometri quadrati sono presenti 51 chilometri di rete autostradale. Ma se noi prendiamo in considerazione la situazione meridionale sotto questo profilo, otteniamo dei dati decisamente inferiori alla media nazionale; e profondi squilibri sono presenti anche nei settori della viabilità ordinaria e minore. La rete viaria meridionale, pur avendo assunto in questi ultimi anni un ritmo di sviluppo più accentuato rispetto a quello che ha caratterizzato la media nazionale, risulta, sia qualitativamente, sia quantitativamente, assolutamente inadeguata alle moderne esigenze del traffico. Vorrei fare un esempio (che può essere considerato valido anche per la Sicilia): abbiamo 460 chilometri di strade per mille chilometri quadrati di superficie, mentre la media nazionale è di 950 chilometri per mille chilometri quadrati, arrivando addirittura in Lombardia e in Emilia a 1.200-1.300 chilometri di strada per mille chilometri quadrati. Se poi prendiamo in considerazione, come secondo termine di questo confronto la popolazione, otteniamo delle cifre ancora più allarmanti: vi sono 240 chilometri di strade per ogni centomila abitanti, contro una media nazionale di 510 chilometri. Questi dati assumono inoltre un particolare significato se si tiene conto che il meridione ha una rete ferroviaria scarsa, e quindi la quasi totalità del traffico si svolge sulla rete stradale. Questa è la situazione da un punto di vista quantitativo; ma dal punto di vista qualitativo essa è ancora più drammatica, come è stato messo in rilievo dall'esame generale dello stato della viabilità minore: la larghezza delle strade è assolutamente insufficiente, in relazione al volume di traffico che esse debbono sopportare; inoltre esse sono pericolose perché soggette a frane, oltre che a causa delle frequenti curvature e delle pendenze molto accentuate.

Ora, i disegni di legge al nostro esame non hanno la pretesa del toccasana, ma rappresentano certamente un passo avanti verso il raggiungimento di un equilibrato assetto territoriale. Per esempio, il disegno di legge n. 2894 concede un contributo al Ministero dei lavori pubblici nella misura di 308 miliardi ripartiti in sette esercizi finanziari secondo un criterio di progressione aritmetica: a me pare che esso, a parte la difficoltà di recuperare i fondi stanziati, rappresenti comunque un progresso sulla strada del raggiungimento di un efficiente sistema viario. Si tratta, evidentemente, di stabilire un certo ordine di interventi nei settori della grande viabilità e della viabilità ordinaria e minore.

A mio giudizio sarebbe perciò un grave errore stornare fondi destinati al potenziamento del primo settore, senza aver precedentemente definito un programma di costruzione delle strade di grande comunicazione.

BERAGNOLI. I fondi vengono sottratti ai comuni ed alle province.

CUSUMANO. Vorrei rilevare in particolare che il mio intervento va inquadrato nel contesto generale attuale: non porto avanti un discorso settoriale o campanilistico. L'aumento del contributo per la spesa riconosciuta necessaria per la sistemazione, il potenziamento e la costruzione di strade provinciali sino al cento per cento metterà in condizione le amministrazioni comunali e provinciali (che per la maggior parte hanno situazioni di bilancio deficitarie) di poter realizzare opere senza ricorrere alla ricerca affannosa di garanzie per ottenere dei mutui che spesso sono vietati per legge. Inoltre, l'aumento di tale contributo al cento per cento, permetterà anche di coprire la spesa tecnica che incide sul bilancio degli enti locali.

Vorrei ora fare qualche breve osservazione sulla proposta di legge n. 1098, che viene assorbita dal disegno di legge di cui l'onorevole ministro ha annunciato la prossima presentazione. Questa proposta di legge prevede un piano di intervento a favore del settore della viabilità provinciale che, a mio giudizio, merita un discorso a parte. La rete viaria provinciale – un tempo connessa a quella comunale sia sotto il profilo degli interventi finanziari, sia come componente interdipendente di un unitario sistema viario – rappresenta circa un terzo della rete viaria nazionale. Essa ha subito un incremento del novanta per cento dal 1960 al 1966 in seguito all'applicazione della legge che « riclassifica » le strade aventi le caratteristiche per una inclusione nel demanio provinciale. Questa legge, in pratica, tende a perseguire il rammodernamento della rete stradale mediante il trasferimento massiccio delle strade comunali nel demanio provinciale, riversando però in esso anche le grandi insufficienze tecniche di origine, come la larghezza insufficiente della sede stradale, la curvatura, la pendenza accentuata, la difettosa pavimentazione. La spesa di 150 miliardi prevista dal disegno di legge, che si ricollega alla proposta di legge n. 1098, rappresenta senza dubbio circa un quinto della spesa minima necessaria per soddisfare queste pressanti esigenze, ma evidentemente essa non è sufficiente. Per quanto riguarda poi la proposta di legge n. 1476, mi pare che rappresenti un importante strumento legislativo a disposizione dei comuni e delle province per superare gli ostacoli derivanti dalla impossibilità di reperire i mezzi finanziari per coprire la quota parte a carico degli enti locali, in integrazione del contributo concesso dallo Stato.

Per concludere, quindi, mi pare che i disegni di legge e le proposte di legge al nostro esame si integrino a vicenda: i problemi che essi sollevano, tuttavia, sono vari complessi. Essi vanno dalle forme di redistribuzione del contributo del Ministero del tesoro fra il Ministero dei lavori pubblici e l'« ANAS », alla disponibilità di fondi per operare interventi più massicci a favore di questo settore vitale. Tutte queste questioni, comunque, si ripresenteranno in nuova veste fra breve, quando le attribuzioni costituzionali alle regioni in materia di viabilità diverranno operanti.

PRESIDENTE. A questo punto, onorevoli colleghi, essendo richiesta la nostra presenza in aula, dobbiamo sospendere la discussione: la riprenderemo in una prossima seduta cercando, possibilmente, di portarla a termine e di prendere delle decisioni in merito alle proposte che sono state oggi avanzata, in particolare dall'onorevole Beragnoli.

Il seguito della discussione è quindi rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 11,40.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO