COMMISSIONE IX

LAVORI PUBBLICI

47.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 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) 584

PRESIDENTE 584, 604, 605

AMODEI 587

CARRA 598, 605

PAG.

DI LISA 602

FERRETTI 584

FULCI 597

GIGLIA 591

TANI 593

TODROS 604, 605

Proposta di legge (*Discussione e rinvio*):

Senatore ZANNIER ed altri: Modificazioni alla legge 3 agosto 1949, n. 589, per l'esecuzione di opere pubbliche di interesse degli enti locali, ed alla legge 28 luglio 1967, n. 641, sull'edilizia scolastica (*Approvata dalla VII Commissione permanente del Senato*) (2736) . 605

PRESIDENTE 605, 606

DEGAN, *Relatore* 606

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 all'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 congiunta dei disegni di legge: « Modifiche ed integrazioni all'attuale 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 d'intervento in favore della viabilità provinciale e prosecuzione dei beneficî previsti dalla legge 21 aprile 1962, n. 181 »; Achilli ed altri: « Disposizioni in materia di mutui per la realizzazione di opere di viabilità comunale e provinciale ».

Proseguiamo nella discussione.

FERRETTI. L'onorevole collega Beragnoli ha già esposto con chiarezza, e con precisi riferimenti, i termini del problema della viabilità e la posizione del gruppo comunista. Il giudizio che successivamente esprimeremo nei riguardi dei due disegni di legge sottoposti al nostro esame per l'approvazione non può prescindere dalla visione organica di una politica generale della viabilità, considerato che si tenta ancora una volta, con questi provvedimenti, di favorire una tendenza che, mentre esalta la grande viabilità autostradale, mortifica e disintegra sempre più un patrimonio già acquisito, di viabilità ordinaria dallo Stato e dagli enti locali.

Non sarò io, deputato della Sicilia, ad affermare che il programma autostradale o della grande viabilità, si deve bloccare al punto in cui siamo arrivati; nessuno nega che le opere iniziate debbano ultimarsi, che alcuni raccordi vadano eseguiti: ma dov'è questo programma chiaro ed evidente, che, oltre a prevedere i completamenti dei programmi in corso, fissi i limiti dei successivi programmi autostradali? Mentre lo stesso onorevole Ministro si dichiara d'accordo con questa impostazione, cioè di ultimare ciò che è iniziato e di provvedere ai raccordi delle autostrade già costruite con la preesistente viabilità, l'ANAS ci fornisce dei dati dai quali apprendiamo che in atto le strade in costruzione sono: 1.089 chilometri in concessione a società varie, per una spesa di 961 miliardi di lire; 713 chilometri in concessione a società del gruppo IRI, per una spesa complesiva di 547 miliardi di lire. Le autostrade di imminente inizio sono per 36,8 chilometri affidate a società varie per una spesa di 32,8 miliardi di lire, e per 61,6 chilometri affidate a società del gruppo « IRI » per una spesa di 99 miliardi di lire. Le autostrade già affidate in concessione, ma non ancora iniziate, sono per chilometri 688 affidate in concessione a società varie, per una spesa di 497 miliardi, e per chilometri 585 a società del gruppo IRI per una spesa di 694 miliardi. Quelle esaminate dall'ANAS, in linea tecnica ed amministrativa, ma ancora non affidate in concessione, hanno una estesa di chilometri 102 da assegnarsi a società varie, per una spesa di 92 miliardi. Invece, le autostrade esaminate solo in linea tecnica prevedono un'estensione di 209 chilometri, ed una spesa di 190 miliardi di lire. Infine, le autostrade richieste, ma non ancora esaminate dall'ANAS si prevede raggiungano i 1.752 chilometri, con una spesa di 1.621 miliardi.

Di fronte a questa prospettiva, non si può esprimere soltanto un'opinione, un'intenzione un semplice giudizio politico: dobbiamo responsabilmente arginare le richieste, affermare che la scelta autostradale è un lusso rispetto ai bisogni prioritari del Paese, e quindi una scelta sbagliata, ed infine che le eventuali concessioni dovranno essere decise ed autorizzate con leggi dello Stato, e ricavarsi dalle previsioni dei piani territoriali, nazionali o regionali, di coordinamento.

Sembra una contraddizione – data la quantità e la qualità della rete stradale in Sicilia – ma proprio noi deputati del meridione dovremmo adoperarci per frenare questi programmi incontrollati di spesa autostradale, che rastrellano il credito, che impegnano l'IRI, che costringono l'ANAS a corrispondere, in base alla legge n. 729, nel presente anno 1971 contributi a favore degli enti e società concessionarie di autostrade per 31.745 milioni di lire. Lo sviluppo socio-economico della Sicilia non dovrà essere basato sol-

tanto sulle infrastrutture e sugli incentivi o sui poli di sviluppo, com'è avvenuto nel passato, secondo una politica che è fallita ma su un diverso modo di sviluppo dell'intera economia del paese, a cui il meridione e la Sicilia debbono essere chiamati a partecipare, con l'apporto dell'industria di Stato, con gli investimenti nell'agricoltura, con l'attuazione del piano regolatore per gli acquedotti, e così via.

Ecco perché noi – completato il programma autostradale in corso o di imminente inizio – dobbiamo puntare su altri tipi di investimento, specialmente da parte dell'« IRI », se non vogliamo che il credito, la spesa pubblica ed il risparmio siano assorbiti in gran parte da un solo tipo di viabilità sproporzionato alle nostre risorse ed ai nostri bisogni.

Noi meridionali abbiamo, di fronte a certe scelte, più vivo questo senso di responsabilità: e pur essendo « affamati » di strade, non perseguiamo il trionfalismo autostradale, ma tendiamo a una rete viaria moderna, che liberi dall'isolamento centinaia di paesi all'interno della Sicilia, con strade statali rettificate, ampliate, e con strade provinciali e comunali che corrispondano nella pratica allo spirito e alla lettera delle leggi n. 126 e n. 181.

Per non essere frainteso, ripeto ancora una volta che il mio discorso non tende a bloccare quello che si sta facendo in Sicilia, ma a sottoporre, in tutto il Paese, ad un riesame le ulteriori richieste di autostrade, persuasi come siamo che un giusto equilibrio ed ammodernamento della viabilità ordinaria possa più utilmente e senza sperperi rispondere alla domanda del traffico.

Se lo Stato italiano fosse in condizioni di garantire il finanziamento totale per la difesa del suolo, per le scuole, gli ospedali, gli acquedotti, le case, e la perfetta efficienza della viabilità ordinaria, potremmo dare tranquillamente il via a tutte le concessioni di autostrade. Ma quando tutto questo è deficitario, carente e quando il Governo si presenta in Sicilia con un « pacchetto » di interventi che potranno tutt'al più garantire 15 mila posti di lavoro, in una regione che ha avuto mezzo milione di emigrati in 10 anni, come non si può non parlare di priorità, di una migliore ripartizione della spesa pubblica e degli stessi investimenti privati ?

Onorevole Ministro, ella sa che la provincia di Palermo può considerarsi un'isola entro l'isola di Trinacria, e tutti conosciamo quanto abbia bisogno di uscire da questo isolamento e di essere collegata con l'interno della Sicilia. Ebbene, le strade programmate, e che stentatamente si stanno eseguendo, potrebbero costituire, a mio avviso, la spina dorsale della viabilità. Ma mi domando che scopo hanno queste nuove arterie, classificate autostrade e « veloci », se per immettervisi dai centri abitati si devono percorrere strade a forte pendio, tortuose, con ponti ancora a schiena d'asino.

Quando sarà ultimata l'autostrada Palermo-Catania di chilometri 180, si impiegherà a percorrerla un'ora e mezza. Ma per uscire dal centro delle due città o giungere all'inizio dell'autostrada – per fare cioè dieci chilometri di percorso – occorrerà un'ora e resterà sempre il problema per uscire dai paesi che gravitano su questa città. In atto per percorrere 25 chilometri di strade provinciali attorno a Palermo occorrono tre quarti d'ora.

E non saranno le autostrade a riequilibrare l'indice di densità viaria tra le varie regioni d'Italia. Di fronte alle regioni del centro-nord, la Sicilia a parità di superficie ha una rete stradale di una « estesa » inferiore del 50 per cento.

Infatti nel 1969 nel centro-nord la densità delle strade per chilometro quadrato era di circa mille metri e in Sicilia di seicento metri per chilometro quadrato, inferiore come media alla media stessa del Mezzogiorno che è di 0,760 chilometri.

E non è neppure la Cassa per il Mezzogiorno a sopperire a questa carenza di strade ordinarie, perché, pur avendo investito dal 1951 ad oggi, tra viabilità ordinaria e viabilità a scorrimento veloce, 300 miliardi di lire, ben poco è stato speso in Sicilia per l'ampliamento della rete stradale.

Per di più dal 1965 in poi il piano di coordinamento della Cassa per il Mezzogiorno ha stabilito che l'intervento non dovesse più avvenire nel settore della viabilità ordinaria, ma soltanto nel settore della viabilità a scorrimento veloce.

« La Cassa – è detto testualmente nella relazione del documento 16, n. 3, I volume – deve occuparsi solo della viabilità a scorrimento veloce, per restituire all'amministrazione ordinaria la competenza degli interventi in favore di quella ordinaria e minore ».

L'amministrazione ordinaria come risponde a questo piano di coordinamento della Cassa ? Risponde sottraendo i fondi a disposizione delle province e dei comuni in base alla legge n. 181, come se tali fondi fossero sufficienti non dico a trasformare e ammodernare, ma semplicemente a conservare la rete stradale minore.

Infatti è noto che per la sola manutenzione per le strade comunali e provinciali oc-

correrebbero ogni anno circa 230 miliardi di lire, essendo il loro sviluppo di 230 mila chilometri, mentre in base alla legge n. 181 possiamo dare un contributo del 20 per cento rispetto a questo fabbisogno: per il resto dovrebbero intervenire le province e i comuni che con i loro 9.000 milardi di debiti, non sono evidentemente in grado di intervenire.

Ma vorrei, per restare ancora in Sicilia, e per porre in relazione con la priorità delle spese i bisogni dell'isola anche nel settore della viabilità, accennare ad un altro problema di cui qui si è parlato nel corso di un'altra seduta. Come gli onorevoli colleghi avranno già compreso alludo al problema del ponte sullo stretto di Messina.

Lungi da me l'affermazione che esso abbia in questo momento un carattere prioritario sui problemi dell'isola e sullo sviluppo della sua economia, ma bisogna riconoscere che esso è inserito nella logica della viabilità e dei trasporti e del completamento dell'arteria autostradale che dal Brennero arriverà fra qualche anno a Mazara del Vallo. E allora quale momento scegliere per prospettarne la costruzione? Si dirà che quest'opera non rientra nelle previsioni delle normali concessioni autostradali e che quando si deciderà di eseguirla si costituirà una società con apporto di capitale pubblico e privato e forse anche con capitali di gruppi stranieri. Oggi non preoccupa l'aspetto finanziario, ma la scelta e la definizione del progetto costruttivo.

Orbene, se l'opera non è una pura aspirazione e se qui, due mesi or sono, non si è voluto dare l'avvio ad un discorso a sfondo elettorale (ricordiamo che quattro anni fa l'onorevole Rumor, durante la campagna elettorale siciliana, parlò del ponte sullo stretto), e se il ponte si ritiene opera da realizzare, come mai si recepiscono progetti autostradali che prevedono una spesa per circa 2.000 miliardi di lire, incoraggiando e orientando già in una certa direzione investimenti che potrebbero invece essere incoraggiati e orientati al fine di rendere più organici gli stessi interventi nel settore della viabilità?

Il ponte sullo stretto di Messina non deve considerarsi come un'opera avulsa dal programma della viabilità e va giudicato nel contesto della gradualità delle scelte prioritarie e della ripartizione della spesa pubblica. Trattare a parte il problema vuol dire o non trattarlo o risolverlo sfuggendo al controllo dei pubblici poteri.

Ma perché abbiamo insistito per un esame generale della politica della viabilità? Lo ha detto l'onorevole Beragnoli, lo ripetiamo ancora una volta: tra l'altro, con l'attuale disponibilità finanziaria, continuando con questa impostazione e approvando i due disegni di legge, noi abbandoniamo la viabilità ordinaria al suo destino, spogliando i comuni, le province e le regioni dei loro poteri. Le autonomie locali sono pure astrazioni se non si sostengono con i mezzi finanziari.

Mentre fino ad oggi per i programmi autostradali approvati si sono trovati i relativi finanziamenti, le richieste avanzate dagli enti locali in base alle leggi nn. 126, 181, 589 e 184, sono state soddisfatte soltanto per 370 miliardi. Ora per sette anni si vorrebbe concedere al massimo altri 308 miliardi, soddisfacendo le esigenze per circa il venti per cento.

Da più parti si afferma che l'ANAS è paralizzata e non può andare più avanti avendo impegnato, con le opere in corso, le entrate di bilancio fino al 1972.

Essa infatti, oltre a provvedere alla rete stradale ordinaria, deve completare il programma di costruzione di strade di grande comunicazione ai sensi dell'articolo 13 della legge 24 luglio 1961, n. 729.

Per tali opere complementari fu autorizzata la spesa di 100 miliardi in 11 anni, che scadono appunto nel 1972. Ma con la stessa legge l'Azienda fu autorizzata ad assumere impegni per somme non superiori al triplo di quelle stanziate in bilancio nell'esercizio durante il quale gli impegni stessi vengono assunti. Tale legge venne integrata con la legge n. 360, che stanziava altri 140 miliardi di lire, di cui 36 miliardi andavano ad integrare gli stanziamenti di cui alla legge n. 729 e 104 miliardi erano destinati alla costruzione di strade di grande comunicazione.

Ma anche questi stanziamenti si sono dimostrati inadeguati. Di fronte al rifiuto del Ministero del tesoro, si è ricorso alla legge n. 181 per tentare di sottrarre 250 miliardi ai fondi prima spettanti agli enti locali, somma ridotta, dopo gli emendamenti apportati dal Senato, a 189 miliardi.

Per il 1971, come si rileva dalla tabella n. 9 dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici, l'ANAS ha un bilancio di 311 miliardi di lire, di cui 106 per spese correnti, e 205 per spese in conto capitale. Di tali somme 220.484 milioni sono quelle derivanti dal contributo di cui all'articolo 3 della legge n. 181, mentre agli enti locali dovrebbero spettare per il 1971 55 miliardi che invece si propone di ridurre a 38 miliardi.

Esauriti i compiti assegnati all'ANAS dalle leggi vigenti, noi riteniamo che l'Azienda possa assolvere il suo compito precipuo, cioè la conservazione, manutenzione e modificazione delle strade statali, tanto più che il contributo del Ministero del tesoro da 275 miliardi del 1971 passerà nel 1977 a 455 miliardi di lire.

Oggi, per dare all'ANAS 189 miliardi di lire si vorrebbe alterare il meccanismo di ripartizioni fissato dall'articolo 3 e dall'articolo 4 della legge n. 181, con ripercussioni che si verificherebbero in sette anni, a favore di una necessità immediata – e si dice delimitata – e a svantaggio di una necessità invece crescente costituita dalla viabilità minore. Il fatto è che, attuando il programma autostradale secondo i prospetti fornitici, i 200 miliardi che oggi occorrono all'ANAS non basteranno, poiché ogni nuova autostrada e strada di grande viabilità comporterà una spesa crescente per i raccordi, le rettifiche, e così via. È un problema che va quindi affrontato alla radice, e non « tappando » ora un buco, per aprirne un altro domani.

Ma poi, in tutto questo discorso vi è una contraddizione e un'illusione anche nei sostenitori della falcidia dei contributi agli enti locali. Si dice infatti che non c'è motivo di preoccuparsi, dal momento che c'è la proposta di legge n. 1098, ed un fantomatico disegno di legge, che prevedono a favore delle province stanziamenti, ripartiti in annualità, di 300 oppure di 150 miliardi. Ma se siamo in condizione di approvare un tale disegno di legge con decorrenza dall'attuale esercizio finanziario, perché non ne presentiamo un altro, per fronteggiare, con i dovuti limiti e le dovute garanzie su tutto quanto si è detto in merito alla politica autostradale, le attuali deficienze delle leggi n. 729 e 360? Usciamo da questi equivoci, cerchiamo di concordare un programma di politica viaria, che sia sempre sotto il controllo del Parlamento, ed ove il Parlamento non sia al rimorchio di determinati gruppi finanziari e dell'industria privata, la quale opera indiscriminatamente, secondo la legge del profitto a scapito dell'ordinato sviluppo delle varie esigenze del paese.

AMODEI. Vorrei innanzitutto esprimere la mia soddisfazione per l'opportunità che ci si presenta di discutere congiuntamente dei provvedimenti che hanno attinenza con i problemi della viabilità nelle loro diverse ramificazioni, che di solito sono sempre state affrontate separatamente. Vengo ora ad un breve esame del disegno di legge n. 2116, concernente le modifiche ed integrazioni all'attuale legislazione autostradale.

Direi che il provvedimento è servito come pretesto per avviare un discorso sulla politica autostradale, nel senso che, nei termini in cui esso si articola, non investe il problema di che cosa significhi lo sviluppo autostradale dal punto di vista economico, finanziario, infrastrutturale e del traffico per tutta l'Italia. Esso infatti si limita formalmente a regolarizzare (neppure a innovare, solamente ad unificare e regolarizzare) i rapporti tra lo Stato e le società concessionarie di autostrade diverse dalla società « Autostrade » del gruppo IRI. Il disegno di legge viene cioè presentato come esclusivamente normativo.

È sintomatico come tutti gli interventi finora svolti sul disegno di legge, e in gran parte anche al Senato, abbiano accuratamente evitato di mantenersi all'interno del terreno apparentemente angusto, delimitato del disegno di legge stesso, ed abbiano viceversa, cercato di affrontare il discorso più vasto della politica autostradale nel suo complesso, e nel contesto in cui si colloca, sfuggendo ad un ambito in cui, presumibilmente, il Governo intendeva mantenere la discussione.

E questo fatto che, ovviamente, ritengo positivo, denuncia l'estrema urgenza che il Parlamento e le forze politiche avvertono di affrontare non gli elementi accessori, procedurali, normativi della politica autostradale, ma quelli fondamentali. Essi sono: la netta caratterizzazione che il modello di sviluppo ha avuto dalle modalità di espansione della rete autostradale, e contemporaneamente il fatto che tale espansione è stata quasi una scelta obbligata del modello di sviluppo stesso; la consapevolezza del fatto che – se è vero che l'Italia è ad uno dei primi posti in Europa sul piano dello sviluppo autostradale, e ad uno degli ultimi sul piano dell'edilizia scolastica e dell'edilizia abitativa economico-popolare – l'arretratezza in questi settori non si manifesta né « indipendentemente » né « nonostante » la supremazia del settore autostradale, bensì « a causa » di questa supremazia, o quanto meno, a motivo di un ben individuato meccanismo di sviluppo, che porta necessariamente a questi tipi di supremazia e a questi esempi di arretratezza.

La politica autostradale è stata un vero e proprio atto di intemperanza della nostra classe dirigente di questo dopoguerra. Mascherandosi dietro l'alibi di voler fornire, con le autostrade, un indispensabile strumento di sviluppo e di progresso, si è lasciato

che capitale pubblico e privato realizzassero, in chiave efficientistica, la grande massa di autostrade ora in esercizio o in costruzione, al di fuori di un discorso di programmazione economica o di pianificazione territoriale, indipendentemente da una visione globale dei problemi del traffico e addirittura, della viabilità.

Lo sviluppo autostradale, sia pure per il valore lordo del prodotto realizzato e per la scelta delle localizzazioni e dei percorsi, ha, da una parte, rastrellato risorse dal mercato finanziario, sottraendo le disponibilità di credito ad altre destinazioni, e facendo, d'altra parte, una spietata e deliberata concorrenza al trasporto ferroviario, indebolendone la competitività, e soprattutto la capacità di rilanciare tale competitività con processi sufficientemente rapidi di modernizzazione e di sviluppo quantitativo e qualitativo.

A questa euforia efficientistica e mitizzante si è accodata tutta una classe politica, eccitata nei suoi istinti clientelari e campanilistici, la quale si è messa a fare da spontanea portavoce della leggenda delle autostrade come portatrici di benessere economico in qualsiasi situazione ed a qualunque condizione. Si è così assistito all'invereconda manovra che ha fatto passare l'autostrada Punta Raisi-Mazara del Vallo come risolutiva del decollo di un'economia le cui condizioni di sottosviluppo sono state messe in luce dal dramma dei terremotati del Belice. Si sta assistendo all'altra invereconda manovra di far passare l'autostrada della Val di Susa come rimedio ad una crisi della piccola e media industria e dell'industria tessile della zona, che va inquadrata in un discorso generale di zone depresse, contrapposte a zone congestionate di sviluppo, e non certa limitata ad una questione di mancata viabilità autostradale.

Lo sviluppo autostradale si è cioè svolto, come ripeto, al di fuori di un discorso sia economico, che finanziario che infrastrutturale, globale. E fa addirittura ridere, se non inducesse allo sgomento, la tesi avanzata in questa sede dall'onorevole Botta, di un'ulteriore agevolazione all'uso dell'autostrada e del trasporto privato, che dell'autostrada è il principale utente, concretizzata nella proposta di tariffe ridotte di utenza per i lavoratori pendolari: proposta che, dietro un paravento demagogico, tende ad istituzionalizzare il principio per cui il pubblico potere deve rinunciare ad elaborare una alternativa tanto alla pendolarità, quanto al binomio automobile-autostrada, come mezzo per esercitarla. Infatti, oltre al resto, questa riduzione di canoni si risolverebbe sostanzialmente in una riduzione del dividendo delle società concessionarie, dilazionando ed indebolendo ulteriormente la possibilità di intervento dello Stato nel formulare e sviluppare una politica alternativa dei trasporti.

Comunque, questi sono temi che il disegno di legge n. 2116 non solleva di per sé, per il campo ristretto di azione proposto. Per altro, anche all'interno di quest'ultimo, il disegno di legge pone in luce (ed il relatore onorevole Achilli lo ha evidenziato) una serie di carenze molto gravi a livello della gestione della concessione, da parte delle società concessionarie. Queste carenze sono implicite soprattutto nel fenomeno di aumento dei costi di costruzione dovuti ad elementi ritenuti, almeno in parte a torto, imprevedibili e straordinari. Tale fenomeno è uno degli elementi che determinano le nuove esigenze di carattere economico-finanziario cui questo provvedimento intende far fronte introducendo nuove norme, che permettano agli enti concessionari di proseguire la loro attività fino al completamento delle opere iniziate.

A questo aumento dei costi hanno collaborato diversi fattori, nei riguardi dei quali non basta un'opera di semplice registrazione, ma occorre un giudizio politico, che il disegno di legge n. 2116 non dà l'impressione di voler esprimere.

L'onorevole Achilli poneva in luce, tra questi fattori, la fretta con cui alcune società concessionarie hanno proceduto alla predisposizione del progetto, sia tecnico che finanziario, sulla cui base chiedere la concessione; fretta che ha determinato per l'appunto la redazione di piani affrettati, approssimati, privi della necessaria valutazione degli elementi di costo che anche allora, solo che lo studio avesse potuto essere svolto in modo più accurato, avrebbero potuto essere registrati e valutati almeno in parte. A questo inconveniente si è ovviato poi con una soluzione di ripiego che ha, a sua volta, determinato un ulteriore aumento dei costi: la soluzione cioè di dilatare artificialmente i preventivi, in modo da garantire, non scientificamente, ma approssimativamente, ampi margini di sicurezza, senza operare la scelta di rendere più accurata e meno approssimativa la redazione dei piani stessi.

Un altro fattore ancora più grave di aumento dei costi, rispetto al preventivo, è stato individuato nell'esigenza di operare varianti tecniche e varianti di tracciato in relazione a situazioni emerse nel corso dei

lavori. Laddove questi elementi vengono considerati dal disegno di legge n. 2121 come imprevedibili, noi dobbiamo dichiarare che essi erano almeno in parte prevedibili con una progettazione tecnica più accurata per quanto riguarda la mancata considerazione di elementi attinenti all'orografia, alla corografia ed alla geologia dei terreni, e con un diverso atteggiamento nei riguardi degli enti locali interessati, per quanto concerne la mancata considerazione preventiva di vincoli o di esigenze urbanistiche dei territori attraversati.

Si è sempre fatto cadere il progetto di massima sulla testa dei comuni, soprattutto medi e piccoli, da posizioni di forza, al massimo addivenendo *a posteriori* ad accordi ed a compromessi con gli enti locali, solo se questi si mobilitavano per far valere i loro diritti che non venivano loro riconosciuti come acquisiti, e mai procedendo ad armonizzare preventivamente il tracciato, gli svincoli, le presumibili conseguenze fisiche ed economiche indotte dall'autostrada con gli interessi e le esigenze urbanistiche dei territori attraversati. Su questo elemento ci tocca esprimere un giudizio negativo non tanto in sede tecnica, come fattore di mancato coordinamento e di aumenti dei costi finanziari, quanto in sede politica, per il ruolo subordinato, o addirittura inesistente, riservato alle autonomie locali.

Un terzo fattore di aumento dei costi di costruzione è stato individuato nei maggiori costi di espropriazione, in conseguenza delle plusvalenze di aspettativa originate sui suoli dalla preannunciata esecuzione dell'autostrada: una infrastruttura è resa di più onerosa esecuzione proprio dall'aumento di valore che essa stessa determina. Questo è un fatto che non basta registrare, ma deve dare luogo ad un giudizio politico, e ad un provvedimento che ne eviti il perpetuarsi.

Dato per scontato che tutti questi elementi, su varie scale, sono difficilmente ricavabili e rimediabili sulla base di semplici emendamenti al meccanismo del disegno di legge in esame, in quanto risultano elementi più di contesto che non di merito, mi sembra che il discorso più corretto potrebbe essere, da parte della Camera, solo quello di condizionare l'approvazione della proposta n. 2116 all'assunzione, da parte del Governo, di chiari impegni relativi proprio a questi elementi di contesto.

Finora abbiamo sentito dalla voce dell'onorevole ministro Lauricella l'impegno a bloccare la politica di concessioni autostradali per riconsiderare tutta la materia, non solo in chiave congiunturale, ma in chiave di riequilibrio strutturale dell'assetto economico e territoriale.

Diciamo subito che quest'impegno può avere una prima verifica proprio sulla base degli altri provvedimenti all'esame di questa Commissione, relativi alla viabilità ordinaria; ma, diciamo subito, non nella direzione prevista dal disegno di legge n. 2894, ma in direzione opposta.

Fatta salva questa pregiudiziale, diciamo subito che, accettando anche di muoversi secondo una logica di emendamenti al testo proposto dal Governo, potremmo essere d'accordo su quanto suggerito dal relatore: che cioè nel disegno di legge si introduca il principio per cui d'ora in avanti le concessioni autostradali vengano regolate non più solo con atto amministrativo del Ministero dei lavori pubblici, ma sulla base di provvedimenti legislativi sottoposti all'esame ed alla approvazione del Parlamento. Questo nel senso di sottoporre all'approvazione delle Camere almeno gli elementi più caratterizzanti i singoli progetti per i quali è richiesta la concessione (come percorsi, territori interessati, impegno finanziario, eccetera).

Veniamo ora brevemente ai provvedimenti proposti al nostro esame relativi alla viabilità non autostradale. Ho già detto prima che quanto indicato del disegno di legge n. 2894 non vale certo a verificare un impegno da parte del Governo, di operare all'interno della viabilità nel suo complesso, in funzione di riequilibrio tra i vari tipi di viabiiltà; vale se mai a rafforzare il sospetto che questo impegno possa essere esclusivamente orale e declamatorio.

Infatti il provvedimento, che si propaganda come provvedimento di finanziamento dell'ANAS, in verità è un provvedimento che porta ad un impoverimento dei fondi a disposizione della viabilità comunale e provinciale; è un puro *escamotage* che nella sostanza non dimostra nessun impegno preciso in direzione della viabilità non autostradale.

Il dispositivo dell'articolo 2, che fissa al cento per cento della spesa prevista, anziché al precedente ottanta per cento, il contributo per strade provinciali e comunali, in sé condividibile, anzi decisamente positivo, nel contesto della legge significa però solo che mentre prima non si mettevano i comuni e le province in condizione di spendere i contributi, già di per sé insufficienti, adesso essi saranno posti in condizione di utilizzare tali contributi, però drasticamente ridotti.

Infatti mentre prima ai comuni e alle province andava globalmente una somma proporzionale agli introiti derivanti al Tesoro dalle imposte di fabbricazione sulla benzina e sugli oli minerali e dalle tasse di circolazione, adesso questa somma viene aumentata di due miliardi l'anno, molto meno che proporzionale all'aumento del gettito garantito al Tesoro da quelle imposte e tasse, tanto che il calcolo porta a 189 miliardi di lire sottratti alla viabilità ordinaria rispetto alla legislazione precedente, ed assegnati all'« Anas ».

Quindi l'elevazione dall'ottanta per cento al cento per cento del contributo è solamente un contentino che si dà agli enti locali per distrarli e sfilare meglio loro il portafoglio dalla tasca.

Intendiamoci bene: non vogliamo, noi, avanzare rivendicazioni come se si facesse finta di operare in una situazione di illimitatezza di risorse. Ci muoviamo in una situazione che vede l'ammontare delle risorse limitato: si tratta evidentemente di stabilire delle priorità, che sono da scegliersi non solo in base allo stato di fatto e ad una valutazione statica dei fabbisogni da colmare, bensì in base a delle prospettive, a delle linee di sviluppo non accettate opportunisticamente, ma promosse politicamente. Non possiamo accettare che la possibilità di intervento autonomo dei comuni e delle provincie per l'attrezzatura viaria del loro territorio sia ulteriormente mortificata, cioè che il loro ruolo autonomo venga ulteriormente indebolito. Questo è un prezzo che non intendiamo pagare neppure per far fronte ad un altro problema che presenta fabbisogni insoddisfatti rilevanti, come quello della viabilità statale.

Accettare di operare in una condizione di non illimitatezza delle risorse, ma stabilendo ordini di priorità, scelti dinamicamente ed in prospettiva, non vuol dire però accontentarsi di operare all'interno della somma che il Tesoro assegna all'ANAS ed al Ministero dei lavori pubblici per la viabilità. Vuol dire invece fare un discorso da contrapporre al diniego del Tesoro alla richiesta di un contributo straordinario per la viabilità statale, e da contrapporre al ruolo che il Governo intende assegnare agli enti locali. Vuol dire inoltre, riconsiderare la gestione dell'ANAS, che anche se centralizzata ed aziendalmente autonoma (cioè nella situazione ideale, secondo i tecnocrati, per funzionare bene), funziona in verità in maniera tutt'altro che soddisfacente.

Se rifiutiamo di indebolire ulteriormente le possibilità di intervento nel campo della viabilità provinciale e comunale, ci rifiutiamo però anche di mettere in concorrenza la viabilità statale con quella ordinaria, poiché ciò sarebbe uno dei tanti modi di non cogliere - oltreché il problema della viabilità nel suo complesso - anche quello della viabilità, avulso da una visione politica complessiva dei trasporti.

A questo punto, però, ci preme far rilevare almeno un elemento, che depone a favore di una certa priorità, se non altro a breve termine, circa la viabilità ordinaria: e cioè il fatto che essa è, per ora, l'unica forma di viabilità che sia pur rozzamente (cioè compatibilmente al livello attuale della pianificazione urbanistica) può essere organicamente programmata in relazione ad una destinazione di uso dei suoli, in un quadro, quindi, che permetta un'impostazione ed una verifica concreta, non casuale, del bilancio costi-benefici.

Riconosciamo tutti i limiti oggettivi e soggettivi che impediscono ai comuni di rispondere in pieno a questo obiettivo. Però, a livello di viabilità statale gestita dall'ANAS, per non dire di viabilità autostradale (cioè quella affidata alle società concessionarie) questa corrispondenza biunivoca tra i tracciati e la destinazione d'uso dei suoli è non solo labile, ma anche teoricamente inesistente quando non si verifica, addirittura, che i tracciati siano incompatibili con le destinazioni d'uso, definite in sede di strumenti urbanistici comunali.

Venendo ora ad esprimere il mio parere sui progetti di legge in discussione, posso dichiararmi d'accordo sugli intendimenti della proposta di legge n. 1098, anche se la ritengo in netta contraddizione con l'esaltazione acritica della viabilità autostradale, sostenuta dall'onorevole collega proponente nel corso di questa discussione generale. Inoltre, se ho ben capito, quanto disposto dal terzo comma dell'articolo 2 del disegno di legge n. 2894, rende superati gli intendimenti della proposta di legge n. 1476, di estendere cioè la garanzia dello Stato ai mutui per la parte di opere, relative alla viabilità comunale e provinciale, non assistita dal contributo statale, in quanto questa parte verrebbe a non esistere più.

Infine, mi dichiaro d'accordo con la proposta dell'onorevole collega Beragnoli di istituire un comitato ristretto per il coordinamento dei testi di legge e l'esame degli emendamenti, anche se sospetto, pregiudizial-

mente, che questo comitato avrà il vizio d'origine di agire non in presenza di colui che sembra essere, sempre di più, l'interlocutore principale anche della nostra Commissione, e cioè il Ministro del tesoro, e ciò almeno nella misura in cui la limitatezza delle risorse non va accettata, e subita, nei termini ed alle condizioni di cui ho detto prima.

GIGLIA. Intervenendo in questa discussione desidero rilevare, preliminarmente, che avanzare delle critiche al tipo di sviluppo che si è avuto nel settore della viabilità è cosa molto facile: in realtà, però, vorrei chiedere quale sarebbe l'attuale condizione della rete viaria nazionale se non si fossero costruite alcune autostrade. Evidentemente, siamo in presenza del solito circolo vizioso, per cui un certo meccanismo di sviluppo porta a delle conseguenze immediate. Comunque, tenendo presente la realtà concreta, vorrei fare alcune considerazioni, anche se forse non riusciranno gradite a qualche onorevole collega.

Mi pare intanto che si possa fare una netta distinzione tra zone in cui si è largamente soddisfatto il bisogno di autostrade, e zone in cui ciò non è avvenuto. Nelle prime, per poter giungere alla costruzione delle autostrade è bastato il sistema della concessione, dell'autofinanziamento, del legame autostrada-reddito certo. Accanto a queste, ci sono però zone in cui, senza un intervento, un'assunzione di responsabilità da parte del Governo che ponesse a carico dello Stato la costruzione delle autostrade (come per l'autostrada Salerno-Reggio Calabria ed altre autostrade del sud), noi non avremmo avuto neppure l'inizio di questa seconda parte della rete autostradale, che è logicamente complementare alla prima. Infatti (e intendo rispondere all'osservazione dell'onorevole Amodei) non c'è dubbio che l'autostrada Punta Raisi-Mazara del Vallo, considerata a sé stante, è un inutile « fungo »: ma essa acquista la sua importanza se la si vede come continuazione dell'autostrada Messina-Palermo, e congiungimento al porto di Mazara del Vallo (che rappresenta il punto più vicino all'Africa), dove è stato già predisposto tutto il sistema di attracco per i traghetti. Considerata in questa prospettiva, evidentemente tale autostrada assume una dimensione di carattere diverso ed una rilevante importanza economica: si tratta di esaminare i problemi dal giusto punto di vista. Così pure, vanno esaminate in relazione alla struttura della nostra penisola e alle esigenze del traffico, le autostrade che, dipartendosi dalla Puglia, interessano il versante adriatico e raggiungono il Veneto.

Si discute oggi circa l'improprietà del dibattito legato al disegno di legge n. 2116. Esso è evidentemente del tutto normativo e non prevede finanziamenti né alcuna scala di interventi. Non vi è dubbio però, che entro breve tempo – magari in previsione del nuovo piano quinquennale – noi saremo chiamati a discutere di questi vari tipi d'intervento e della priorità delle scelte da operarsi.

Ritengo quindi opportuno esaminare per il momento quale sia la linea di condotta da seguirsi oggi nel settore della viabilità. Essa dovrà certo rispondere, in primo luogo, alla necessità del completamento dei lavori iniziati. Si è molto parlato di autostrade in concessione e di quelle per cui esistono richieste, ma nessuno ha parlato di quelle autostrade, che per essere completate, hanno bisogno del finanziamento totale a carico dello Stato.

A questo proposito vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi sul viadotto, che dovrebbe unire l'autostrada Catania-Palermo, non ancora appaltato in quanto manca il relativo finanziamento di circa 70 miliardi di lire, per cui ci troveremo nella condizione di non poter collegare i due tronchi dell'autostrada con tutte le conseguenze che si possono immaginare, anche dal punto di vista del deterioramento dei manufatti.

Lo stesso discorso si può fare per l'autostrada Punta Raisi-Mazara del Vallo, come per il tratto Bagnara-Reggio Calabria, considerato uno dei punti più difficili dal punto di vista topografico e viario.

Per quanto riguarda il regime delle concessioni, mi permetto di far rilevare che su questo punto si è creata un po' di confusione; concordo sulla valutazione che deve essere fatta al momento del rilascio della concessione, e della valutazione del conto economico tra autostrade che finiscono con lo avere alti redditi, e quindi alti utili, e autostrade che, viceversa, questi utili non hanno.

Non c'è dubbio che il controllo sulle progettazioni, di cui parla l'onorevole Amodei, e che possono essere dilatate, e il controllo dei conti economici e finanziari, vadano evidentemente esercitati; attorno a questo punto credo che potremmo trovare dei punti d'incontro che potrebbero servire a determinare una linea di condotta in cui lo Stato possa dire una sua parola, e il Parlamento possa dare un suo valido contributo.

Inoltre vi è il grave problema di tutti i raccordi, imposto dalla costruzione di nuove autostrade, soprattutto attorno ai grandi centri abitati, al fine di creare per il traffico migliori condizioni e migliori possibilità. Questa è una esigenza fortemente sentita da tutti i cittadini: basta osservare i preoccupanti fenomeni di intasamento automobilistico che si verificano ogni giorno.

Dal momento che siamo in presenza di una *forma mentis* che fa preferire la macchina agli altri mezzi di trasporto non vedo quale altra soluzione sia possibile per il momento.

Possiamo riconoscere di aver sbagliato molto tempo fa, quando non abbiamo impostato un serio discorso nel settore dei trasporti ferroviari, che del resto in Sicilia in modo particolare è quasi inesistente.

Non possiamo ignorare che il sistema viario, per quanto riguarda le zone del sud e altre zone del nostro Paese, è strettamente legato all'incremento dell'industria del turismo, che non possiamo evidentemente abbandonare.

Un discorso più complesso, secondo il mio punto di vista, è quello che si riferisce al disegno di legge relativo all'ANAS e alla proposta di legge presentata dall'onorevole Botta. Non c'è dubbio che ci troviamo in presenza di una situazione molto complessa e molto difficile da risolvere, dal momento che è a tutti noto che l'ANAS si trova in condizioni di avere disponibilità finanziarie molto esigue.

Nella situazione in cui oggi ci troviamo possiamo chiederci se l'ANAS abbia fatto bene ad iniziare tutta la mole dei lavori e degli interventi che ha in programma; credo che ognuno di noi debba fare una autocritica per aver richiesto tutta una serie di modifiche ai tracciati stradali.

Ma la realtà è quella che è: e l'ANAS, dal punto di vista delle disponibilità finanziarie, si trova in una situazione di disagio, e pertanto considero questo stanziamento del tutto insufficiente.

Purtroppo non si è potuto mai intervenire per una modifica che guardasse a questi problemi in termini diversi, anzi la tendenza seguita, finora, è stata quella di estendere notevolmente la sfera di competenze dell'ANAS mediante una serie di « statizzazioni », ben oltre i limiti previsti nel 1961; inoltre, le condizioni in cui versavano le strade « statizzate » erano tali per cui l'intervento dell'Azienda ha dovuto evidentemente assumere proporzioni maggiori di quelle inizialmente previste .In presenza di questa situazione, credo sia il caso di sollecitare sul tema un incontro con il Ministro del tesoro, onde evitare che l'aumento indiscriminato delle competenze dell'ANAS possa pregiudicare il completamento delle opere già iniziate, che debbono invece essere completate nel più breve tempo possibile in quanto, data la loro natura particolare, sono soggette a facile deterioramento. A mio giudizio, inoltre, proprio nel momento in cui si cerca di dare nuovo slancio al processo di sviluppo del sistema viario statale, è inconcepibile diminuire gli stanziamenti destinati ai comuni e alle province per il potenziamento della viabilità locale. Tutti sappiamo che questi enti non sono in grado di attuare interventi produttivi sia a causa delle situazioni deficitarie di bilancio in cui si trova la maggior parte di essi, sia a causa della nuova situazione che verrà posta in essere dalla legge di riforma tributaria attualmente all'esame della Camera. Il discorso che dobbiamo portare avanti, quindi, è di duplice natura: da un lato è necessario sollecitare ulteriori intese con il Ministero del tesoro; dall'altro lato occorre, invece, tenere ben presente il valido apporto che le regioni possono fornire alla soluzione del problema. Infatti, se riflettiamo sul frazionamento degli interventi che è stato messo in pratica in questi ultimi anni, sulla miriade di lavori iniziati e rimasti incompiuti, sui contributi concessi e non utilizzati, soprattutto per la mancanza dei fondi destinati a coprire la quota a carico degli enti locali, ci rendiamo conto della urgenza di addivenire ad un coordinamento tra interventi statali e interventi regionali per poter dare al problema della viabilità comunale e provinciale una impostazione razionale. Non c'è dubbio, infatti, che se gli interventi attuati in sede regionale fossero stati coordinati, per quanto riguarda la viabilità comunale e provinciale, con quelli attuati in sede nazionale, i risultati sarebbero stati più soddisfacenti. Naturalmente, per poter raggiungere tale obiettivo dovremmo disporre di mezzi finanziari più cospicui di quelli attuali. Sono convinto che sia possibile – anzi indispensabile – nell'ambito della nostra Commissione, della V Commissione, e della amministrazione del Tesoro, raggiungere un accordo sulla opportunità di conferire nuove dimensioni agli interventi destinati alla ristrutturazione del nostro sistema viario, onde evitare il depauperamento di questo patrimonio.

Infine, in questa sede si è parlato anche delle somme messe a disposizione della ANAS e delle province per la manutenzione delle strade di rispettiva competenza: ma la verità è che queste somme non sempre vengono utilizzate a quello scopo in quanto spesso vengono destinate alla realizzazione di brevi tratti che poi rimangono incompiuti. È opportuno costruire un quadro realistico della situazione: ritengo, infatti, che se saremo in grado di presentare al ministro del tesoro ed alla Commissione bilancio una serie di proposte concrete, dirette ad attuare interventi organici in materia ed a porre in essere un valido strumento di coordinamento dell'intervento statale con quello regionale, noi saremo certi di aver realizzato un'opera veramente produttiva. Noi, ripeto, rischiamo di danneggiare definitivamente il nostro patrimonio viario poiché è estremamente controproducente iniziare la realizzazione di alcune opere per lasciarle poi incompiute: infatti queste, per essere messe successivamente in grado di espletare la loro funzione, avrebbero bisogno di interventi implicanti un impegno finanziario quasi pari a quello originario.

TANI. La posizione decisamente critica, il giudizio negativo del nostro gruppo sui provvedimenti proposti dal Governo in tema di viabilità è stato già ampiamente ed efficacemente illustrato dall'onorevole Beragnoli, e ripreso poco fa dall'onorevole Ferretti. Per l'interesse che il nostro gruppo attribuisce ai temi sollevati dal dibattito e per la necessità da noi fortemente avvertita, di una sostanziale modifica ai provvedimenti proposti, intendo svolgere alcune considerazioni e sottolineare alcuni aspetti del problema.

Se fossimo collezionisti di dichiarazioni e di riconoscimenti convergenti con i nostri, ci sarebbe da prendere atto, anche in questo settore così come avvenne per il precedente dibattito sulla casa, di una certa autocritica proveniente da una parte delle stesse forze di Governo, in ordine alla grave distorsione avvenuta per quanto riguarda la politica della viabilità, soprattutto autostradale. Ma non solo non contano molto dichiarazioni postume, dopo che questa politica è stata consumata, ma soprattutto per quanto riguarda questo settore ci si ferma alle sole buone intenzioni e nei fatti si continua – volenti o no – la stessa politica. E a noi fondamentalmente interessa giungere ad una convergenza sui fatti. I termini del problema stanno emergendo abbastanza chiaramente: da una parte – con l'unificazione dei rapporti con le autostrade IRI – ulteriori agevolazioni alle società concessionarie di autostrade; dall'altra, riduzione dei contributi a favore dei comuni e delle province.

Si sono fatti dei tentativi, specialmente al Senato, per sostenere la bontà dei progetti di legge, particolarmente di quello concernente le modifiche alla legge n. 181. E alla fine, poi, come ha fatto il sottosegretario senatore Zannier al Senato, si è giunti a giustificare un tale provvedimento non per ragioni di forza maggiore, dovute alla situazione difficile in cui si trova l'ANAS, ma perché la ripartizione dei fondi effettuata in base alla legge n. 181, venne operata a suo tempo con criteri astratti ed aprioristici, e in riferimento ai dati di fatto del 1961-62, oggi profondamente modificati. Noi invece vorremmo aggiungere che se modificazione ci è stata, essa è avvenuta proprio nel senso di un aggravamento delle difficoltà incontrate dagli enti locali, difronte ad un crescente bisogno di intervento. E ora si vengono a buttare all'aria gli obiettivi perequativi per cui si era cercato di dare un contributo con la legge n. 181.

I progetti di legge al nostro esame circa le concessioni autostradali e le modifiche alla citata legge n. 181 assumono carattere emblematico della politica finora portata avanti. Grave e grande è stata la distorsione nell'uso delle risorse disponibili, con il risultato, spesso, dell'aggravamento degli squilibri, anche ai fini stessi della viabilità.

La nostra critica, che fu puntuale e precisa fin dagli anni '50 circa le scelte di politica autostradale, trova purtroppo conferma nei risultati raggiunti e non sconfessati. Com'è già stato rilevato qui, di fronte ad un certo stato di cose, si potevano fare diverse scelte dei mezzi di trasporto (incrementando, ad esempio, le ferrovie): si è preferito invece portare avanti determinate forme di trasporto, che hanno favorito ben precise distorsioni, e la mitizzazione del mezzo privato.

A proposito della politica autostradale, interrogativi gravi sono stati posti al Senato dai colleghi del nostro gruppo, e ai quali non è stata data risposta, circa il modo con cui si è inteso, con un colpo di spugna, chiudere i rapporti con le società concessionarie, ricorrendo – come ha rilevato anche il relatore Achilli – ad una sanatoria per tutti gli errori commessi e le valutazioni sbagliate, coprendo l'alea del rischio, e tentando magari di trarre nuovi vantaggi da revisioni tariffarie – è già avvenuto con il « decretone », per cui il 10 per cento è stato largamente superato –, e dalla revisione dei rapporti convenzionali,

prendendo a base le autostrade a traffico limitato, per consentire magari il profitto differenziale.

Ora, si avverte un serio ripensamento su questa politica, e in vasti settori. Oltre i relatori, lo stesso Ministro se n'è fatto portavoce, qui e fuori, quando ha dichiarato, credo in questo spirito, che « asfaltare non è governare ».

Si è chiesto e si chiede – come ha fatto il relatore Achilli – la sospensione dei nuovi programmi autostradali; ed anche noi insistiamo in questo senso, ritenendo che solo agendo così si possa essere coerenti. Ma le affermazioni che sono state fatte, seppure importanti, non possono essere considerate sufficienti, e sappiamo d'altronde che le pressioni sono e saranno molte. Restano ancora, tra noi e soprattutto fuori, i trionfalisti, i sostenitori della politica del primato autostradale.

Basta leggere, a questo proposito quanto ha scritto recentemente *L'Automobile;* in questo settimanale si afferma, infatti, che circa il piano autostradale, si sono fatti in dieci anni progressi enormi; ma se gli stessi progressi fossero stati compiuti anche nei settori della viabilità ordinaria, di quella urbana, degli ospedali e delle scuole, l'Italia potrebbe oggi vantare un primato europeo di civiltà: invece, mentre l'autore non è spronato dal dubbio che questo cosidetto primato si sia raggiunto proprio comprimendo gli altri settori.

Abbiamo letto le prese di posizione interessate e preoccupate dell'AISCAT e del suo presidente, che sollecita nuovi programmi, ed è anch'esso per una selezione degli interventi, perché non si diano delle concessioni nelle zone con poca domanda di traffico, al fine di non creare « rami secchi ». Non si vuole intervenire dove il profitto privato non ha convenienza a farlo. Il presidente dell'AISCAT sollecita inoltre la concessione di autostrade urbane, assi di penetrazione, e così via.

Ma a proposito della forza di pressione, mi pare abbastanza significativo quanto è avvenuto con i dati riassuntivi, ma non concedenti tra loro, dello sviluppo autostradale. L'onorevole Botta ha citato i documenti pubblicati dall'AISCAT; ci sono poi i dati forniti da *L'Italia in autostrada* e *Quattroruote*, e tutti questi riassumono la situazione al 31 dicembre 1970. Essi però sono diversi dai quadri che ci ha fatto avere il Ministero e dalle tabelle pubblicate con la relazione dell'onorevole Achilli.

Abbiamo tutti fino ad oggi esaltato l'efficientismo delle autostrade. La variazione dei totali non può quindi essere imputabile a deficienze funzionali: ora, non essendo questi, nastri di elastico, dal 31 agosto al 31 dicembre poteva cambiare il dato interno relativo ai tre settori: delle autostrade in esercizio, di quelle in costruzione e di quelle di prossimo inizio; però, il dato generale, doveva essere lo stesso. Il fatto è che, nonostante ci fosse stato un orientamento abbastanza preciso da parte del relatore Achilli, e mi pare, anche dello stesso Ministro, relativamente alla sospensione di interventi in questa direzione, nuove concessioni e convenzioni sono state assentite, e si è giunti quindi ad un aumento del quadro generale di interventi per quanto riguarda la realizzazione di nuovi programmi autostradali.

Con ciò non ci si vuole opporre alle necessarie opere di completamento, perché a questo punto non si farebbe che aggiungere un male ad un altro, se non si portassero a termine i tratti già iniziati. Il problema è di non affrontare programmi nuovi, di non dare inizio a nuove autostrade anche se concesse, e di utilizzare le risorse disponibili in maniera diversa. Abbiamo invece qui il quadro fornitoci dagli organi del Ministero, e tutti siamo convinti che, senza un preciso intervento a livello legislativo, verrà tranquillamente portato avanti il programma autostradale, con tutte le migliaia di chilometri previste, contribuendo ad accentuare le profonde disarmonie che stiamo lamentando, e operando quel rastrellamento delle risorse disponibili che lascia solo le briciole alla viabilità provinciale e comunale, con grave squilibrio della rete viaria nel suo complesso, per non parlare poi, soprattutto dello squilibrio che si manifesta rispetto a scelte prioritarie, come la difesa del suolo, la casa, la sanità, i servizi sociali e così via.

Ha fatto bene l'onorevole Beragnoli a ricordare questo quadro generale delle esigenze in rapporto alle reali disponibilità. D;i fronte alla proposta di trovare altri mezzi per la viabilità minore, non certo minore rispetto agli interessi delle popolazioni, non potete però farci il discorso che non ci sono le disponibilità finanziarie. Evidentemente non per affrontare tutte le esigenze, per le autostrade e per la viabilità minore, ma per fare delle scelte i mezzi ci possono essere.

Respingiamo la contrapposizione tra ANAS e viabilità minore, ma se volete restare nell'ambito del dilemma, la scelta per noi è chiara e decisa. In questa sede abbiamo avuto il quadro preoccupante delle esigenze e delle difficoltà dell'ANAS; ma anche se non vi sono

stati interlocutori esterni non è meno presente il quadro drammatico della condizione della viabilità comunale e provinciale.

Alcuni dati citati dall'onorevole Botta, sono indicativi al riguardo, anche se dobbiamo subito rilevare una contraddittorietà con l'esaltazione acritica che egli ha fatto del sistema autostradale, che è poi la conseguenza, la causa di questa situazione drammatica della viabilità minore. Infatti abbiamo 270 mila chilometri di sviluppo di strade, con un indice di dotazione di 0,88 chilometri per chilometro quadrato di territorio, che è molto al di sotto di quello minimo occorrente per servire adeguatamente tutto il territorio.

Certo sul piano autostradale in campo internazionale siamo ad un buon livello, ma possiamo dire la stessa cosa per quanto riguarda l'estensione generale della viabilità! ?

Un tempo, quando la motorizzazione non aveva raggiunto i livelli attuali, si riteneva dovesse essere ottimale lo sviluppo di un chilometro di strada per chilometro quadrato di territorio. Su questo rapporto ci superano molti paesi; infatti la Francia e la Gran Bretagna hanno un indice di dotazione di 1,4 chilometri per chilometro quadrato di territorio; la Svizzera e la Germania di 1, 6; il Belgio di 3 e l'Olanda di 2,7.

Bisogna anche considerare che la distribuzione nel nostro Paese dell'indice di dotazione di 0,8 chilometri è fatta in modo ineguale con gravi punte di sperequazione nel Mezzogiorno. Infatti abbiamo un indice di dotazione di 0,4 per la Basilicata, di 0,4 in Sardegna e di 0,6 in Sicilia. Questi dati anche se sintetici significano in sostanza il dramma dell'isolamento di comuni, di centri abitati, di frazioni di molta parte del nostro Paese.

Ma come pensiamo di raggiungere questo traguardo ottimale? Forse si pensa di raggiungerlo a suon di autostrade? Occorrono decine di migliaia di nuove strade, in modo da avviare uno sviluppo capillare della rete stradale fondata principalmente sulla viabilità comunale e provinciale. E non si tratta solo di costruire nuove strade; occorre avere ben presente la condizione estremamente precaria della rete già esistente.

A giustificazione della sottrazione dei contributi a favore dell'ANAS si dice che la azienda ha aumentato notevolmente la sua rete; ma bisogna ricordare che le province non sono state da meno.

Infatti nel 1957 le strade provinciali rappresentavano il 25 per cento della rete stradale italiana, con 44.487 chilometri; oggi siamo a 90 mila chilometri che rappresenta il 44 per cento della rete stradale italiana.

Ma bisogna anche chiedersi quale sia la condizione di larga parte di queste strade; al Congresso dell'UPI è stato fatto un quadro preoccupante al riguardo: il 65 per cento della rete stradale ha una larghezza inferiore ai sei metri, e il 32 per cento è senza asfalto.

È stato anche denunciato il grado di pericolosità di certe strade. Non bisogna dimenticare che ogni anno la viabilità provinciale consegue un triste primato rispetto a tutta la viabilità extra urbana. Ovviamente a questa drammatica situazione non possono portare soluzione le ripetute campagne svolte dal Ministero dei lavori pubblici sull'educazione stradale, in quanto molti di questi gravi incidenti derivano dalle carenti caratteristiche della rete stradale che non assicura con continuità condizioni di sicurezza e di visibilità adeguate.

Già nelle previsioni del piano quinquennale si prevedevano investimenti per 530 miliardi di lire, oltre 140 miliardi di lire della Cassa per il Mezzogiorno, destinati prevalentemente alla viabilità provinciale.

Fu fatta quindi una previsione di circa 120-130 miliardi di lire annue di fronte ad una necessità di investimenti, qui richiamati, di 5.000 miliardi di lire. Si sottolineava l'esigenza di un intervento graduale per l'ammodernamento d i8.000 chilometri di strade e il raddoppio o la costruzione per 4.000 chilometri. Quindi un programma che poneva l'esigenza in un quinquennio di una spesa di 850-900 miliardi di lire, cioè il doppio di quanto previsto: si annunciava comunque che il tema della viabilità provinciale era destinato a rimanere un tema predominante negli anni '70. Ora non solo non si è realizzato il piano, ma si propone uno slittamento agli anni '80, con una caduta sostanziale degli stessi investimenti realizzati negli anni '60, almeno nel primo quinquennio. Si risponde con la riduzione del contributo previsto con l'articolo 4 della legge n. 181 e si avanza la proposta di stanziare 25 miliardi di lire annui fino al 1977 per le strade provinciali.

Si può valutare una caduta negli investimenti, tanto più se teniamo conto dell'aggravamento della condizione finanziaria di molti comuni e provincie e dell'aumento dei prezzi. Si dice che ora si potrà intervenire fino al 100 per cento e ciò rappresenta indubbiamente un aspetto positivo; ma questo atteggiamento rappresenta una beffa in quanto riduce la possibilità di intervento globale in rapporto a questo tipo di bisogni e di esigenze. La pro-

posta modifica del rapporto percentuale per il contributo ai comuni e province è poi una posizione inaccettabile e profondamente ingiusta che non possiamo assolutamente condividere.

Fissare la percentuale, rapportata al gettito delle imposte di fabbricazione e delle tasse sulla circolazione è la garanzia che si potrà avere un contributo crescente in rapporto al prevedibile aumento del traffico e della circolazione. Questo aumento della circolazione fa crescere paurosamente le spese per la viabilità, ma questo incremento di spese non riguarda solo la viabilità statale, a meno che non ci sia qualcuno che pensi che nelle strade comunali e provinciali transitino soltanto pedoni e somari.

Il problema centrale resta sostanzialmente quello di avere più mezzi per la viabilità capillare e per l'ANAS. A dare via libera alle società autostradali, queste – e di ciò credo siamo tutti convinti – troverebbero i fondi necessari per realizzare i loro programmi. Ebbene, blocchiamo questi interventi e una parte di questi mezzi finanziari, di queste disponibilità creditizie, le garanzie dello Stato, i mutui, eccetera, utilizziamoli per la viabilità ordinaria, per gli enti locali, per le stesse strade di grande comunicazione.

A proposito delle « superstrade » e del loro completamento, consentitemi ancora di fare alcune osservazioni, che non riguardano tanto l'aspetto tecnico di direzione dell'azienda di Stato, quanto un problema fondamentale politico.

Noi non neghiamo la necessità di pervenire entro breve tempo al completamento dei tracciati già in corso di esecuzione. Anzi sollecitiamo la realizzazione completa delle opere. Sappiamo bene che gran parte di queste strade interessano zone depresse e hanno una storia lunga e penosa. Ed è proprio di questa storia che intendo parlare.

Si sono già approvate due leggi, nel 1961 e nel 1968, sempre per il completamento di queste grandi strade di comunicazione.

Questa è la terza legge, ma quello che è grave, è che se anche fosse approvata così come c'è stata presentata, non servirà ugualmente a completare nessuna delle superstrade in discussione. Mi sembra legittimo avanzare la richiesta: perché si è proceduto e si continua a procedere in questo modo?

I mezzi destinati dalle due precedenti leggi sono stati utilizzati tutti per le « superstrade » indicate o si sono dirottati in parte in altre direzioni? Si sono iniziati altri tratti rispondendo anche a sollecitazioni varie, comprese quelle clientelari?

Esiste un primo problema ed è quello della chiarezza e della correttezza. Perché insistete anche con questa legge a parlare di completamento? Nella stessa discussione avvenuta al Senato avete lasciato intendere che con questo provvedimento si procederà al completamento delle strade di grande comunicazione citandone una serie: dalla Grosseto-Fano, alla strada statale n. 36, alla Firenze-Livorno e così di seguito accogliendo ordini del giorno presentati da varie parti; fate rispondere come è avvenuto alla regione lombarda che ormai con l'approvazione di questa legge il problema del finanziamento per la strada statale n. 36 è praticamente risolto; o fate protestare come sta avvenendo in Umbria perché la « E 7 » non sarebbe compresa in questo programma mentre il Ministro ad una recente inaugurazione a Todi ne avrebbe assicurato un rapido completamento. Mi pare che la storia si ripeta, come con la legge precedente, approvata nel 1968 in periodo elettorale, quando vari personaggi, come ad Arezzo, andavano in giro a garantire che ormai la strada Grosseto-Fano era cosa fatta. E invece la realtà è un'altra, e lo sapete bene, perché c'è stato dichiarato qui dal Direttore generale dell'ANAS che i fondi della presente legge serviranno appena a terminare alcuni tratti funzionali di queste « superstrade », interventi marginali, molto distanti dal completamento. E allora perché questi equivoci ricorrenti? Il fatto è che questo tipo di impostazione nella viabilità ha fatto sovente da supporto ad una politica clientelare ed elettoralistica, fuori da ogni criterio di programmazione e di riequilibrio territorale. C'è stata e continua ad esserci la promessa della strada facile. La politica della viabilità è intesa spesso come diversivo e fuga in avanti di fronte a problemi gravi e drammatici di difficoltà economiche, di crisi, di sottosviluppo. Si è accennato qui alla Val di Susa, in cui di fronte alla riduzione e alla chiusura di attività produttive si risponde con la prospettiva della autostrada; analogo riferimento si potrebbe fare per il Casentino o l'Appennino pistoiese e modenese, ove partiti di governo, soprattutto la democrazia cristiana, e organismi ministeriali come le Camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato sono in prima fila in queste sollecitazioni, provocando attese e illusioni, con il risultato di concorrere a seminare qualunquismo, unito a deteriore ed esasperato municipalismo.

È serio tutto questo, nel momento stesso che qui si nega la possibilità di intervenire per il completamento delle opere già iniziate o per il sostegno della viabilità comunale e provinciale?

Unitamente a questo aspetto della chiarezza, poniamo il problema dell'impegno del Ministero nel concentrare i mezzi disponibili, presenti e futuri, dell'ANAS per completare, non nell'anno 2000, queste « superstrade » con un programma definito e controllato che non lasci spazio ad equivoci e dirottamenti.

Questa legge però non si limita a problemi di finanziamento. In materia di viabilità c'è urgenza di affermare una volta per tutte il principio di ricondurre all'ente territoriale – comune o provincia o regione – ogni decisione per l'apertura di nuove strade di interesse locale mettendo fine al disordine, per non aggiungere altro, di iniziative estemporanee e disorganiche portate avanti con finanziamenti dello Stato, all'insaputa di comuni e province, da vari enti, consorzi di bonifica, eccetera.

La legge accenna a nuova classificazione di strade, a problemi di struttura dell'ANAS. È in questo quadro che ci sembra pertinente e urgente affrontare il problema della viabilità di interesse regionale e del rapporto da stabilire tra ANAS e Regioni. Le Regioni sono nate e deve essere aperto già con questa legge il discorso delle competenze regionali. Non dobbiamo attendere leggi quadro, decreti delegati e trasferimento di funzioni e poteri. Questo provvedimento deve già recepire un tale orientamento. In primo luogo si tratta dell'erogazione dei fondi per la viabilità comunale e provinciale. Siamo noi per primi convinti che con gli attuali mezzi a disposizione non potranno essere soddisfatte che molto parzialmente le esigenze pressanti della viabilità comunale e provinciale. Ci dovrà essere certo una selezione, ma questa non può più essere fatta dal Ministero: deve avvenire a livello regionale. I fondi devono essere erogati con criteri direttivi, dal centro, alle Regioni e dagli organismi regionali distribuiti a comuni e province, tenendo presente la necessità del riequilibrio del territorio e del piano di sviluppo regionale. Ma l'interesse e il potere di intervento della Regione non si può limitare alla viabilità comunale e provinciale. Se la Costituzione ha assegnato come competenza specifica alla Regione, la viabilità di interesse regionale, è evidente che si deve andare ben oltre alla rete viaria dei comuni e delle province.

Esiste tutta la viabilità ordinaria dell'ANAS, i collegamenti tra i capoluoghi provinciali che hanno un indiscutibile e primario interesse regionale. Non si tratta di esaminare qui se e come dovrà organizzarsi la regione per il settore della viabilità e come dovranno essere ristrutturati i compartimenti ANAS. Ma in attesa di discutere i decreti delegati per il trasferimento di compiti e funzioni alle regioni, dobbiamo affermare fin da ora la necessità di un immediato rapporto tra ANAS e regioni, e non solo per decidere insieme gli investimenti previsti da questa legge per i raccordi e le superstrade, ma perché vi sia già da quest'anno un coordinamento del programma ordinario di attività dell'ANAS che investe il territorio delle diverse Regioni.

Infine, circa la proposta di costituire un comitato ristretto, noi confermiamo la nostra responsabile disponibilità, ma sempre che vi sia da parte della maggioranza la volontà di apportare ai testi in discussione delle modifiche sostanziali in ordine al finanziamento da garantire nei confronti dei comuni e province, circa i criteri di distribuzione dei fondi e circa il ruolo nuovo della regione.

FULCI. Ho seguito con grande interesse tutto il dibattito che si è svolto sinora, trovando degli spunti positivi nei vari interventi.

Effettivamente ci sono delle carenze nel sistema viario italiano: penso però che, se volessimo soffermarci a fare un programma generale, e ad intavolare un discorso col Ministro del tesoro, finiremmo coll'impiegare anni ed anni per attuare una riforma, e dubito che concluderemmo qualcosa in questa direzione.

Devo poi notare che le somme stanziate non bastano neppure all'ANAS, per completare le opere iniziate. A questo proposito, riferendomi alla situazione esistente in Sicilia, ricordo che ci sono ancora dei lavori da eseguire sulla autostrada Messina-Catania, che è stata affidata in concessione il 12 dicembre 1961: ogni volta che arrivo da Roma con l'aereo a Catania devo impiegare ben tre ore per raggiungere la mia città. Mi sono inoltre meravigliato di non aver letto la previsione del completamento della autostrada Catania-Palermo, che pur essendo di importanza straordinaria, è rimasta non definita. Ora, è evidente che l'ANAS ha bisogno di somme notevoli per poter affrontare nel modo migliore il problema di completare i lavori in corso o già iniziati e fermi per mancato finanziamento.

Prima di introdurmi in un discorso più ampio sull'argomento, vorrei dei chiarimenti

in ordine alle funzioni che le regioni saranno chiamate ad esercitare nel settore della viabilità. La regione siciliana per esempio, non presenta delle richieste, ma pensa da sola ad integrare il venti per cento del contributo statale. Non sappiamo però quale sarà l'atteggiamento delle altre regioni circa la viabilità provinciale e comunale che diverrà di loro competenza.

Come tutti sappiamo, si sono iniziati dei lavori finanziati dal Ministero dei lavori pubblici, per la trasformazione di strade comunali in provinciali, che, per mancanza di fondi, sono rimasti interrotti, con grave pericolo soprattutto nei paesi di montagna e di collina. Per il completamento di queste opere il Governo deve necessariamente intervenire, e calcolo che occorrerebbero almeno 150 miliardi di lire per attuare concretamente le previsioni delle leggi esistenti in questo settore. L'onorevole Ferretti ha affermato che certe leggi vengono emanate in periodo elettorale: naturalmente una situazione del genere non è nuova. Anch'io ricordo, per fare un esempio, la cura particolare con cui il sindaco di Messina, quando avevo 15 anni, mise in ordine la città, in occasione di una visita di Vittorio Emanuele III: tanto che noi dicemmo che il Re sarebbe dovuto venire un po' più spesso, in modo che la città fosse sempre in ordine... Però, a parte le considerazioni di carattere politico, certe leggi, approvate in periodo elettorale non costituiscono un errore dal punto di vista tecnico, e ben vengano, se hanno una qualche sostanza.

Concludendo ritengo sia necessario approvare al più presto il disegno di legge al nostro esame, in modo da dare all'ANAS la possibilità di completare le opere di sua competenza.

CARRA. Credo sia stata opportuna l'iniziativa proposta in Commissione, e accettata dall'onorevole Ministro, di esaminare in via informale una serie di elementi al fine di consentire un più approfondito e serio dibattito.

Opportuna quell'iniziativa e validi i risultati visto il tono con cui si è sviluppata la discussione generale sui progetti di legge relativi alla viabilità autostradale, statale e minore.

Ritengo che nessuno abbia l'intenzione di anticipare delle scelte definitive, ma invece soltanto orientamenti e politiche preferenziali che si dovranno esprimere, non so se con un provvedimento di tipo legislativo, nel prossimo piano quinquennale.

Queste anticipazioni debbono essere considerate capaci di ritardare l'utilizzazione di disponibilità finanziarie che immediatamente potrebbero essere utilizzate dall'ANAS e dagli enti locali.

Ritengo sia estremamente importante porsi il problema di non perdere l'occasione per incidere sulla situazione esistente in modo da modificare l'orientamento sin qui seguito nella ripartizione dei finanziamenti dei vari settori della viabilità, e nei modi e nei tempi della utilizzazione di questi finanziamenti.

Questo è lo scrupolo che ci spinge a vedere quale possibilità ci sia di conciliare l'urgenza di consentire ad una Azienda di operare e l'esigenza di una razionalizzazione degli interventi nel settore della viabilità.

Credo che il problema sin qui esaminato non possa essere posto nei termini di una ricerca programmata globale, né possiamo arrestarci di fronte all'insufficienza dei fondi come elemento determinante per opporci ad una proposta.

Quindi non sono questi gli elementi che possono determinare il nostro parere; bisogna rendersi conto che una realtà politica, e cioè la Regione, è subentrata ad una realtà preesistente. È capace questo nuovo ente di inserirsi in un discorso che si è dimostrato spesse volte infruttuoso, carico di carenze e di elementi negativi ? È capace questo nuovo ente di inserirsi in questo discorso al fine di modificare quelle situazioni che non possono assolutamente essere modificate dalle sole forze del Parlamento ?

A questo punto vorrei far rilevare quanto ci sia di discordante tra ciò che noi affermiamo a livello centrale, e quanto invece si è verificato in questi ultimi anni a livello periferico, con la partecipazione di enti pubblici in cui ogni forza politica era rappresentata a livello di maggioranza e minoranza, che premevano per ottenere soluzioni che oggi critichiamo.

La realtà è che non siamo stati capaci di programmare, in quanto come forze politiche non siamo riusciti a indirizzare in misura sufficiente quelle strutture articolate dello Stato, che si sono mosse, con il consenso – formale – dell'atto concessivo dell'ANAS, o del Ministero dei lavori pubblici, in una direzione diversa di quello che poteva essere un programma armonico.

Dobbiamo riconoscere che il piano quinquennale che abbiamo approvato, non ha funzionato in molti settori, tra i quali quello della viabilità. A questo punto avremo la ca-

pacità, la volontà politica, di varere un altro programma di tipo diverso ?

Nella discussione del precedente piano quinquennale dissi che quella era l'ultima occasione che veniva offerta alla classe politica per conservare quel tanto di credibilità di cui godeva presso il « paese reale ». Ma dobbiamo riconoscere che questa credibilità si è ridotta ulteriormente per l'incapacità dimostrata dalla classe politica nel programmare certe scelte fondamentali del nostro Paese.

Insisto nel dire classe politica e non Governo o maggioranza in quanto è una responsabilità in certa misura più ampia.

Le valutazioni da me fatte servono per introdurre delle rapide considerazioni; ma sono valutazioni che non voglio considerare come giustificazione di scelte che siano da considerarsi come un determinato compromesso davanti a certe necessità, ma che in gran parte collimano con le proposte che diversi onorevoli colleghi hanno esposto nella discussione generale.

I punti su cui si è concentrata la nostra attenzione, possono ridursi principalmente a tre:

1) la valutazione della funzione della rete autostradale e della opportunità di un suo completamento ed ampliamento;

2) la funzione della viabilità primaria statale in rapporto ai finanziamenti disponibili, confrontata con la funzione della viabilità minore;

3) il problema della partecipazione delle Regioni alle scelte in materia di viabilità (partecipazione demandata, sotto certi aspetti, in maniera vincolante) e la dimensione dei finanziamenti.

Vorrei, come ho detto, esporre il nostro punto di vista su questi tre problemi.

Per quanto riguarda il primo problema, noi non consideriamo affatto il settore della viabilità autostradale come necessariamente concorrenziale con gli altri settori della viabilità e, quindi, da condannarsi come tale. Inoltre, non riteniamo che consentire la sistemazione della rete viaria significhi favorire il potenziamento di certe attività produttive, ma siamo anche dell'avviso che uno sviluppo disarmonico, squilibrato, nei settori dei trasporti e della viabilità ad ogni livello possa portare a delle conseguenze negative, come ha fatto già notare l'onorevole Beragnoli nel suo intervento. Vorrei infine concludere questa mia premessa affermando che non non individuiamo nell'autostrada in sé un fatto che va comunque impedito perché comunque apportatore di mali: noi siamo convinti – e la storia lo insegna (ricordiamo le strade consolari costruite dai Romani) che le grandi strade siano i principali strumenti di sviluppo per ogni forma di attività economica e di civiltà.

E a questo punto possiamo anche assumere un atteggiamento critico nei confronti di scelte effettuate troppo rapidamente, in maniera superficiale, non sufficientemente meditata, a volte sotto pressioni particolari, nella determinazione dei tracciati e delle priorità nella esecuzione delle opere autostradali. Credo di poter anche condividere le affermazioni fatte dall'onorevole Giglia su una discriminazione non accettabile esistente tra nord e sud circa la funzione propria del sistema autostradale, considerato nel Mezzogiorno non come apportatore di sviluppo economico e sociale e di progresso civile, ma come strumento di soddisfazione di esigenze contingenti.

Salvo critiche di questo genere, con le quali dobbiamo consentire, da chiunque esse siano state esposte, credo che il problema di fondo si ponga in questi termini: graduare il potenziamento di ogni settore della viabilità in modo tale da consentire lo sviluppo armonico dell'intero sistema viario. Sul disegno di legge n. 2116, quindi, noi non nutriamo riserve per quanto riguarda la necessità di uniformare i rapporti tra Stato e società concessionarie; non abbiamo, cioè, riserve sulla opportunità di consentire una più razionale regolamentazione dei rapporti economico-finanziari tra società concessionarie e Stato. Si tratta di esaminare in che modo essi possano essere chiariti: noi pensiamo di introdurre un emendamento al testo pervenutoci dal Senato in merito alla questione della omogeneizzazione delle sovvenzioni, che ci sembrano orientate verso i livelli più bassi di redditi, in relazione agli introiti percepiti attraverso il pagamento del pedaggio. Pertanto riteniamo che si debba cercare di regolamentare in maniera diversa l'omogenizzazione delle sovvenzioni a società concessionarie private (così definite anche se costituite da enti pubblici). A questo proposito dichiaro di non condividere la proposta avanzata dall'onorevole Botta sulla possibilità, da parte delle società concessionarie, di utilizzare disponibilità che ad esse pervengono per realizzare opere complementari alle autostrade, quando queste opere possano assumere dimensioni di autoporti o facilitare il costituirsi di aree di concentrazione commerciale o industriale, che debbono invece

essere inquadrate in quel piano coordinato di sviluppo la cui definizione non compete alle società concessionarie, ma alle Regioni come organi proponenti, al Governo come organo estensore del piano ed infine al Parlamento come organo deliberante. A questo punto riteniamo che in sede di comitato ristretto si debba affrontare il tema per chiarire queste perplessità che, se non erro, sono presenti anche nel relatore.

Il secondo problema che desidero esaminare è quello dei lavori che dovrebbero essere realizzati in attuazione delle concessioni accordate (anche di quelle recenti, cui si fa riferimento nel primo, secondo e terzo gruppo di priorità stabilito dal CIPE). Il relatore ha reso noto che egli sarebbe dell'avviso di rinviare l'esecuzione di alcune di queste opere: in sostanza, cioè, egli riterrebbe opportuno ritardare la pratica realizzazione di quanto previsto nelle concessioni recentemente stipulate per opere che non siano state ancora iniziate. Senza voler intervenire nel merito – in questo momento e in questa sede – delle concessioni accordate e della opportunità dei tracciati previsti, questa proposta tende ad evitare che vengano sottratte dal mercato finanziario del nostro paese ampie disponibilità, quali quelle previste per la realizzazione di nuove autostrade. Siamo d'accordo con il relatore (e credo con noi anche il Governo) sulla necessità di graduare nel tempo l'utilizzazione delle concessioni già accordate, ritardando conseguentemente l'inizio dei lavori, e sul fatto che, in qualche maniera, il Parlamento ne venga informato e possa quindi condividere questo impegno che il Governo è chiamato ad assumere. Non so se e in qual modo la nostra Commissione possa intervenire nel merito della questione, ma il Governo deve porsi in grado di realizzare questa proposta. Non voglio ora soffermarmi sugli aspetti formali del problema: mi limito a ribadire l'esigenza di evitare la sottrazione dal nostro mercato finanziario di risorse che potrebbero essere utilizzate in maniera più proficua. Infatti, noi attribuiamo all'aumento degli investimenti nel settore produttivo, all'aumento dell'occupazione e al potenziamento degli interventi nei settori dell'edilizia scolastica e ospedaliera, una assoluta priorità rispetto alla questione della viabilità autostradale.

Un altro punto che il nostro gruppo ritiene di poter condividere è che le nuove concessioni autostradali non debbono essere accordate con atto legislativo: riteniamo però che, comunque, questa scelta non possa essere sottratta al Parlamento. Quindi, se l'atto di concessione deve obbligatoriamente rivestire la forma dell'atto amministrativo, la scelta deve però assumere carattere politico. Per queste ragioni noi condividiamo la proposta di bloccare ogni ulteriore concessione della realizzazione di autostrade, sino all'adozione del prossimo piano quinquennale, e ove questo indichi con chiarezza le priorità e le scelte di nuovi tracciati autostradali, a queste vincolarle, con conseguente azione da parte del Governo e dell'Amministrazione dei lavori pubblici.

Ove, malauguratamente, non riuscissimo a trovare nel Parlamento il coraggio di fare scelte prioritarie sui tracciati e sui tempi di attuazione, allora ciascuno di noi dovrebbe essere posto in condizione di esprimere la propria valutazione. L'articolo 113 del nuovo Regolamento consente l'utilizzazione dello strumento della risoluzione, che può essere autonomamente usato dal Parlamento, e perciò non dipende dal Governo, pur avendo una certa possibilità di vincolarlo.

Le scelte sui nuovi tracciati autostradali dovranno essere fatte in base ad argomenti certi, e noi dobbiamo avere la sicurezza che il Governo ce li fornisca, e fare di tutto per avere una garanzia in questo senso, anche in sede di comitato ristretto. Il Parlamento deve poter partecipare a scelte determinanti, e relative a questioni fondamentali, dalle quali è stato finora escluso.

Venendo ad esaminare il disegno di legge relativo all'ANAS, si pone il problema di accettare o meno che ai comuni vengano sottratte somme assolutamente loro necessarie: e questo mi pare un cedimento nei confronti di non so quale volontà politica, poiché non riesco a identificare in essa né il Governo né la maggioranza.

C'è poi la questione della « regionalizzazione » ed utilizzazione dei contributi. Essendo tutti d'accordo che il problema fondamentale resta quello delle strade statali e che l'ANAS ha bisogno di somme ben superiori a quelle che ci apprestiamo a stanziare, il dilemma si pone in questi termini: o non ne facciamo nulla, perché il finanziamento previsto è insufficiente a risolvere i problemi dell'ANAS, è perché non è conveniente sottrarre disponibilità ai comuni che hanno bisogno di somme maggiori di quelle previste dal riparto dell'articolo 4 della legge n. 181; oppure cediamo alla pressione-ricatto di un'Azienda che ha assolutamente bisogno di operare.

Ora, in attesa che la gestione della viabilità minore venga attribuita concretamente alle

regioni, una soluzione potrebbe essere trovata in armonia con quella linea che l'onorevole Ministro ha anticipato col dirci di aver predisposto un provvedimnto per il rifinanziamento dell'articolo 6 della legge n. 181. Dovremmo cioè approfittare della proposta di legge n. 1098 o del disegno di legge governativo, e includervi ogni possibile disponibilità finanziaria che saremo in grado di farci concedere dal Governo e in particolare dal Ministro del tesoro. Non è detto infatti che si debba accettare come stanziamento definitivo quello che è riuscito ad ottenere il Ministro dei lavori pubblici e da quello del tesoro: è avvenuto altre volte che il Parlamento abbia trovato il modo di ottenere il consenso a stanziamenti ulteriori rispetto a quelli decisi in sede di Consiglio dei ministri. Penso perciò che anche in sede di comitato ristretto potremmo programmare un atteggiamento che, non considerando contradditorie le esigenze dei comuni e delle province, e quelle dell'ANAS, consenta di giungere ad una rapida approvazione del disegno di legge n. 2894, così come ci è pervenuto dal Senato, per procedere contemporaneamente all'esame della possibilità di ulteriori stanziamenti a favore della viabilità provinciale, secondo quanto previsto dalla proposta di legge n. 1098, ed in riferimento all'articolo 6 della legge n. 181.

Come ho detto, si tratta di misure provvisorie, che però dobbiamo usare, fino a quando le regioni non potranno decidere autonomamente. Alle regioni, inoltre, dovranno essere attribuite più rilevanti entrata da utilizzarsi per la viabilità minore. Non deve esserci contrasto fra ANAS e comuni; e non si tratta di stabilire una prevalenza dell'uno o dell'altro tipo di intervento. I comuni, piuttosto, devono essere in grado di programmare gli interventi di loro competenza: penso che questa facoltà sia ad essi finora mancata. La promessa, da parte del Ministro dei lavori pubblici, di contributi in base alla legge n. 181, o alla legge n. 589, non ha avuto altro scopo che mostrare una certa sensibilità da parte del Ministro a questo proposito, ma in pratica è rimasta senza conseguenze. Infatti, per quanto concerne l'attuazione della legge n. 589, mancavano le necessarie garanzie, e per quanto riguarda la legge n. 181, mancavano i mezzi finanziari per completare il finanziamento. Quando queste difficoltà sono emerse, si sono verificati naturalmente degli enormi ritardi.

Oa mi chiedo se arriveremo a definire un utilizzo rapido e una programmazione seria di quel tanto di disponibilità che siamo in grado di attribuire alla viabilità provinciale e comunale con i progetti di legge in esame. Infatti ritengo che – se riuscissimo a fare di questi progetti di legge una sperimentazione di forme d'intervento nuove, per rapidità e snellezza, e un tentativo nel senso della necessaria collaborazione tra enti locale e regione, regione e ANAS, regione e Ministero dei lavori pubblici – potremmo ottenere risultati che andrebbero forse al di là di quelli raggiungibili, da un punto di vista materiale, con le somme effettivamente stanziate.

Per quanto riguarda l'intervento delle regioni, penso che occorre distinguere tra viabilità autostradale, primaria, statale e ordinaria. Relativamente alla realizzazione di nuove autostrade, credo che non si possa non chiedere il parere delle regioni. Il Governo dovrà interpellarle per concordare con esse la priorità delle opere che non hanno formato ancora oggetto di concessione. In un secondo tempo interverranno, riguardo alle nuove concessioni, le indicazioni dei piani territoriali. Nel frattempo, però, il Governo dovrà interessarsi e differenziare le proprie valutazioni tra opere autostradali non immediatamente necessarie, ed altre che hanno maggiore urgenza, come ad esempio la circonvallazione ed i raccordi stradali intorno alla città di Napoli o a quella di Messina e il completamento di autostrade e dei necessari raccordi autostradali, da effettuarsi al fine di rendere funzionale la rete viaria esistente.

Per quanto riguarda l'ANAS, il discorso diventa un po' più complesso in quanto la viabilità è di interesse locale, ma dal momento che la struttura fondamentale di ogni tipo di trasporto di cose e di persone non è di interesse regionale, ritengo che la programmazione vada conservata a livello nazionale.

Ritengo sia necessario che l'ANAS, prima di iniziare la formulazione dei propri programmi, avvii una consultazione a livello regionale, tenendo conto delle indicazioni finora espresse dal « Crpe ».

Credo che questo sia un tipo di discorso che non può non essere avviato, anche se la Regione non ha poteri e strutture del tutto idonee. Si tratta di avviare un dialogo nel quale, in sostanza, valutandosi i piani regionali già adottati, e valutandosi gli interventi che l'ANAS è in grado di realizzare, ci sia un consenso comune; nello stesso tempo non vedo come sia possibile stabilire questa forma di collaborazione, anche se ritengo che questo contatto ci debba essere e debba essere garantito dal Governo.

Evidentemente qualcuno ha l'impressione che il piano dell'ANAS sia già stato predisposto senza interpellare le regioni.

Se questa eventualità fosse vera noi dovremmo riuscire ad ottenere dal Governo l'impegno a considerare detto piano come una semplice proposta avanzata dall'ANAS alle regioni e non come una decisione che l'« ANAS » impone a quest'ultima.

Il terzo ed ultimo elemento è quello relativo alla viabilità minore, che vorrei collegare non come indicazione generica e vaga, ma in termini concreti ad altri problemi nel settore della viabilità.

La competenza relativa alla viabilità minore è certamente delle regioni, e pertanto noi siamo dell'avviso che il Governo dovrebbe determinare entro brevissimo tempo dei parametri obiettivi in base ai quali ripartire alle singole regioni le relative disponibilità, dando evidentemente a quest'ultime il compito di determinare i propri programmi con la emanazione, per ora, dei provvedimenti di impegno di spesa da parte dei Provveditorati alle opere pubbliche; dopo che ciò sia avvenuto, le regioni saranno in grado di operare.

Si tratta quindi di un programma che nella Regione dovrà trovare il suo coagulo raccogliendo istanze comunali e provinciali da coordinare con le scelte operate a livello nazionale.

Se il comitato ristretto ritiene di potersi proporre obiettivi di questo genere, dichiariamo che siamo ampiamente disponibili; ritengo che se riusciamo ad ottenere dal Governo quelle assicurazioni e quegli impegni formali, nella maniera più precisa possibile, di cui abbiamo parlato sul problema delle autostrade e sui temi della viabilità statale, avremo raggiunto un certo risultato che non può essere considerato un compromesso accettato sacrificando esigenze sulle quali tutti concordiamo, ma viceversa un ulteriore passo verso soluzioni più complete e perfette che ci possono derivare da un piano quinquennale diversamente operante che non il precedente, e da una presenza attiva delle Regioni nelle scelte programmatorie.

DI LISA. Vorrei osservare che, come sta accadendo da parecchio tempo a questa parte, i provvedimenti particolari, ben finalizzati e circoscritti, come quelli che sono venuti al nostro esame, provocano dei dibattiti ampi e articolati con il rischio però di rimanere delle esercitazioni, che finiscono con l'avere scarsa incidenza per l'esercizio dei poteri parlamentari e in direzione del Governo e soprattutto in direzione dell'Amministrazione.

Per questi motivi ritengo che lo sforzo maggiore e l'attenzione della Commissione dovrebbe tradursi nella proposta di qualche istituto e di qualche intervento specifico nel settore; inoltre dichiaro di concordare pienamente sull'urgenza dei progetti di legge in discussione.

Per quanto riguarda il riferimento formulato dall'onorevole Carra ai piani quinquennali, desidero far rilevare che siamo in presenza di alcuni fatti nuovi, e precisamente ci troviamo di fronte ad un programma che comincia ad avere la sua validità in quanto è un piano di bilancio, cioè è una discriminazione di impieghi di risorse o meglio inventario delle risorse e di ripartizione per i diversi impieghi.

La tendenza obiettiva che si delinea in seguito all'esperienza precedente, è quella di fare riferimento ad un progetto organico. A questo punto il problema della viabilità non può più essere esaminato solo in relazione alla situazione interna dell'ANAS ed alle condizioni della rete autostradale, ma deve essere inquadrato in un contesto più ampio, in modo da offrire lo spunto per una verifica di tutta la legislazione precedente e della accezione che oggi bisogna conferire al termine « viabilità ». Altrimenti, le prospettive di riforma urbanistica, di nuovo assetto territoriale, di salvaguardia della natura che potrebbero aprirsi, rischierebbero veramente di non avere alla base un centro operativo in grado di coordinare gli interventi che lo Stato deve attuare. In presenza di questa situazione, quindi, l'analisi delle competenze proprie del Ministero dei lavori pubblici mette in luce una vasta gamma di attribuzioni in tema di viabilità che non è più possibile esercitare a livello di amministrazione centrale, o, in ogni caso non è più esercitata, né può più esserlo, in via teorica, dal Ministero dei lavori pubblici.

Infatti, in tema di viabilità noi possiamo constatare la presenza di una pluralità di interventi attuati dall'ANAS, dalle province e dai comuni, e dalle aziende speciali, la cui attività è diretta essenzialmente a porre in essere i servizi principali lungo i tracciati (acquedotti, telefoni, eccetera). Accanto a questi interventi, che possono essere definiti ordinari, abbiamo poi l'intervento straordinario che li riassume un pò tutti e che si realizza attraverso una serie di leggi: leggi di incentivazione del turismo, leggi per la montagna, leggi per la sistemazione delle aree di maggiore concentrazione industriale ed urbana, non solo nell'ambito delle stesse, ma anche sotto il profilo di efficienti collegamenti con i più importanti bacini industriali; leggi per un

nuovo assetto territoriale e così via. Ed il settore della viabilità minore non può essere assolutamente considerato di importanza secondaria perché, come da qualche tempo stiamo notando, il valore di ogni via di comunicazione discende non solo dal raggiungimento pieno delle finalità per le quali essa è stata progettata e realizzata, ma anche dell'effetto indotto che essa è in grado di produrre, provocando, cioè, domande di costruzione di altri tracciati, onde mettere a frutto i capitali investiti nella realizzazione dell'arteria principale.

A questo punto, quindi, ritengo che non ci si possa più arrestare alla elaborazione di programmi in sede centrale, ma occorra trovare un punto di riferimento istituzionalmente legittimo, valido, non gravato dal peso di procedure preesistenti. Perciò, senza neppure attendere i trasferimenti di competenze dallo Stato alle Regioni, il Ministero dei lavori pubblici potrebbe istituzionalizzare una conferenza semestrale od annuale sulla viabilità a livello regionale, dando evidentemente in questo modo alle regioni la possibilità di prendere visione simultaneamente ed esattamente del quadro programmatico di tutti gli interventi. È indispensabile, però, che alla conferenza partecipino tutti gli enti interessati non solo ai fini della verifica delle opere in corso di realizzazione, ma anche allo scopo di esprimere un preliminare giudizio su quelle che sono le prospettive programmatiche delle singole amministrazioni. In questa sede, evidentemente, il progetto di coordinamento comincerebbe ad avere una sua validità e potrebbe contribuire, inoltre, a sollevare l'amministrazione centrale da una disordinata e molto spesso abusiva coorte di previsioni non sorrette da alcuna valida ragione programmatica.

In questo ultimo scorcio di tempo, dalle nostre discussioni in tema di viabilità, non è emersa una visione precisa né delle competenze dell'ANAS né delle sue disponibilità finanziarie, né è stato possibile definire esattamente la frazione delle risorse nazionali che sono state destinate in precedenza – e che sarà possibile devolvere in futuro – al settore della viabilità; né inoltre abbiamo ricevuta esatta cognizione delle somme che realmente vengono spese dalle varie amministrazioni per interventi in questo settore. Vorrei a questo punto porre in rilievo la situazione – non certo brillante – dei settori della viabilità rurale e della viabilità turistica: situazione che va attentamente esaminata, data la importanza economica rivestita dalle due reti viarie. Ad esempio, noi non siamo in grado di valutare quanta parte delle risorse nazionali vada sprecata nel campo della viabilità rurale, dove vengono ancora attuati interventi non rispondenti assolutamente alle esigenze proprie del settore, e in particolare, ad esigenze di coordinamento della viabilità rurale con quella comunale, provinciale e nazionale. Per quanto riguarda invece la viabilità turistica, è da mettere in rilievo il fenomeno della viabilità indotta alla quale non si riesce a dare soddisfazione, con ciò annullando, o quanto meno riducendo fortemente, la produttività degli investimenti realizzati nel settore.

Vorrei a questo punto esprimere una preoccupazione: temo, cioè, che si possa ricadere nel vizio caratteristico della nostra vetusta ed arcaica amministrazione. Il Parlamento, cioè, dovrebbe attuare dei controlli diretti innanzitutto a valutare il merito e quindi la produttività degli investimenti e – in un secondo momento – dovrebbe essere chiamato a valutare la economicità dei tempi e dei modi di esecuzione delle opere perché noi, nel momento in cui decidiamo di porre un freno alla realizzazione di nuove autostrade, manifestando un atteggiamento di diffidenza nei confronti dell'esercizio dei poteri discrezionali da parte dell'amministrazione, sovrapponiamo alla normativa vigente in materia dei vincoli che comporterebbero poi altre perdite di tempo. Cosa vieta alla Commissione Lavori pubblici – senza ricorrere a commissioni speciali, a comitati ristretti, e così via – di chiedere che il Governo senta preventivamente il suo parere, prima di sottoporre al CIPE il piano della viabilità? E chi dice che tale parere non debba avere più rilevanza della proposta formulata dal Ministero dei lavori pubblici?

Noi dobbiamo preoccuparci che la normativa sia talmente duttile (ma insieme talmente giusta, talmente esatta) da potersi adattare ai problemi ai quali bisogna dare soluzione.

A questo punto si inserisce il discorso a proposito dell'ANAS, il cui bilancio deve essere rivisto. Certo i denari a disposizione – anche dopo l'approvazione della nuova legge – sono pochi, di fronte alle esigenze; ma, a parte questo, vorrei invitare a rivedere la situazione, alla luce dei fatti nuovi e del tipo di interventi che deve effettuare l'ANAS, senza indebite interferenze a proposito della viabilità. Non voglio criticare il passato; ma oggi la situazione è nuova, per i motivi che ho detto. L'ANAS deve quindi cominciare con il razionalizzare il capitolo della manutenzione, perché i tracciati preesistenti sono diventati un... pozzo di San Patrizio. Parlo per l'esperienza diretta che ho potuto fare nell'ambito della mia regione, entro il quale il

problema diventa comprensibile a colpo d'occhio; e dico che l'ANAS avrebbe potuto capitalizzare tutte le spese di manutenzione di sbagliatissime strade statali, eseguite più per ragioni di servizio militare sul territorio che per scopi privati, o di servizio degli abitati; avrebbe potuto capitalizzare quelle somme, mutare i tracciati, e rispondere così ad una nuova realtà fisica del territorio che presenta altre esigenze, che rendono molto più economico un intervento di questo genere.

In secondo luogo l'ANAS deve programmare gli interventi non solo in base all'elenco delle nuove strade, e non soltanto nei tempi brevi consentiti dalle norme che disciplinano oggi questa Azienda, ma anche nei tempi lunghi, in sede di programmazione non solo regionale, ma anche nazionale. Si potrebbe così sfuggire anche al... mercato che si va facendo sulle piazze e nei comizi, anche da parte nostra, quando si promette una « superstrada » a riparo di altri guai che possono derivare dalla crisi in altri settori produttivi.

In terzo luogo, l'ANAS deve coordinare i suoi interventi, per inserirli nel concerto della viabilità nazionale.

Se questi grandi tagli, queste rubriche di massima, ricavate da questa discussione, potranno cominciare a servire da punti di riferimento anche per gli interventi successivi, ritengo che non sarà stata inutile l'occasione offerta da questi due progetti di legge per aprire un discorso sulla viabilità. Cominceremo inoltre ad avere uno strumento di misura per tutti gli altri provvedimenti che in futuro verranno sottoposti al nostro esame, e non soltanto sotto la rubrica dell'Amministrazione dei lavori pubblici, ma anche da parte delle altre amministrazioni dello Stato.

TODROS. Approfitto della presenza dell'onorevole sottosegretario per fare alcune brevi considerazioni. Veramente avrei preferito che fosse stato presente l'onorevole ministro.

PRESIDENTE. Onorevole Todros, l'onorevole ministro è stato qui fino a poc'anzi, ed è stato poi costretto ad allontanarsi perché aveva altri impegni.

TODROS. Desidero affrontare brevemente alcuni problemi molto delicati riguardanti la struttura, l'organizzazione ed il funzionamento dell'ANAS.

Stiamo esaminando provvedimenti attraverso i quali si dovrebbero concedere dei fondi all'ANAS perché questa prosegua nei suoi compiti. Anche se si riconoscono validi i motivi per i quali noi sosteniamo l'opportunità di una modifica dei disegni di legge, la maggioranza tenta di accelerare invece il varo di provvedimenti che permettano all'ANAS di avere fondi per proseguire gli appalti, i pagamenti, eccetera.

Nel momento in cui si affrontano questi temi vorrei, sotto forma di domanda, sollevare alcuni problemi.

La prima domanda è come mai l'ANAS si trovi sempre di fronte, in tutti gli appalti, a progetti di opere incompleti. Ciò provoca di fatto la necessità di revisioni, il varo di perizie suppletive enormi, e consente per la incertezza delle determinazioni progettuali, la scelta, da parte degli operatori che eseguono i lavori con tali progetti di massima, di quelle voci relative ai lavori più convenienti, o addirittura la trasformazione dei lavori in altri, con la formazione di prezzi nuovi – che vengono concordati a livello dei compartimenti e che la direzione centrale recepisce – normalmente più vantaggiosi per i privati. I fondi sono dunque scarsi, ma ci troviamo di fronte non ad una loro utilizzazione oculata, ma anzi all'avvio di opere di larga massima, in cui si inseriscono tutti i giochi dei privati, nel perseguimento dei loro forti interessi.

Ecco dunque la prima domanda: quali garanzie abbiamo che l'ANAS proceda con tutte le cautele necessarie perché il pubblico denaro non venga sperperato, che proceda cioè ad una utilizzazione oculata dei fondi a sua disposizione?

La seconda questione riguarda gli appalti, soprattutto quelli delle grandi opere, anche quelle date in concessione, per le quali l'ANAS svolge un'attività di controllo. Da quanto si dice gli appalti oggi nel nostro paese avvengono con una presuddivisione delle assegnazioni tra le grandi imprese che operano nel settore, presuddivisione che si compierebbe prima dell'appalto, tanto che alcuni imprese conoscerebbero in anticipo l'esito della gara, e addirittura predisporrebbero acquisti di materiali, di aree e di mezzi prima ancora che si proceda all'appalto. Si tratta di una questione estremamente grave e delicata: non si comprende come ciò possa avvenire, in quanto, con il sistema in atto, il ribasso massimo al quale affidare il lavoro dovrebbe essere sconosciuto alle imprese concorrenti e conosciuto solo da chi lo stabilisce.

Tutto ciò è estremamente grave. Non credo infatti che questa presuddivisione dell'esecuzione delle opere avvenga solo per un'equilibrata distribuzione delle stesse nell'ambito

degli operatori, per accelerare l'esecuzione delle opere e non caricare ulteriormente le imprese già assegnatarie di altri lavori. A mio avviso, occorre porre fine a tutto questo in modo che gli stanziamenti disposti siano utilizzati nell'esclusivo interesse della collettività e non venga operata alcuna distrazione dei fondi stessi a favore di chiunque.

Inoltre volevo chiedere se sia vero (ed in caso positivo, come mai ciò avvenga) che l'incarico di progettazioni per decine di miliardi all'anno venga assegnato, direttamente o indirettamente solo a certi gruppi di progettazione, ai quali partecipano ben individuate persone.

A me sembra che le pressioni cui siamo assoggettati dalla presenza continua di alti funzionari dell'ANAS mentre discutiamo sui provvedimenti di legge in esame, diventa occasione per chiarire le perplessità che possono turbare ognuno di noi, di fronte a queste voci, anche se ciò (io per primo lo comprendo) è molto delicato. E aggiungo che non vorrei assolutamente che i problemi che vado sollevando fossero interpretati come l'inserimento in una campagna scandalistica contro il tale o il tal altro Ministro, poiché non si tratta affatto di questo. Le mie domende vorrebbero portare ad eliminare eventuali ostacoli nell'interesse della collettività, ad una corretta utilizzazione dei fondi che stanziamo a favore di aziende come l'ANAS.

Aspetto quindi, sui rilievi formulati, una risposta precisa che mi tranquillizzi. Può anche esser vero che alcuni elementi da me portati siano stati amplificati da voci; ciò rende tanto più necessario che l'onorevole Ministro fornisca una risposta esauriente circa tali fatti.

CARRA. Tutta la Commissione aspetta delle risposte precise.

TODROS. È naturale: e mi fa piacere vedere che gli onorevoli colleghi condividono le mie preoccupazioni. Le risposte che attendiamo dovranno servire non tanto a sollevare uno scandalo nel Paese, quanto a far sì che non si ripeta nel futuro ciò che è sin qui avvenuto. Giacché, se certi fatti dovessero continuare a verificarsi, ci sarebbe da chiedersi se non sia conveniente porsi il problema (già avanzato da alcuni onorevoli colleghi nei loro interventi) di una ristrutturazione generale di questa Azienda, cercando – attraverso una partecipazione più diretta a livello decentrato – di correggere tali strutture ed eliminare le eventuali distorsioni che esistessero al centro, diramandosi poi in tutti i compartimenti.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Onorevoli colleghi, sono state avanzate da più parti proposte per la costituzione di un comitato ristretto che proceda all'esame degli articoli: mi pare che su questo tutti siamo sostanzialmente d'accordo, e che lo stesso onorevole Ministro, nel corso delle sue dichiarazioni, abbia espresso in proposito il suo parere favorevole.

Pertanto, se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che si proceda alla costituzione di un comitato ristretto per l'esame degli articoli.

(*Così rimane stabilito*).

Comunico che faranno parte del comitato ristretto, oltre io stesso, gli onorevoli Achilli, Amodei, Beragnoli, Carra, Casola, Ceccherini, Degan, Di Nardo, Fulci, Giglia, Guarra, Pica e Tani. È chiaro che non vi sono però preclusioni, e che sarà gradito l'intervento di altri onorevoli colleghi eventualmente interessati agli argomenti in discussione.

Comunico ancora che la prima riunione del comitato ristretto si terrà domani alle 17, e che è fissato per domani mattina il termine per la presentazione degli emendamenti sui progetti di legge in discussione.

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

Discussione della proposta di legge senatore Zannier ed altri: Modificazioni alla legge 3 agosto 1949, n. 589, per l'esecuzione di opere pubbliche di interesse degli enti locali, ed alla legge 28 luglio 1967, n. 641, sull'edilizia scolastica *(Approvata dalla VII Commissione permanente del Senato)* (2736).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge d'iniziativa dei senatori Zannier, Maier, Buzio, Cifarelli, Di Benedetto, Tansini, Noè, Albanese, Catellani, Avezzano Comes, Lombardi, Minnocci e Genco: « Modificazioni alla legge 3 agosto 1949, n. 589, per l'esecuzione di opere pubbliche di interesse degli enti locali, ed alla legge 28 luglio 1967, n. 641, sulla edilizia scolastica ».

Ricordo agli onorevoli colleghi che la proposta di legge al nostro esame è stata approvata dalla VII Commissione permanente del Senato nella seduta del 30 settemre 1970.

L'onorevole Degan ha facoltà di svolgere la relazione.

DEGAN, *Relatore*. La proposta di legge al nostro esame non ha bisogno di particolare illustrazione, in quanto i suoi intenti emergono chiari da un attento esame del provvedimento stesso.

Sostanzialmente la proposta di legge ha due linee di indirizzo: la prima si può ricavare dall'articolo 1 e riguarda la possibilità di estendere i beneficî, di cui gode l'edilizia ospedaliera decisi con legge 30 maggio 1965, n. 574, anche alle costruzioni riguardanti edifici destinati ad assistenza della prima infanzia e per il ricovero degli anziani.

La seconda parte della proposta di legge al nostro esame modifica il meccanismo stabilito dall'articolo 16 della legge 3 agosto 1949, n. 589. Il secondo comma di tale articolo stabilisce che, per le spese tecniche, sia in ogni caso computata una somma corrispondente al cinque per cento dell'ammontare dei lavori e delle espropriazioni richiesti dal progetto approvato. Di Conseguenza, mentre le spese tecniche, a cominciare dai compensi ai professionisti, variano in percentuale a seconda del valore dell'opera, la percentuale ammessa a contributo rimane sempre fissa. In base agli aumenti avvenuti posteriormente all'entrata in vigore della legge 3 agosto 1949, n. 589, le percentuali previste dall'articolo 16 della precitata legge per le spese tecniche avrebbero dovuto essere aumentate dal cinque per cento all'otto per cento per le opere edili e dal sette per cento al dieci per cento per gli acquedotti e fognature.

Evidentemente, tenendo conto delle maggiori spese che opere di tale tipo necessariamente comportavano, è sembrato ai proponenti superata tale indicazione a percentuale fissa, anche in considerazione del fatto che in effetti la percentuale degli oneri di queste spese non è in concreto fissa, ma è variabile in funzione della tariffa professionale. Quindi per piccole opere i contributi dello Stato sono limitati, tenendo conto che per dette opere la tariffa professionale supera le percentuali indicate dalla legge n. 589, mentre comporta un diverso beneficio per opere di mole notevole.

Il Parlamento già si è fatto carico di questo problema in sede di esame dei progetti di legge per l'edilizia scolastica, quando ha ritenuto di diminuire la percentuale ammessa per le opere scolastiche del nove per cento per opere fino all'importo di cinquanta milioni e del tre per cento per opere superiori ai due miliardi di lire.

In sostanza la proposta di legge presentata dal senatore Zannier insieme ad altri colleghi, tende ad unificare tutto il sistema, in quanto modifica la legge n. 589, la legge n. 641 nonché il decreto del Presidente della Repubblica n. 1090 che riguarda gli acquedotti, e tende ad unificare altresì tutto il sistema facente riferimento alle tariffe professionali, maggiorabili con percentuali diverse a seconda che si tratti di opere di edilizia scolastica, di edilizia ospedaliera, stradale, eccetera. Precisamente il conglobamento delle spese e compensi accessori previsti dalle tariffe professionali viene determinato nella misura del trenta per cento degli onorari a percentuale per le opere di edilizia, del quarantacinque per cento per le opere di edilizia ospedaliera e del sessanta per cento per le opere stradali, acquedotti, fognature, impianti di distribuzione energia elettrica ed opere portuali, cioè opere che richiedono necessariamente un maggior impegno professionale.

Il collegamento si ripercuote ovviamente anche per ciò che riguarda il contributo dello Stato e quindi non comporta certamente alcun onere per gli enti beneficiari del contributo stesso.

Per quanto riguarda l'eventuale gravame sul bilancio dello Stato non sono in grado di dare indicazioni precise, ma posso assicurare che all'onere relativo a ciascuna opera deve farsi fronte attraverso una diversa utilizzazione delle dotazioni di bilancio esistenti.

Vorrei ricordare a questo punto che in sede di approvazione al Senato della proposta di legge al nostro esame, è stato approvato un ordine del giorno che impegnava il Governo a reperire i fondi per la realizzazione di opere in favore della prima infanzia e degli anziani, in modo da realizzare un maggior intervento pubblico nel settore.

Concludendo la mia relazione invito i colleghi ad esprimere voto favorevole sul progetto di legge al nostro esame.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione della proposta di legge è rinviato ad altra seduta.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termina alle 13.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO