

COMMISSIONE IX  
LAVORI PUBBLICI

XXXVIII.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 7 DICEMBRE 1960

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALDISIO

INDICE

	PAG.
<b>Disegno di legge</b> ( <i>Discussione e rinvio</i> ):	
Riordinamento strutturale e revisione dei ruoli organici dell'Azienda nazionale autonoma delle strade. (A. N. A. S.) ( <i>Approvato dalla VII Commissione permanente del Senato</i> ) (2491) . . . . .	407
PRESIDENTE . . . . .	407, 412, 415, 417, 421
BARONI, <i>Relatore</i> . . . . .	407
CAMANGI . . . . .	412, 419, 421
COLASANTO . . . . .	414
CIANCA . . . . .	414, 421
ALESSANDRINI . . . . .	415
CECCHERINI . . . . .	415
RIPAMONTI . . . . .	415, 417, 419, 421
BUSETTO . . . . .	417, 421
CERVONE . . . . .	417, 419
CURTI IVANO . . . . .	420
LOMBARDI GIOVANNI . . . . .	420
MAGRÌ, <i>Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici</i> . . . . .	421

**La seduta comincia alle 10.**

CIBOTTO, *Segretario*, legge il verbale della seduta precedente.

(È approvato).

**Discussione del disegno di legge: Riordinamento strutturale e revisione dei ruoli organici dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (A.N.A.S.) (Approvato dalla VII Commissione permanente del Senato) (2491).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Riordinamento strutturale e revisione dei ruoli or-

ganici dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (A.N.A.S.) ».

L'onorevole Relatore ha facoltà di svolgere la sua relazione.

BARONI, *Relatore*. Ricordo che l'Azienda, istituita col nome di *Azienda autonoma statale della strada* con provvedimento 17 maggio 1928, n. 1094, originariamente non aveva un proprio organico di personale: essa si avvaleva, per i posti direttivi, di funzionari dell'amministrazione dei lavori pubblici e, per il resto, di personale a contratto di lavoro o avventizio. L'Azienda autonoma venne soppressa alla fine del 1944 e ricostituita con decreto legislativo 27 giugno 1946, n. 38. Attualmente è regolata dal decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 547.

Si può dire che al provvedimento legislativo del 1948 risale la prima formazione di regolari ruoli organici aziendali, in limiti per altro assai modesti, che soprattutto in questi dodici anni, a seguito del grande sviluppo della rete stradale e della motorizzazione, si sono rivelati del tutto insufficienti. La estensione delle strade statali, che nel 1928 ammontava a circa venti mila chilometri, è venuta gradualmente aumentando a venticinque mila in base alla legge 12 febbraio 1958, n. 126. Questa cifra, già di per sé, mette in luce la necessità di un riordinamento e di una nuova impostazione del problema della struttura dell'A.N.A.S., che questo nome prese col provvedimento legislativo del 1948.

D'altra parte, nel corso di questi anni sono stati adottati in più riprese importanti provvedimenti finanziari, indirizzati sia alla costruzione di autostrade (legge 21 maggio 1955, n. 463, e legge 19 novembre 1956, n. 1328), sia alla sistemazione radicale di un ingente

## III LEGISLATURA — NONA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 7 DICEMBRE 1960

complesso del patrimonio stradale statale già esistente (provvedimento del 1959, che comportava una spesa di 240 miliardi in dieci anni, dei quali 200 per la rete stradale e 40 per le autostrade).

Ora, come si è potuto constatare, a seguito dell'ingente sviluppo della rete stradale, si manifesta una deficienza degli organici previsti dal provvedimento legislativo del 1948. Tali organici, è bene rilevarlo, non sono deficienti soltanto dal punto di vista quantitativo, ma anche da quello della organizzazione interna delle carriere, che non ne consente un adeguato sviluppo, con tutte le conseguenze nocive che avvengono in tale circostanza. La nuova legge mira appunto, tra l'altro, ad ovviare a tali inconvenienti.

Essa, strutturalmente, si può considerare divisa in quattro parti. Una prima parte che riguarda le funzioni dell'Azienda nazionale autonoma delle strade, che assume ora una nuova denominazione, pur restando invariata la sigla: mentre ora la denominazione è « Azienda nazionale autonoma delle strade statali », il provvedimento in esame toglie l'aggettivo « statale », per divenire « Azienda nazionale autonoma delle strade », e ciò in relazione alle più vaste funzioni che l'azienda deve svolgere; la seconda parte riguarda la struttura dell'Azienda; la terza concerne il finanziamento; la quarta, infine, prevede la sistemazione del personale.

Dal punto di vista delle funzioni, la nuova legge mira ad accentrare nell'Azienda tutti i compiti attualmente svolti dallo Stato nel settore stradale, con il passaggio all'Azienda stessa delle relative attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici. Vi è da rilevare che, a seguito delle osservazioni e delle proposte della Commissione Affari costituzionali, pur rimanendo fermo il punto che è stato messo in rilievo particolare nella lunga discussione al Senato, è previsto, in relazione alle difficoltà di applicazione pratica immediata di una tal nuova disposizione, che l'effettivo passaggio dei compiti del Ministero dei lavori pubblici in materia stradale, soprattutto per quanto attiene alle strade degli Enti locali, venga disciplinato con un provvedimento legislativo successivo. La Commissione affari costituzionali ha ritenuto che, a parte le difficoltà dell'applicazione delle varie norme legislative alla nuova struttura che si darebbe alla attribuzione dei compiti in materia di strade, si dovrebbe provvedere anche a una certa riforma della struttura del Ministero dei lavori pubblici, soprattutto per quanto attiene alla Direzione della viabilità

e all'Ispettorato della circolazione e del traffico. Ritiene insomma che, fermo restando il principio dell'accentramento nell'Azienda nazionale autonoma delle strade, di tutti i compiti dello Stato, pur tuttavia l'effettiva realizzazione di questo principio debba essere disposta con provvedimento legislativo a parte.

Per quanto riguarda la struttura dell'Ente, questo conserva il suo carattere di azienda autonoma, e viene, relativamente alla sede centrale, suddiviso in tre grandi settori, che assumono la denominazione di servizi, ma hanno, in sostanza, rango di direzioni generali: servizio amministrativo, servizio tecnico, servizio ispettivo-tecnico dei lavori. La organizzazione centrale fa capo al Consiglio di amministrazione e al Comitato tecnico.

Vorrei incidentalmente far rilevare che l'attuale disegno di legge costituisce, in realtà, un testo unico per tutta l'A.N.A.S., e quindi non ci sono i soliti rinvii o modifiche che rendono spesso di assai difficile comprensione la nostra legislazione.

Dal punto di vista degli organi periferici, sono invece confermati i compartimenti della viabilità, con qualche modifica. Aggiungo che nella discussione al Senato e qui, alla Camera, da parte della prima Commissione, si è insistito in modo particolare sul fatto che i compartimenti dovrebbero corrispondere, come circoscrizioni, alle Regioni.

Per quello che riguarda la terza parte, le norme finanziarie, vorrei porre in particolare rilievo che, a seguito della discussione avvenuta al Senato, si è disposta la destinazione delle entrate al gettito dell'autostrada, alla cessione e della corrispondente sovraimposta di confine sulla benzina e sugli oli minerali e lubrificanti, nonché delle tasse di circolazione; e questo è un particolare di notevole importanza, che, d'altra parte, ha formato diverse volte oggetto anche in passato di particolari istanze da parte del Parlamento. Di un certo rilievo, sotto il profilo finanziario, è anche la norma che prevede ulteriori stanziamenti per la concessione dei contributi alle Amministrazioni provinciali in base alla famosa legge n. 126, la quale, com'è noto, esaurisce la propria efficacia con l'esercizio finanziario 1964-65: con il provvedimento in esame si prolungano di altri quattro anni i finanziamenti, in misura pari a quello dell'ultimo anno, secondo le previsioni della legge n. 126.

Per quello che riguarda infine la parte attinente al personale, ripeto quanto dicevo prima: le tabelle del 1948 si sono rilevate a lun-

go andare insufficienti, anche se costituiscono un notevolissimo progresso rispetto alla precedente disciplina; a sua volta, il nuovo testo, che è stato anche il risultato di una lunga e particolarmente circostanziata discussione al Senato, prevede un incremento nella consistenza organica dei ruoli, e anche un miglioramento dello sviluppo di carriera; esso prevede una nuova disciplina giuridica del corpo dei cantonieri e l'istituzione del ruolo organico dei casellanti delle autostrade statali (i quali attualmente esistono, ma in massima parte come operai giornalieri) la cui carriera viene inquadrata nell'ambito della carriera ausiliaria; esso prevede, infine, l'istituzione della pianta organica dei salariati di ruolo per il personale addetto alle officine compartimentali e alla conduzione degli automezzi (le relative mansioni finora sono affidate a operai temporanei o giornalieri).

Per ciò che riguarda il personale, possiamo quindi rilevare un notevole incremento della consistenza organica dei ruoli, un miglioramento generale dello sviluppo di carriera e anche alcune notevoli istituzioni, come il ruolo organico dei casellanti e la pianta organica dei salariati di ruolo.

È altresì previsto che, siccome attualmente ci troviamo di fronte a una situazione per cui notevole parte del personale dell'A.N.A.S. è costituito da personale non di ruolo, questo possa venire sistemato nella nuova e più ampia organizzazione di ruoli prevista da questa legge.

Provveduto a questa descrizione, estremamente sommaria, dirò ora dei pareri formulati dalle varie Commissioni chiamate ad esprimersi.

Per quanto riguarda la Commissione Bilancio, il parere è estremamente semplice: favorevole, senza nessuna particolare osservazione e condizione.

La Commissione Finanze, a sua volta, fa sostanzialmente delle raccomandazioni che riguardano più l'azione politico-amministrativa dell'Azienda che non la struttura del provvedimento. Essa, infatti, si limita a raccomandare « al Ministro dei lavori pubblici, Presidente dell'A.N.A.S., di voler dare assicurazione che i mezzi che si rendessero disponibili in base al disposto dell'articolo 26, punto a), dopo aver sopperito alle primarie esigenze per il personale e per la manutenzione del patrimonio costituito dalle strade statali, vengano impiegati: a) per la sistemazione delle strade, ai sensi della legge 2 febbraio 1958, n. 126; b) per il completamento del piano di sistemazione

delle arterie di grande comunicazione; c) per la realizzazione delle opere necessarie al razionale inserimento della rete stradale nazionale in quella internazionale; d) per la corresponsione dei contributi agli Enti per il miglioramento della viabilità minore; e) per l'integrazione e il completamento di programmi autostradali, sia a cura diretta dell'A.N.A.S., sia in concessione ».

Per quello che riguarda, poi, la Commissione Trasporti, per la verità codesta Commissione ha dato mandato all'onorevole Colasanto di venire a illustrare il parere della Commissione stessa. L'onorevole Colasanto in questo momento non è qui presente; d'altra parte, il parere è sintetizzato in un breve scritto che io intanto posso leggere:

« Si esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

1°) si ribadisce l'opportunità che l'A.N.A.S. passi alla competenza del Ministero dei trasporti;

2°) che, circa le norme sulla segnaletica stradale, vi sia il concerto del Ministero dei lavori pubblici con il Ministero dei trasporti;

3°) che la rappresentanza del Ministero dei trasporti in seno al Consiglio di Amministrazione dell'A.N.A.S. appare inadeguata, mentre sarebbe opportuna, una rappresentanza specifica anche dell'azienda delle ferrovie dello Stato ».

Do, infine, lettura del parere della Commissione Affari costituzionali, che è di particolare rilievo:

« La Commissione ha particolarmente soffermato la sua attenzione sulle innovazioni che il disegno di legge introduce in materia di ordinamento amministrativo dello Stato col trapasso previsto dall'ultimo comma dell'articolo 2 dal Ministero dei lavori pubblici all'A.N.A.S. delle funzioni riguardanti le strade non statali.

La Commissione ritiene di esprimersi favorevolmente su tale trapasso, in quanto una unicità di direttive in materia stradale può riuscire utile. Reputa, peraltro, che tale trapasso implichi una serie di problemi, che debbono essere esaminati unitariamente ed in modo organico specie per provvedere al riordinamento conseguente del Ministero dei lavori pubblici per quanto attiene la direzione generale, viabilità e nuove costruzioni ferroviarie e l'ispettorato per la circolazione ed il traffico, che vengono spogliati di larga parte della loro competenza.

Parimenti vanno studiate a fondo le modalità per l'esercizio da parte di un'Azienda delle funzioni già espletate dal Ministero, con riferimento alle varie leggi disciplinatrici della materia, ciascuna delle quali ha sue particolari necessità, che devono essere attentamente considerate, ad evitare disfunzioni e difficoltà applicative, specie in materia di gestione di fondi, di controlli e di utilizzazione come organi periferici dell'Azienda, dei Provveditorati alle opere pubbliche e degli Uffici del genio civile.

Conseguentemente, la Commissione ritiene che, affermato nell'articolo 2 il principio dell'attribuzione di competenza all'A.N.A.S., debba invece attribuirsi con separato provvedimento legislativo la regolamentazione dei suddetti rapporti, rinviando alla data di entrata in vigore di tale provvedimento l'efficacia del trapasso di competenza.

La Commissione reputa necessario il provvedimento separato, in quanto una legge regolatrice dell'A.N.A.S. non può ritenersi sede idonea alla disciplina di materia attinente all'ordinamento del Ministero dei lavori pubblici.

Pertanto, la Commissione ritiene che all'articolo 2 debba aggiungersi il seguente comma finale:

« Con separato provvedimento legislativo si procederà alla riorganizzazione degli Uffici del Ministero dei lavori pubblici che attualmente esplicano i compiti previsti dal precedente comma e si stabiliranno le modalità per il relativo trasferimento delle funzioni, ed eventualmente dei funzionari, per la gestione dei fondi e per l'esercizio, da parte dell'Azienda, dei compiti attualmente spettanti al Ministero suddetto e per l'espletamento dei relativi controlli ».

La Commissione è altresì dell'avviso che all'articolo 68, dopo il primo comma, debba inserirsi il seguente:

« Il secondo comma dell'articolo 2 entrerà in vigore contemporaneamente al provvedimento legislativo previsto dal terzo comma dello stesso articolo ».

Come conseguenza di tale orientamento, devono essere soppressi gli articoli 14, lettera e), 60, 69, 70 e 71.

La Commissione ritiene altresì che in applicazione del principio costituzionale del decentramento, i capi compartimento debbono avere poteri propri (e non soltanto delegati) assai più ampi di quelli previsti dall'arti-

colo 25. Esso pertanto dovrebbe essere integrato come segue:

Aggiungere alla lettera f) le seguenti parole: « adottando i relativi provvedimenti ».

Aggiungere le seguenti altre attribuzioni:

« Emettendo le ordinanze previste dall'articolo 3 del testo unico 15 giugno 1959, n. 393, e rilasciando, per le strade statali, le autorizzazioni contemplate dall'articolo 10 del testo unico medesimo, emettendo, con riferimento alle strade statali, tutti i provvedimenti attribuiti alla competenza di organi centrali e periferici del Ministero dei lavori pubblici e dell'Azienda dagli articoli da 1 a 22 del testo unico 8 dicembre 1933, n. 1740 ».

Allo stesso articolo è opportuno aggiungere la menzione espressa dell'ammissibilità di ricorso gerarchico contro i provvedimenti del capo compartimento.

In relazione all'articolo 25 medesimo (comma secondo), la Commissione esprime il voto che le sezioni staccate ivi previste siano organi dotati di una propria competenza funzionale, dirette da funzionari cui i capi compartimento abbiano a delegare una parte consistente delle proprie attribuzioni. Reputa che questo principio debba essere consacrato in apposita disposizione da aggiungersi in questo articolo.

Per quanto concerne la circoscrizione dei compartimenti, la Commissione rileva l'inesattezza formale della denominazione data nella tabella A al compartimento « Venezia Tridentina e Cadore », che deve invece chiamarsi « Trentino-Alto Adige e Belluno ».

Indipendentemente da tale rilievo formale la Commissione richiama l'attenzione della Commissione competente in sede primaria, sulla opportunità di sottoporre ad attenta valutazione i problemi tecnici inerenti alla circoscrizione del suddetto Compartimento, ed in particolare sui problemi:

a) se sia preferibile come sede del Compartimento Bolzano o Trento, capoluogo della Regione, con eventuale istituzione in Bolzano, di una sezione staccata;

b) se non sia necessaria per le particolari esigenze della zona, una sezione staccata a Belluno, nel qual caso si dovrebbe esaminare se lasciarla alle dipendenze del Compartimento attuale o trasferirla alle dipendenze del Compartimento « Veneto ».

Si reputa inoltre, che le competenze per autorizzare le trattative private non debbano essere aumentate rispetto ai limiti attuali.

## III LEGISLATURA — NONA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 7 DICEMBRE 1960

Conseguentemente devono modificarsi gli articoli:

19, riducendo alla lettera a) da 50 a 15 la competenza dei direttori;

17, sostituendo per la competenza del Comitato, i limiti previsti « da 50 a 150 milioni » (lettera a), seconda parte, e riducendoli « da 15 a 50 »;

14, sostituendo per la competenza del Consiglio, i limiti previsti dalla lettera d) (oltre 150 milioni) e precisamente « oltre 50 milioni »;

20, riducendo da 300 a 100 milioni, nella seconda parte del primo comma, il limite entro il quale è richiesto il parere del Consiglio di Stato.

A colmare una lacuna esistente nell'articolo 10, si ritiene che alla lettera t) debba aggiungersi « designato dal Consiglio Superiore della pubblica istruzione ».

Si richiama l'attenzione della Commissione lavori pubblici sulla possibilità di equivocare interpretazione della parte finale dell'articolo 21 non comprendendosi, con sicurezza, se, quando per effetto dell'aumento del previsto importo di spesa di un progetto l'importo dello stesso vada ad eccedere i limiti di competenza dell'organo che ha approvato il progetto originario, debba o meno rimanere ferma la competenza dell'organo medesimo a provvedere all'appalto ed ai successivi incumbenti.

Per quanto attiene alle disposizioni concernenti il personale dell'A.N.A.S., la I Commissione esprime parere favorevole al disegno di legge, subordinandolo alle seguenti modifiche:

1°) inserire il seguente articolo 57-bis:

« Gli impiegati dei ruoli aggiunti dell'Azienda che presentino apposita domanda entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, potranno essere inquadrati nei ruoli organici delle corrispondenti carriere, conservando, a tutti gli effetti, l'anzianità di carriera e di qualifica e prendendo posto secondo l'ordine di ruolo dopo l'ultimo impiegato delle corrispondenti carriere dei ruoli organici.

La norma di cui al precedente comma si applica anche nei confronti del personale dell'Azienda che sarà inquadrato nei ruoli aggiunti successivamente all'entrata in vigore della presente legge, previa domanda da presentarsi entro un anno dal conseguito inquadramento.

Gli inquadramenti di cui ai precedenti commi che risultino eccedenti i posti dispo-

nibili saranno effettuati in soprannumero da riassorbirsi, in ragione della metà delle successive vacanze »;

2°) sopprimere l'articolo 58 in quanto per un concorso esterno quale sembra sia quello contemplato dalla norma, non sembra possibile derogare dalle disposizioni generali regolatrici della materia dei concorsi. La Commissione non sarebbe aliena dal riesaminare altra eventuale proposta per un concorso interno, che sia proposto a titolo di emendamento, ove le condizioni dell'Azienda consiglino l'esperimento di un siffatto concorso;

3°) sopprimerà l'articolo 67 in quanto all'A.N.A.S. non esistono impiegati cui la norma stessa possa riferirsi, nonché gli articoli 60, 69, 70 e 71 la cui soppressione è conseguenza immediata e diretta della nuova sistemazione data al passaggio delle funzioni previste dall'ultimo comma dell'articolo 2;

4°) sostituire l'articolo 66 con l'articolo 63 del disegno di legge n. 2390 concernente lo stato giuridico degli operai dello Stato;

5°) in relazione all'articolo 72 la Commissione, pur non esprimendo parere contrario e rimettendo alla Commissione lavori pubblici il giudizio sulla opportunità o meno del suo mantenimento, manifesta le gravi perplessità e preoccupazioni che la norma medesima suscita per effetto del particolare, eccezionale beneficio che la norma medesima consente con l'abbreviazione di carriera, ai dipendenti dell'A.N.A.S. creando, quindi, uno stato di disparità di trattamento fra loro ed i funzionari del Ministero dei lavori pubblici nonché i funzionari di tutti gli altri Ministeri, nessuno dei quali fino ad oggi ha potuto godere di una analoga agevolazione di cui, peraltro, fruiscono soltanto i dipendenti dell'Ispettorato per la motorizzazione civile per ragioni che allora si dissero di natura del tutto eccezionale;

6°) si suggerisce altresì di formulare per esigenze di ordine formale il primo comma dell'articolo 46 come segue:

« Ai componenti del Consiglio di amministrazione e del Comitato tecnico amministrativo ed ai segretari di tali consessi... ».

Analogamente si suggerisce di formulare la prima parte dell'articolo 53 come segue:

« Agli agenti stradali (cantonieri) che non godono... »;

7°) alla tabella f) aggiornare le qualifiche dei conducenti di automezzi in conformità alle disposizioni in materia contenute nel codice della strada per quanto attiene alle patenti di guida ».

Questo parere impone una serie di emendamenti che io mi sono preoccupato di stendere, e che sono già stati distribuiti ciclostilati agli onorevoli colleghi. Aggiungo che l'urgenza di approvare il provvedimento mi ha determinato a proporre emendamenti quasi esclusivamente in rapporto alle sollecitazioni della I Commissione affari costituzionali, salvo alcuni di carattere puramente formale.

**PRESIDENTE.** Riferendomi alle ultime affermazioni dell'onorevole Relatore, desidero raccomandare alla Commissione di approvare, possibilmente in giornata, il disegno di legge; d'altra parte, è chiaro che, se accettassimo degli emendamenti, sarebbe necessario il ritorno del provvedimento all'esame del Senato. È una raccomandazione che rivolgo a tutti i colleghi nell'interesse di una legge, che, come i colleghi sanno, da lungo tempo ha formato oggetto di ampie ed analitiche discussioni.

Con questa raccomandazione, dichiaro aperta la discussione generale.

**CAMANGI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, devo dire subito che l'ultima raccomandazione dell'onorevole Presidente mi pone in un certo imbarazzo perché, come vedrete, il mio intervento si sarebbe dovuto concludere, e si concluderà, sia pure col rammarico di dover contestare una raccomandazione rivoltaci dall'onorevole Presidente, con l'invito a meglio meditare sulla portata del provvedimento. Del resto la presentazione di questo provvedimento, così come le osservazioni di fondo sollevate dalle altre Commissioni, è soprattutto quelle sollevate dalla Commissione affari costituzionali, gli emendamenti presentati e la complessità del problema, mi pare che ci debbano indurre a questa meditazione.

Si parla di urgenza. D'accordo! Nel nostro Paese, onorevoli colleghi, in cui si è costretti a correre dietro alle esigenze che ci sopravanzano sempre, tutto diventa urgente. Ma l'urgenza in alcuni casi non può essere invocata, specie quando i problemi sono della portata di quello odierno. Se, onorevoli colleghi, dovessimo cedere a questa suggestione, evidentemente non faremmo un lavoro serio!

Pur riservandomi di intervenire più ampiamente in sede di discussione degli articoli, comincio subito col porre alcune osservazioni di carattere generale, che vorrei suonassero argomento di meditazione per il nostro Ministro, che, a sua volta, dovrebbe illuminare le nostre perplessità,

Come si sa, esiste, innanzitutto, una questione di fondo circa l'attribuzione della competenza della materia del provvedimento in esame ad un Ministero, piuttosto che ad un altro. Non vorrei essere sospettato di scarso affetto nei confronti del Ministero dei lavori pubblici, perché anch'io ho rappresentato il Governo in quell'ambito; del resto è pacifico che esistono attribuzioni e competenze che spetterebbero più naturalmente e più logicamente al Ministero dei lavori pubblici, ma che sono invece disperse in altri ministeri e viceversa.

Un altro problema che io mi permetto di sottoporre all'attenzione dei colleghi e soprattutto del Ministro, perché attraverso gli organi di cui egli dispone, sia possibile meglio illuminare quelli che, come me, hanno scarsa cognizione in materia, è la stessa denominazione di questo organismo che viene definito «azienda autonoma». Perché si è voluto adottare questa denominazione? È una domanda che più volte mi sono posta. Anche nei più semplici manuali di diritto amministrativo, l'espressione «azienda autonoma» è definita come quell'amministrazione che si ha quando un servizio pubblico viene costituito come azienda speciale, con proprio personale e con norme speciali, e ciò allo scopo di conservare il carattere industriale. Cioè a dire, l'azienda è un qualcosa che lo Stato fa, ma con caratteristiche industriali o commerciali: ad esempio, l'azienda dei monopoli, l'azienda delle ferrovie dello Stato, la azienda delle poste, l'azienda delle foreste demaniali. Nell'azienda delle strade questo aspetto non si riscontra, o, per lo meno, si riscontra in minima parte, come ad esempio nel caso del settore riguardante le autostrade.

Ed allora, perché si chiama azienda, e perché continuiamo a chiamarlo così proprio mentre ci accingiamo ad attribuire a questo organismo altre funzioni che ancor più servono a sbiadire quel leggero aspetto industriale che a stento si potrebbe ancora rintracciare in qualche suo sporadico aspetto attuale? La denominazione di azienda autonoma è tanto meno giustificata, poi, quando si pensa che noi ci stiamo accingendo ad attribuire a questo organismo addirittura la funzione di una direzione generale di un ministero! E per spiegarmi meglio citerò un esempio, che forse è difettoso di analogia, ma che serve certamente a dare un'idea pratica del mio concetto. Quando è stata istituita la Cassa per il mezzogiorno, avente lo scopo di operare con maggiore efficacia, ma sempre nell'ambito della competenza dello Stato,

## III LEGISLATURA — NONA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 7 DICEMBRE 1960

non è stata usata l'espressione azienda, ma è stato creato un ente avente particolari funzioni. Ora, se nel caso specifico questo è lo scopo che si vuole conseguire, non vedo come si possa agire in maniera diversa.

Ho detto incidentalmente che, fra l'altro, ci si accingerebbe, col presente disegno di legge, a trasferire all'A.N.A.S. compiti propri del Ministero dei lavori pubblici, che quest'ultimo assolve attraverso la Direzione gest'ultimo assolve attraverso la Direzione generale della viabilità. Nessuno più di me può essere convinto della opportunità di concentrare in un unico organismo tutte le attività riguardante le strade, in quanto fui proprio io a presentare una proposta di legge avente per oggetto il trasferimento di tutta la viabilità comunale alla provincia, con la conseguente scomparsa di questa competenza per i comuni. Il risultato, però, è stato che si è arrivati ad una soluzione intermedia: si è permesso di attribuire una parte delle strade comunali alle provincie, senza provvedere a dotare opportunamente le provincie stesse dei mezzi necessari per adempiere i nuovi compiti ed affermando, invece, che col nuovo anno parecchie strade sarebbero passate sotto la cura dello Stato, con conseguente alleggerimento, in favore delle provincie. In effetti, lasciando ai comuni un'aliquota, sia pure soltanto un'aliquota, del loro vecchio patrimonio stradale, si arriva purtroppo a questa conclusione: che ai comuni si lascia proprio la parte meno importante, sicché l'inconveniente dell'abbandono del patrimonio stradale da parte dei comuni, inconveniente che si verifica nella maggior parte dei casi senza la cattiva volontà degli amministratori comunali, si è aggravato in considerazione del fatto che ai comuni è rimasta la parte meno importante del patrimonio stradale.

Chiedo scusa della digressione. Il problema del trasferimento dei compiti dal Ministero al nuovo organismo è della massima importanza.

Non si fa sparire una direzione generale così, tacitamente!

È in corso, da anni ormai, una operazione di riforma della pubblica amministrazione, per la quale addirittura un Ministro è incaricato di ciò. Come si inquadra questo provvedimento in quel panorama che indubbiamente il succitato Ministro ha già davanti a sé (anche se naturalmente ci vorrà del tempo per attuarlo)?

E ancora: noi legiferiamo come se le Regioni non le dovessimo fare mai. Ma le Regioni sono un comando costituzionale che va

eseguito, e che del resto il Governo attuale ha, con nostra grande soddisfazione, preso impegno di eseguire. Io stesso faccio parte di quella Commissione che il Presidente del Consiglio ha nominato e alla quale ha assegnato un termine molto breve, quattro mesi (due sono già passati), per riferire. Non possiamo ignorare le Regioni, dunque. E, d'altra parte, la Costituzione parla chiaro: all'articolo 117 stabilisce che fra le competenze della Regione c'è la viabilità; cosa questa che ignoriamo completamente nel provvedimento in esame, dove la viabilità è attribuita ai compartimenti dell'Azienda.

Completerò il quadro con qualche osservazione di minor rilievo, fra le quali una relativa ai compiti che verrebbero attribuiti a questo organismo con l'articolo 2. Tale elencazione di compiti, a mio avviso, dovrebbe essere oggetto di una maggior ponderazione, di un più approfondito esame. Io sono dell'opinione che bisogna dare, sì, dei compiti di un organismo una definizione generica, che li indichi grosso modo, ma quando si arriva all'elencazione, bisogna anche fare in modo che non ci siano incongruenze, contraddizioni e soprattutto lacune. Tutto ciò si verifica invece, nell'elencazione di cui all'articolo 2, il quale, mentre al punto a) dice che l'A.N.A.S. deve « gestire le strade e le autostrade statali e provvedere alla loro manutenzione ordinaria e straordinaria », al punto d), poi, dice che deve « vigilare sulla esecuzione dei lavori di costruzione delle opere date in concessione e controllare la gestione delle autostrade il cui esercizio sia stato dato in concessione ». È ovvio che nei compiti di provvedere alla manutenzione ordinaria e straordinaria è implicita anche la vigilanza sulla esecuzione dei lavori. E, ancora, alla lettera e) è detto: « curare l'acquisto, la conservazione, il miglioramento e l'incremento dei beni mobili e immobili destinati al servizio delle strade e autostrade statali ». Ma se l'Azienda, ripeto, ha il compito di curare la manutenzione ordinaria e straordinaria, è naturale che debba avere la facoltà di comprare gli strumenti idonei. Come vedete, questo indica, quanto meno, come questa elencazione sia stata fatta con poca organicità. Ancora. Al punto g) è detto: « formare e tenere aggiornato un elenco di tutte le strade, distinto a seconda che si tratti di autostrade, strade statali, provinciali e comunali e comunque di uso pubblico. A tal fine gli enti proprietari delle strade sono tenuti a dare notizia all'A.N.A.S. delle strade che vengono comprese negli elenchi tenuti dalle rispettive

Amministrazioni». Questo è un semplice compito statistico che non ha, secondo me, bisogno di essere menzionato solennemente in una legge! Si tratta, infatti, della vita quotidiana di un qualsiasi ufficio statale, al quale il Ministro competente dà ordine di fare una relazione o di riferire.

Vorrei precisare che queste osservazioni non sono fatte per pignoleria, bensì solo per giustificare la mia perplessità nei confronti di questa elencazione. È inutile, d'altra parte, che continui a soffermarmi sui dettagli: ritornerò alla cosa più importante, ossia alla impostazione di fondo di questo provvedimento.

Competenza, denominazione, attribuzioni: questi sono i capisaldi sui quali dovremmo fermare la nostra attenzione, in quanto, una volta esaminati e risolti questi tre fondamentali problemi, tutto il resto diventerà problema di dettaglio, che non ci farà incontrare molte difficoltà.

Soprattutto il problema della competenza è importante, e non si può risolvere, a mio avviso, con una semplice dilazione dell'entrata in vigore della legge. Anche dal punto di vista legislativo, mi sembra che non sia un buon metodo quello di ritardare di un anno l'entrata in vigore, con la speranza di aggiustare, nel frattempo, le cose per il meglio.

Ci sono poi altri grossi problemi: la provincializzazione delle strade comunali, per esempio. È questo un atto amministrativo che si fa con un decreto. Ma chi lo fa questo decreto? Lo fa l'A.N.A.S., ma con quale competenza, con quale potestà, con quali contributi? Noi abbiamo in vigore delle leggi che prevedono la concessione di notevoli contributi dello Stato alle province, ai comuni, per la costituzione e manutenzione delle strade. Chi la farà quest'erogazione? La farà l'A.N.A.S.? Ma, in tal caso, il bilancio di questa azienda (che dovrebbe appunto avere il carattere di un'azienda industriale) verrebbe gravato addirittura di contributi trentennali! D'altra parte, dove reperirebbe questi fondi? Su quale capitolo del suo bilancio potrebbe aversi l'erogazione di questi contributi?

Non ho bisogno di dilungarmi ulteriormente su queste pregiudiziali osservazioni, che ho voluto, per altro, fare soprattutto perché da esse nasca un chiarimento da parte del Ministro, il quale probabilmente questi problemi se li sarà già posti. Concludo manifestando il desiderio che, prima ancora di entrare nell'esame di merito di questo provvedimento (che indubbiamente è impor-

tante), queste perplessità vengano chiarite dal Ministro, sì che ci sia poi possibile, eventualmente, di proseguire.

COLASANTO. La X Commissione, esaminando il disegno di legge, così come è venuto dal Senato, ritiene che potrebbe essere emendato in alcuni punti. Essa ha notato anche che l'inquadramento generale non risponde completamente a un inquadramento settoriale della politica dei trasporti in genere! La strada, la ferrovia, i treni, fanno parte di un insieme di cose, che per noi si chiama « politica dei trasporti », la quale dovrebbe avere una qualche direzione unitaria, o almeno coordinata e questa legge, invece, non risponde a tali criteri.

In sostanza, comunque, la Commissione è arrivata a questa conclusione: ritiene che la materia debba essere regolata d'urgenza, e quindi che non sia opportuno aumentare enormemente l'iter di questa legge. Per questo motivo il parere è favorevole, con osservazioni che si fanno principalmente perché il Governo, nell'attuazione della legge, possa tenerne conto nella maggior misura possibile.

CIANCA. Dopo l'intervento dell'onorevole Camangi, mi sento un po' perplesso.

È vero quanto ha detto il Relatore, che questo disegno di legge si presenta all'approvazione con carattere di urgenza, perché da tempo è stato mandato al Senato, dove ha subito un attento esame da parte di apposito Comitato ristretto ed è pure vero che la stessa settimana Commissione lavori pubblici sempre del Senato l'ha attentamente esaminato. È altrettanto vero che non meno attentamente esaminato è stato da parte delle Commissioni della Camera chiamate a dare il loro parere.

Però, a me ora preme mettere in evidenza che il provvedimento che ora viene presentato come disegno di legge da parte del Governo, ha un precedente in una proposta di legge presentata a suo tempo dagli onorevoli Santi e Maglietta. Questa proposta di legge, purtroppo, è rimasta insabbiata, così come avviene per moltissime proposte parlamentari. Dobbiamo riconoscere che per tutti questi precedenti si è venuta a creare una grande attesa, uno stato di ansiosa attesa da parte del personale dell'Azienda e che noi non possiamo ulteriormente deludere questa attesa. È certo, però, che non possiamo neanche approvare frettolosamente il disegno di legge in discussione.

In linea di massima noi eravamo d'accordo che il disegno di legge venisse approvato dalla Camera nella stessa stesura approvata dal



Senato. Ma una volta che sono arrivate dalle Commissioni, chiamate ad esprimere il parere, delle osservazioni, che sono state tradotte dal Relatore in emendamenti, noi conveniamo circa l'opportunità che il testo del disegno di legge venga emendato. Posso aggiungere che abbiamo letto gli emendamenti presentati dal Relatore e che li giudichiamo effettivamente dei miglioramenti del testo del provvedimento.

Se gli altri commissari dovessero essere di diverso avviso, io credo che la discussione particolareggiata che ne seguirebbe ci porterebbe molto avanti.

Circa le questioni sollevate dall'onorevole Camangi, esse sono questioni di fondo, ed io non vedo come noi potremmo risolvere quella, per esempio, di competenza, se cioè l'A.N.A.S. deve essere una Azienda controllata dal Ministero dei lavori pubblici oppure dal Ministero dei trasporti. Questa è una questione di fondo che richiede di per se stessa una lunga e approfondita discussione, con una conseguenza importante: che se si decidesse che la competenza è del Ministero dei trasporti, questa passerebbe automaticamente dalla nostra Commissione a quella dei trasporti.

Ad ogni modo, per concludere, noi siamo ugualmente disposti ad ubbidire all'esigenza dell'urgenza del provvedimento e quindi ad approvarlo rapidamente oppure al suo riesame particolareggiato, cominciando dalla stessa questione della competenza.

ALESSANDRINI. Ma questa è una questione risolta *a priori*, mi sembra: abbiamo detto che è competenza del Ministero dei lavori pubblici.

CECCHERINI. Chiedo agli onorevoli componenti la Commissione che la proposta di legge d'iniziativa mia e dell'onorevole Romita, presentata il 27 febbraio 1959, n. 885, riguardante l'istituzione della pianta organica dei salariati di ruolo dell'A.N.A.S., venga abbinata al disegno di legge in esame, trattando, questo, materia affine a quella della proposta suddetta.

PRESIDENTE. Faccio presente che la proposta di legge Romita-Ceccherini, n. 885, è assegnata alla prima Commissione in sede referente. Sicché sarebbe pregiudizialmente necessario che la proposta stessa venisse trasferita alla competenza primaria della nostra Commissione in sede legislativa, il che per ovvie ragioni, richiederebbe tempo.

CECCHERINI. Mi associo, ora, alle perplessità manifestate dall'onorevole Camangi riguardo alla poca coerenza manifestata nel

preparare il provvedimento in esame. Egli fra l'altro, ha sollevato un problema di notevole importanza, quale l'esautorazione della direzione generale della viabilità a favore dell'A.N.A.S.

Se dovessi esprimere un'opinione direi che questo disegno di legge deve essere rivisto da cima a fondo, e per far ciò bisognerebbe nominare un Comitato ristretto.

RIPAMONTI. Quando ci troviamo di fronte a disegni di legge di questa natura, ci sentiamo notevolmente perplessi: mentre si affrontano problemi di struttura generale riguardanti un settore importantissimo quale quello della viabilità, contemporaneamente si dà anche una sistemazione al personale e si ricercano i mezzi finanziari per attuare un programma di miglioramento stradale, problemi questi due ultimi che si rivelano veramente urgenti. Cioché, da un lato il nostro senso di responsabilità ci pone l'esigenza di un approfondimento del disegno di legge e di una revisione delle norme in esso contenute, dall'altro, si affaccia in noi il dubbio che, così facendo, si abbia a rinviare troppo nel tempo la sistemazione del personale e la soluzione del problema stradale, che, mentre manifesta aspetti di notevole gravità, è anche alla base dello sviluppo economico del Paese. Certo è, però, che, specie quando si affrontano in sede legislativa provvedimenti di questa natura, non ci si può esimere dal fare osservazioni di fondo. Del resto, questa Commissione ha più volte richiamato l'attenzione del Governo sulla esigenza di un esame approfondito dell'intero settore dei trasporti nel nostro Paese e il Ministro Togni, da parte sua, per due volte ha assicurato la Commissione che avrebbe presentato e svolto una ampia relazione. E questa effettivamente una esigenza vivamente sentita, perché il problema dei trasporti va impostato su basi organiche, su una pianificazione razionale dei vari settori interessanti i trasporti.

Quando affrontiamo il problema dei trasporti nel nostro Paese, sia pure soffermandoci ad un settore dei trasporti, vi sono tre fasi che si devono affrontare nell'esame del problema. Vi è la fase concettuale, ossia del come si concepisce il sistema dei trasporti. Questa fase concettuale rientra nella competenza di ogni singolo Ministero, ma rientra anche nella competenza generale del Governo, ossia rappresenta la politica del Governo nel settore dei trasporti. Questa politica si manifesta in un piano organico, che si attua, poi, con strumenti diversi e competenze diverse per ogni settore specifico.

Vi è certamente l'esigenza di chiarire la fase concettuale, cioè di arrivare, non dico alla pianificazione del sistema dei trasporti (sarebbe troppo pretendere oggi, allo stato attuale degli studi, di arrivare a questa pianificazione), ma quanto meno ad alcune idee fondamentali che riformino sul piano concettuale la politica dei trasporti nel nostro Paese.

Quando scendiamo dalla fase concettuale alla fase di attuazione, arriviamo, ossia, alle progettazioni dei vari settori nell'ambito del sistema generale dei trasporti, allora, a questo punto, la competenza specifica del Ministero dei lavori pubblici riguarda il settore viabile, riguarda il settore navigazione interna.

Per quanto concerne la viabilità in particolare, a mio avviso, si pone un'altra domanda: la formulazione programmatica e progettuale dev'essere, può essere abbinata alla strumentazione esecutiva? In altre parole, è, oggi, possibile abbinare la fase programmatica progettuale alla fase esecutiva, affidandole ambedue ad un unico organismo, all'A.N.A.S.? Se l'Azienda autonoma è concepita come un'azienda di attuazione di un particolare servizio che ha aspetti di carattere industriale e aspetti di carattere economico, sorge in me il dubbio che si possa affidare all'azienda stessa anche il compito di carattere programmatico e progettuale, che, cioè, possa questa azienda adempiere anche una funzione di alta direzione del sistema della viabilità, attribuendole tutti i compiti di coordinazione che fin qui sono stati di competenza specifica del Ministero dei lavori pubblici. È vero che il Ministro rimane Presidente dell'Azienda nazionale autonoma strade, però ciò non risolve alcuni problemi. Così, se teniamo conto dell'ordinamento costituzionale, vediamo che le regioni, alle quali la Costituzione affida la competenza del settore della viabilità, dovranno fare riferimento, non già a una Direzione generale del Ministero dei lavori pubblici, ma al Direttore generale di una Azienda autonoma delle strade. Ora questa articolazione mi lascia perplesso e le perplessità non diminuiscono anche se penso che questa Azienda è presieduta dal Ministro dei lavori pubblici, che gli organi direttivi di questa Azienda sono organi semplicemente consultivi e che il Ministro, può anche dissentire da essi ed emanare provvedimenti non conformi alle loro deliberazioni. Su questo punto vorrei che il Ministro ci confortasse con il suo parere, e cioè che ci dicesse se ritiene possibile tra-

sferire ad una Azienda autonoma, la quale giustamente viene formata e viene mantenuta come uno strumento esecutivo in una certa politica della strada, la politica stessa della strada. La politica della strada, a mio giudizio, non può essere fatta da una azienda autonoma: la politica della strada deve essere fatta da quell'organo politico che è il Ministero dei lavori pubblici e non è sufficiente dire che per il fatto stesso che il Ministro presiede l'Azienda autonoma, questa politica è espressione del Ministero. La fase concettuale del sistema viabile del nostro Paese non può essere una fase assolta da un organo definito come un'azienda autonoma, nell'ambito del nostro ordinamento amministrativo. Le funzioni delle aziende autonome sono utilissime, ma come fasi di studio, come fasi di accertamento statistico, come fasi esecutive. Nessuno, infatti, nega, e tanto meno io, l'esigenza di un'azienda specializzata che operi nel settore stradale con una visione unica del problema e con strumenti tecnici adeguati, sicché il Ministero possa veramente avere un organo agile, snello, capace. La politica della strada, però, dev'essere progettata e avviata dal Ministero.

Vi sono a mio avviso, due altre osservazioni di carattere generale. Il Consiglio di amministrazione dell'Azienda viene ad essere composto, se non ho sbagliato il conteggio, di 33 membri! È fuori dubbio che, aumentando il numero dei componenti del Consiglio di amministrazione come di qualunque organo direttivo, si riduce la capacità di giudizio, dello stesso!

E veniamo alla seconda osservazione. L'Azienda, così come la si intende potenziare, accanto a compiti di impostazione della politica di viabilità, ha anche compiti di conservazione del patrimonio stradale, di manutenzione ordinaria e straordinaria nonché compiti di attuazione, cioè di costruzione delle strade statali e di gestione e costruzione delle autostrade.

Allora io vorrei che all'articolo 27, dove si parla delle spese dell'azienda, venissero messe in risalto quali sono le spese preminenti, cioè le spese di investimenti, rispetto alle spese che riguardano la semplice manutenzione, spese di investimenti, che sono anche produttivi. Ad esempio, nel settore delle autostrade gli investimenti non vengono fatti a fondo perduto, ma trovano il loro ammortamento in un certo numero di anni e hanno anche una redditività. Così, illustrando in Commissione e in Aula l'ultimo bilancio, l'onorevole Alessandrini ha rilevato che l'au-

tostrada Milano-Lecco dà, attraverso i pedaggi, determinati proventi e che questi potrebbero essere incrementati attraverso nuovi investimenti, senza comportare oneri a carico dello Stato a fondo perduto. È opportuno rendere chiara questa funzione della Azienda della strada.

Io chiudo dicendo che mi rendo conto delle esigenze del Governo e del Paese che sia varato sollecitamente questo disegno di legge; però, desidero insistere nel rilievo che non è stato opportuno porre dinanzi alla Commissione in sede legislativa due problemi peraltro di per sé distinti, quello della riforma amministrativa dell'Azienda e quello del finanziamento dell'A.N.A.S. e della sistemazione del personale, si dà metterci nel grave imbarazzo di dover risolvere rapidamente il problema strutturale, o di dover ritardare i finanziamenti e deludere le giuste aspettative del personale. Che nel futuro queste coincidenze non abbiamo a presentarsi nuovamente!

**PRESIDENTE.** Le sue conclusioni esatte in riferimento al disegno di legge, quali sarebbero?

**RIPAMONTI.** Che sono rammaricato, per la responsabilità, che ci compete, di dovere esaminare problemi strutturali che richiederebbero da parte della Commissione un approfondito esame, congiuntamente a due aspetti altrettanto urgenti e validi, quali quello del personale e quello del finanziamento dell'azienda. Mi auguro che per l'avvenire tale coincidenza non abbia più a verificarsi.

**BUSETTO.** Debbo fare qualche considerazione sui problemi che sono stati sollevati da altri colleghi.

Secondo me esistono tre ordini di problemi. Il primo è quello della competenza, in relazione all'obiezione sollevata dalla Commissione dei trasporti. Io sono del parere che, se vogliamo soddisfare le esigenze che questo disegno di legge pone in relazione, sia agli interessi della riorganizzazione dei ruoli organici dell'A.N.A.S., sia alla nuova strutturazione che questa azienda deve avere, la nostra Commissione in sede legislativa è competente a deliberare. È bene che su questo punto si raggiunga un accordo esplicito. Data la situazione che si è venuta configurando in seguito alla discussione che è stata fatta al Senato e alla discussione che è stata fatta nella prima Commissione della Camera, è bene che si dica chiaramente che questa è la sede competente per discutere e deliberare in sede legislativa su questo disegno di legge.

Quanti agli altri due problemi che sono stati sollevati, uno di essi riguarda l'attesa, che si protrae da anni, dei dipendenti dell'A.N.A.S. per una revisione e una sistemazione generale dei ruoli. L'attesa non sarà delusa, se accoglieremo gli emendamenti proposti dalla prima Commissione.

Quanto al terzo problema consistente nella esigenza del riordinamento strutturale dell'Azienda per una politica dei trasporti nel nostro paese, è chiaro che ci possiamo trovare, non in contrasto, ma ad una sfasatura nel tempo. Vogliamo accogliere l'attesa dei funzionari, ma siamo anche preoccupati del modo in cui funzionerà l'A.N.A.S. nel quadro della politica dei trasporti e, quindi, della sua strutturazione. Siamo cioè preoccupati della soluzione da dare ai due problemi che ha illustrato poco fa l'onorevole Ripamonti.

Una volta riaffermato che la nostra Commissione è competente a deliberare in sede legislativa, possiamo conciliare le due esigenze, contemperandole con un certo senso di equilibrio da parte di tutti i commissari e accogliendo la proposta fatta dall'onorevole Ceccherini perché la discussione del disegno di legge sia abbinata all'esame della proposta di legge Romita-Ceccherini. L'onorevole Ceccherini ha proposto la costituzione di un Comitato ristretto che rapidamente si riunisca e concentri la sua attenzione su tutta la parte che riguarda gli organici, la sistemazione del personale, ecc. Questa parte, del resto, non dovrebbe dare luogo a molta discussione, perché non mi pare che siano emersi rilievi sostanziali, sia nell'intervento dell'onorevole Ripamonti, sia in quello dell'onorevole Camangi. Per quello che riguarda il riordinamento strutturale, che è forse la parte più decisiva e che darà luogo a discussione, se i Commissari affronteranno il lavoro con la buona volontà che il caso richiede, si potrà procedere — salvo le dichiarazioni che farà il Governo, perché queste hanno un carattere pregiudiziale — velocemente verso una soluzione, tenendo soprattutto presenti le attese dei funzionari e degli impiegati che dipendono dall'A.N.A.S.

**CERVONE.** Innanzi a noi sono parecchi gruppi di problemi. Comincio ad esaminare per primo il problema sollevato dall'intervento dell'onorevole Camangi. Io credo che questo problema sia stato presente alla nostra Commissione, non soltanto oggi, ma ogni volta che abbiamo discusso del bilancio del Ministero dei lavori pubblici, perché ci siamo sempre preoccupati del fenomeno della spoliazione del Ministero in parola di varie sue

## III LEGISLATURA — NONA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 7 DICEMBRE 1960

competenze. Oggi questo fenomeno si ripresenta, e non poteva non ripresentarsi in questa sede, discutendosi una legge che riguarda la strutturazione e il funzionamento di un organismo importante quale è l'A.N.A.S. In varie riprese, durante discussioni sulla politica dei lavori pubblici, abbiamo detto essere necessario un indirizzo nuovo circa la strutturazione del ministero. È chiaro che questo problema non deriva da nessuna posizione di gelosia o di campanile, ma dal fatto che, al di là di una politica dei trasporti, al di là di una politica della strada, c'è una politica dei lavori pubblici, che occorre sapere chi la deve svolgere, quale organo ministeriale la deve fare.

Ricordo che siamo arrivati a domandarci se in Italia si deve fare una politica dei lavori pubblici, oppure se ogni dicastero deve avere una propria direzione generale dei lavori pubblici.

Ora è evidente che, se non riusciremo ad avere una politica di lavori pubblici, avremo tante direzioni generali presso i vari ministeri. Ora, però, non vi è dubbio che tutto ciò sarebbe assurdo.

È chiaro che noi non possiamo accettare questo fatto. Ma è altrettanto chiaro che ciò non significa che noi dobbiamo chiudere gli occhi davanti a certi fatti particolari, specifici. In particolare, se poniamo sul tappeto le esigenze della politica dei trasporti, è chiaro che l'esigenza dei trasporti può strutturare strumenti che possono trovare locazione in questo o in quest'altro ministero. Però, nel caso specifico, noi, più che della politica dei trasporti, parliamo della politica della strada, se così si può dire. Da qui è scaturito il disegno di legge in esame, che non si occupa soltanto della sistemazione di una determinata categoria di personale, ma, oltre a questo scopo, intende allargare la propria portata e dare uno strumento adeguato perché questa politica della strada si possa realizzare.

Ora, davanti alla obiezione delle competenze c'è da domandarsi: chi deve fare la politica della strada? La scelta è ovvia: tra il Ministero dei lavori pubblici e quello dei trasporti, noi non abbiamo dubbi ad affermare che la politica della strada deve essere fatta dal Ministero dei lavori pubblici.

A questo punto si pone la seconda domanda: i lavori pubblici come la debbono fare questa politica della strada?

La seconda domanda trova la sua risposta nella relazione che accompagna il disegno di legge, là dove è detto che « il Ministero dei

lavori pubblici, per quanto riguarda l'attuazione della politica della strada, intende servirsi dell'Azienda nazionale autonoma delle strade ».

Si tratta in altre parole, di una fase meramente esecutiva quella dell'A.N.A.S. e non assolutamente deliberativa. E non può essere che così, perché la discussione e la deliberazione sulla politica della strada competono al Parlamento e al Governo.

Attualmente lo strumento esecutivo è diviso in due tronconi: uno, l'A.N.A.S., ha competenza per le strade statali; l'altro, quello relativa alla viabilità minore, è di competenza dei comuni e delle province, che, però, trovano rispondenza, in seno al Ministero dei lavori pubblici, in una sua Direzione generale, quella della viabilità.

A questo punto, bisogna chiarire se l'attuazione della politica della strada deve rimanere, come è attualmente, divisa in due settori, o se deve essere affidata ad un organo più ampio, qual è l'organo che andiamo ad approvare.

A me sembra che la scelta non dovrebbe essere molto lontana da quella che è la proposta del Ministero dei lavori pubblici.

Ma ecco opportunamente giungere le osservazioni della Commissione della Camera, in ordine all'articolo 2, che all'ultimo comma dice: « All'A.N.A.S. sono inoltre attribuiti tutti i compiti attualmente disimpegnati dal Ministero dei lavori pubblici, per quanto riguarda le strade non statali di uso pubblico », ma non determina come queste attribuzioni devono passare.

A nostro avviso, questo comma, se rimanesse come ora è, verrebbe a creare, né più e né meno, che il disordine, e determinerebbe un ritardo nell'attuazione dei programmi relativi alla viabilità minore.

Per questo mi sembra molto opportuno che la I Commissione della Camera (Affari costituzionali), accettato il principio dell'accantonamento dell'attuazione della politica della strada nell'A.N.A.S., abbia fatto quelle osservazioni da cui sono scaturiti gli emendamenti prospettati dal Relatore.

Chi è rimasto al testo del disegno di legge trasmessoci dal Senato e non conosce gli emendamenti può pure essere perplesso. Del resto, io stesso sono rimasto perplesso nei giorni passati, ma quando sono venute a conoscenza degli emendamenti proposti dalla I Commissione e fatti propri dal Relatore le mie perplessità sono state superate.

A questo punto, mi permetterei di richiamare l'attenzione del Governo su due cose

che mi danno una certa preoccupazione. Oggi, noi tentiamo, in tutti i settori, di fare qualche cosa per alleggerire l'*iter* burocratico delle varie pratiche. Sappiamo, d'altra parte, quante pene hanno comuni e province per ottenere o sviluppare un finanziamento che si faccia sulla legge degli enti locali.

Il riordinamento dell'A.N.A.S., invece, così come previsto dalla legge in esame, si ferma alla ripartizione compartimentale, regionale, senza alcun riferimento alle province. Ora, dobbiamo provvedere a che l'*iter* burocratico non sia appesantito per il passaggio di un'aliquota della viabilità minore dal Ministero all'A.N.A.S.

Vorrei aggiungere qualche altra cosa. Mi sembra che accettando, così, questo disegno di legge con gli emendamenti proposti, noi ci troviamo davanti all'accettazione di un principio politico, a mio giudizio, molto importante. Non sono d'accordo con il collega Ripamonti, che parla di Consiglio d'amministrazione troppo pletorico. Io lo ritengo un organo rappresentativo, in cui tutte le categorie sono presenti e che può fare una discussione, insieme al Ministro competente o al Sottosegretario delegato, intorno alla politica della strada, che può dare tutti gli elementi tecnici necessari a noi, in sede parlamentare, e al Governo, in sede governativa. Tutti i programmi che sono di natura politica e amministrativa verranno fatti dal Ministero dei lavori pubblici. L'A.N.A.S. non è organo competente per la scelta politica, ma è organo competente per l'attuazione e la realizzazione dei programmi scelti in sede politica, ossia dal Ministro e dal Parlamento. Circa l'ampiezza delle attribuzioni, naturalmente ci saranno settori vari: ci sarà un settore che curerà le strade nazionali, un settore che curerà le strade provinciali e un settore che curerà le strade comunali.

RIPAMONTI. Col secondo punto dell'articolo 2 del testo del disegno di legge il Consiglio Superiore dei lavori pubblici viene estraniato completamente dal problema tecnico della strada e di esso non se ne trova traccia. Ora, non basta nessun emendamento a togliere questi dubbi.

CERVONE. Lo scopo degli emendamenti Baroni, con tutte le conseguenziali che ne derivano, è più che altro quello di sopperire proprio a quelle deficienze che il collega Ripamonti ha fatto rilevare. Per quanto riguarda l'ultima osservazione dell'onorevole Ripamonti, ossia la estraniamento del Consiglio Superiore dei lavori pubblici, io credo che questa estraniamento non vi sia affatto, per la sempli-

cissima ragione che si potrà sempre fare riferimento alla legge fondamentale in cui sono stabiliti i rapporti che devono passare fra A.N.A.S. e Consiglio Superiore. Del resto, bisogna considerare che, oggi come oggi, tutto il settore della viabilità statale e delle autostrade è curato dall'A.N.A.S. Questa, se non vado errato, è una cosa già in atto. Sicché, già oggi solo la viabilità minore è curata da una aliquota di una Direzione generale del Ministero dei lavori pubblici.

CAMANGI. Ma sono due cose diverse. Qui si vuole affidare a una Azienda autonoma una funzione tipicamente, costituzionalmente ministeriale. Questo è il problema. Io credo che andiamo a investire un problema di costituzionalità. Noi ci troviamo di fronte ad una potestà ministeriale, che non può essere deferita a una Azienda autonoma.

CERVONE. Non credo. Tanto più che il bilancio dell'A.N.A.S. fa parte come allegato del bilancio del Ministero dei lavori pubblici, e noi lo discutiamo regolarmente come discutiamo tutti gli altri.

CAMANGI. Come il bilancio dell'Acquedotto publiese, che discutiamo insieme con gli altri. Cosa vuol dire questo?

CERVONE. D'altra parte, è un organo esecutivo, non deliberante, e non crea problemi di fondo, ma solo di esecuzione. E in compenso ha il merito di avere una visione più chiara. Del resto, quando abbiamo discusso, in questa Commissione, il passaggio di un determinato numero di chilometri di strada dall'Amministrazione provinciale all'Amministrazione dello Stato, all'A.N.A.S.; e di strade comunali alle province — e, aggiungo, il fenomeno continuerà più o meno intensamente, a seconda delle esigenze — abbiamo potuto rilevare la necessità di una visione unitaria. Ora, anche sotto questo aspetto, una tale visione unitaria tenuta da uno stesso organo, che sia in grado di esaminare armonicamente tutti i casi, non fa male a nessuno, nè detrae competenze e attribuzioni a nessuno.

Circa, poi, la struttura e l'ordinamento, saremo noi che dovremo discuterli. In proposito, ritengo anche che la richiesta di un Comitato ristretto non sia conclusiva, in quanto il Comitato ristretto non può risolvere i problemi di fondo e problemi di fondo sono stati sollevati dai vari oratori intervenuti per esprimere osservazioni e perplessità.

Ad un Comitato ristretto potremo rimetterci soltanto quando avremo risolto questi problemi. Insomma, il Comitato ristretto può essere utile, e qualche volta l'ho richiesto anche io, ma questo presente non è, a mio

giudizio, il caso. Nell'esame in corso, è innanzitutto la Commissione nel suo complesso che deve dibattere e decidere, magari dopo opportune dichiarazioni e precisazioni dell'onorevole Ministro.

CURTI IVANO. Chiedo scusa ai colleghi se mi rifaccio ad un vecchio concetto che ho avuto occasione di esporre varie volte quando ci siamo trovati di fronte a delle leggi che comportano delle decisioni molto serie e molto impegnative. Quando abbiamo fatto la legge sul Magistrato del Po, abbiamo modificato, nella stessa legge, il Consiglio superiore dei lavori pubblici. Che cosa c'entrasse ciò non l'ho mai capito, ma è andata così. Vi è stata poi la legge, ancora in discussione oggi; sulla scuola, una delle più importanti, che dovrebbe dare una sistemazione agli insegnanti e risolvere il problema dell'edilizia scolastica, e l'abbiamo articolata tanto bene che non è difficile prevedere che finirà nella confusione! Oggi si parte da una premessa ricordata da tutti, relativa all'esigenza di dare all'A.N.A.S. un organico come personale, e veniamo ad esautorare il Ministero dei lavori pubblici. Queste sono le conclusioni, alle quali noi arriviamo. Se questa legge viene approvata, salta fuori in pieno questo inconveniente. E noi non sappiamo se possiamo farlo. Volevo richiamare l'attenzione dei colleghi su questo fatto. Perché dico questo? Perché ho avuto l'impressione che chi ha lavorato intorno a questo provvedimento, esprimo solo una mia impressione, abbia tenuto a valorizzare il lavoro fatto, senza tener conto delle situazioni che esistono oggi in fatto di viabilità. Ed invece è opportuno e doveroso puntualizzare la situazione. Quali sono oggi le grandi difficoltà dell'A.N.A.S.? Sono quelle di non avere un personale, di non avere quadri, di non avere possibilità di operare. Ma se con questa legge le ampliamo le attribuzioni, noi creiamo all'A.N.A.S. ulteriori difficoltà per il suo funzionamento. Perché oggi con 45.000 chilometri di strade statali e una rete di autostrade, l'A.N.A.S. ha già fin troppo da fare per la manutenzione e la gestione.

D'altra parte, una azienda autonoma può svolgere questo compito. Ma per risolvere il problema della viabilità ci vuole ben altro che una azienda autonoma: ci vuole il Ministero con i poteri del Ministro, con una Direzione generale, con un Sottosegretario che si occupi del problema e modifichi ed ampli le attrezzature che vi sono. Immaginate questo compito colossale sulle spalle dell'A.N.A.S. che ha già la sua rete stradale

da curare?! Vi immaginate quali problemi sorgerebbero?!

Partendo da queste premesse, mi dichiaro d'accordo sulla necessità di dare all'A.N.A.S. un organico vero e proprio e ai suoi dipendenti un trattamento che permetta loro di poter lavorare nella massima tranquillità. Non è un mistero per nessuno, onorevoli colleghi, che attualmente ingegneri di una certa capacità, dopo aver prestato per un certo numero di anni servizio in quell'organismo, se ne vanno in cerca di una sistemazione più redditizia.

Il problema del personale deve, però, considerarsi completamente disgiunto da quelli che sono i compiti che si vorrebbero attribuire all'A.N.A.S. Quando nell'ultimo comma dell'articolo 2 si legge che «all'A.N.A.S. sono inoltre attribuiti tutti i compiti attualmente disimpegnati dal Ministero dei lavori pubblici per quanto riguarda le strade non statali di uso pubblico» e che «l'A.N.A.S. ha anche il compito di coordinare i programmi relativi alla viabilità non statale e di vigilarne la realizzazione», si comprende benissimo di quanto aumenterebbe l'imprecisione e la caoticità della legislazione in tale settore.

Per concludere, il mio pensiero è il seguente: all'A.N.A.S. spetta il compito della gestione, della manutenzione e così via delle strade statali, ma ogni altro compito deve spettare al Ministero, e precisamente alla Direzione generale della viabilità, la quale deve assolutamente mantenere i contatti con gli organi periferici, province e comuni.

LOMBARDI GIOVANNI. Di fronte al provvedimento ho una grande perplessità, perché effettivamente, onorevoli colleghi, il disegno di legge al nostro esame incide sulla struttura delle competenze del Ministero dei lavori pubblici.

Io sono dell'avviso che il problema della programmazione deve intendersi distinto da quello della progettazione ed esecuzione delle opere, della manutenzione e del controllo, della concessione di gestione, ecc. La programmazione è naturalmente politica. L'approvazione del disegno di legge, così come è impostato, potrebbe portare a delle conseguenze veramente strane che potrebbero avere delle strane ripercussioni in ordine alla politica generale dei trasporti.

Spesso si è affermato in Parlamento che in Italia non esiste una politica generale dei trasporti. E, invece, necessaria, onorevoli colleghi, una politica coordinata in questo settore, soprattutto in considerazione del fatto

che, essendo impegnati nel Mercato comune europeo, si rende indispensabile porre il nostro Paese, nel campo dei trasporti, sullo stesso piano degli altri Stati europei, i quali, dal canto loro, hanno già superato la fase del coordinamento.

Se tutto ciò è vero, prima di giungere ad una decisione sui vari aspetti del problema, sarebbe opportuno che, dopo la conclusione della discussione generale, l'onorevole Ministro ci esprimesse il suo pensiero sui problemi di fondo agitati. Se si riuscirà a risolvere i problemi di fondo, si potrà contemporaneamente risolvere quello della costituzione di un Comitato ristretto, proposto da alcuni colleghi.

RIPAMONTI. Mentre riconfermo le perplessità a buon motivo espresse dal collega Lombardi, devo rilevare che del bilancio di gestione deve risponderne il consiglio d'amministrazione e non soltanto il Ministro, perché diversamente sarebbe inutile parlare di azienda autonoma. In sostanza, oltretutto, ci troviamo di fronte a una difformità tra il titolo ed il contenuto del provvedimento; per cui, facendo rimanere in vigore queste disposizioni, occorrerebbe modificare il titolo del disegno di legge.

CAMANGI. Vorrei soltanto aggiungere che intanto la discussione di oggi dovrebbe servire all'onorevole rappresentante del Governo come base per poterci dare le necessarie delucidazioni sul punto che ritengo sia pregiudiziale: se sia possibile, cioè costituzionale — per adoperare una espressione di frequente uso — attribuire ad un'azienda autonoma dei compiti che sono tipicamente ministeriali. Faccio un esempio. Esiste la Azienda delle ferrovie. Ebbene, nell'ambito del Ministero dei trasporti esiste il problema dei contributi da assegnare alle ferrovie in concessione. Ma, onorevoli colleghi, non è mica l'Azienda delle ferrovie che dà i contributi o che approva i progetti o che risolve i problemi inerenti alle ferrovie in concessione, è una Direzione generale, creata nell'ambito del Ministero dei trasporti, che vi provvede. Tanto dico per rendere più chiaro questo aspetto fondamentale del problema, non risolvendo il quale non si risolverà niente.

Se si vuole un'ulteriore riprova della stranezza del provvedimento, non resta che dare uno sguardo all'articolo 35.

Voi sapete che i controlli della Corte dei conti su un'azienda autonoma sono successivi, anziché preventivi. Ora, con le nuove norme, nei confronti di alcuni compiti del-

l'Azienda, i controlli sarebbero preventivi, di modo che essa verrebbe a perdere quella che è la caratteristica fondamentale e peculiare di un'azienda autonoma.

Questi sono aspetti che ci lasciano molto perplessi e perciò vorrei pregare il Rappresentante del Governo di fornirci in proposito, la prossima volta, notizie tranquillizzanti.

PRESIDENTE. A questo punto, anche in considerazione dell'ora tarda, io ritengo che non sia il caso di dare la parola al Relatore e che sia, invece, preferibile che il Relatore replichi, la seduta prossima, in presenza del Ministro, per avere dall'onorevole Zaccagnini il suo parere su tutti i problemi sollevati dai vari intervenuti. Mi pare del resto che anche la Commissione sia orientata in questo senso.

Non mi rimane, quindi, che togliere la seduta, a meno che il Sottosegretario non ritenga di doverci esprimere un suo parere già questa mattina.

MAGRI, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. In considerazione dell'importanza di un particolare argomento qui sollevato — mi riferisco al problema delle competenze —, ritengo opportuno che il punto di vista del Governo sia enunciato personalmente dal Ministro o da me, sulla base delle istruzioni che il Ministro stesso mi darà dopo che gli avrò riferito dettagliatamente, sulle obiezioni che sono state sollevate.

CIANCA. Noi tutti abbiamo riconosciuto la necessità di apportare delle variazioni al provvedimento, ma ciò non ci dispensa dal procedere ad un sollecito esame del medesimo e, perciò, non vorrei che il rinvio di questa discussione fosse un sistema per accantonare la legge per qualche mese.

PRESIDENTE. Non credo assolutamente che possa attribuirsi al Ministro l'intenzione di accantonare la legge!

BUSETTO. Signor Presidente, le comunico che non sostengo più la proposta di istituire il Comitato ristretto, ritenendo sufficiente che ciascun gruppo si limiti a presentare i suoi emendamenti.

PRESIDENTE. Rinvio a mercoledì prossimo il seguito della discussione, con l'intento di approvare a legge il più presto possibile.

**La seduta termina alle 12,45.**

IL DIRETTORE  
DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI  
Dott. FRANCESCO COSENTINO