

COMMISSIONE IX
LAVORI PUBBLICI

40.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 18 NOVEMBRE 1970

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BARONI

INDICE

	PAG.
Congedi:	
PRESIDENTE	491
Comunicazioni del Presidente:	
PRESIDENTE	491, 493
GUARRA	493
Disegno di legge (Seguito della discussione):	
Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso (Approvato dal Senato) (1943)	493
PRESIDENTE	493
Disegno di legge (Rinvio della discussione):	
Aumento dello stanziamento previsto dalle leggi 25 aprile 1957, n. 309, 5 marzo 1963, n. 285, e 12 dicembre 1966, n. 1095, per la costruzione e l'arredamento del palazzo di giustizia di Napoli (2043)	493
PRESIDENTE	493
Disegno di legge (Discussione e rinvio):	
Modifiche ed integrazione all'attuale legislazione autostradale (Approvato dal Senato) (2116)	494
PRESIDENTE	494, 506, 507, 508
ACHILLI, <i>Relatore</i>	494, 502, 505, 506
BERAGNOLI	508
BOTTA	502, 508
FRACASSI	508
GUARRA	505
RUSSO VINCENZO, <i>Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici</i>	506, 508

La seduta comincia alle 9,50.

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

(È approvato).

Congedi.

PRESIDENTE. Comunico che sono in congedo i deputati Ceccherini e Terranova.

Comunicazioni del Presidente.

PRESIDENTE. Prima di passare all'esame dell'ordine del giorno, desidero dare comunicazione ai colleghi di una lettera che mi è pervenuta da parte dell'Istituto nazionale di architettura. Tale lettera mi è giunta qualche tempo fa, ma non ho potuto fino ad ora informarne i membri della Commissione, a causa delle diverse incombenze che abbiamo dovuto affrontare in questo periodo. Ecco il testo:

« Signor Presidente,

ho il piacere di comunicarLe che il premio nazionale IN/ARCH 1969 per un provvedimento legislativo è stato assegnato alla Commissione Lavori pubblici della Camera di cui Ella è presidente.

Le allego una copia della relazione della Commissione giudicatrice.

La cerimonia di consegna dei premi nazionali avrà luogo appena possibile; sarà no-

stra premura inviarLe il programma della manifestazione, alla quale La prego fin d'ora di intervenire personalmente.

A nome del consiglio direttivo dell'IN/ARCH, Le porgo le più vive congratulazioni ed i migliori saluti.

« Firmato: Sen. Ing. Emilio Battista ».

Do ora lettura della relazione della commissione giudicatrice del premio nazionale « IN/ARCH » 1969 per un provvedimento legislativo o iniziativa pubblica:

« La Commissione giudicatrice del premio nazionale IN/ARCH 1969 per un provvedimento legislativo o iniziativa pubblica è composta per l'edizione 1969 dall'ingegner Guido Barba Navaretti, dal senatore ingegnere Emilio Battista, dal professore architetto Franco Borsi, dal professore ingegnere Baldo De Rossi, dal professor Franco Levi, dal dottor Michele Martuscelli, dal professore architetto Giuseppe Samonà e dall'avvocato Gaetano Zini Lamberti.

La Commissione, considerato che nessun disegno di legge tra quelli di recente presentazione o approvazione ha inciso positivamente nell'ambito della produzione urbanistica architettonica italiana, ha rivolto la sua attenzione all'attività complessivamente svolta dalla Commissione Lavori pubblici della Camera e dalla Commissione Lavori pubblici, Poste, Trasporti e Marina Mercantile del Senato, che hanno svolto un'ampia attività la cui apertura alla tematica dell'intervento coordinato sul territorio e il cui orientamento concreto di natura legislativa è testimonianza di una meritoria presa di coscienza del valore del problema urbanistico.

È da rilevare, a questo punto, che fino ad alcuni anni or sono l'ampia e complessa problematica relativa all'assetto del territorio e, nell'ambito di questo, dei centri urbani, non aveva, per così dire, fatto il suo ingresso in Parlamento, se non occasionalmente, in occasione cioè della discussione di progetti di legge aventi specificamente ad oggetto l'assetto in questione, per aspetti prevalentemente marginali e di scarsa importanza.

Tale situazione subì una radicale modifica a partire dall'inizio della IV Legislatura (1963), allorché, in occasione dell'esame di progetti di legge che comunque implicassero la realizzazione di interventi sul territorio, presso le Commissioni Lavori Pubblici della Camera dei Deputati e Lavori Pubblici, Poste, Trasporti e Marina Mercantile del Senato fu posta decisamente l'esigenza di una

programmazione di tali interventi considerati nelle loro reciproche interrelazioni.

Ciò ha significato soprattutto il passaggio da una considerazione, sul piano politico, dei problemi urbanistici come problemi di carattere settoriale e suscettibili quindi di particolari e puntuali soluzioni, ad una visione più ampia dei problemi stessi, intendendo la loro soluzione come condizionante ogni tipo di intervento sul territorio.

Tale mutato indirizzo ha trovato espressione durante la IV Legislatura nella indagine conoscitiva condotta dalla Commissione Lavori Pubblici della Camera dei Deputati sullo stato di attuazione della legge 18 aprile 1962, n. 167, oltre che nella approvazione della cosiddetta " legge-ponte " (legge 6 agosto 1967, n. 765) e nella espressione di pareri su progetti di legge assegnati alla competenza di altre Commissioni parlamentari, che comunque interessano l'assetto del territorio.

Il condizionamento di ogni intervento nel settore della edilizia economica e popolare alla localizzazione nell'ambito dei piani di zona (legge n. 1460 del 1963), la tempestiva introduzione di modifiche alla legge n. 167, in seguito alla nota sentenza della Corte Costituzionale, gli emendamenti apportati in sede di discussione di numerosi progetti di legge al fine di condizionare gli interventi pubblici da essi previsti al rispetto delle prescrizioni urbanistiche o alla formazione di particolari piani (come, ad esempio, per quanto riguarda la ricostruzione delle zone terremotate dell'Irpinia e del Sannio e di quelle colpite dalla catastrofe del Vajont), l'ampio dibattito svoltosi all'indomani della frana di Agrigento hanno costituito altrettante tappe di quella presa di coscienza sul piano politico cui prima si è accennato.

Nella V Legislatura si è continuato a seguire tale indirizzo con l'approvazione della legge 18 novembre 1968, n. 1187 in seguito alla nota sentenza della Corte Costituzionale che aveva reso praticamente inoperante la legge urbanistica del 1942, con la costituzione presso la Commissione Lavori Pubblici della Camera dei Deputati di un gruppo di studio per le modifiche da apportare alla legge n. 167 con la introduzione, dopo discussioni spesso molto ampie, di numerosi emendamenti a progetti di legge, al fine di introdurre in essi la considerazione dei problemi urbanistici o dell'assetto territoriale.

Il merito di tale impostazione dei lavori delle due Commissioni della Camera e del Senato non sembra per altro potersi attri-

V LEGISLATURA — NONA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 18 NOVEMBRE 1970

buire a questo o quel parlamentare: ai dibattiti svoltisi hanno infatti partecipato membri del Parlamento appartenenti a tutte le parti politiche, ciascuno dei quali ha espresso le proprie valutazioni, determinandosi così un rapporto spesso notevole all'approfondimento dei temi in discussione.

Essendo il premio statutariamente riservato ad un parlamentare, la Commissione giudicatrice stabilisce di attribuirlo al Presidente della Commissione Lavori Pubblici della Camera, onorevole Cesare Baroni e al Presidente della Commissione Lavori Pubblici, Poste, Trasporti e Marina Mercantile del Senato, senatore Giuseppe Togni, in rappresentanza della totalità dei componenti delle rispettive Commissioni.

« *Firmato:* ingegner Guido Barba Navarretti, senatore ingegnere Emilio Battista, professore architetto Franco Borsi, professore architetto Giuseppe Samonà, professore ingegnere Baldo De Rossi, professore Franco Levi, dottore Michele Martuscelli, avvocato Gaetano Zini Lamberti ».

Ho naturalmente espresso il mio ringraziamento a nome della Commissione tutta, e ho dato comunicazione di questa lettera al Presidente della Camera, che mi ha così risposto:

« Illustre Presidente, ricevo la sua lettera del 13 ottobre, con la quale si comunica che la IX Commissione permanente della Camera, unitamente alla VII Commissione permanente del Senato, ha ricevuto il premio nazionale IN/ARCH 1969 per un provvedimento legislativo.

Mi congratulo vivamente con lei, e la prego voler trasmettere ai membri della Commissione l'espressione del mio compiacimento ».

Vorrei aggiungere che tale compiacimento si intende esteso a tutti i colleghi che hanno fatto parte della nostra Commissione durante le passate legislature, e particolarmente all'onorevole Alessandrini, che nella trascorsa legislatura ha così degnamente presieduto questa Commissione.

GUARRA. Certamente non possiamo risentirci per il fatto che qualcuno, nel mondo esterno, riconosca l'efficacia del lavoro da noi svolto. Domando però — e prima di tutto alla mia coscienza di legislatore — se è possibile che riconoscimenti di questo tipo possano essere attribuiti ad organi legislativi,

per l'attività da essi istituzionalmente svolta, e se è legittimo quindi accettare, da parte nostra, questo premio.

PRESIDENTE. Penso che non ci sia alcun impedimento, da parte nostra, all'accettazione di questo premio, che si limita ad una segnalazione del lavoro svolto dalla nostra Commissione, e che quindi ha un carattere ed un significato esclusivamente morali.

Seguito della discussione del disegno di legge: Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso (Approvato dal Senato) (1493).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso », già approvato dal Senato.

Come i colleghi ricordano, si dovrebbe passare, nella seduta odierna, all'esame degli articoli. Ieri, come era stato stabilito, si è svolta la riunione del Comitato ristretto, la quale non ha per altro portato ad alcuna conclusione pratica. Credo, perciò, nella momentanea assenza del relatore, di potermi far interprete della sua proposta di un rinvio per l'ulteriore esame del disegno di legge.

Se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

Seguito della discussione del disegno di legge: Aumento dello stanziamento previsto dalle leggi 25 aprile 1957, n. 309, 5 marzo 1963, n. 285, e 12 dicembre 1966, n. 1095, per la costruzione e l'arredamento del palazzo di giustizia di Napoli (2043).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Aumento dello stanziamento previsto dalle leggi 25 aprile 1957, n. 309, 5 marzo 1963, n. 285 e 12 dicembre 1966, n. 1095, per la costruzione e l'arredamento del palazzo di giustizia di Napoli ».

Gli onorevoli colleghi ricorderanno che nella seduta del 2 luglio, al termine della discussione generale su questo provvedimento, il relatore si era riservato di replicare nella seduta successiva. A seguito di

varie circostanze che i colleghi conoscono, siamo purtroppo arrivati a novembre. Ma anche adesso, il relatore mi ha comunicato di dover ancora approfondire il problema, prima di essere in grado di replicare agli intervenuti nel dibattito, e mi ha pertanto pregato di voler chiedere a tal fine alla Commissione un breve rinvio della discussione.

Se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

Discussione del disegno di legge: Modifiche ed integrazioni all'attuale legislazione autostradale (2116).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifiche ed integrazioni alla attuale legislazione autostradale ».

Il presente disegno di legge ha una notevolissima importanza, anche sul piano urbanistico. Data la delicatezza dell'argomento, e la rilevanza dei problemi ad esso connessi, proporrei, se il relatore onorevole Achilli è d'accordo, di svolgere questa mattina la relazione introduttiva, per rinviare la discussione generale ad altra seduta.

L'onorevole Achilli ha facoltà di svolgere la relazione.

ACHILLI, Relatore. Nell'accettare di svolgere la relazione al disegno di legge n. 2116, recante « Modifiche ed integrazioni alla attuale legislazione autostradale », ho esposto al Presidente che mi ha onorato di questo incarico, e ora voglio riferire alla Commissione, le ragioni che mi hanno indotto a ciò.

Vi è stata anzitutto la considerazione che questo disegno di legge, per molti versi apprezzabile, risente della sua data di nascita, nel senso che grandi modificazioni sono intervenute nella coscienza dei pubblici amministratori e degli stessi uomini di governo, dall'epoca delle conclusioni della Commissione ministeriale costituita nel 1967 ad oggi, per quanto riguarda la politica autostradale. Da questa considerazione ne discende un'ovvia conclusione e cioè la necessità di una sua revisione profonda, almeno per quanto riguarda il regime delle nuove concessioni.

La seconda considerazione, che si è aggiunta successivamente, è che mi si offre la possibilità di rendere più esplicito e più completo quanto ebbi già modo di accennare sommariamente, a proposito di viabilità e di infrastrutture autostradali, nel corso della relazione allo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per il 1971.

La relazione odierna va vista quindi sotto questo duplice profilo, e se avrò modo di sollevare riserve sulla formulazione della legge e soprattutto se porrò in evidenza la necessità che essa debba essere integrata con articoli aggiuntivi che regolino in modo diverso le concessioni future, devo anche premettere che è altrettanto necessario pervenire al più presto ad un testo che unifichi i regimi delle concessioni, per quanto riguarda le società concessionarie, non comprese nella legge n. 385 del 1968.

Prima di addentrarmi nell'esame del disegno di legge, ritengo opportuno sottoporre alla considerazione dei colleghi la situazione del settore autostradale nel nostro paese.

Al 31 agosto 1970, dunque, lo stato della rete autostradale era il seguente:

V LEGISLATURA — NONA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 18 NOVEMBRE 1970

Quadro riassuntivo dello stato della rete autostradale al 31 agosto 1970.

AUTOSTRADE	In esercizio Chilometri	In costruzione Chilometri	Di prossimo inizio Chilometri	TOTALE Chilometri	SOCIETÀ CONCESSIONARIE
<i>Italia settentrionale:</i>					
Aosta-Quincinetto	47,9	—	—	47,9	Società Autostrade Valdostane p.A.
Torino-Ivrea-Quincinetto	52,2	—	—	52,2	Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta S.p.A.
Ivrea-Santhià	23,6	—	—	23,6	Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta S.p.A.
Torino-Savona	129,8	2,6	—	132,4	Autostrada Torino-Savona S.p.A.
Sistema-Tangenziale di Torino	—	37,5	16,6	54,1	Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta S.p.A.
Voltri-Alessandria-Inverio-Gravellona Toce (con diramazione per Predosa, Santhià e Sesto Calende)	—	—	265,0	265,0	« Autostrade » Conc. Costr. Autostrade S.p.A.
Milano-Varese (con diramazione per Sesto Calende)	55,9	—	—	55,9	« Autostrade » Conc. Costr. Autostrade S.p.A.
Lainate-Como-Chiasso	29,7	2,7	—	32,4	« Autostrade » Conc. Costr. Autostrade S.p.A.
Tangenziale ovest di Milano	31,0	—	—	31,0	Autostr. Serravalle-Milano-P. Chiasso S.p.A.
Tangenziale est di Milano	—	20,6	—	20,6	Autostr. Serravalle-Milano-P. Chiasso S.p.A.
Milano-Serravalle	87,0	—	—	87,0	Autostr. Serravalle-Milano-P. Chiasso S.p.A.
Serravalle-Genova	50,0	—	—	50,0	« Autostrade » Conc. Costr. Autostrade S.p.A.
Milano-Bologna nord	188,9	—	—	188,9	« Autostrade » Conc. Costr. Autostrade S.p.A.
Piacenza-Brescia	—	80,8	6,2	87,0	Autostrade Centro Padane S.p.A.
Brennero-Verona-Modena	161,3	151,3	—	312,6	Autostrada del Brennero S.p.A.

V LEGISLATURA — NONA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 18 NOVEMBRE 1970

Segue: Quadro riassuntivo dello stato della rete autostradale al 31 agosto 1970.

AUTOSTRADE	In esercizio Chilometri	In costruzione Chilometri	Di prossimo inizio Chilometri	TOTALE Chilometri	SOCIETÀ CONCESSIONARIE
Autocamionale della Cisa	11,4	89,6	—	101,0	Autocamionale della Cisa S.p.A.
Bologna-Padova	127,3	—	—	127,3	« Autostrade » Conc. Costr. Autostrade S.p.A.
Bologna-Rimini (con diramazione per Ravenna)	133,0	27,4	—	160,4	« Autostrade » Conc. Costr. Autostrade S.p.A.
Torino-Piacenza	158,2	6,3	—	164,5	Soc. Autostr. Torino-Aless.-Piacenza S.p.A.
Torino-Milano	127,0	—	—	127,0	Autostrada Torino-Milano S.p.A.
Milano-Bergamo-Brescia	93,5	—	—	93,5	« Autostrade » Conc. Costr. Autostrade S.p.A.
Brescia-Verona-Vicenza-Padova	146,0	—	—	146,0	Aut. Brescia-Verona-Vicenza-Padova S.p.A.
Padova-Mestre	25,0	—	—	25,0	Soc. Autostrade di Venezia e Padova p.A.
Tangenziale ovest di Mestre	2,1	6,0	0,2	8,3	Soc. Autostrade di Venezia e Padova p.A.
Mestre-Vittorio Veneto	—	57,1	—	57,1	« Autostrade » Conc. Costr. Autostrade S.p.A.
Mestre-Trieste (con diramazione per Udine)	145,4	—	—	145,4	Autovie Venete S.p.A.
Portogruaro-Pordenone	—	—	22,0	22,0	Autovie Venete S.p.A.
Udine-Carnia-Tarvisio	—	—	90,0	90,0	« Autostrade » Conc. Costr. Autostrade S.p.A.
Ponte San Luigi-Ventimiglia-Savona	58,1	55,1	—	113,2	Autostrada dei Fiori S.p.A.
Savona-Genova	45,5	—	—	45,5	« Autostrade » Conc. Costr. Autostrade S.p.A.
Genova-Sestri Levante	48,7	—	—	48,7	« Autostrade » Conc. Costr. Autostrade S.p.A.
TOTALE	1.978,5	537,0	400,0	2.915,5	

V LEGISLATURA — NONA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 18 NOVEMBRE 1970

Segue: Quadro riassuntivo dello stato della rete autostradale al 31 agosto 1970.

AUTOSTRADE	In esercizio Chilometri	In costruzione Chilometri	Di prossimo inizio Chilometri	TOTALE Chilometri	SOCIETÀ CONCESSIONARIE
<i>Italia centrale:</i>					
Sestri Levante-Livorno (con diramazione per Lucca)	77,5	74,7	—	152,2	Società Autostrada Ligure Toscana p.A.
Livorno-Civitavecchia	—	—	237,0	237,0	Società Autostrada Tirrenica p.A.
Civitavecchia-Roma	65,4	—	—	65,4	« Autostrade » Conc. Costr. Autostrade S.p.A.
Bologna-Firenze	91,1	—	—	91,1	« Autostrade » Conc. Costr. Autostrade S.p.A.
Firenze-Mare	81,7	—	—	81,7	« Autostrade » Conc. Costr. Autostrade S.p.A.
Firenze-Roma	273,0	—	—	273,0	« Autostrade » Conc. Costr. Autostrade S.p.A.
Rimini-Ancona-Pescara	103,0	133,9	—	236,9	« Autostrade » Conc. Costr. Autostrade S.p.A.
Roma-L'Aquila-Alba Adriatica	61,9	48,7	80,7	191,3	Soc. Autostrade Romane ed Abruzzesi p.A.
Torano-Avezzano-Pratola Peligna	17,5	—	47,2	64,7	Soc. Autostrade Romane ed Abruzzesi p.A.
Pescara-Popoli	—	13,3	29,4	42,7	Soc. Autostrade Romane ed Abruzzesi p.A.
TOTALE	771,1	270,6	394,3	1.436,0	
<i>Italia meridionale e insulare:</i>					
Roma-Napoli	202,0	—	—	202,0	« Autostrade » Conc. Costr. Autostrade S.p.A.
Tangenziale est-ovest di Napoli	—	19,5	—	19,5	« Infrasad » S.p.A.

V LEGISLATURA — NONA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 18 NOVEMBRE 1970

Segue: Quadro riassuntivo dello stato della rete autostradale al 31 agosto 1970.

AUTOSTRADE	In esercizio Chilometri	In costruzione Chilometri	Di prossimo inizio Chilometri	TOTALE Chilometri	SOCIETÀ CONCESSIONARIE
Napoli-Avellino-Canosa-Bari	246,4	—	—	246,4	« Autostrade » Conc. Costr. Autostrade S.p.A.
Caserta sud-Nola-Salerno	—	—	61,6	61,6	« Autostrade » Conc. Costr. Autostrade S.p.A.
Napoli-Pompei-Salerno	51,5	—	—	51,5	Autostrade Meridionali S.p.A.
Salerno-Reggio Calabria	383,1	60,3	—	443,4	Costruita a cura dello Stato
Pescara-Canosa	81,6	156,7	—	238,3	« Autostrade » Conc. Costr. Autostrade S.p.A.
Bari-Taranto-Metaponto-Sibari	—	—	203,5	203,5	« Autostrade » Conc. Costr. Autostrade S.p.A.
Palermo-Catania	52,1	115,9	25,8	193,8	Costruita a cura dello Stato
Messina-Catania	—	76,8	—	76,8	Consorzio Autostrada Messina-Catania
Messina-Buonfornello	—	60,6	116,9	177,5	Consorzio Autostrada Messina-Patti
Tangenziale di Messina	—	—	8,6	8,6	Consorzio Autostrada Messina-Patti
Palermo-Punta Raisi	18,3	—	—	18,3	Costruita a cura dello Stato
Punta Raisi (Palermo)-Mazara del Vallo	—	21,5	73,5	95,0	Costruita a cura dello Stato
Collegamento A-18-Tangenziale Catania	—	—	9,8	9,8	Consorzio Autostrada Messina-Catania
TOTALE	1.035,0	511,3	499,7	2.046,0	
TOTALE GENERALE	3.784,6	1.318,9	1.294,0	6.397,5	
VALORI PERCENTUALI	59,2	20,6	20,2	100,0	

Il 12 per cento circa di tale rete è costruito a cura e spese dello Stato, tramite la direzione generale dell'ANAS; il 47 per cento è affidato — attraverso concessioni — all'IRI, attraverso la società « Autostrade »; il 41 per cento, infine, è affidato a venti enti concessionari. Pertanto, oltre alla società « Autostrade » del gruppo IRI, operano in Italia altri venti enti autostradali; la composizione delle relative compagini sociali, in termini di partecipazione al capitale sociale di enti pubblici, territoriali e finanziari, può essere riassunta nei termini seguenti: otto società sono a totale partecipazione pubblica; in quattro vi è una partecipazione, da parte di enti pubblici, che va dall'89 per cento al 99 per cento del capitale sociale; in quattro vi è una tale partecipazione variante tra il 65 per cento e l'88 per cento; per una la partecipazione suddetta è tra il 51 ed il 64 per cento; tre hanno una partecipazione pubblica inferiore al 50 per cento. Queste ultime tre sono l'autostrada Torino-Milano, l'autostrada Torino-Ceva-Savona, entrambe di proprietà della FIAT (attraverso società consorelle); la terza è l'autostrada Napoli-Salerno.

In definitiva, il quadro che ne risulta configura una netta prevalenza della partecipazione pubblica che, a parte i tre casi prima citati, è sempre superiore al 50 per cento del capitale delle società autostradali.

Attraverso la legislazione che regola il settore, e cioè le leggi 21 maggio 1955, n. 463 e 24 luglio 1961, n. 729, l'istituto della concessione ha trovato una definita sistemazione, nel quadro di una partecipazione pubblicistica — come già detto — totale o ampiamente maggioritaria. Ciò ha permesso di raggiungere, in breve tempo, risultati interessanti in termini di efficienza delle relative organizzazioni. È evidente, però, che questo aspetto va inquadrato nella prospettiva politica impostata dalle menzionate leggi, tese a sviluppare in modo acritico — senza cioè la considerazione di un piano territoriale nazionale che ne fissasse i limiti e l'ampiezza — una rete autostradale che oggi si presenta, a parere del relatore, fortemente squilibrata nei suoi aspetti ubicazionali e sicuramente sproporzionata rispetto all'entità degli interventi statali volti al miglioramento della viabilità « secondaria », cioè delle strade statali e provinciali (è evidente che il termine « viabilità secondaria » è qui adoperato in contrapposizione ad una ipotetica « primarietà » della viabilità autostradale).

I commenti che generalmente si fanno a proposito delle realizzazioni compiute in que-

sto settore sono di esaltazione di questo tipo di investimenti, portando ad esempio il fatto che il nostro paese ha assunto — una volta tanto — una posizione di guida rispetto agli altri paesi europei.

Credo però che il grado di sviluppo di una nazione si debba misurare non in termini di chilometraggio autostradale, bensì sulla base del livello raggiunto nella realizzazione di ben più consistenti attrezzature di carattere sociale. Ritengo comunque nostro compito, al momento, quello di provvedere sul piano legislativo alla sistemazione di una serie di questioni, lasciate aperte dalle difformità esistenti tra le due leggi sopra citate, oppure venute alla luce sulla base dell'esperienza compiuta negli ultimi anni. Ciò comporta, necessariamente, un impegno alla revisione delle clausole di concessione, dal momento che in alcuni casi i costi di costruzione sono aumentati enormemente, senza che il traffico, specialmente su certe direttrici, abbia registrato un apprezzabile incremento, mentre in altri casi, relativi ad autostrade interamente completate in periodi non difficili (dal punto di vista dell'andamento dei costi), il traffico, e quindi anche i ricavi, hanno segnato una rilevante espansione. La disparità delle indicate situazioni postula la necessità di un adeguato e riequilibrante intervento legislativo. Il disegno di legge n. 2216 è nato proprio sulla base di queste premesse, che per altro ritengo debbano essere integrate sulla base delle considerazioni che ho precedentemente esposto. Il provvedimento in esame nella formulazione approvata dal Senato si propone dunque due fini principali:

a) formulare una disciplina, il più possibile unitaria ed aggiornata, delle vigenti situazioni legislative in materia di concessioni autostradali, eliminando tutte quelle incertezze e differenziazioni che caratterizzano il settore e che hanno dato luogo ad inconvenienti nel regime delle concessioni medesime negli ultimi periodi;

b) sopperire, con l'aggiunta di nuove norme, alle esigenze di carattere economico-finanziario relative a sopravvenute situazioni di carattere imprevedibile e straordinario.

Tali obiettivi scaturivano — è doveroso ricordarlo, poiché si tratta di atti ufficiali — dai risultati dei lavori di una apposita commissione ministeriale, nominata nel maggio del 1967 dal ministro dei lavori pubblici e composta da rappresentanti dei dicasteri interessati (lavori pubblici, tesoro, bilancio e programmazione economica) e da docenti universitari. Detta commissione aveva lo

scopo di esaminare, unitamente alla diversificazione dei vari regimi legislativi caratterizzanti il settore autostradale ed alle carenze che eventualmente si fossero manifestate negli anni di loro applicazione, le possibilità di aggiornamento delle convenzioni stipulate tra l'ANAS e gli enti autostradali, e nel contempo proporre eventuali modifiche ai piani finanziari ed alle convenzioni regolanti i rapporti tra le amministrazioni statali interessate e le società concessionarie per la costruzione e la gestione di autostrade, fatta eccezione per la società « Autostrade » del gruppo IRI. È da ricordare, infatti, che la legislazione relativa alle autostrade date in concessione alla società « Autostrade » è stata già opportunamente aggiornata con la legge n. 385 del marzo 1968.

Conviene poi anticipare che nella formulazione del disegno di legge in esame il Governo ha ritenuto di mutuare, per quanto possibile e con gli adattamenti resi necessari dalla diversità degli enti concessionari, i principi informativi della stessa legge n. 385, che ha permesso di risolvere i problemi delle autostrade della società del gruppo IRI e di avviare a completamento i programmi di quella società.

Richiamandoci ora al punto a) prima menzionato e cioè alla necessità di formulare una disciplina, il più possibile unitaria ed aggiornata, delle vigenti situazioni legislative in materia di concessioni autostradali, occorre precisare che le concessioni per la costruzione e gestione delle autostrade sono state affidate ad enti pubblici o privati sulla base delle ricordate leggi n. 463 del 1955 e n. 729 del 1961, integrate e modificate da altre disposizioni particolari. Si tratta di situazioni legislative che presentano tra loro disuniformità di notevole ampiezza. A ciò è da aggiungere che tutti gli enti concessionari sulla base della legge n. 463, tranne uno, hanno attualmente in concessione tronchi, ancorché contigui, regolati dalle due diverse disposizioni di legge fondamentali. In altre parole, le concessioni, concluse in tempi successivi, per tronchi diversi, anche se contigui, si riferiscono alle due diverse leggi citate.

Le principali differenze che si riscontrano tra le due predette leggi (la legge n. 463 e quella n. 729) riguardano:

a) La forma di contribuzione ad opera dello Stato.

Gli enti concessionari che operano secondo le norme della legge n. 463 hanno fruito di un contributo *una tantum*, non superiore — secondo la legge — al 40 per

cento (ma in realtà molto minore) del costo delle opere al netto dei ribassi d'asta; per alcune autostrade il contributo è stato poi forfettizzato. Agli enti concessionari che operano secondo le norme della legge n. 729 è concesso dallo Stato, in virtù dell'articolo 2 di tale provvedimento, un contributo annuale, sulla base del piano finanziario e per la durata di trent'anni, non superiore al 4 per cento del costo complessivo delle opere. Nell'insieme, quindi, il contributo statale può arrivare, in questo caso, al 120 per cento del costo, che però si riduce, tenendo conto degli oneri di ammortamento, a circa il 60 per cento del totale costo finanziario e delle opere.

b) La forma di devoluzione allo Stato delle eccedenze dei pedaggi.

Se comune è il principio di consentire alle concessionarie l'ammortamento del capitale impiegato, nonché il rimborso delle spese di gestione e manutenzione, e nel contempo di evitare ogni possibilità speculativa, trasferendo all'erario dello Stato gli eventuali *surplus* dei pedaggi di cui ai piani finanziari, diverso però è il meccanismo di devoluzione al Tesoro di tali eventuali eccedenze.

Ciò ha dato luogo ad inconvenienti notevoli per l'influenza che il sistema in particolare ha sui piani finanziari degli enti concessionari regolati dalla legge n. 463, basati generalmente su previsioni elaborate negli anni '50, e pertanto largamente superate dalle attuali mutate realtà.

Di qui la necessità di riequilibrare gli elementi che stanno alla base dei piani finanziari, quali, particolarmente, l'aumento del traffico, e quindi dei proventi, da una parte e dall'altra, l'aumento delle spese di gestione per la migliore funzionalità delle autostrade, per il saggio di interesse sul capitale, nel tempo più oneroso, per le innovazioni dovute alla tecnica in continua evoluzione, per le esigenze sempre più pressanti del traffico, per l'aumento delle retribuzioni al personale, e così via.

In proposito, mentre in base all'articolo 3 della legge n. 463 il *surplus* del pedaggio è devoluto allo Stato, a far tempo dal quinto anno di apertura al traffico dell'autostrada, sul gettito lordo eccedente il 10 per cento di quello tenuto a base del piano finanziario delle convenzioni, in una aliquota non inferiore alla percentuale del contributo concesso dallo Stato, con revisione triennale, in base all'articolo 7 della legge n. 729, esso è devoluto allo Stato per la parte eccedente il 5 per cento del gettito complessivo del pedaggio

previsto dal piano finanziario, al netto delle spese di esercizio, a decorrere dal terzo anno di apertura al traffico dell'autostrada, con successiva revisione quinquennale.

Il terzo elemento di differenziazione tra le due leggi è costituito dalla diversa possibilità di modificare le convenzioni originarie. Infatti, mentre la legge n. 463 non prevede alcuna possibilità di modificare le convenzioni originarie stipulate tra lo Stato e gli enti concessionari, la legge n. 729, con gli articoli 2 (comma quinto) e 5, prevede e disciplina la revisione delle convenzioni per maggiori spese derivanti da cause straordinarie e imprevedibili, qualora la loro entità superi il 5 per cento della spesa complessiva di progetto, limitatamente alla quota eccedente tale percentuale, consentendo un aumento proporzionale del contributo statale, ovvero, in sostituzione, una proroga proporzionale della concessione.

Come quarto elemento di differenziazione si possono considerare le agevolazioni fiscali. Infatti, mentre la legge n. 463 prevede limitate agevolazioni fiscali, la legge n. 729, con l'articolo 8 estende le agevolazioni a numerosi altri atti, rendendo più semplici, più rapidi e meno onerosi i complessi adempimenti che si rendono necessari per il raggiungimento delle finalità della legge autostradale.

Ciò senza tener conto delle difficoltà burocratiche in cui versano gli enti medesimi, spesso per tronchi contigui di una stessa autostrada soggetti a fiscalità di tipo diverso.

Ancora, per quanto concerne la pubblicità sulle autostrade, mentre la legge n. 463 non esclude la possibilità di pubblicità, che pertanto può essere prevista e disciplinata nei piani finanziari e nelle convenzioni, la legge n. 729, all'articolo 9, tassativamente pone divieto di qualsiasi forma di pubblicità lungo i tracciati delle autostrade e relativi accessi.

Infine, è da notare che, ancorché non derivi direttamente dai diversi regimi normativi, vige presso gli enti concessionari una notevole disuniformità delle classi tariffarie.

Presso gli enti ricadenti integralmente o parzialmente sotto la legge n. 729, la suddivisione adottata è in otto classi tariffarie; presso quelli ricadenti integralmente o parzialmente nella legge n. 463 le classi adottate sono rispettivamente sei e cinque. Tale disuniformità comporta evidentemente per la utenza notevoli svantaggi.

Dall'esame che sono venuto facendo, scaturisce una prima obiettiva necessità di pervenire ad una unificazione dei regimi normativi secondo una matrice comune, che ab-

bracci l'intero settore. A ciò, appunto, sopperisce il disegno di legge che stiamo discutendo, nelle forme che appresso saranno oggetto di esame e di dibattito.

Del resto, tale esigenza è scaturita dalla operatività, e quindi dalle esperienze, più che decennali, degli attuali regimi normativi, che hanno posto in luce, in tutta la loro evidenza, le necessarie modifiche ed i miglioramenti da apportare alle esistenti situazioni.

Se poi si concorderà, anche per un lungo periodo, di non autorizzare nuove costruzioni autostradali in Italia, a maggior ragione si avverte la necessità di sistemare questa materia in modo definitivo, affinché le autostrade già in funzione, o quelle prossime ad essere ultimate, abbiano una legislazione coerente, che le ponga nelle migliori condizioni di funzionalità.

Vorrei ora riferirmi allo scopo di cui al punto b), precedentemente enunciato, cioè al secondo dei due fini principali che si propone questo disegno di legge: sopperire, con l'aggiunta di nuove norme, alle esigenze di carattere economico-finanziario relative a sopravvenute situazioni, di carattere imprevedibile e straordinario, che si sono venute a proporre per tutti gli enti concessionari di autostrade. Questo capitolo è particolarmente delicato, e quindi va attentamente analizzato, perché alcune società concessionarie, aventi tronchi stradali in costruzione, devono necessariamente portare a termine i lavori, proprio per evitare che rimanga improduttivo il capitale finora speso.

Ma per far ciò, occorre emanare alcune norme, che diano appunto la possibilità a questi enti concessionari, aventi necessità di integrazioni finanziarie, di proseguire nella loro attività fino al completamento delle opere iniziate.

Ora, per un attento ed obiettivo esame di tali esigenze — e ciò a causa delle diversità dei problemi che li caratterizzano — occorre considerare separatamente le autostrade in costruzione, o di recente, parziale o generale, esercizio, o quelle in esercizio da più anni.

Per gli enti concessionari aventi tronchi autostradali in costruzione, o che nell'ultimo periodo (1967-1969) siano entrati parzialmente o integralmente in esercizio, i problemi suddetti riguardano essenzialmente quelli connessi con gli elementi di costo, e cioè i costi di costruzione e quelli finanziari.

L'esame condotto dalla citata Commissione ministeriale (della quale lascio la relazione finale a disposizione dei colleghi) ha

portato alla conclusione che, per quanto riguarda i costi di costruzione, le cause che hanno provocato gli aumenti sono dovute ad imprevedibilità e straordinarietà: tale affermazione è suffragata dal fatto che, al momento dell'assentimento della concessione e dell'approvazione dei progetti iniziali e dei relativi piani finanziari, non fu previsto quanto poi ha dato incremento ai costi medesimi e ciò nonostante l'attento ed approfondito esame compiuto dal consiglio di amministrazione dell'ANAS.

A questo proposito, si rileva che la fretta di ottenere le concessioni, ha portato spesso le società concessionarie ad elaborare piani di larghissima massima, che quasi mai hanno trovato poi conforto all'atto della progettazione esecutiva.

Questa affermazione trova il conforto di autorevoli esperti, quale ad esempio l'ingegner Guglielmo Zambrini che nell'editoriale dell'ultimo numero dell'autorevole rivista *Strada e Traffico* afferma appunto che negli ultimi tempi i costi delle autostrade sono in effetti raddoppiati: in parte perché c'è stato sicuramente un aumento di costi, ma anche « perché le lezioni passate hanno indotto i progettisti a preventivi meno fragili ».

Quali sono le cause che hanno fatto lievitare i costi di costruzione?

La Commissione sopraccitata le ha identificate in:

1) varianti tecniche, rilevate necessarie nel corso della costruzione, in dipendenza di situazioni particolari emerse durante l'esecuzione dei lavori;

2) varianti di tracciato, richieste da comuni e da privati.

A proposito di questi primi due punti, debbo osservare che non di rado le società concessionarie hanno steso i progetti senza tener conto delle realtà dei territori interessati, sia per quanto riguarda la pianificazione urbanistica dei piccoli e medi comuni, i quali molte volte sono stati costretti a subire imposizioni di tracciati che contrastavano con piani regolatori generali o programmi di fabbricazione e quindi modificavano le previsioni di sviluppo delle comunità, sia per quanto riguarda i collegamenti con la viabilità minore, provinciale o comunale.

Nella relazione ministeriale questo ultimo elemento, relativo alle « varianti di tracciato richieste dai comuni » è menzionato quasi come un fatto accidentale; in realtà si tratta di una carenza progettuale iniziale la cui responsabilità ricade su chi pensava di costruire « autostrade nel deserto » senza tener suf-

ficiente conto delle complesse e consolidate interrelazioni presenti nei territori che l'infrastruttura stradale attraversa ed altera;

3) il terzo elemento è rappresentato dai maggiori costi di esproprio in dipendenza del mutamento delle destinazioni di uso dei terreni espropriandi, dall'epoca dei primi progetti approvati a quella delle effettive espropriazioni.

Questa considerazione, formulata dalla commissione ministeriale, si presenta quanto mai opportuna al fine di dimostrare in quale maniera agisca, anche sulle grandi opere infrastrutturali, la speculazione fondiaria. Dicendo che il maggior costo di costruzione per le autostrade dipende dal mutamento nella destinazione d'uso dei terreni (che si riflette sul prezzo di esproprio), si mettono implicitamente in evidenza due fenomeni: innanzitutto che la sola elaborazione del progetto di grandi infrastrutture — come quelle autostradali — determina un aumento di valore delle aree interessate; in secondo luogo che la stessa infrastruttura, la quale è essa creatrice del maggior valore, ne subisce le prime conseguenze negative (maggiori oneri di esproprio dei terreni). Stupisce naturalmente che una commissione ministeriale esponga considerazioni del genere in modo assolutamente acritico e dimostra, inoltre, una volta di più, che è assolutamente necessario procedere all'eliminazione delle cause che producono tali maggiori oneri, attraverso una nuova legge sugli espropri che modifichi le norme ormai superate delle varie leggi in vigore;

4) il quarto elemento è rappresentato da nuove sopravvenute esigenze tecnico-costruttive, derivanti sia dall'aumento del livello di sicurezza delle infrastrutture — del resto ancora basso rispetto a quello raggiunto in altri paesi — quali, ad esempio, l'inserimento delle barriere di sicurezza sullo spartitraffico ed il maggior dimensionamento di quest'ultimo, sia dall'irrobustimento delle pavimentazioni, resosi necessario a causa del volume di traffico, che ha notevolmente superato le previsioni iniziali.

BOTTA. Le differenze accennate tra le caratteristiche delle opere realizzate in Italia e quelle di altri paesi si riflette anche, ad esempio, sui cosiddetti « trasporti TIR ».

ACHILLI, *Relatore*. Esistono poi ulteriori ragioni che stanno alla base della lievitazione dei costi. Si tratta di:

5) miglioramento delle opere concesse e nuove opere disposte: in genere ciò si rife-

risce alla costruzione di nuovi svincoli e raccordi; pertanto questo elemento appare strettamente connesso con il punto 2);

6) nuovi impianti e servizi, non previsti e di notevole costo, quali l'automazione dei servizi di esazione dei pedaggi, allo scopo di attuare, da una parte, un sistema valido su tutto il territorio nazionale, e dall'altra di poter operare l'interconnessione di più tronchi appartenenti a diverse società;

7) spese generali, dovute da una parte alle aliquote già basse fissate (variabili dal 2 per cento ad un massimo del 5 per cento), dall'altra al sensibile aumento, dal 1962 ad oggi, dei costi di mano d'opera, che costituiscono la fondamentale componente di tale voce di spesa.

Dopo aver così delineato le cause degli aumenti relativi al costo di costruzione, passiamo ad esaminare gli aumenti relativi al costo finanziario. Detti aumenti sono imputabili essenzialmente all'incremento dei tassi di interesse da corrispondere agli istituti finanziari, che si sono posti naturalmente su valori ben superiori al 6,50 per cento, posto a suo tempo a base dei piani finanziari di concessione, e che sono negli ultimi due anni ulteriormente lievitati anche per i mutui già conclusi, relativamente ai quali una clausola di stile è costituita dalla modifica del tasso debitorio in relazione alle variazioni del tasso ufficiale di sconto. Non essendo stata concessa, come è noto, l'autorizzazione ai prestiti obbligazionari da collocare liberamente sul mercato, la provvista di capitali — con la garanzia dello Stato — è stata circoscritta nell'ambito dei pochi istituti di credito, ed è divenuta sempre più difficile. Di recente possiamo citare il prestito concesso dalla Banca europea per gli investimenti (180 miliardi per l'autostrada del Brennero). Tuttavia, pur non rientrando ovviamente questo istituto di credito nella categoria poc'anzi menzionata, il tasso di interesse praticato per l'operazione in parola non è stato inferiore a quello del mercato italiano, forse — anzi — addirittura superiore.

È da aggiungere che, essendo le varie erogazioni subordinate agli stati di avanzamento dei lavori approvati dall'ANAS, gli enti concessionari sono spesso necessitati a ricorrere, con aggravio di interessi, al sistema delle anticipazioni bancarie, per far fronte ai fabbisogni nel periodo intercorrente tra la presentazione all'ANAS degli stati di avanzamento e la loro approvazione.

Riportando alcuni dati contenuti nella relazione ministeriale, si fa rilevare come

l'incremento dei costi di costruzione è stato calcolato globalmente nel valore del 16,98 per cento, e quello dei costi finanziari, sempre globalmente, nel valore del 67,98 per cento.

Riferendoci all'incremento dei costi di costruzione, sembra obiettivo fare notare come l'incremento stesso registratosi dal 1962 ad oggi sia da considerare del tutto contenuto, e ciò in virtù dell'elevata specializzazione ed automazione raggiunta, sia dagli enti che dalle imprese attualmente operanti nel nostro paese. Rispetto alle concessioni firmate nel 1962, ad esempio, c'è da notare che il primo « scatto » nel costo di materiali e mano d'opera avvenne in seguito al rinnovo del contratto nazionale degli edili (dicembre 1963); ad esso seguirono altri « scatti », che globalmente avrebbero necessariamente comportato rilevanti aumenti del costo di costruzione se, nel frattempo, le imprese non avessero provveduto ad aggiornare tecnicamente impianti e macchinari, al fine di ridurre proporzionalmente la maggiore incidenza della mano d'opera.

Per gli enti concessionari aventi tronchi in esercizio da più anni, e cioè per le concessioni approvate negli anni '50 e realizzate alla fine di tale decennio, c'è da formulare un doppio ordine di considerazioni.

In primo luogo, è venuto a mancare qualsiasi riferimento con la realtà attuale dei relativi piani economico-finanziari allegati alle convenzioni, e ciò sia in termini di ricavi che di costi. Questo si deve alla semplice ragione che le previsioni formulate negli anni '50 in tema di traffici non potevano ragionevolmente ipotizzare quelli che sarebbero stati gli sviluppi successivamente raggiunti negli anni '60. Non risulta, d'altronde, che in nessun paese dell'Europa continentale o di oltreoceano le previsioni a quel tempo avanzate in materia di traffico, circolazione e motorizzazione si siano rivelate attendibili; esse sono state invece largamente superate, ovunque, dalla realtà.

All'accrescimento dei traffici, evidentemente, è seguito il corrispettivo aumento dei relativi proventi lordi, risultanti di gran lunga superiori a quelli previsti dai piani.

L'incremento notevole dei traffici ha, di converso, evidentemente comportato un incremento degli oneri, dovuti all'aumento degli addetti, delle loro retribuzioni, dei costi di esercizio e di manutenzione. In ogni modo l'aumento degli oneri non è certo paragonabile all'incremento dei ricavi.

In secondo luogo, la progettazione, la costruzione autostradali e soprattutto l'esercizio autostradale hanno, nel corrispondente periodo, così come in tutti i settori produttivi, compiuto salti qualitativi di notevole ampiezza. Basti pensare al problema delle pavimentazioni, delle telecomunicazioni, dell'automazione dei servizi di esazione, di trasmissione dei dati, degli impianti segnaletici, della manutenzione invernale, della sicurezza (si pensi che originariamente i *guard-rails* non esistevano), e così via. Ciò ha contribuito a spostare i termini iniziali delle convenzioni.

Sono tutti problemi che gli enti hanno già responsabilmente affrontato e generalmente risolto, malgrado non apparissero nelle relative convenzioni e piani finanziari, e ciò sulla base di deliberazioni espresse dal consiglio di amministrazione dell'ANAS, pena lo scadimento qualitativo del livello di servizio delle infrastrutture loro affidate.

Altri problemi si pongono per mantenere tale livello su valori elevati e per soddisfare in modo congruo la domanda di trasporto. Basti pensare alle ristrutturazioni che si rendono talvolta necessarie; alle opere cui si faceva riferimento anche durante la discussione sul bilancio del Ministero dei lavori pubblici; alle interconnessioni che rendono più funzionale la rete già esistente. Queste, a mio parere, sono le uniche opere autostradali che ancora possono essere effettuate, ed esse, in particolar modo, si impongono in alcune aree metropolitane. Se osservassimo una mappa delle autostrade esistenti, noteremmo chiaramente che ci sono delle fratture tra una concessione ed un'altra, che vanno inevitabilmente completate, per assicurare una migliore funzionalità della rete. Non credo cioè sia necessario, oggi, programmare dei nuovi tronchi autostradali (anzi, al termine di questa relazione, proporrò alla discussione alcuni temi su questo argomento); credo però che sia necessario affermare fin d'ora che nuove concessioni vengano affidate solo per le sole parti di interconnessione di tronchi esistenti. E ciò propongo al fine di una maggiore scorrevolezza di tutta la rete autostradale.

Concludendo, vorrei far rilevare che la analisi sin qui condotta, seppure a grandi tratti, delle difficoltà del complesso e vario sistema delle concessioni autostradali, costituisce la corretta premessa alla ricerca dei sistemi atti a trovare soluzione ai problemi. È questo lo scopo che si prefigge il disegno di legge n. 2116, unitamente alle integrazioni e alle modificazioni che, in base a quanto

detto in precedenza, si ritenga necessario apportare, e che, pur non essendosi ancora tradotte in concrete proposte di emendamenti, si possono facilmente desumere dal contesto della relazione.

Si è dell'avviso che questo disegno di legge, debba diventare lo strumento atto a raggiungere quell'auspicata unicità della materia, che ne costituisce lo scopo primario, e ad operare in futuro, e lungo tutto l'arco del lungo periodo della concessione, per mantenere la maggiore aderenza possibile del rapporto di concessione alla mutevole realtà dei tempi, attraverso un idoneo meccanismo di aggiornamento e adeguamento.

Il ricorso al provvedimento legislativo, e non la ricerca delle eventuali soluzioni a mezzo di provvedimenti amministrativi, è stato evidentemente dettato dall'opportunità di sistemare nel modo più completo ed organico l'intera materia.

Infatti, la seconda soluzione, applicabile del resto solo agli enti concessionari ricadenti sotto la legge n. 729, avrebbe portato esclusivamente, e solo per alcuni enti quindi, alla definizione di problemi contingenti di natura economico-finanziaria, e pertanto non alla unificazione della materia e alla soluzione degli altri problemi, cui abbiamo fatto cenno prima, e ben più importanti.

Su tale impostazione si sono sempre attestati i Ministeri interessati — e le conclusioni della commissione ministeriale lo confermano —, che hanno insistito sulla normalizzazione della materia e sulla disciplina dei suoi sviluppi, e non sulle sanatorie di singoli casi.

Queste ultime erano state invece richieste dagli enti, nel momento in cui maggiormente essi si addentravano nella fase di costruzione: è da tener presente che le concessioni di cui alla legge n. 729 sono state assentite negli anni immediatamente successivi al 1961, anno di entrata in vigore della legge.

Nel 1967 il ministro dei lavori pubblici aderiva alla nomina della commissione per l'esame delle situazioni nel frattempo venutesi a determinare.

La via amministrativa rappresenterà invece, successivamente, lo strumento applicativo e pattizio per la valutazione obiettiva, secondo attente procedure, dei singoli casi, in base al meccanismo di revisione periodica delle concessioni stesse, limitatamente ad alcuni aspetti.

In merito alle esigenze di carattere economico-finanziario il disegno di legge offre

la possibilità di provvedere alla revisione dei rapporti convenzionali e quindi al riequilibrio dei relativi piani finanziari. L'unico pericolo che si è rilevato dalla lettura del disegno di legge consiste nel fatto che questa revisione dei rapporti convenzionali venga assunta come base per assicurare l'ammortamento delle autostrade che hanno un traffico limitato, e che invece, partendo da questa base minima, si dia largo spazio, per possibili investimenti, ad autostrade il cui traffico sia molto maggiore delle precedenti. Credo pertanto che la Commissione dovrà attentamente valutare gli articoli che, nel presente disegno di legge, si riferiscono a tale argomento.

Assumendo quale principio base del disegno di legge quello di non modificare in alcun modo l'onere dello Stato, il riequilibrio dei piani finanziari potrà ottenersi, in pratica, per le autostrade in costruzione, oltre che nella realistica previsione di un cospicuo aumento dei traffici, nella ristrutturazione tariffaria che consenta di colmare le deficienze tra gettiti previsti ed oneri incontrati, peraltro, con le ampie garanzie di cui all'apposito articolo del disegno di legge.

A questo punto, si potrebbe disquisire sull'opportunità o meno di addossare agli utenti delle autostrade l'onere dei maggiori costi di costruzione. Credo che, evidentemente, per i tronchi autostradali già in costruzione, non si possa pensare di trasferire a carico dello Stato tali maggiori oneri, e quindi ritengo che ci si debba orientare verso una ristrutturazione tariffaria di questi tronchi, dal momento che sono, poi, di portata limitata.

Ancora, è da chiarire che il controllo del costo del pedaggio sulle autostrade è ampiamente garantito, in quanto la determinazione e l'eventuale revisione delle tariffe sono stabilite con decreto del ministro dei lavori pubblici, presidente dell'ANAS, di concerto con il ministro del bilancio e della programmazione economica e con il ministro del tesoro, sentiti il consiglio di amministrazione dell'ANAS ed il Consiglio di Stato.

A questo punto c'è forse da mettere un punto fermo su due rilievi che appaiono scontati. Il primo concerne il carattere di straordinarietà e di imprevedibilità delle cause che hanno determinato l'attuale disequilibrio dei piani finanziari degli enti concessionari aventi autostrade in costruzione. Credo che tale carattere di straordinarietà e imprevedibilità possa riferirsi esclusivamente alla parte finanziaria, poiché, per quanto riguarda i di-

sagi relativi all'aumento dei costi di costruzione — specialmente per la parte essenziale, cioè quella relativa alle varianti — questi sono da attribuirsi ad errori o alla fretta iniziale delle società concessionarie, che in modo troppo semplicistico hanno formulato previsioni su progetti non sufficientemente maturati.

La relazione ministeriale afferma che non si può parlare di imprevidenza degli enti: il costo-chilometro di costruzione delle autostrade in Italia è decisamente più basso che negli altri paesi europei, e ciò malgrado le difficoltà ben diverse da superare; stranamente, però, la commissione ministeriale non si è soffermata a valutare la differenza del salario medio tra gli addetti a questo genere di lavoro in Italia, e quelli che invece lavorano all'estero.

Il secondo rilievo da fare, poi, concerne l'imputazione dei costi all'utente.

Pur volendo prescindere dalla considerazione che le attuali tariffe autostradali sono state fissate nel lontano 1961, che nello stesso arco di tempo le tariffe di altri servizi sono lievitate e si sono adeguate in diversa misura ai costi di produzione...

GUARRA. Ma non c'è stato già un aumento generale, effettuato con un provvedimento del 1968?

ACHILLI, *Relatore*. Sì, però tale provvedimento riguarda soltanto la rete autostradale data in concessione alla società « Autostrade » del gruppo IRI, e perciò finalmente il provvedimento al nostro esame si occupa di quelle che non ricadono nella competenza di detta società.

Come dicevo, le tariffe autostradali degli enti concessionari sono attualmente tra le più basse praticate in Europa. Naturalmente, bisogna far riferimento alle autostrade in concessione, e non anche a quelle costruite direttamente dallo Stato: è noto, infatti, che in Germania, dove non è mai stato attuato il sistema delle concessioni, non esiste alcuna forma di pedaggio; in Francia ed in Inghilterra, invece, dove è stato utilizzato lo schema della concessione, il costo del pedaggio (per chilometro) è superiore a quello di alcune nostre autostrade (non di tutte, però, poiché anche in questo campo si è determinata una certa difformità di situazioni all'interno del nostro paese).

Nello stesso tempo, non si può negare che, nell'ambito di una corretta e correlata poli-

tica dei trasporti, si possa anche pensare ad eventuali aumenti — del resto più che contenuti e comunque, come dicevo prima, sempre controllati — di alcuni pedaggi, in quanto ciò contribuirebbe a determinare un maggior equilibrio ed una più armonica distribuzione del traffico tra i diversi tipi di trasporto. Secondo il mio parere, infatti, la rete autostradale dovrebbe essere riservata a determinate categorie di utenza, con l'esclusione dei traffici pesanti e, in generale, di tutte quelle forme di utilizzazione che non sono compatibili con la destinazione prioritaria per la quale la rete medesima è stata preordinata.

D'altra parte la rivalutazione del sistema ferroviario per il traffico delle merci e per traffici a lunga distanza è già in atto e non occorre su di questo fatto dilungarsi in questa sede.

Non intendo ora addentrarmi nell'esame dei singoli articoli del disegno di legge n. 2116, in quanto ritengo che la materia vada prima esaminata, sul piano generale, attraverso una ampia discussione. Se tale discussione, nell'ambito di questa Commissione, dovesse essere tanto fruttuosa da portare rapidamente ad alcune conclusioni fondamentali, mi riservo di integrare la mia esposizione per quanto riguarda il contenuto dei diversi articoli. C'è da considerare, però, che ho pure esposto una serie di critiche al testo del disegno di legge approvato dal Senato, le quali — se condivise dai colleghi — potrebbero portare a delle modifiche su taluni punti, anche essenziali, del testo stesso. Ritengo perciò che una tale verifica vada compiuta in via preliminare.

A conclusione del mio intervento, vorrei sottoporre ai membri della Commissione un ulteriore motivo di riflessione, anche se esso può apparire a qualcuno come estraneo al corpo del provvedimento all'esame, ed anche se una corretta prassi legislativa non consiglia l'utilizzazione di strumenti, che nascono per un determinato scopo, per ottenere una serie di altre e diverse indicazioni.

Voglio dire che il dibattito che si è svolto nell'ambito di questa Commissione in occasione della discussione del bilancio, come pure altri dibattiti, effettuati in epoche diverse, dovrebbero ora portarci a concludere che sono necessari due presupposti affinché il disegno di legge n. 2116 possa avere un *iter* il più rapido possibile. Occorre innanzitutto una risposta del Governo in merito ai progetti di legge già predisposti relativi allo adeguamento dei fondi destinati alla viabilità minore (provinciale e comunale). È al-

l'esame del Senato un disegno di legge in merito che, pur non incontrando la mia personale approvazione, deve tuttavia formare oggetto di attenta considerazione. Un altro progetto di legge, questo attualmente all'esame della Camera, vuole estendere la garanzia dello Stato anche per la parte degli oneri non assistita da contributi dello Stato, relativamente alla viabilità comunale e provinciale. È evidente che, se il Governo potesse dare, in ordine a questo problema, una risposta esplicita, sicuramente faciliterebbe ed accelererebbe la procedura che deve compiere il disegno di legge oggi all'ordine del giorno.

Con questo non voglio dire, sia ben chiaro, che l'approvazione del disegno di legge n. 2116 deve essere subordinata a tale adempimento; ma, evidentemente, ciò potrebbe far cadere molte delle perplessità che ho colto anche tra i colleghi e che si appuntano proprio sull'aspetto indicato. Non è possibile, infatti, pensare di estenderne la garanzia dello Stato anche a quella parte di finanziamento che si rende necessaria per il completamento delle opere autostradali già date in concessione e già in costruzione (sottolineo questo ultimo dato), senza contemporaneamente provvedere a regolare, in modo sostanziale, la questione dei finanziamenti per la viabilità minore.

RUSSO VINCENZO, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. È stato approvato al Senato, in sede redigente, dopo un accordo in commissione, il noto disegno di legge relativo all'ANAS, che aveva suscitato preoccupazioni notevoli tra i componenti della Commissione. Pertanto, in questo caso, non c'è problema.

PRESIDENTE. Ciò è avvenuto la scorsa settimana.

ACHILLI, *Relatore*. Il secondo presupposto per un rapido *iter* del disegno di legge in esame si riferisce all'esigenza che le concessioni autostradali vengano regolate non più con atti amministrativi, di competenza del Ministro dei lavori pubblici, bensì sulla base di provvedimenti legislativi. Noi abbiamo assistito, in questi mesi, alla vicenda poco edificante costituita dalla trattativa, svoltasi a livello di CIPE, per definire le priorità del nuovo « pacchetto » autostradale. Abbiamo appreso dalla stampa notizie — non confermate nonostante i nostri solleciti — riguardo allo stato delle concessioni relative al citato « pacchetto » di sei autostrade approvato dal

Comitato interministeriale per la programmazione economica.

Proprio in ragione di un siffatto modo di procedere, che non appare chiaro, o per lo meno non trova una immediata rispondenza nella conoscenza e nell'informazione di questa Commissione, e per una serie di altri motivi connessi in specie con esigenze di riequilibrio territoriale, si pone a mio avviso la necessità di riconsiderare il sistema delle concessioni, che dovrebbe passare dalla competenza del Governo a quella del Parlamento.

Vorrei pure sottoporre all'attenzione dei colleghi l'opportunità di riesaminare il problema dell'estensione della garanzia statale, anche per quelle opere date in concessione negli ultimi due anni ed i cui lavori non si siano ancora iniziati. Comprendo che si tratta di un aspetto assai delicato e che va affrontato con molta attenzione; d'altra parte, non essendo riuscito a procurarmi un quadro preciso delle concessioni stipulate in questi ultimi tempi, non mi sento in grado oggi di esprimere un giudizio definitivo. Vorrei però che questo elemento venisse portato alla considerazione dei membri della Commissione, in quanto potrebbe darsi che alcune concessioni non siano del tutto rispondenti ai criteri che regolano un equilibrato sviluppo del territorio nazionale: mi riferisco, in particolare modo, ad alcuni tronchi autostradali progettati nell'Italia settentrionale, i quali costituiscono in sostanza dei doppiopioni — non troppo utili, almeno nel breve periodo — di tronchi già esistenti o comunque in costruzione. In altri casi, la costruzione di certi tronchi autostradali potrebbe incidere negativamente sulle possibilità di attuazione di una corretta politica dei trasporti. In determinate regioni, infatti, appare preminente la necessità di sviluppare diverse infrastrutture, quali le ferrovie ed anche i canali navigabili (rispetto a questi ultimi, poi, occorre fare un discorso molto chiaro; non è possibile sottovalutare un intero sistema di trasporti solo perché, in determinate situazioni, esso subisce polemiche o ritardi, quando invece sappiamo che potrebbe svolgere una importante funzione). Bisogna impedire, insomma, che venga dirottata verso il ramo autostradale tutta la disponibilità finanziaria del settore dei trasporti, che invece richiede una diversificazione di interventi.

A conclusione di questa relazione, pur incompleta per i motivi cui ho accennato, voglio richiamare l'attenzione dei colleghi sul recente dibattito svoltosi in occasione della Conferenza nazionale del traffico di Stresa.

A Stresa, dove purtroppo non ho potuto recarmi per impegni parlamentari, sono state presentate relazioni molto interessanti sul problema autostradale e fondamentali, per il loro contenuto, sono stati alcuni interventi e le mozioni finali del convegno, che consiglio vivamente ai colleghi di leggere.

Non ritengo infatti di prolungare oltre la mia esposizione riassumendo, sia pure a grandi linee, gli argomenti preminenti. Dirò solo che anche gli specialisti di strade hanno appuntato la loro attenzione sui problemi urbanistici, dal momento che si è amaramente constatato che i problemi viari (e naturalmente si comprendono in questa dizione anche le autostrade) non possono essere risolti all'interno del settore, ma li si deve considerare parte della più complessa realtà territoriale, cosa questa che appare scontata ad alcuni, ma che non ha trovato negli anni sessanta molta udienza.

È anche utile meditare su alcune affermazioni dell'ingegner Cova che tanta parte di responsabilità (e di merito) ha per la vicenda autostradale in Italia, quando sostiene la opportunità di rivedere le concessioni già firmate: il discorso coincide con quanto ho avuto modo di dire nella relazione, e non posso che essere lieto di questa coincidenza di opinioni.

Con ciò termino, senza approfondire l'esame dei singoli articoli, perché ritengo che la discussione che potrà nascere finirà col toccare argomenti e temi tali da dover necessariamente rivedere alcune formulazioni.

PRESIDENTE. Ritengo utile dare notizia dei pareri espressi sul disegno di legge n. 2116 dalla V e dalla X Commissione permanente.

La V Commissione ha deliberato di esprimere parere favorevole.

La X Commissione ha espresso il seguente parere:

« La proposta del relatore di esprimere parere favorevole con osservazioni, ha ottenuto ugual numero di voti favorevoli e contrari, e non è stata perciò approvata. Il relatore, soffermandosi in modo particolare sull'articolo 9 del disegno di legge, aveva rilevato che, se è necessario rivedere le clausole delle convenzioni con le società concessionarie in relazione al notevolissimo aumento del costo del denaro, non è però giustificabile una garanzia assoluta dello Stato, che finisce con l'eliminare quasi ogni rischio imprenditoriale. Aveva altresì constatato che

un'accelerazione nella costruzione della rete autostradale, a cui non faccia riscontro una analoga accelerazione di altri settori, determinerebbe un notevole squilibrio nel sistema generale dei trasporti. Il relatore aveva quindi concluso proponendo di esprimere parere favorevole, purché fosse disposta la revoca della concessione, quando la garanzia statale si fosse resa necessaria per almeno due scadenze rateali.

Da parte dell'opposizione si era affermato che, in realtà, il provvedimento si traduce in un rilancio della politica autostradale, che contribuirà ad aggravare gli squilibri tra nord e sud, e si era lamentato l'eccessivo impegno finanziario a favore delle autostrade, in rapporto a quanto viene investito per le strade pubbliche, non a pedaggio ».

Onorevoli colleghi, avevo precedentemente formulato la proposta che, svolta la relazione, la discussione generale venisse rinviata ad altra seduta: ciò a causa della complessità dei problemi sollevati, anche al di fuori dello specifico oggetto del disegno di legge al nostro esame.

BERAGNOLI. Accogliendo da parte mia la sua proposta, vorrei però chiedere, signor Presidente, che la relazione testé svolta dall'onorevole Achilli venga stampata e distribuita, nel numero di almeno due copie per gruppo politico.

FRACASSI. Abbiamo tutti ascoltato, credo, con molta attenzione, l'ampia ed approfondita relazione dell'onorevole Achilli. Data la complessità e la delicatezza dei problemi che da essa emergono, vorrei chiedere che fosse presente, al dibattito che si svolgerà sul disegno di legge, il Ministro dei lavori pubblici.

RUSSO VINCENZO, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Assicuro l'onorevole Fracassi che mi farò interprete, presso il Ministro, della esigenza da lui manifestata.

BOTTA. Ho sentito che il Relatore ha accennato alla possibilità di collegare il problema delle concessioni autostradali non di

competenza del gruppo IRI, con quello della viabilità minore, richiamandosi ad una proposta di legge, da tempo presentata.

Vorrei pertanto pregare il Presidente di voler portare all'attenzione della Commissione la proposta di legge n. 1098, di cui sono primo firmatario, concernente le strade provinciali. Tale proposta è diretta a prolungare la validità della legge n. 181, venuta meno il 31 dicembre 1969; devo inoltre far osservare che essa trova già copertura finanziaria in ben due esercizi finanziari: quello per l'anno finanziario 1970 e quello per il 1971.

Chiedo dunque, se è possibile, che la discussione sulla proposta di legge n. 1098 venga effettuata al più presto, magari a lato di quella del disegno di legge n. 2116, oggi esaminato, al fine di prendere in considerazione anche il settore della viabilità minore, che in questo momento è totalmente fermo.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, sono stati sollevati diversi problemi, sia dall'onorevole Achilli, con la sua relazione, che da altri colleghi; tali problemi, anche se non formalmente attinenti col testo del disegno di legge al nostro esame, postulano la necessità di una valutazione globale. Nei limiti delle possibilità offerte dal Regolamento, si terrà perciò conto delle richieste avanzate sia dall'onorevole Botta che dagli altri colleghi, al fine di consentire una valutazione unitaria dei vari problemi, e certamente anche un più approfondito esame del disegno di legge n. 2116.

Il seguito della discussione del disegno di legge è pertanto rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 11,10.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO