

I.

SEDUTA DI GIOVEDI' 23 APRILE 1970

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GUERRINI GIORGIO**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,15.

PRESIDENTE. Desidero innanzi tutto rivolgere, a nome della Commissione e mio personale, un ringraziamento all'ingegner Fienga, direttore generale dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, e all'ingegner Monopoli, segretario del Comitato amministrativo dell'Azienda stessa, organo di coordinamento delle attività tecniche generali in relazione all'andamento del piano decennale di sviluppo, per aver accolto l'invito della Commissione a partecipare a questa seduta.

Onorevoli colleghi, con l'esposizione dell'ingegner Fienga ha inizio l'indagine conoscitiva promossa dalla nostra Commissione per l'approfondimento di due importanti problemi quali quelli costituiti dai trasporti nelle aree metropolitane e nel Mezzogiorno d'Italia.

Do la parola all'ingegner Fienga.

FIENGA, Direttore generale delle ferrovie dello Stato. Innanzitutto, desidero porgere al Presidente e a tutti gli onorevoli deputati componenti la X Commissione il mio deferente ossequio. Se mi è consentito, prima di iniziare una disamina particolare dei problemi che sono stati citati dall'onorevole Presidente, ritengo opportuno fare una panoramica generale della situazione dei trasporti, in modo che agli onorevoli deputati siano chiari i nostri programmi attuali e le nostre possibilità.

Dopo la ricostruzione ferroviaria, avvenuta alla fine degli eventi bellici, noi abbiamo assistito - in un periodo di circa 10-12 anni, cioè dal 1950 al 1962 - al manifestarsi di un notevole sviluppo del trasporto su gomma; a questo *boom* del trasporto su gomma ha corrisposto uno scarso interesse per i problemi ferroviari. Da ciò la conseguenza di un forte sviluppo del trasporto su strada e un modesto ammodernamento del sistema ferroviario che è uscito dalla ricostruzione con una situazione, dal punto di vista tecnico, certamente inferiore a quella del 1940.

È mancato anche un adeguamento amministrativo ferroviario alla nuova realtà del Paese.

Non dobbiamo infatti dimenticare che questa ricostruzione è stata fatta in fretta e sotto

l'assillo di uno stato di necessità. Inoltre, come ho già detto, dal 1950 al 1962 è venuto a mancare quell'ammodernamento, sul piano tecnico soprattutto, che sarebbe stato necessario per porre la nostra rete ferroviaria in una posizione di efficienza e di competitività nei confronti di altri sistemi di trasporto così come avveniva in altre reti ferroviarie (vedi reti ferroviarie della Francia, della Germania, del Giappone, eccetera).

Nel 1962 fu varato finalmente un piano decennale che prevedeva una spesa di 1.500 miliardi per la realizzazione di quei rinnovamenti non eseguiti negli anni precedenti, per il recupero delle manutenzioni arretrate (nel periodo di tempo antecedente al 1962 si era puntato tutto sullo sviluppo del trasporto automobilistico; il problema era stato visto soltanto sotto il profilo economico e non sotto il profilo delle esigenze di sviluppo e tecniche), per l'ammodernamento e per il potenziamento della rete.

Attualmente, l'importo stabilito dal piano decennale risulta impegnato per il 75 per cento; entro l'anno, questo importo sarà quasi totalmente impegnato.

È da tener presente, però, che questo piano ha perduto una consistente parte del suo valore, in quanto, dal 1962 - anzi dal 1961 anno in cui il piano fu predisposto - ad oggi vi è stato un graduale aumento dei costi. Questa differenza di valore è di circa il 30 per cento, il che equivale a circa 400 miliardi di lavori che non possono essere eseguiti. Si è inoltre manifestata una accentuazione del problema dei trasporti collettivi rispetto ai trasporti individuali. E il trasporto su strada ha messo in evidenza i propri limiti e le proprie possibilità. Da ciò la necessità di nuovi interventi che debbono anzitutto servire a coprire quella fetta di piano che si è perduta strada facendo; e che devono servire a continuare lo sforzo di ammodernamento e soprattutto di potenziamento della rete per sopperire anche alle nuove esigenze manifestatesi negli ultimi dieci anni. Abbiamo previsto, come azienda ferroviaria, tempestivamente, un raccordo con il piano decennale: il cosiddetto piano poliennale, di cui si è parlato sulla stampa e che è stato sottoposto dal dicembre scorso all'approvazione del

CIPE. Non si tratta altro che di una organica prosecuzione del piano decennale per coprire le nuove esigenze e quelle del piano decennale non potute realizzare. Questo nuovo piano prevede una spesa di 1.100 miliardi, con inizio nel 1972. Però è necessario che questo piano sia approvato assai prima della data di entrata in funzione, perché esistono tempi tecnici necessari per predisporre quanto necessario per poter poi realizzare le opere previste nel momento in cui si avrà l'autorizzazione. Lor signori sanno che uno dei gravi problemi di cui si parla spesso è quello dei cosiddetti residui passivi, vale a dire delle somme che restano congelate e non spese nei tempi previsti. I residui passivi sono il frutto di necessità tecniche e burocratiche per poter allestire i progetti e soddisfare gli adempimenti amministrativi prima di passare alla realizzazione delle opere. Nell'ambito ferroviario, i tempi tecnici sono dell'ordine di un anno e mezzo. È necessario quindi sapere, assai prima dell'inizio del piano, quando questo piano potrà entrare in vigore, in modo da preordinare gli strumenti necessari per partire dalla data in cui il piano diventa esecutivo. Ciò, ripeto, per eliminare l'inconveniente dei residui passivi, che portano ad un accantonamento di stanziamenti. Un punto fermo è dunque che il piano poliennale venga discusso e approvato subito e si possa sapere subito la data in cui entrerà in vigore, affinché anche le opere in corso non abbiano a subire soste o rallentamenti in rapporto alla loro prosecuzione. Il piano poliennale si incentra non solo sul completamento del piano decennale, ma anche - come ho detto - su alcune nuove esigenze sorte, in questi anni dello sviluppo del piano. Fra queste esigenze cito: il raddoppio della linea Genova-Ventimiglia e il raddoppio della linea adriatica, che non si possono completare perché mancano i fondi; il completamento del raddoppio della linea Catania-Messina, previsto in parte soltanto dal piano decennale. Riteniamo inoltre che si debba operare con maggiore incisività anche nei riguardi del raddoppio della linea Messina-Palermo. Questo per quanto riguarda alcune opere fondamentali che il piano prevedeva e che non abbiamo potuto eseguire.

Altra fondamentale esigenza è quella di dare soluzione al problema dei trasporti pendolari, problema che è scoppiato negli ultimi anni e che diventa un problema sociale di fondo. Nel piano poliennale sono previsti interventi per la soluzione di queste esigenze.

Altro tema da risolvere è quello della rapida comunicazione tra i porti e l'entroterra,

soprattutto per il movimento delle merci. Anche il problema del trasporto a mezzo *container* è vitale perché il trasporto ferroviario si sta trasformando e si deve trasformare in rapporto a quelle che sono le tecnologie più moderne e la containerizzazione è uno degli aspetti del prossimo futuro, per cui è necessario realizzare una serie di terminali e una serie di iniziative anche sul piano del materiale mobile, al fine di incentivare questo tipo di traffico, che sarà certamente quello dell'avvenire.

Altro problema da risolvere è quello dei traghetti. Poi vi è quello delle comunicazioni attraverso i valichi alcuni dei quali danno segni di fatica.

Questa serie di problemi di fondo sono recepiti dal piano poliennale e noi ci siamo preoccupati di impostare e studiare le relative iniziative.

Detto questo per sommi capi, vorrei anche considerare il problema dell'assetto dei trasporti nell'ambito metropolitano e regionale. Su questo argomento ho letto moltissimo, ma confesso che ho trovato molta confusione. Devo dire che la Azienda ferroviaria è in grado di risolvere il problema dei trasporti pendolari, purché abbia i finanziamenti per triplicare o quadruplicare alcune linee ferroviarie interessate dal trasporto pendolare stesso. È inconcepibile che si possa inserire un trasporto pendolare valido, con la caratteristica cioè di treni assai frequenti concentrati in determinate ore della giornata, su di una linea già impegnata per trasporti merci e per normali trasporti viaggiatori a lunga distanza. Occorre realizzare un dispositivo, adeguato a questo tipo di trasporto. Sulle linee principali non vi sono dei margini di potenzialità che possano consentire l'utilizzazione delle linee stesse per trasporti di tipo pendolare, frequenti ed efficienti; è pertanto necessario un intervento sul piano del potenziamento delle infrastrutture per realizzare degnamente questo servizio.

Non va poi dimenticato che un grande vantaggio della ferrovia è dato dal fatto che praticamente in quasi tutte le grandi città esistono più stazioni e quindi vi è la possibilità di far arrivare i pendolari in varie zone della città evitando concentrazioni in una sola stazione. Il problema del trasporto pendolare può essere risolto benissimo dall'azienda, a patto naturalmente che abbia i mezzi finanziari necessari.

Tuttavia questo problema è connesso ad un altro, cioè a quello del collegamento delle stazioni ferroviarie con un sistema metropo-

litano interno, che colleghi non soltanto i punti centrali della città, ma anche quelli periferici in corrispondenza dei luoghi di lavoro. Il problema del collegamento del sistema ferroviario con una rete metropolitana è anch'esso un problema di fondo, considerato che oggi non si realizza in questo settore un coordinamento efficiente.

In qualche caso può accadere che la linea ferroviaria non passi per i centri di raccolta degli operai; occorre allora esaminare - in rapporto alle distanze - l'opportunità che la linea metropolitana arrivi fino a quei centri oppure occorre costruire un'apposita linea ferroviaria che raggiunga questa località. In sostanza la ferrovia ha già gli strumenti necessari per risolvere il problema dei pendolari, problema però che è connesso al coordinamento con quello delle metropolitane, dei trasporti extra-urbani, e del trasporto in superficie. Occorre perciò che si crei un ente, o un organo che coordini queste attività e le renda interdipendenti e funzionali e realizzi soluzioni ottimali ai fini del loro massimo rendimento. La Regione dovrebbe subito organizzarsi per creare un ente che presieda l'attività dei trasporti, in primo luogo sul piano del coordinamento, con inserimento anche dei rappresentanti delle ferrovie dello Stato, e poi sul piano della progettazione generale e della gestione. Le unità regionali di trasporto dovrebbero cioè coordinare i trasporti metropolitani, i trasporti in superficie, i trasporti ferroviari pendolari e i trasporti extra-urbani. Penso che l'ente regione possa dare una valida soluzione a questo problema perché oggi (tranne forse Milano, che è la provincia più organizzata) la programmazione regionale lascia assai a desiderare. Insisto sulla necessità del coordinamento, altrimenti si potrebbe arrivare al paradosso che i viaggiatori portati in corrispondenza di una determinata stazione cittadina non trovino poi i mezzi per arrivare sul posto di lavoro. In grandi città come Roma, Milano ecc. spesso molte stazioni satelliti non possono essere utilizzate proprio perché mancano metropolitane e trasporti in superficie efficienti, e qualunque intervento si faccia rimane lettera morta o quasi, appunto perché ciascuno vede i problemi dal suo punto di vista e manca un organo di coordinamento e di propulsione.

Un altro problema che l'Ente regionale trasporti dovrebbe affrontare è quello dei rami secchi ferroviari. Abbiamo infatti quasi 5 mila chilometri di linee, molto passive, che disimpegnano un traffico minimo (circa il 6-7 per cento del traffico nazionale), e quindi

presentano un bilancio economico assolutamente non valido. L'Azienda si trova quindi di fronte ad una scelta, scelta che non può che essere quella di eliminare la parte più passiva del servizio, cioè quello viaggiatori e di sostituirlo con altro servizio su gomma; ma per mettere in esercizio automezzi, occorrono strade che spesso non ci sono, e questo è problema di competenza del Ministero dei lavori pubblici, che ha altri programmi e altre priorità che non possono essere subordinate alle nostre. Penso che l'ente regione possa risolvere il problema anche dei rami secchi il quale problema malgrado i nostri continui richiami non è ancora stato affrontato sul serio. Sulla necessità di provvedere sono tutti d'accordo, in linea generale. Sul piano particolare vi è ancora l'accordo, purché i singoli casi non interessino i rispettivi collegi.

DAMICO. La polemica si accentra sul fatto che si tratti realmente di rami secchi, non sulla loro appartenenza a questo o a quel collegio elettorale.

FIENGA, Direttore generale delle ferrovie dello Stato. La seconda parte della critica è questa: il ramo è secco o non è secco? Basta esaminare il bilancio. Noi non abbiamo mai detto, mai sostenuto, di voler smantellare la linea ferroviaria ramo secco. Abbiamo invece detto che il servizio viaggiatori sul ramo secco è del tutto antieconomico e irrazionale, perché il trasporto ferroviario è squisitamente di massa, e se il numero di persone da trasportare è esiguo, assai meglio conviene provvedervi mediante un altro mezzo più economico e valido rappresentato appunto dal trasporto su strada. Il trasporto merci rimane in piedi in ogni caso e nessuno pensa di abolirlo, potendosi in ogni caso provvedere a potenziarlo, in rapporto alle future eventuali esigenze crescenti, derivanti dai nuovi insediamenti industriali.

Ovviamente far circolare sulle rotaie decine e decine di tonnellate di vagoni per trasportare poche persone non risponde ad un principio economicamente valido.

Certo, il problema dei rami secchi va studiato anche in rapporto al programma di sviluppo della zona in cui il ramo secco si trova. Per l'appunto essi sono più numerosi laddove si riscontra una maggiore carenza di strade di vie di comunicazione, per cui a volte rappresentano l'unico mezzo di trasporto messo a disposizione dei cittadini, e di questo va tenuto conto.

Si tratta di problemi che, nell'ambito dell'ente regionale, potranno essere esaminati ed approfonditi al fine di giungere a scelte meditate e quindi valide. Infatti dalla regione tutti i problemi economici e di sviluppo potranno essere meglio approfonditi, cosa che non può avvenire sul piano nazionale (o almeno è molto difficile).

Un altro aspetto che dovrà essere approfondito dalla unità regionale coordinante tutti i trasporti, è la presenza di alcune linee che per la loro ubicazione e per il modo in cui sono state progettate non consentono che velocità minime ormai abbondantemente superate. Ci si domanda infatti se ai tempi nostri sia ancora possibile mantenere in piedi rami ferroviari con curve aventi raggio di 200 metri. Purtroppo oggi per molte di queste ferrovie non si fa niente, e le cose peggiorano; ci si dovrebbe decidere una buona volta: o eliminare questi rami secchi assolutamente superati nelle loro caratteristiche tecniche, o rimodernarli completamente rendendoli efficienti. Ma in tale seconda ipotesi occorrerebbero investimenti ingenti.

Passando al Meridione, non v'è dubbio che esso è in qualche modo sacrificato e non v'è dubbio che è necessario intervenire con impegno sulle linee meridionali. Per ora l'ammodernamento della linea Battipaglia-Reggio Calabria è l'unico provvedimento notevole previsto dal piano; l'opera sarà completa il prossimo anno, almeno così speriamo (non ci vogliamo illudere, perché sappiamo come è stata finanziata e con quanti sussulti è andata avanti), ed avremo così una linea veramente moderna ed efficiente. A parte questa linea però, necessitano urgentemente di ammodernamenti e potenziamenti la linea ionica, la trasversale, la adriatica (che sta sempre di più diventando il surrogato indispensabile della tirrenica), le linee della Sicilia, della Sardegna ed i traghetti. Anche per i traghetti sono necessarie iniziative pur in presenza delle nuove supernavi (l'ultima è uscita pochi giorni fa) che fanno sì che almeno per due anni e mezzo ancora il problema del traghetto possa essere affrontato senza apprensione. Abbiamo comunque già ordinato un'altra supernave che sarà pronta proprio allo scadere del 1972, quando cioè prevediamo che si ripresentino alcune difficoltà.

Per quanto in particolare riguarda i traghetti della Sicilia, devo dire che ci siamo - purtroppo - lasciati condizionare dal famoso problema del ponte sullo Stretto. Nel 1962-63 si parlava di questo problema, ed

anche io, per essere sincero, ritenevo che fosse un problema all'ordine del giorno da decidersi comunque, entro il 1970. Invece per molti motivi esso si è trascinato, condizionando tutti i nostri programmi. Fino al 1980 siamo in grado, con interventi di potenziamento della flotta, ed anche organizzativi, di affrontare il traffico e risolvere il problema del traghettamento; però dal 1980 in poi saremo di nuovo in crisi. Abbiamo studiato a fondo la questione e creato competenti commissioni di studio ed è risultato che nel 1975 al più tardi dovremo sapere con precisione cosa si dovrà fare, perché abbiamo bisogno di almeno cinque anni di anticipo per organizzare su nuove basi il problema dei traghetti, dal momento che le invasature esistenti non bastano più e che come sapete, Messina non vuole la costruzione di nuove invasature, perché intende utilizzare il porto soprattutto per fini commerciali, e non per ulteriori traghetti.

Non essendo materialmente possibile allargarci ancora a Messina, ci dobbiamo spostare in altre località. Si dovrebbero allora costruire nuove attrezzature con sistemi diversi di carico e scarico. Da ciò la necessità di trasformare la flotta e gli impianti fissi ed impostare tempestivamente il problema per poter fronteggiare la situazione per lungo tempo con l'impegno di alcune centinaia di miliardi.

Al più tardi nel 1975, noi dobbiamo dunque sapere cosa fare perché non possiamo attendere oltre. Ecco perché l'attraversamento stabile dello Stretto costituisce un problema di fondo che condiziona tutte le future scelte. È da auspicare che questo problema venga affrontato in modo veramente realistico, nel senso che se alcune cose non possono essere fatte, si deve avere il coraggio di dirlo, in modo da poter esaminare se esistono altre soluzioni valide. Comunque, è necessario fare presto, altrimenti si corre il rischio che la Azienda lasci le cose come stanno in attesa di una soluzione, ponte o galleria che sia, oppure si attrezzi con una nuova flotta e con nuovi impianti, con una eventuale duplicazione di spesa.

A tutto questo deve essere aggiunto il fatto che le linee siciliane hanno bisogno di essere ammodernate e potenziate; vi sono necessità sul piano dei tracciati, dei raddoppi e delle elettrificazioni. I nostri progetti prevedono questi ammodernamenti, ma sarà necessario il piano poliennale per dare l'avvio, in quanto i fondi del piano decennale non consentono di eseguire i lavori necessari.

Chiedo scusa se mi sono dilungato nella mia esposizione, ma ho ritenuto necessario fare una panoramica della situazione. Sono a disposizione ora per tutte le eventuali domande che gli onorevoli deputati vorranno porre.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ingegner Fienga per la sua esposizione. Vorrei raccomandare agli onorevoli colleghi di porre delle domande brevi e precise che consentano delle risposte altrettanto brevi e nello stesso tempo approfondite.

Gli onorevoli colleghi che desiderano porre delle domande ne hanno, quindi, facoltà.

GUGLIELMINO. L'ingegner Fienga ha accennato ad un futuro piano poliennale che comporta una spesa di 1.100 miliardi. Da questo importo, però, dovrebbero essere stralciati circa 400 miliardi per far fronte ai maggiori costi verificatisi nel corso di attuazione del precedente piano decennale. Rimarrebbero, quindi, circa 700 miliardi effettivi; di questa somma - ha detto ancora l'ingegner Fienga - il 40 per cento dovrebbe essere destinato per interventi nel Mezzogiorno d'Italia. Si tratterebbe, pertanto, di circa 280 miliardi destinati all'ammodernamento ed al potenziamento di tutta la rete ferroviaria del Mezzogiorno; in questa somma che si prevede di impegnare dovrebbe essere anche compreso il grosso problema costituito dai collegamenti sullo Stretto di Messina.

Ora, in rapporto all'attuale ritmo di incremento della mobilità delle persone e alle previsioni di incremento della mobilità delle merci, un investimento di 280 miliardi fino al 1977, è sufficiente per far fronte alla situazione? Siamo in grado di dare una risposta positiva alle prevedibili nuove esigenze che si manifestano nel Mezzogiorno ed in Sicilia?

Si è detto che nel 1980 saremo in crisi per quanto riguarda il problema dei traghetti: io ritengo che ciò avverrà molto prima. Dobbiamo tenere presente che le attuali strutture del porto di Messina non sono assolutamente sufficienti (vi è il problema molto importante delle banchine: il 10 per cento di esse è occupato dall'amministrazione ferroviaria, il 30 per cento dalla base navale, il 60 per cento è destinato alle attività commerciali del porto). Sono necessarie, quindi, delle profonde e radicali modificazioni (da qui la responsabilità del Ministero) e non soltanto dei nuovi traghetti.

Desidero sapere, quindi, lo ripeto, come un investimento di soli 280 miliardi possa garantire lo sviluppo necessario.

FIENGA, Direttore generale delle ferrovie dello Stato. Vorrei precisare all'onorevole Guglielmino che è nostra abitudine parlare su basi assolutamente concrete e che i nostri piani sono assolutamente realistici. L'Azienda ha per le opere extra bilancio una sua potenzialità di realizzazione di circa 200 miliardi l'anno; questa potenzialità può essere utilizzata in pieno soltanto alla condizione che si faccia presto a dire che cosa deve essere fatto.

I quattrini certamente non sono sufficienti per tutto; questo piano prevede la spesa di 1.100 miliardi calcolata prima dei rincari in atto (il piano stesso dovrebbe essere quindi rivisto prima dell'approvazione da parte del Parlamento per l'adeguamento ai maggiori costi) da ripartirsi in cinque anni: si avrebbe, quindi, un impegno di 200 miliardi all'anno. Questa è una potenzialità esecutiva che noi possiamo garantire, e non possiamo promettere delle cose e poi non mantenerle. Noi abbiamo la sicurezza di poter fare queste cose nei cinque anni: se cominciamo subito a progettare, nel 1977 questo piano potrà avere ultimazione. Abbiamo fatto un piano poliennale perché non sappiamo se il Parlamento approverà il nostro preventivo, che per ora si basa su cinque anni di lavoro o sei al massimo, ma certo dopo questo piano ne occorrerà un altro. Il nostro è un Paese in continuo sviluppo e questo piano non risolverà il problema definitivamente, ma è un piano sufficiente per affrontare le grandi lacune esistenti e per affrontare i problemi che si profilano nell'immediato futuro. Il piano ha carattere di urgenza ed è indifferibile: prima si approva e prima si colmano le lacune. Se si va ancora avanti nel tempo, questo piano diventerà tardivo. In Francia le linee quadruplicate sono frequenti; in Germania lo stesso; mentre noi abbiamo la Genova-Ventimiglia ancora con un solo binario: siamo ancora con impostazioni di tipo superato. Ora abbiamo impostato il problema della Roma-Firenze, al fine di potenziare e realizzare in modo moderno il quadruplicamento della linea. Il problema ferroviario, purtroppo, è stato trascurato dal 1950, ma ora torna con nuova urgenza e perciò abbiamo impostato il piano poliennale di 1.100 miliardi. Certamente il ritorno al treno (soprattutto per le merci) porterà l'esigenza di ulteriori potenziamenti. Noi

riteniamo comunque che con questo piano si possa garantire il traffico nell'ambito dei prossimi sette o otto anni.

Circa il problema dello Stretto, convengo con lei, onorevole Guglielmino, che nel 1980 le attuali attrezzature saranno completamente insufficienti. Lei saprà però che sono state ordinate tre supernavi. L'Azienda ha inoltre in programma - in sussidio al traghetto - un trasporto containerizzato via mare da Catania a Reggio Calabria, senza cioè utilizzare e per alleggerire proprio Messina, in quanto le invasature del porto e le navi traghetto non saranno più sufficienti. Quindi saranno due i sistemi che dovranno servire per il trasporto ferroviario dalla Sicilia al continente: uno quello attuale e l'altro containerizzato e sussidiario che drenando a monte il traffico della Catania-Messina alleggerirà il traghetto di Messina, ma alleggerirà anche la linea ferroviaria Catania-Messina la cui potenzialità durante i lavori di raddoppio (che metteranno in soggezione la linea) calerà notevolmente. Comunque intorno al 1980 il traghetto Messina-Villa San Giovanni arriverà ad un punto critico.

ALESSANDRINI. Desidero manifestare il mio apprezzamento per la chiarezza della relazione e dell'esposizione dell'ingegner Fienga in ordine alla situazione dell'Azienda ferroviaria nel campo dei trasporti. Tuttavia nella relazione predisposta dalla Direzione generale dell'Azienda si nota una certa contraddizione tra la prima parte più ampia e la seconda parte meno ampia, forse dovuta alla impostazione del questionario predisposto dalla nostra Commissione.

Concordo comunque con quanto è stato detto in ordine alla necessità di un coordinamento globale dei trasporti in superficie e sotterranei, cercando di eliminare le interferenze che rendono farraginosi anche gli sforzi di coloro che mettono tutta la buona volontà per arrivare a soluzioni concrete.

Dai programmi ferroviari appare comunque un dato certo; che impiegare più intensamente le ferrovie dello Stato nel movimento al servizio dei pendolari è difficilmente possibile se non si provvede con massicci investimenti. Non sarebbe il caso di avere un'idea più precisa dell'entità di questi investimenti? È stato fatto un programma organico? Non è opportuno studiare contemporaneamente eventuali soluzioni alternative e fare un bilancio benefici-costi delle differenti soluzioni tecniche?

Inoltre sarebbe interessante sapere, a proposito dei doppiati di investimenti di infrastrutture, se le linee ferroviarie sulle quali si sono registrati maggiori incrementi di traffico sono anche le linee sulle quali, in parallelo, si sono sviluppati i più alti incrementi del traffico su strada. Sull'asse Milano-Roma-Napoli e sull'asse Torino-Milano-Venezia-Trieste, nonché sulla linea Adriatica (cioè lungo le direttrici in cui sono stati realizzati o sono in corso di realizzazione importanti progetti autostradali) le ferrovie hanno registrato una diminuzione di utilizzazione della loro rete, o viceversa è avvenuto il contrario? In altri termini, le linee in cui la rete ferroviaria è oggi saturata non corrispondono anche alle relazioni sulle quali la rete viaria è fortemente utilizzata ed in qualche caso anche essa saturata?

FIENGA, *Direttore generale delle ferrovie dello Stato*. Mi ero già accorto di aver dimenticato di accennare a questo problema di fondo. Il problema dei trasporti comincia a diventare un problema nazionale, perché aumentando il benessere, gli insediamenti industriali e quindi la mobilità delle persone e delle cose, il problema del trasporto si impone non solo come necessario ma come condizionante le attività legate ai traffici industriali e commerciali. Si tratta quindi di un problema che dovrebbe essere posto a monte e risolto organicamente (non tappando le falle volta per volta), in modo che i trasporti si possano prevedere e costruire tempestivamente le infrastrutture onde lo sviluppo industriale e commerciale possa realizzarsi liberamente. Infatti occorre un lungo periodo di tempo per realizzare queste infrastrutture, molto più lungo di quello necessario per un insediamento industriale: per evitare disfunzioni è quindi necessario impostare questi due problemi organicamente e tempestivamente. In questi decenni è stato dato un incremento notevole alla soluzione dei problemi del traffico turistico individuale e automobilistico, ma il trasporto collettivo è stato trascurato, soprattutto il trasporto ferroviario, che è il mezzo principe, più sicuro e più razionale per risolvere il problema del trasporto di massa.

Per trasporto ferroviario intendo anche quello metropolitano, poiché la metropolitana è una ferrovia sotterranea; ed è strano che nel nostro paese questi due settori, che devono integrarsi a vicenda, siano di competenza di organi di Stato diversi. In altri paesi spesso la stessa Società che gestisce la fer-

rovia gestisce anche la metropolitana e il servizio su strada o comunque è compartecipe di questa attività: con ciò automaticamente si realizza il coordinamento senza creare conflitti di competenza.

Su un piano ancora più generale, vorrei dire che, man mano che aumenta il benessere e il processo economico avanza, si assiste al fatto che nessun mezzo di per sé può risolvere il problema del trasporto. L'aereo, perfezionandosi, aumenta le sue dimensioni per arrivare al trasporto di massa; si ha quindi un cospicuo afflusso di persone in breve tempo negli aeroporti; persone che devono essere trasportate poi rapidamente verso i centri cittadini; ne deriva un trasporto di massa conseguente al traffico aereo, e quindi la necessità di un trasporto su rotaia che assolva a questo servizio complementare. Vi è dunque complementarità tra aereo e metropolitana, tra aereo e ferrovia.

Lo stesso fenomeno si verifica per il trasporto ferroviario rispetto al trasporto stradale: la ferrovia deve percorrere certi itinerari, ma occorre anche un trasporto capillare su strada. Pertanto il problema del trasporto con i vari sistemi si risolve soltanto con una integrazione dei mezzi tra loro. L'esigenza del trasporto diviene sempre più incalzante e pressante nella società moderna; arriveremo al punto che il problema del trasporto condizionerà persino, in certo senso, la libertà del cittadino. I cittadini devono essere liberi di operare là dove lo ritengano opportuno, devono potersi muovere secondo le loro esigenze, senza essere condizionati dalla disponibilità di un mezzo di trasporto proprio. Lo Stato deve garantire questa esigenza elementare del trasporto per tutti, a prezzi accessibili e con sicurezza assoluta. Ecco quindi che il trasporto collettivo, divenendo elemento atto a tutelare e garantire l'attività del cittadino, diventa un fatto sociale, un'esigenza collettiva che scavalca persino la esigenza economica e industriale. Quindi quello dei trasporti è un problema sociale, che diventa sempre più acuto man mano che il processo di aumento del benessere avanza.

Anche il problema del tempo libero è legato a quello dei trasporti: non ha senso infatti creare lunghi tempi liberi se poi creiamo anche tempi lunghi per recarsi sul posto di lavoro. Bisogna creare sistemi di trasporto accessibili affinché il tempo libero possa veramente essere utilizzato a fini di svago. A parte poi il fatto che c'è la tendenza alla concentrazione in determinate ore del giorno ed in alcuni periodi dell'anno, per cui è evi-

dente l'esigenza di creare sistemi di trasporto rapidi e di massa. Concentrazione significa trasporto di massa, ed allora ecco che si deve ricorrere ancora una volta al treno, ad un treno che deve compiere però ancora parecchi passi in avanti per diventare un treno veramente moderno.

BATTISTELLA. Il treno di oggi ha scoraggiato l'utente.

FIENGA, *Direttore generale delle ferrovie dello Stato*. Noi oggi paghiamo gli errori compiuti nel passato quando non si è creduto nel treno, cosa che invece hanno fatto altri paesi che oggi sono all'avanguardia. Noi dobbiamo migliorare la velocità, la sicurezza e aumentare la potenzialità di molte linee: tutte cose che non possiamo pensare di realizzare subito, non appena cioè si è capito che cosa dal treno si può ottenere. Oggi ci vengono richiesti molti treni e noi facciamo tutti gli sforzi possibili, ma gli anni perduti per errori di impostazione restano.

Un altro grosso problema come ho detto è il coordinamento tra ferrovia, strade ed aerei. È inutile parlare di nuovi aeroporti se contemporaneamente non si pensa a come trasportare in breve tempo le grandi masse, le masse che affluiscono agli aeroporti.

Mi è stato chiesto se abbiamo un programma per il trasporto pendolare, e quanto verrà a costare. Il piano pluriennale prevede alcune iniziative in merito; in quanto al costo completo non lo ricordo con precisione in questo momento, ma penso sia dell'ordine di 150-200 miliardi. Stanziamenti sono previsti per la soluzione di questo problema, soluzione che potrebbe secondo taluni anche consistere nel prolungamento di linee metropolitane in maniera da interessare i bacini di raccolta del traffico pendolare. Una soluzione del genere non sarebbe però razionale perché non bisogna dimenticare che il trasporto pendolare si concentra in poche ore della giornata e la infrastruttura verrebbe in tal modo scarsamente utilizzata il che invece non avviene quando la linea fa parte del sistema ferroviario che può utilizzare i periodi di minor traffico per il servizio ferroviario viaggiatori e merci a lunga distanza.

Venendo agli investimenti, i problemi che ci si pongono sono diversi e di varia natura. Non si discute, per esempio, la utilità delle autostrade che hanno dato un apporto positivo soprattutto al traffico individuale e turistico: semmai il problema è di vedere fino

a che punto certi investimenti (in un paese come il nostro non dotato di risorse infinite) siano prioritari e fino a che punto sia utile potenziare un determinato settore rispetto ad un'altro. Questo mio è solo un invito a una meditazione sui paragoni e sulle scelte da fare. Per quanto riguarda gli investimenti nelle infrastrutture bisogna cioè essere lungimiranti e coerenti, soprattutto in un paese non ricco come il nostro, dove le risorse sono quelle che sono. Spesso la strada e la ferrovia si fanno concorrenza, mentre le soluzioni ottimali si trovano coordinando le iniziative.

ZUCCHINI. La prima domanda che intendo farle, ingegner Fienga, verteva sui pendolari, per cui indirettamente ho già ottenuto la risposta dal suo ultimo intervento.

La seconda domanda che desidero farle e la seguente: Di recente si è approvata una legge che stanZIA 200 miliardi per la direttissima Roma-Firenze adducendo motivi di tempi di percorrenza tra Roma e Milano. Il Ministro Gaspari parlando della questione con una delegazione del comune di Fiesole ebbe modo di asserire che con un terzo della spesa stanziata per detto tronco ferroviario, investito nella linea tirrenica Roma-Milano, si sarebbero ottenuti gli stessi tempi di percorrenza, con una economia netta di 140 miliardi. Ella ingegner Fienga, è dello stesso parere?

PRESIDENTE. Vorrei richiamare l'attenzione sul fatto che la Commissione non sta conducendo un'indagine sulle ferrovie dello Stato, ma sui trasporti pubblici e privati.

ZUCCHINI. Vorrei domandare all'ingegner Fienga se non trova che il divario sia troppo forte tra quanto rimane da fare e quanto esiste nel Mezzogiorno. Non dimentichiamo, infatti, che esistono 1.840 chilometri di linee a semplice binario (si tratta di linee fondamentali), 1.747 di linee secondarie con un unico binario e che vi sono 1.679, cioè un settimo dell'intera rete ferroviaria, che non è elettrificato. Non sembra, quindi, all'ingegner Fienga che vi sia un squilibrio nel rapporto investimenti-esigenze? E non è da dimenticare che questo problema riguarda una parte soltanto della penisola.

Si è detto che per circa dieci anni vi è stato un certo disinteresse nei confronti dei problemi delle ferrovie; ora, in considerazione del fatto che l'aeromobile sta attraversando una notevole fase di sviluppo e che si stanno creando delle società per la produzione di mezzi aerei da destinare ai trasporti su brevi

distanze, non ritiene l'ingegner Fienga che ciò possa dare inizio ad una nuova fase di disimpegno nei confronti dei trasporti ferroviari, specialmente quando questa produzione sarà entrata in pieno sviluppo?

FIENGA, *Direttore generale delle ferrovie dello Stato*. Il problema relativo agli aeromobili è da considerare anche sotto il punto di vista del trasporto dei passeggeri dagli aeroporti ai centri cittadini. Si parla, addirittura, di effettuare questo trasporto a mezzo di elicotteri; non so se questo potrà realizzarsi. Può darsi che qualche aspetto del problema potrà anche essere risolto in questo modo, ma non dobbiamo dimenticare che il problema di fondo è costituito dal fatto che ormai il trasporto aereo si sta trasformando in trasporto di massa. Ora, se nel giro di pochi minuti arrivano all'aeroporto mille persone, quale mezzo può realizzare il trasporto di queste persone dall'aeroporto stesso al centro cittadino? Ritengo che non possa essere che un mezzo con guida vincolata su sede propria, cioè su binario; quindi, abbiamo bisogno di treni e di metropolitane. Il problema deve essere visto in prospettiva, cioè in relazione a quanto accadrà fra dieci e quindici anni.

Ripeto, il trasporto aereo si va trasformando in trasporto di massa in conseguenza dell'aumentata mobilità delle persone; ma esiste anche alla base il problema di trasportare queste persone dall'aeroporto al centro cittadino, ed io non vedo altro mezzo che quello costituito dal treno o dalla metropolitana che in definitiva non è che un treno in sotterraneo.

ZUCCHINI. L'aereo può rappresentare una minaccia al treno sul piano concorrenziale?

FIENGA, *Direttore generale delle ferrovie dello Stato*. Non lo ritengo possibile, perché ognuno di questi mezzi ha un suo ottimale raggio d'azione. È chiaro che se per coprire 500-600 chilometri (Roma-Milano) il treno impiegasse soltanto quattro ore, il problema sarebbe risolto a favore del treno. Questo è quanto sta ora avvenendo in Giappone, dove si è verificato un notevole calo nel trasporto aereo. Ogni mezzo ha una sua distanza ottimale, la quale varia in rapporto al progresso del mezzo tecnico. L'aereo non può certamente arrivare al centro cittadino, ma, anzi, da questo deve spostarsi sempre di più, in quanto con l'entrata in funzione di nuovi aerei si accentua l'altro importante problema costituito dall'aumento notevole dei rumori da

questi provocati. Occorre quindi un altro mezzo che provveda al trasporto in città. Da ciò i tempi morti determinati con il trasporto aereo; la ferrovia ha invece il grosso vantaggio di eliminare questi tempi morti, in quanto provvede al trasporto da un centro cittadino all'altro.

L'aumento del benessere porta ad un aumento della mobilità e, quindi, ritengo che vi possa essere posto sia per l'uno che per l'altro mezzo di trasporto. La condizione essenziale per le ferrovie è però costituita dal fatto che esse debbono essere ferrovie moderne cioè comode e veloci, nonché sicure.

ZUCCHINI. Vorrei fare una domanda specifica che riguarda la linea Roma-Milano, via Fornovo.

FIENGA, *Direttore generale delle ferrovie dello Stato*. Conosco benissimo il problema, anche per i contatti che ho avuto. Per questo progetto vi sono due diverse impostazioni: una di queste prevede l'ammodernamento della linea Parma-Fornovo-Livorno in funzione sostitutiva della direttissima Roma-Firenze.

Debbo precisare che questa impostazione è errata. Così facendo, si potrebbe andare da Roma a Milano, direttamente utilizzando la tirrenica e poi la trasversale pontremolese. Il problema, invece, è quello di servire anche Firenze e Bologna oltre che Milano. L'attuale Roma-Firenze è arrivata al limite di saturazione; nei periodi di punta (festività natalizie e pasquali, per esempio) si verificano notevoli congestioni e ritardi. È necessario, quindi, realizzare un quadruplicamento di questa linea e il problema consisteva nello scegliere la posizione degli altri due nuovi binari. O passarli vicino a quelle esistenti dell'attuale Roma-Firenze oppure realizzare un nuovo moderno tracciato. La soluzione che è stata scelta accorcia il percorso di circa 60 chilometri, e per la sua modernità di costruzione costituisce veramente un tracciato studiato con visione lungimirante.

L'attuale linea, ha curve con raggio anche di trecento metri, con velocità che spesso non superano gli 85-90 chilometri orari. Ovviamente dovendo realizzare una quadruplicazione, abbiamo studiato una nuova linea con caratteristiche moderne per altro, collegata in più punti con la vecchia linea, onde attuare un sistema di quattro binari fra loro interconnessi per realizzare soluzioni ottimali ai fini dell'esercizio. Ciò comporterà anche un ammodernamento della linea attuale, allo sco-

po di eliminare le curve strette, che pongono tale linea in condizioni di difficoltà. In definitiva si tratta di due problemi diversi: l'uno è il quadruplicamento della Roma-Firenze, l'altro riguarda l'ammodernamento della pontremolese che dovrà esser fatto, ma che è meno urgente del primo.

SCIATANATICO. Lei, ingegner Fienga, nella sua introduzione, ha accennato alla situazione assurda della trasversale Napoli-Foggia, con considerazioni poco confortanti. Queste considerazioni prendono corpo dando uno sguardo all'allegato n. 2 della relazione predisposta dalla sua direzione generale. Si può dire che non sia stato fatto molto nel territorio cui l'allegato si riferisce. È quindi lecito chiedersi quali criteri il ministero segua nella scelta delle priorità, per realizzare il programma generale, sia pure in funzione dei mezzi finanziari disponibili. Da quanto è dato vedere, ci sembra - sottolineo ci sembra - che il ministero non abbia destinato al Mezzogiorno la percentuale dei suoi investimenti che la legge prevede. Sotto questo profilo non possiamo constatare l'esistenza di una evidente ed efficace collaborazione del ministero allo sviluppo del Mezzogiorno. L'accesso alle regioni più meridionali è in parte realizzato con linee a un binario (Ancona-Foggia, Napoli-Foggia). Poli industriali come Bari, Taranto e Brindisi sono collegati con linee a un binario.

FIENGA, *Direttore generale delle ferrovie dello Stato*. L'azienda ottempera nella maniera più esatta all'obbligo, derivante dalla legge del piano decennale, di destinare cioè il 40 per cento degli investimenti allo sviluppo del Meridione; l'osservanza di tale obbligo viene notificata agli organi di controllo della programmazione, i quali ci chiedono sistematicamente non solo i dati, ma anche la loro giustificazione e inoltre il Consiglio di amministrazione delle ferrovie dello Stato, quando deve approvare delle opere, pretende l'aggiornamento e l'osservanza di queste percentuali. C'è da dire che la legge avrebbe potuto indicare anche una diversa partecipazione, perché, se la volontà politica è quella di destinare tutto al Meridione, spetta al Parlamento esprimere questa volontà, non all'Azienda, che deve esaminare i vari problemi sul piano della efficienza aziendale e della osservanza della legge.

Diverso è il problema sociale, più vasto, di incrementare il trasporto nelle aree depresse, dove il traffico è ancora oggi modesto e

dove probabilmente non si giustificerebbe un investimento massiccio sul piano delle esigenze tecniche, ma solo sul piano promozionale e delle esigenze sociali.

SKERK. Vorrei sottolineare che non sempre gli investimenti e i grandi ammodernamenti portano a dei risultati proficui. Questi provvedimenti cozzano, in Italia, con leggi doganali talmente antiquate che spesso volte creano dei gravi intasamenti di traffico ai confini. Vale come esempio il caso del confine con la Jugoslavia.

Bisogna, perciò, cominciare a considerare anche il problema dell'arretratezza delle nostre leggi doganali.

FIENGA, *Direttore generale delle ferrovie dello Stato*. Il problema dello snellimento del traffico ferroviario è intimamente legato al problema doganale. Abbiamo le leggi doganali più antiquate d'Europa e quando, in sede internazionale, discutiamo di problemi ferroviari, spuntano come funghi i vari esperti delle altre ferrovie a ricordarci l'esistenza di queste nostre leggi doganali vecchie e superate.

C'è, tuttavia, un progetto di legge che delega al ministero competente l'ammodernamento delle disposizioni attualmente vigenti in materia doganale. Noi compiamo sforzi notevoli per collaborare e raccomandare continuamente lo snellimento delle operazioni doganali del traffico ai confini.

BIANCHI GERARDO. Desidero ritornare sulla questione del coordinamento urbanistico fra città e ferrovia. Forse, signor Presidente, sarebbe stato meglio sentire contemporaneamente all'ingegner Fienga anche un rappresentante del ministero dei lavori pubblici, perché quando si parla di snellimento e di maggiore rapidità dei servizi di trasporto si parla non solo di treni e di metropolitane, ma anche di parcheggi, di stazioni e di strade di collegamento con stazioni ed aeroporti, che rientrano nella sfera di competenze del ministero dei lavori pubblici. Bisogna dunque vedere quali possibilità esistono di realizzare collegamenti più rapidi, in relazione anche allo sviluppo industriale e alle necessità che ne derivano.

Forse conviene spostare le grandi stazioni capolinea di lunghi percorsi e sostituirle con stazioni di metropolitane e di treni pendolari.

Nella relazione inviata dalla direzione generale dell'Azienda autonoma ferrovie dello

Stato è scritto: « I trasporti ferroviari propriamente detti, per le proprie peculiari caratteristiche, non sono adatti a svolgere servizi di tipo metropolitano, anche se eccezionalmente le ferrovie dello Stato in taluni casi si sono assunte l'esercizio di servizi del genere (metropolitana di Napoli, servizio a carattere metropolitano a Genova) ».

Nel brano che ho letto vi è una diversa valutazione degli elementi tecnici; tuttavia io sono d'accordo con ciò che lei ha detto nella sua esposizione orale.

FIENGA, *Direttore generale delle ferrovie dello Stato*. Nell'attuale assetto, le metropolitane sono autonome, non hanno nulla a che fare con le ferrovie e hanno amministrazione separata. Spesso oggi le metropolitane rappresentano un sistema non coordinato con quello delle ferrovie. Occorre comunque dire che non bisogna pensare di inserire il servizio metropolitano nel servizio ferroviario, utilizzando cioè le linee ferroviarie per attuare un servizio metropolitano. Il servizio metropolitano ha sue caratteristiche: treni frequenti a distanza di tempo ravvicinata, treni a velocità costante, treni che si seguono con le medesime modalità e che riempiono lo spazio delle 24 ore. Non rimane spazio per il servizio ferroviario, se si vuole attuare un buon servizio metropolitano. Quando si vuole realizzare contemporaneamente il servizio ferroviario e quello metropolitano si finisce per far male entrambi, come avviene nella metropolitana di Napoli, nella quale si vogliono inserire treni veloci insieme a quelli metropolitani. È probabile che negli anni futuri questo servizio metropolitano andrà scadendo sempre di più per il fatto che la linea dovrà servire sempre più il traffico ferroviario vero e proprio a mano a mano che crescerà il numero dei treni che andranno verso Napoli dal nord.

BIANCHI GERARDO. Desidererei qualche chiarimento in riferimento a quanto si legge nella relazione sui treni che arrivano a Milano nell'intervallo tra le 7 e le 8,30. Sono d'accordo sul fatto che i treni pendolari debbano arrivare a Milano, ma non che non vi si faccia giungere in quell'orario i treni a lungo percorso.

FIENGA, *Direttore generale delle ferrovie dello Stato*. È previsto nel piano poliennale un doppio binario per i soli pendolari proprio per risolvere questo problema. A Milano tutti vogliono arrivare in un'ora ragionevole

per i propri affari. Tutti vogliono arrivare verso le 8-8,30: è risultato anche da una indagine svolta presso gli utenti, i quali vogliono partire verso le 7,30 e arrivare verso le 8-8,30. Nell'attuale stato di saturazione è necessaria una linea a se stante da utilizzare per i pendolari e da utilizzare per i treni a lungo percorso solo nei periodi morti.

MARINO. Lei ha detto che il ponte sullo Stretto di Messina condiziona le future scelte aziendali. Può illuminarci sullo stato dei lavori del ponte, visto che lei ha fatto parte della commissione di studio?

FIENGA, *Direttore generale delle ferrovie dello Stato*. Meglio di me potrà rispondermi il direttore generale dell'ANAS che presiede la commissione. Comunque, io ritengo che la impostazione del problema del collegamento tra la Sicilia e il continente sia partita male per il fatto che con una legge è stato disposto di indire un concorso di idee che risolve poco, in quanto di idee non ce ne vogliono tante. Le idee sono poche e ben individuate: occorrerebbe un concorso di fattibilità delle opere. O si fa un ponte o si fa un collegamento in galleria. Il problema rimane quindi a mio avviso quello di vedere quale opera sia fattibile sul piano tecnico. Occorrono non progetti di idee, ma progetti di fattibilità per individuare tutti gli elementi fisici esistenti per avere cognizione di ciò che serve per progettare e per decidere sulla fattibilità. Noi ignoriamo buona parte di questi elementi. Io ritengo che sia preliminare l'accertamento delle condizioni fisiche che condizionano l'esecuzione di qualsiasi opera. Sulla base di questi elementi dati ai concorrenti, si può far studiare un progetto di fattibilità per la soluzione che si intende realizzare.

La legge prevedeva un concorso internazionale di idee, mentre avrebbe dovuto prescrivere innanzitutto l'immediato preventivo accertamento di tutti gli elementi obiettivi fisici, geologici, sismici, ecc. fondamentali ed essenziali per poter decidere sulla fattibilità di un'opera di collegamento. Soltanto sulla base della conoscenza di tali elementi i progettisti avrebbero dovuto concorrere, cioè sulla base di dati che viceversa solo adesso sono in via di accertamento, dopo cioè bandito il concorso di idee e dopo che i progetti sono stati presentati. Ovviamente questo concorso di idee serve a poco e fa perder tempo.

DAMICO. Vorrei anzitutto che ella ci dicesse quali collegamenti ha il piano poli-

nale rispetto a quella che giustamente ha definito impostazione preistorica della politica dei trasporti (raddoppio dei binari, ecc.).

La seconda domanda è relativa ai costi. Ormai tutti sappiamo che il sistema di trasporto non è solo una infrastruttura sociale, ma è anche un elemento base per lo sviluppo economico. Non è forse giusto pensare che lo Stato abbia annualmente (più che sulla base di piani decennali o poliennali) la necessità di concorrere alla spesa di una politica dei trasporti, per liberare l'Azienda ferroviaria dai problemi di sviluppo normale e per predisporre con investimenti straordinari quel modo nuovo di fare la politica? Ho infatti la sensazione che l'accorgimento del piano decennale o poliennale abbia solo lo scopo di finanziare una politica aziendale.

La terza ed ultima domanda riguarda il problema del coordinamento. Sta per andare in porto l'ente-regione che ci auguriamo corrisponda alle aspettative (quando poi l'augurio proviene da uomini tecnici di alto livello ci fa ancora più piacere) e realizzi una politica nuova di coordinamento. In che modo possiamo operare perché questo avvenga? Come si può stabilire un rapporto tra i quattro settori fondamentali (trasporto sotterraneo, ferroviario, in superficie ed extra urbano)? Mi risulta che a Torino, a Firenze e a Milano si stanno elaborando progetti autonomi di metropolitane; le ferrovie dello Stato sono in grado di dare loro una linea e una risposta unitaria?

FIENGA, *Direttore generale delle ferrovie dello Stato*. Ella ha posto temi complessi che investono, più che l'Azienda ferroviaria, una politica ferroviaria, una politica più generale dei trasporti; sono quindi temi che vanno al di là della mia competenza e non so se in questa sede posso esprimere il mio pensiero. Quella del direttore generale è una funzione tecnico-amministrativa che molto spesso indica anche indirizzi politici, che però sono sempre sottoposti alla decisione dell'autorità politica, del ministro.

Premetto che, sul problema dei trasporti, l'Azienda ferroviaria è stata una delle poche che ha premuto sempre vivacemente e con tutte le forze per richiamare l'attenzione delle autorità competenti sull'esigenza di considerare questo problema come un problema di fondo della nazione. Il piano decennale è stato il frutto di pressioni aziendali ed è stato recepito solo quando abbiamo finalmente potuto far sentire la nostra voce di esperti. È vero che l'Azienda ferroviaria inserisce nei suoi

piani aspetti che spesso sono strettamente economici, ma è anche vero che essa ha un bilancio; come sapete, paga interessi cospicui sugli investimenti che realizza e non può non considerare anche quelli che sono i rapporti economici tra investimenti e ricavi. Questo aspetto è molto importante, perché non si può pensare che l'Azienda attui da sola una politica di investimenti di carattere promozionale o sociale, quando poi è responsabile degli investimenti stessi sul piano economico.

Se taluni interventi rappresentano una spinta al progresso sociale ed industriale di una zona depressa, allora si tratta di investimenti che devono essere fatti d'autorità secondo un indirizzo programmatico, e quindi sottratti alla valutazione di un bilancio economico aziendale. Parlo dei grossi interventi sociali che sul piano di una valutazione economica aziendale sfuggono, ma sono invece indispensabili in una visione più generale che investe la politica nazionale. Si tratta di interventi che devono essere cioè attuati d'imperio, e finanziati dal tesoro, e non legati al bilancio ferroviario né alla stretta valutazione economica degli investimenti stessi.

Alcune trasversali, per esempio, dovrebbero essere ammodernate, ma per quanto riguarda il criterio aziendale non c'è convenienza economica, mentre la necessità di intervento esiste in una visione di altro tipo.

Ci vorrebbe dunque una programmazione nazionale per decidere quelli che dovrebbero essere gli interventi imperativi dovuti ad una visione di carattere sociale e promozionale, ben distinta dagli interessi e dalle esigenze economico-aziendali. Da questo punto di vista non è stato fatto ancora niente, si è soltanto stabilito che il 40 per cento debba essere destinato al Meridione ma non sulla base di una linea di intervento programmata.

Per quanto riguarda il coordinamento, esiste nell'ambito del ministero dei trasporti una direzione generale per il coordinamento. Fu il ministro Scalfaro ad accorgersi che mancava persino nell'ambito del ministero dei trasporti un organo in grado di coordinare l'attività delle ferrovie con quella del traffico su strada e con l'aviazione. Questo organo si trova però in difficoltà, perché del traffico stradale si occupano la Motorizzazione civile, i lavori pubblici e l'ANAS, per cui una grossa fetta di attività sfugge al ministero dei trasporti. Quindi, o si fa entrare nella competenza del Ministero dei trasporti anche questa fetta, e si realizza così un coordinamento interno, oppure si crea un altro organo più ampio e più efficiente. Parlando recentemente con il

ministro dei trasporti tedesco, ho avuto la conferma della bontà della mia opinione, in quanto egli mi diceva che in Germania tutto ciò che riguarda i trasporti, strade, ferrovie, metropolitane, ecc., tutto dipende dal suo ministero, mentre da noi ciò dipende da più dicasteri.

BATTISTELLA. Secondo lei il Consiglio superiore del coordinamento non è in grado di intervenire efficacemente?

FIENGA, Direttore generale delle ferrovie dello Stato. La mia opinione è che il problema dovrebbe essere considerato sul piano di una diversa attribuzione di compiti dei vari ministeri concentrando nel ministero dei trasporti le attività tutte che interessano il trasporto.

FOSCARINI. Lei pensa che le ferrovie in concessione siano in grado di contribuire allo sviluppo delle ferrovie, e quindi allo sviluppo economico ed al progresso sociale?

FIENGA, Direttore generale delle ferrovie dello Stato. Innanzi tutto bisogna vedere se le ferrovie in concessione devono ancora vivere così come sono, cioè se sono valide sul piano tecnico, cioè del loro tracciato, e del loro positivo apporto alla funzionalità dei trasporti, svolgendo una funzione modernamente concepita. Esistono ancora ferrovie con tracciali con curve di 150 metri di raggio, quando il Giappone sta progettando linee atte a velocità di 300 chilometri l'ora (raggi superiori ai 3.000 metri), e già parla di arrivare ai 350 chilometri l'ora. Sono queste le ferrovie del futuro. Comunque, ripeto, se sue certe linee si può raggiungere una velocità decente e competitiva con la strada, se sul piano della loro concezione tecnica le stesse sono in grado di avere validità almeno per un ventennio, allora e solo in questo caso per questo tipo di ferrovie si può porre il problema della integrazione.

FOSCARINI. Le ferrovie dello Stato non hanno contribuito a fondo perduto da parte dello Stato, mentre tutti i bilanci delle ferrovie in concessione hanno contribuito a fondo perduto. In pratica per queste ultime, il costo di esercizio viene corrisposto integralmente dallo Stato, per cui indubbiamente esse non rappresentano un fattore di progresso. Se invece le ferrovie suddette fossero gestite dalle ferrovie dello Stato, probabilmente esse sarebbero state opportunamente ammodernate e potenziate, rispondendo così a fini di sviluppo economico e progresso sociale.

FIENGA, *Direttore generale delle ferrovie dello Stato*. Ma questa è una domanda che dovrebbe essere posta ad altri.

FOSCARINI. Ma anche all'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato.

FIENGA, *Direttore generale delle ferrovie dello Stato*. Teniamo presente che le società private cercano di utilizzare al massimo le linee, in modo che quando arriva la scadenza della concessione, lo Stato si trova nella necessità di dover rifare tutto *ex novo*. L'Azienda delle ferrovie ha dovuto prendere in gestione alcune linee che si sono rivelate addirittura fatiscenti. Non sarebbe certamente opportuno che lo Stato rilevasse queste linee in concessione che hanno bisogno assoluto di essere totalmente risanate; si tratterebbe certamente di una soluzione di comodo per chi le ha gestite. L'Azienda delle ferrovie dello Stato non può essere la destinataria di tutti i guai dei trasporti nazionali.

FOSCARINI. Bisogna arrivare alla revoca delle concessioni.

FIENGA, *Direttore generale delle Ferrovie dello Stato*. È necessario esaminare linea per linea e vedere quali di queste sono atte a svolgere un proficuo lavoro per il futuro. Altrimenti, tanto vale sopprimerle e costruire altre linee; al momento attuale è certamente un controsenso che si possano mantenere in vita linee ferroviarie sulle quali i treni non superano la media di 40 chilometri all'ora, quando una autovettura 1100 viaggia a 100 chilometri. Ripeto, le linee in concessione debbono essere esaminate una per una, onde accertare quali di esse posseggono le caratteristiche per poter svolgere un servizio idoneo, anche con ammodernamenti, per l'economia della zona che servono. Questo è il discorso che deve essere portato avanti; il problema non può essere visto soltanto da un punto di vista generale, altrimenti si rischia di passare allo Stato tutti i rami secchi o superati tecnicamente esistenti e di lasciare in concessione le linee che ancora vanno bene.

FOSCARINI. Ho letto, nella relazione presentata dalla sua direzione generale, che si deve ancora dare inizio al raddoppio della linea Lecce-Milano. Ora, è altresì noto che le ferrovie in concessione hanno ricevuto circa 120 miliardi quale contributo a fondo

perduto: certamente, con questa somma si sarebbe potuto procedere al raddoppio ed alla elettrificazione della linea che ho citato.

FIENGA, *Direttore generale delle ferrovie dello Stato*. Questo riguarda il passato.

FOSCARINI. Ma anche il presente!

RUSSO FERDINANDO. Desidererei porre alcune domande all'ingegner Fienga: si è detto che ogni trasporto ha una sua dimensione ottimale; ora, vista la dimensione delle ferrovie dello Stato, e per la necessità degli interventi che si richiedono nelle aree metropolitane - anche per quanto riguarda i trasporti gommati - non ritiene il direttore generale della Azienda delle ferrovie dello Stato che sia possibile pensare ad un'azienda ferroviaria capogruppo e a tante altre piccole aziende, ad essa collegate, con compiti specifici? Nel caso nostro, ad un'azienda per gli interventi nelle aree metropolitane?

Inoltre, per quanto concerne il piano poliennale, desidererei sapere se questo secondo piano prevede l'eliminazione di tutti i passaggi a livello oggi esistenti nelle città e sulle strade statali e provinciali.

Terza domanda: anche se con il potenziamento dei traghetti si ha l'impressione che si riesca a soddisfare le esigenze del traffico sullo stretto di Messina, ritengo che non si tenga presente che grossa parte del traffico sfugge, in quanto viene avviata su mezzi gommati, e dirottata sui traghetti che vanno da Napoli a Palermo. Non è possibile ottenere che l'Azienda delle ferrovie dello Stato possa gestire una linea di traghetti in partenza da Palermo, in modo da poter far giungere nel più breve tempo possibile certe produzioni primaticce nell'area di Napoli, Roma e Firenze.

FIENGA, *Direttore generale delle ferrovie dello Stato*. Ritengo che quanto chiesto dall'onorevole Russo, con la prima domanda, vada al di là della mia competenza. Posso però rispondere dal punto di vista personale. In alcune nazioni quanto richiesto dall'onorevole Russo è ormai una realtà. Esiste, cioè, uno stretto collegamento; l'Azienda delle ferrovie o gestisce queste attività direttamente oppure queste attività hanno gestione autonoma ma sono legate direttamente ad essa Azienda madre.

A questo proposito vorrei precisare che se vi è un organismo che ha una esperienza di

esercizio e di tecnica ferroviaria, questo è appunto l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato e non si capisce proprio per quale motivo, per le metropolitane che sono ferrovie che vanno sotto terra si debbano creare nuovi organismi i quali, il più delle volte, ricorrono a noi per consulenza.

Per quanto riguarda la seconda domanda concernente l'eliminazione dei passaggi a livello, debbo precisare che per poter giungere alla loro eliminazione completa (i passaggi a livello sono circa 13 mila) sarebbe necessaria una spesa di circa 800 miliardi. Questo è un problema che l'Azienda non può risolvere da sola e la cui impostazione è errata in partenza. Non si capisce infatti perché l'Azienda ferroviaria debba sopportare tutto il peso dell'eliminazione dei passaggi a livello, quando questi servono sia alla ferrovia che alla strada, anzi più alla strada il cui traffico è andato aumentando continuamente. Questo problema si deve impostare con criterio a se stante fuori dei piani pluriennali ferroviari, con una programmazione a lungo termine e con la partecipazione anche della strada.

Per quanto riguarda il problema della istituzione di traghetti Palermo-Napoli, devo confermare che noi pensiamo di istituire un servizio di traghetto fra Catania e Reggio Calabria e un altro fra Livorno e Cagliari, sempre al fine di trasportare però merci containerizzate che proseguano poi il loro viaggio per ferrovia. Nessuno certo può vietare alle ferrovie di istituire un servizio di navigazione, però questo è oggi un problema che è al di fuori delle nostre attuali preoccupazioni.

RUSSO FERDINANDO. Intendevo dire servizio di navigazione per carri ferroviari.

FIENGA, Direttore generale delle ferrovie dello Stato. Direi lo stesso di no.

PRESIDENTE. Poiché nessun altro intende porre domande, ringrazio l'ingegner Fien-ga per la sua cortese collaborazione.

FIENGA, Direttore generale delle ferrovie dello Stato. Ringrazio a mia volta per aver potuto qui esprimere alcuni miei pensieri. Sono sempre a disposizione di questa Commissione per qualunque altra spiegazione o intervento.

PRESIDENTE. Ascolteremo ora il professor Vittorini, segretario generale del

Servizio studi e programmazione del Ministero dei lavori pubblici, al quale rivolgo, a nome della Commissione, un cordiale saluto.

VITTORINI, Segretario generale del Servizio studi e programmazione del Ministero dei lavori pubblici. Parlo anche a nome dei colleghi ingegner Chiatante, direttore generale dell'ANAS, e dottor Sorrenti, ispettore generale della circolazione e del traffico, su alcuni problemi di carattere generale. Abbiamo esaminato insieme le domande che sono state formulate dalla Commissione trasporti e abbiamo ritenuto necessario svolgere un lavoro di inquadramento, che non era esplicitamente richiesto, ma che ci veniva suggerito da esigenze di coordinamento intersettoriale. Abbiamo predisposto anche alcuni documenti che sono a disposizione della Commissione, ma che non abbiamo ritenuto di consegnare adesso, per poterli integrare con elementi di carattere specifico che possono risultare da questa prima presa di contatto.

Vorrei illustrare la parte generale del documento abbastanza rapidamente, per inserire in questa premessa anche gli specifici settori di intervento del ministero dei lavori pubblici sia per quanto riguarda la programmazione e l'esecuzione delle opere, sia per quanto riguarda il controllo sul traffico.

Il primo problema che abbiamo affrontato è stato quello di valutare le trasformazioni intervenute sull'intero territorio nazionale in relazione agli effetti che, in seguito a tali trasformazioni, si riscontrano sul traffico.

In sostanza, in Italia non abbiamo un sistema infrastrutturale nel vero senso della parola: possiamo più esattamente parlare di una serie di infrastrutture specifiche di settore, ma dobbiamo tener presente che ancora non esiste nel nostro paese un sistema infrastrutturale completo ed integrato che comprenda sia la viabilità a tutti i livelli, sia i collegamenti ferroviari, sia quelli portuali e aeroportuali.

Nel nostro paese, fino al 1800, il sistema infrastrutturale era equilibrato ed adeguato agli insediamenti umani ed al territorio. Nel 1800, con la realizzazione della prima rete ferroviaria si cominciano a porre le premesse dello squilibrato assetto del territorio che oggi abbiamo dinanzi. Da allora si verificò un potenziamento della pianura padana e delle due fasce costiere, tirrenica ed adria-

tica, che poi è proseguito negli anni successivi, in una totale carenza di indirizzi generali di programmazione. Infatti lo squilibrio territoriale del paese è aumentato negli anni successivi, prima con il potenziamento della viabilità stradale, poi con il potenziamento della viabilità autostradale. Da ciò è derivato un continuo processo di emarginazione delle aree interne e collinari. Contemporaneamente si verificava un altro fenomeno, tipico della seconda rivoluzione industriale, cioè quello della concentrazione delle attività produttive e delle residenze nelle aree forti del paese che già avevano una rete infrastrutturale abbastanza estesa e tecnicamente efficiente.

La concentrazione degli insediamenti produttivi e residenziali si è verificata in tutto il mondo ma in Italia, ad aggravare enormemente la situazione, c'è stato un fenomeno patologico: la speculazione fondiaria che si è sviluppata enormemente nelle aree di concentrazione. Mentre in altre zone d'Europa (a Londra o a Parigi) la speculazione fondiaria non è stata forte per maggiore disponibilità di spazio o per maggiori controlli legislativi, in Italia si è avuto lo sfruttamento del suolo fino all'ultimo metro quadrato di tutte le zone comunque suscettibili di edificazione. Questo è il motivo fondamentale dell'entrata in crisi del sistema dei trasporti pubblici nelle aree urbane. Inoltre dalla concentrazione in alcuni punti di tutte le attività produttive, è derivata la squalificazione delle vie di traffico, che erano strettamente integrate con il territorio e che ora diventano solo « connessioni » tra alcuni punti forti, in un territorio che tende sempre più ad assumere caratteri di marginalizzazione, di disgregazione e di degradazione economica. Esiste quindi una carenza di integrazione tra sistema infrastrutturale e struttura del territorio.

In realtà, in un quadro più ampio, una insufficiente valutazione dei problemi di assetto del territorio si ritrova anche nei documenti programmatici fin qui redatti. Nel primo programma di sviluppo economico l'assetto del territorio era considerato una « politica settoriale », per la distribuzione programmata delle risorse, ma non era ancora acquisita l'esigenza di considerare, come premessa del processo di programmazione, il territorio inteso non solo come fatto fisico, ma come sede della società civile, della sua storia, delle sue forme associative e politiche. In realtà il tessuto territoriale si identifica con il tessuto sociale ed è un bene estre-

mamente delicato, perché è improducibile e perché tutte le trasformazioni che vi si compiono sono per lo più irreversibili.

Oggi, per superare queste carenze, è indispensabile assumere criteri programmatici ed indirizzi strategici di assetto del territorio estremamente precisi e puntuali. È evidente infatti che il problema delle cosiddette aree calde (in cui si sviluppano tutte le tensioni sociali su problemi specifici come quello della casa, degli ospedali, delle scuole, dell'inquinamento, delle aree verdi) trova un punto fondamentale di strozzatura e di crisi da un lato nella congestione edilizia e dall'altro nelle carenze di strumenti adeguati per il controllo pubblico sull'uso del suolo e per la pianificazione del territorio.

Emerge abbastanza chiaramente, per il Ministero dei lavori pubblici, l'esigenza di coordinare ed integrare l'intervento nei vari settori, nella viabilità, nella scuola, negli ospedali, nell'edilizia sovvenzionata, ecc., in un discorso unitario di politica dei lavori pubblici e di pianificazione territoriale. Inoltre emerge chiaramente la funzione fondamentale che, in questo processo di pianificazione del territorio, svolge il sistema infrastrutturale.

Gli inconvenienti illustrati, derivati dallo sviluppo spontaneo, si sono verificati, con uno squilibrio « pianificato », anche nel Mezzogiorno, dove l'intervento pubblico ha portato avanti un modello di sviluppo programmato analogo a quello spontaneo, che sta producendo effetti di congestione nelle aree di maggior concentrazione della popolazione (cioè nelle aree e nei nuclei di sviluppo industriale), senza che vi sia un adeguato sviluppo della struttura produttiva. Si notano le stesse carenze per quanto riguarda la dotazione delle attrezzature pubbliche, gli stessi inconvenienti nello sviluppo del sistema autostradale (per tronchi invece che per reti) che si verificano nelle zone di sviluppo spontaneo.

Per questi motivi è stato proposto un criterio di sviluppo alternativo che tende ad integrare il concetto di sviluppo per « nuclei » o « poli » con un discorso più ampio, basato su direttrici di sviluppo che, con un sistema di reti, interessino l'intero territorio nazionale, recuperando allo sviluppo tutte le aree marginali che ne costituiscono larga parte.

Vorrei dire solo due parole per chiarire che cosa si sia inteso per direttrice di sviluppo nelle discussioni finora svolte a livello ministeriale e nell'ambito dei comitati regionali per la programmazione economica.

La direttrice di sviluppo non è una strada né un'autostrada né una ferrovia. Con tale termine si intende una fascia di territorio, anche abbastanza larga, in cui possono coesistere sia le strade principali (autostrada o superstrada) sia la viabilità secondaria (strada statale o comunale) sia la ferrovia, tutte cose che vengono realizzate nel nostro paese, ma che quasi sempre seguono tracciati indipendenti. Ora, il porre insieme tutte queste infrastrutture su una fascia di territorio ben definito significa costituire dei coefficienti di localizzazione formidabili, superiori ed aggiuntivi rispetto ad una normale politica di incentivazione, e nello stesso tempo significa qualificare l'intervento pubblico, determinare priorità precise, valutare in un quadro di sviluppo territoriale non solo quantitativo la esigenza di mantenere, potenziare o riordinare il patrimonio infrastrutturale oggi esistente.

Il discorso dei rami secchi ferroviari, ad esempio, può avere in termini aziendali una risposta, mentre può averne una completamente diversa in termini di programmazione, se quel tratto di ferrovia riceverà nuova vita da una serie di insediamenti industriali e residenziali, secondo criteri più adeguati di quelli finora seguiti.

Chiedo scusa per questa premessa, che tuttavia è necessaria per dare un contributo al chiarimento dei quesiti che la Commissione ci ha posto.

A nostro avviso un primo chiarimento terminologico è necessario quando si parla di aree metropolitane. Nel nostro paese questo termine è usato indifferentemente per tre fenomeni completamente diversi, che hanno un « certificato di nascita » diverso e quindi una strutturazione diversa.

Il primo di questi fenomeni è proprio quello della conurbazione spontanea, che si verifica a Torino, a Milano, a Roma, ecc. A Bologna la situazione è diversa perché vi è la direttrice storica della Via Emilia, su cui i centri urbani sono nati a breve distanza ed hanno avuto uno sviluppo abbastanza equilibrato. Il secondo fenomeno è quello delle conurbazioni dovute a fatti programmati, come l'area Bari-Brindisi (o Bari-Brindisi-Taranto) o come la fascia costiera della Sicilia orientale, dove vi sono state concentrazioni analoghe a quelle dovute a sviluppo spontaneo, ma in cui vi sono ancora possibilità di intervento dell'azione pubblica per correggere le situazioni di fatto.

In questi due casi si parla indifferentemente di area metropolitana e lo stesso ter-

mine è usato anche - e questa volta con un contenuto programmatico - quando si parla di nuova organizzazione del territorio, di nuovi complessi urbano-territoriali.

In fondo nella terminologia più o meno specializzata, che è stata recepita anche in Parlamento, si parlava di città-regione, di città-territorio; oggi si comincia a parlare di complessi urbano-territoriali (progetto '80, ecc.), usando il termine di « area metropolitana ».

Come ho fatto presente, riteniamo necessarie queste precisazioni, in vista di un chiarimento di carattere generale.

Ciò premesso riteniamo possibile formulare alcune ipotesi di lavoro.

La prima ipotesi di lavoro, anche per provvedimenti di tempo breve, deve essere il controllo pubblico dell'uso del suolo, altrimenti diventa difficilissimo, anzi impossibile, qualsiasi discorso che abbia una credibilità operativa.

La seconda ipotesi di lavoro riguarda il necessario inserimento dei problemi del trasporto e del traffico in un quadro di assetto del territorio, da delineare secondo indirizzi strategici ben precisi. È evidente che se si accetta, e faccio le due ipotesi alternative, l'ipotesi dello sviluppo concentrato arriviamo a certe conclusioni; se, invece, si accetta quella dello sviluppo per direttrici e per maglie arriviamo a conclusioni completamente diverse.

La terza ipotesi di lavoro è quella della precisazione terminologica. Consideriamo, separatamente, le conurbazioni spontanee, i poli di sviluppo insufficientemente pianificati (cioè quelli degli interventi straordinari nel Mezzogiorno) ed infine le zone di territorio ancora da pianificare e da organizzare, nelle quali c'è naturalmente una più ampia possibilità di intervento.

Naturalmente il problema del trasporto urbano si pone necessariamente sia in termini di tempi brevi, sia in termini di tempi lunghi. Il discorso dei tempi lunghi si lega alle considerazioni svolte, ma anche quello dei tempi brevi comporta alcune scelte di fondo da operare specialmente nelle conurbazioni spontanee, cioè nelle aree in cui spontaneamente c'è stata una esaltata concentrazione di attività per fini speculativi, con la conseguente occupazione di tutte le aree disponibili. In queste aree la scelta fondamentale di tempo breve si concreta necessariamente in vincoli rigidi sull'uso del suolo, vietando la localizzazione di nuove attività produttive e l'incremento dei volumi edilizi.

In caso contrario si operano interventi costosi ed inutili, perché non si eliminano le cause dell'intasamento della congestione, degli squilibri. In tutte le città d'Italia abbiamo casi del genere. Per esempio la via Olimpica di Roma, nata per agevolare il traffico, in conseguenza dei grossi edifici costruiti ai margini è più intasata delle strade del centro storico.

Quindi la riduzione drastica dei volumi edificabili nelle aree urbane diventa una condizione assoluta per rendere credibile qualsiasi proposta di intervento settoriale, anche se non rivolta esclusivamente al miglioramento del traffico privato. Questo comporta una precisa assunzione di responsabilità da parte degli enti locali in materia urbanistica e comporta anche la rigida imposizione dei limiti e parametri già fissati dalla legge ponte.

Sulla base di queste premesse gli interventi immediati riguardano, innanzi tutto, una decisa scelta per quanto concerne la riorganizzazione del trasporto pubblico.

In sostanza, dall'esperienza e dalle indagini svolte anche dall'Ispettorato generale della circolazione e del traffico, è risultato che il cancro crescente della motorizzazione privata non si può risolvere fornendo nuove aree per la circolazione e per la sosta, in quanto queste non fanno altro che provocare ulteriori addensamenti. Il dottor Sorrenti mi ricordava giustamente che a Roma su tre milioni di abitanti circolano novecentomila auto e a Londra su otto milioni di abitanti circolano seicentomila auto: la differenza sta nel fatto che a Londra c'è un sistema di trasporto pubblico efficiente e a Roma no. Il discorso vale per parecchie altre conurbazioni spontanee.

Una volta avviato il potenziamento dei servizi pubblici, potranno essere studiate soluzioni di carattere immediato e parziale, come i piani di traffico automobilistico, di « semaforizzazione » ecc. Comunque, tutto ciò deve basarsi - considerando le premesse di cui si parlava prima - sulla necessità di servire certe zone esclusivamente col mezzo pubblico fino ad arrivare anche alla « pedonalizzazione » di zone urbane ben definite.

È bene rilevare che, come per il territorio non si può intervenire se non è garantito il controllo pubblico sull'uso del suolo, così anche nella città non è possibile pensare ad una riorganizzazione del traffico, se non si può dotare l'amministrazione pubblica di mezzi che consentano di rispondere alle esigenze di alleggerimento e di decongestionamento di cui

si parlava prima. Naturalmente nelle zone di « pianificazione incompleta », i cosiddetti poli di sviluppo, in cui è interessata la Cassa del Mezzogiorno, la situazione in qualche caso è meno tragica, però è estremamente pericolosa. I motivi di pericolo, come al solito, non stanno solo nel settore traffico e trasporto urbano, ma sono al di fuori. Napoli, per esempio, è paralizzata dall'attuale congestione e per risolverla occorre attuare il decongestionamento spostando flussi di relazione e centri di interesse al di là del Vesuvio e di tutta la fascia costiera. Le recenti iniziative, non avendo tenuto conto di queste necessità hanno aggravato la situazione: tipico è il caso dell'Alfa Sud, che è già, ma ancor più lo sarà in futuro, un ulteriore fattore di congestione in un'area che è già in via di paralisi.

Per il futuro, sempre tenendo presente la conurbazione campana, se gli ulteriori insediamenti produttivi saranno localizzati nelle valli interne, nelle aree di Avellino e Benevento, viene fortemente ridotta l'affluenza di popolazione su Napoli. In caso contrario qualsiasi intervento settoriale sarà improduttivo e, alla lunga, inutile. Nello stesso tempo c'è da rilevare che nell'area napoletana è possibile pensare ad una riorganizzazione del trasporto pubblico urbano e foraneo, perché già esiste una rete ferroviaria molto fitta, un patrimonio infrastrutturale che può essere potenziato in tempi brevi.

In ogni caso, specie nel Mezzogiorno diventa determinante l'assunzione di indirizzi strategici di assetto del territorio, dovendo l'intervento pubblico essere unitario, coerente e coordinato. Finora mentre i programmi di intervento per l'edilizia hanno seguito una certa logica, i programmi infrastrutturali ne hanno seguita un'altra. Naturalmente se si assumono indirizzi strategici unitari per l'assetto del territorio per lo meno si consente all'opinione pubblica ed al Parlamento, che ne hanno il diritto, di poter controllare effettivamente la distribuzione sul territorio della popolazione.

Dobbiamo tener presente che esiste un problema di competenza per quanto riguarda gli interventi: le aree urbane sono state finora considerate terra di nessuno. Infatti, come sappiamo, la competenza su di esse è dei comuni che, però, non hanno assolutamente i mezzi per poter intervenire efficacemente. Inoltre, anche l'ANAS non ha la competenza per poter intervenire: quindi, il problema viene affrontato con una serie di interventi sporadici che si risolvono in sostanza nella realizzazione di tronchi, in sostitu-

zione delle traverse interne urbane, o in piccoli miglioramenti della viabilità.

Pertanto, non esiste soltanto un limite nella programmazione, ma anche un limite amministrativo.

Per concludere occorre tener presente che l'efficienza della rete di trasporto non può più misurarsi nella lunghezza dei percorsi ma deve essere valutata nei tempi medi di percorrenza possibili: al rapporto spaziale dobbiamo sostituire il rapporto spazio-temporale.

Questo ci porta alla possibilità di abbandonare i vecchi schemi urbani, densi e concentrati, e di tendere a complessi urbani articolati sul territorio in maniera aperta, con ampi spazi liberi e con una nuova dimensione organizzativa.

Già indicazioni in questo senso sono contenute nel « Progetto '80 » ed in molte elaborazioni svolte dal ministero dei lavori pubblici.

PRESIDENTE. Sul problema specifico della circolazione interverrà ora il dottor Sorrenti, Ispettore generale della circolazione e del traffico del Ministero dei lavori pubblici.

SORRENTI, Ispettore generale della circolazione e del traffico del Ministero dei lavori pubblici. Desidero precisare che quanto detto dal professor Vittorini mi trova pienamente d'accordo. I mali della circolazione urbana sono stati determinati anche dallo sfruttamento urbanistico ed edilizio di questi ultimi tempi. Si è assistito ad un aumento notevole della densità edilizia, per ettaro, mentre non si sono obbligati i costruttori a fare i garage negli edifici che andavano realizzando. Ritengo, pertanto, estremamente necessaria una legge urbanistica che affronti il problema in modo serio anche da questo punto di vista.

Dobbiamo tener presente che, attualmente, abbiamo in Italia circa 10 milioni di veicoli circolanti; nella conferenza di Stresa dell'anno 1968 si è detto che nel 1980 le macchine circolanti saranno circa 20 milioni. Tutto questo dà l'esatta dimensione della situazione in cui ci troveremo. Per quanto riguarda i danni causati dagli incidenti stradali, posso anticipare alcune cifre: secondo, dati forniti anche dalle compagnie di assicurazione i danni per gli incidenti stradali causati alla Comunità nel 1968 ammontano a circa 600 miliardi, mentre le ore lavorative perdute per il traffico caotico e lento raggiungono la cifra di 1.200 miliardi. I danni causati dagli inci-

identi stradali che si verificano nelle zone urbane sono circa il 70 per cento del totale. Si raggiungono pertanto 2 mila miliardi circa di danni per la comunità. È un po' troppo se si pensa ai 12 mila miliardi che costituiscono il bilancio dello Stato italiano.

Sono varie le cose da fare per poter risolvere questa situazione drammatica. Prima di tutto è necessaria una legislazione urbanistica efficiente; e poi, bisognerebbe studiare seriamente il vasto problema della circolazione, per adottare provvedimenti concreti. Ma questo non è possibile, in quanto mancano i mezzi necessari per poterlo fare. L'ispettorato della circolazione e del traffico del Ministero dei lavori pubblici addirittura non ha alcuna veste giuridica; agisce sulla base dell'articolo 139 del Codice della strada per il quale vengono stanziati delle somme per studi ed esperimenti sulla segnaletica stradale e per la propaganda e la prevenzione degli incidenti stradali. Inoltre, vi è la legge n. 181 che dà la possibilità di vigilare sulla segnaletica e sulla circolazione nei comuni.

Naturalmente cerchiamo di fare del nostro meglio, prendendo l'esempio dei paesi altamente motorizzati che visitiamo per motivi di lavoro. Abbiamo potuto constatare che la migliore organizzazione è in Inghilterra. In quel paese, le competenze sono in materia di studio, ferrovie e veicoli affidate tutte al ministero dei trasporti che ha a disposizione un centro di ricerca scientifico (per la sicurezza del veicolo, della strada e dell'utente della strada) il *Road Research Laboratory* finanziato dallo Stato. Sotto il governo dei conservatori quel centro era alle dipendenze del ministero della ricerca scientifica; con i laburisti è passato al ministero dei trasporti.

Questo centro realizzato a Crowton (a pochi chilometri da Londra) è installato su moltissimi ettari di terreno con una piazza di 300 metri di diametro; in essa, con le vetture che il centro ha a sua disposizione, vengono svolte tutte le esercitazioni possibili per poter fornire ai comuni le istruzioni atte a risolvere i problemi del traffico. Le ricerche sulla sicurezza della strada sono urgenti; lo stesso dicasi per quanto riguarda il veicolo.

Pregherei a questo punto, signor Presidente, di considerare la possibilità di organizzare una visita a Crowton, per vedere quel che è stato fatto in questo campo, anche ai fini di un'eventuale realizzazione analoga in Italia.

So che quando la Camera dei deputati ha organizzato delle visite in America, non si

è rivelata una faccenda difficile. Se ne può considerare la possibilità anche in questo campo.

Comunque, sempre mantenendosi in termini generali, ogni anno abbiamo circa 350 mila incidenti, 10 mila morti, e 270 mila feriti, di cui il 70 per cento restano invalidi.

Accanto ai danni che questi incidenti procurano ed ai danni che ne derivano alla produzione, possiamo aggiungere quelli dell'inquinamento atmosferico (che sono enormi); ne consegue che si deve fare qualche cosa sul serio.

Qualche mese fa, negli Stati Uniti, dove si è incominciato a prendere sul serio il problema della circolazione da pochi anni, dopo che l'avvocato Ralf Nader scrisse il libro « L'automobile che uccide » e dopo che il presidente Kennedy interessò il Senato che emanò una apposita legge per la sicurezza del veicolo, è stato bandito un appalto-concorso esterno per lo studio di un progetto di automobile, la più sicura possibile.

Il giorno in cui sarà obbligatorio circolare con automobili « sicure », certamente decrescerà sensibilmente il numero delle macchine attualmente in giro perché il suo costo sarà altissimo.

Considerando il nostro parco automobilistico, è molto strano vedere in circolazione certe vetture. Per quanto riguarda la sicurezza della strada come circolazione, noi abbiamo poche leggi ed insufficienti.

In Inghilterra, ad esempio, esiste la possibilità per i comuni di ottenere un contributo ai fini di un piano per la circolazione, che deve costituire veramente la prima politica esecutiva locale pratica.

Da noi invece i comuni, che hanno sette mila miliardi di deficit, non hanno possibilità di intervento, se nuove leggi non vi provvedono.

E da considerare poi che l'OCSE, verso il quale abbiamo degli obblighi, ci raccomanda tra l'altro di affrontare i problemi urbani in modo che i mezzi collettivi siano potenziati nei confronti di quelli privati, perché gli stessi si muovano in proporzioni superiori a quelli privati, ai fini di una migliore circolazione ed un minor danno per i cittadini.

Riceviamo inviti dai centri di ricerca scientifica degli altri Paesi per una collaborazione internazionale ai fini di un miglioramento della circolazione sia per quanto riguarda le vetture, sia per quanto riguarda le strade, ma purtroppo poco possiamo fare.

Auguriamoci positivi sviluppi.

PRESIDENTE. Ascoltiamo ora l'ingegnere Chiatante, Direttore generale dell'ANAS.

CHIATANTE, Direttore generale dell'ANAS. La relazione del professor Vittorini ha chiarito il quadro nel quale saranno inserite le notizie e i dati che forniremo alla Commissione.

Essa inquadra in un unico contesto non solo i problemi attinenti alla disciplina della circolazione e alla sperimentazione di veicoli e infrastrutture, ma anche i problemi di adeguamento della rete autostradale e soprattutto stradale.

Per quanto riguarda l'utilizzazione delle infrastrutture stradali e autostradali disponiamo di indagini statistiche abbastanza accurate, che vengono annualmente aggiornate. Gli aspetti contraddittori che talvolta sembrano scaturire da tali statistiche, sottoposti ad una più approfondita analisi, risultano conseguenti a concentrazioni o a rarefazioni di traffico dipendenti rispettivamente dal sorgere di nuovi centri industriali o dall'apertura di nuovi collegamenti.

Operativamente, come ANAS, possiamo anticipare i tempi, in paragone ad altre amministrazioni, in quanto la nostra è un'Azienda autonoma, nonostante abbia le stesse strutture di quelle statali. Questa rapidità di esecuzione è tale che talvolta la strada precede lo sviluppo urbanistico o addirittura stimola i processi di sviluppo edilizio.

È una politica di strutture che richiede, naturalmente, disposizioni legislative e finanziamenti adeguati.

VITTORINI, Segretario generale del Servizi studi e programmazione del Ministero dei lavori pubblici. Vorrei aggiungere l'indicazione di un problema che a nostro parere è fondamentale.

Fino ad oggi il compito dell'azione pubblica nell'attrezzatura del territorio è stato quello di costituire i beni, è stato cioè quello di costruire le strade, le case, i porti, gli ospedali. E, in certo senso salvo casi particolari (come quello dell'ANAS e dell'Azienda ferroviaria) era trascurato il problema fondamentale, quello della gestione. Oggi, invece, la necessità che si presenta, con una urgenza sempre maggiore, perché la vita si complica e le esigenze della popolazione aumentano, è quella della gestione dell'intero territorio. Consideriamo ad esempio, il problema della casa. Fino a ieri, si è pensato di risolvere la questione del patrimonio edilizio con assegnazione in proprietà dei singoli al-

loggi; oggi, invece, ci si rende conto che l'alloggio da solo non significa niente. Casa vuol dire alloggio, completato dai servizi sociali, dalle infrastrutture, dai posti di lavoro e dagli spazi indispensabili per la vita fisica e spirituale dei cittadini. Ora, il problema della gestione, inteso in questa organizzazione unitaria, comporta, a nostro giudizio, due ordini di problemi, uno di carattere istituzionale e l'altro di carattere operativo.

Per quanto riguarda il primo aspetto, c'è un problema di ripartizione dei compiti. Nel momento attuale, realizzato ormai l'ordinamento regionale, è estremamente importante la definizione o il recupero delle funzioni degli enti locali in termini di gestione unitaria.

L'aspetto operativo è strettamente collegato al precedente. Molto spesso, basandosi sul parametro unico dell'efficientismo e dell'urgenza, si cerca di adottare soluzioni che sono temporanee o addirittura contingenti. In questo modo si tende ad accentuare quel processo di svuotamento degli organi istituzionali dell'azione pubblica, già iniziato inventando nuovi organismi che hanno frantumato in mille rivoli l'intervento statale e le responsabilità.

In questa sede si affronta il problema del trasporto, problema di fondo per lo sviluppo futuro del paese. Riteniamo che il fondamentale problema della gestione possa essere oggetto di discussione in questa Commissione, anzi possa costituire un parametro di valutazione, specie per quanto riguarda le operazioni di tempo breve.

Questo significa, ovviamente, esaminare in termini di gestione unitaria il trasporto urbano, anche in relazione alle esigenze dei lavoratori del settore e dare, quindi, una risposta a tutti i quesiti che oggi sorgono in materia di mantenimento, potenziamento o sostituzione delle aziende municipalizzate. È quest'ultimo un aspetto che può essere visto solo in termini politico-amministrativi, nel quadro dell'ordinamento regionale, tenendo conto della necessità di dare ai Comuni una giusta dimensione operativa, anche attraverso un loro accorpamento. Se i Comuni sono troppi e piccoli, come in Italia, essi si svuotano di contenuto e non funzionano: il loro potere è per necessità delegato ad organi burocratici, come avviene in Francia dove ci sono 33.000 Comuni che non contano niente di fronte ai prefetti.

Oggi ci sono altri pericoli immediati: di fronte alla conclamata inefficienza dello Stato e degli enti locali si propone, in tutti i settori, il ricorso ad aziende a prevalente par-

tecipazione statale per la realizzazione di grossi programmi di opere pubbliche, per la loro gestione, per l'attrezzatura del territorio.

Se si dovesse seguire questa via, con la moltiplicazione degli enti di intervento, senza chiare prospettive sulla gestione democratica della città e del territorio, ma soltanto in base ad un parametro genericamente efficientistico, si metterebbe in crisi non solo la strumentazione dell'azione pubblica, ma anche il sistema democratico basato, per lo meno in prospettiva, sulla partecipazione dei cittadini alle scelte programmatiche ed alla gestione del territorio.

Ho voluto aggiungere queste brevi considerazioni, perché mi sembravano utili ai fini dell'indagine che la Commissione sta compiendo.

PRESIDENTE. Ringrazio i funzionari del Ministero dei lavori pubblici per le loro esposizioni.

Gli onorevoli colleghi che desideravano porre delle domande, ne hanno facoltà, restando inteso che, data l'ora tarda, i rappresentanti del Ministero dei lavori pubblici potranno, se lo vorranno, rispondere in una successiva seduta.

DAMICO. Vorrei fare soltanto due brevi osservazioni, restando intesi che ad esse potrà essere data risposta in una prossima seduta.

Mi ricollego soprattutto all'esposizione del professor Vittorini, che ho trovato molto interessante. Innanzitutto, ricordo che la Commissione sta affrontando alcune questioni di una certa importanza, come il progetto di legge per i contributi alle autolinee, con una spesa prevista di dodici miliardi; il progetto di legge sugli aeroporti, che prevede una spesa di trentacinque miliardi (ed è, a sua volta, una parte di un più ampio piano, che comporta oneri per settanta miliardi); un piano poliennale di riordino delle ferrovie, per una spesa di 1.100 miliardi; infine, dopo la battaglia al Senato, passerà alla Camera il progetto di legge sulle autostrade.

Ho appena accennato alle questioni più importanti. Ora, in rapporto a questi provvedimenti, per sfuggire ai rilievi che ella, professor Vittorini, poc'anzi ha indicato, per chiarire le ipotesi di lavoro: quali consigli possono venire, da parte degli strumenti tecnici, ai politici? Parlo di consigli che siano tesi ad impedire che si continui nella vecchia impostazione, quella cioè di correre settorialmente intorno ai vari problemi, e consentano invece una visione più razionale. Non si trat-

ta, a questo punto, di trovare nuovi fondi, ma piuttosto di investire i fondi a disposizione con un criterio organico ed unitario. La mia domanda, in sostanza, è questa: qual è questo criterio unitario, in concreto? È un consiglio che noi chiediamo, ai fini di una migliore attività legislativa. Mi rendo conto, però, che apro anche un problema di natura politica.

Quanto alla seconda osservazione, debbo dire che ho ascoltato con estremo interesse quella considerazione che è stata fatta sulle zone urbane (o aree metropolitane, come oggi si dice comunemente), che costituirebbero una specie di « terra di nessuno ». Anche qui, evidentemente, nasce un discorso di interventi coordinati. Vorrei sapere come l'ANAS, le ferrovie, la motorizzazione civile ritengono di intervenire al riguardo, nel momento in cui si deve riconoscere che gli enti locali non sono in grado - stante l'attuale situazione - di assolvere a queste funzioni di direzione e di gestione (come diceva giustamente il professore Vittorini). E come si concilia tutto questo con l'ente regione?

Ho fatto queste brevi osservazioni perché sono convinto che ne possiamo trarre utili chiarimenti, anche in considerazione del fatto che, oltre ai problemi di impostazione, siamo chiamati, contemporaneamente, a predisporre misure normative di tempo breve.

BIANCHI GERARDO. Noi, come Commissione e come singoli uomini politici, sappiamo che esistono motivi di contrasto di competenze fra il ministero dei lavori pubblici e il ministero dei trasporti e vorremmo conoscere quali sono le cause vere di questi attriti per tentare di eliminarli.

CHIATANTE, *Direttore generale dell'ANAS*. Non ci sono motivi di attrito.

BIANCHI GERARDO. I politici approvano oggi una disposizione e magari esiste una disposizione precedente che in quel momento sfugge e che crea, nell'applicazione pratica, dei motivi di contrasto. Evidentemente noi politici abbiamo sbagliato in buona fede nel preparare qualche legge e abbiamo creato così degli strumenti che voi applicate con un certo imbarazzo. Vorremmo avere qualche elemento di valutazione per evitare tali eventuali situazioni di contrasto.

PRESIDENTE. Ascolteremo in una prossima seduta le risposte ed i chiarimenti che i rappresentanti del Ministero dei lavori pubblici daranno a queste ed eventualmente ad altre domande.

Ringrazio tutti gli intervenuti e rinvio il seguito dell'indagine.

La seduta termina alle 20.