

# SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 FEBBRAIO 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PASQUALE LAMORTE

**La seduta comincia alle 9,40.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Audizione del ministro dei lavori pubblici, dottor Francesco Merloni.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del ministro dei lavori pubblici, dottor Francesco Merloni, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo stato del trasporto pubblico locale, in vista della ristrutturazione del settore e della riforma della legge n. 151 del 1981.

Saluto il ministro Merloni e lo ringrazio per aver accettato il nostro invito. Ricordo che la Commissione trasporti ha avviato un'indagine conoscitiva sullo stato del trasporto pubblico locale, in vista del disegno di legge di ristrutturazione (che attualmente è in attesa del concerto dei ministeri interessati) ed in presenza di una condizione di non buona salute – per usare un'espressione moderata – di tale settore. Il trasporto pubblico locale sconta il peso di una massa di debiti che ha raggiunto limiti ormai insopportabili e soprattutto avverte l'esigenza di una razionalizzazione e ristrutturazione, non solo in termini di servizio ma anche di riattribuzione di competenze ai vari soggetti pubblici e privati che operano sul territorio.

In vista della presentazione da parte del Governo del disegno di legge di modifica della legge n. 151 del 1981, abbiamo ritenuto di procedere ad un'approfondimento di tutta la materia ed all'acquisizione di una serie di elementi che potranno essere forniti alla Commissione da esponenti del Governo e successivamente da altri soggetti, come gli operatori impegnati nel

settore, anche al fine di individuare alcuni obiettivi sui quali concentrare l'attenzione nel momento in cui inizieremo l'esame di merito del disegno di legge.

In questo quadro la Commissione è fortemente interessata ad acquisire il parere e gli elementi di informazione che il ministro Merloni, per la parte di sua competenza, potrebbe fornire.

FRANCESCO MERLONI, *Ministro dei lavori pubblici*. Signor presidente, onorevoli deputati, il Ministero dei lavori pubblici non è quello più direttamente interessato in questo settore, perché ad esso è riservato, in via prioritaria, il settore della viabilità extraurbana, anche se certamente esistono notevoli connessioni tra la viabilità extraurbana e quella urbana. Cercherò quindi di sviluppare alcune considerazioni di carattere generale, senza entrare nelle specificità e negli aspetti più strettamente tecnici e operativi.

Vorrei però sottolineare brevemente alcune considerazioni connesse con la disciplina del nuovo codice della strada riguardanti in generale il problema della mobilità.

Quale sia la situazione della mobilità urbana nelle nostre città è questione troppo nota perché sia necessario illustrarla in questa sede. Basti dire che ai problemi insiti nella struttura dei centri storici, certo non costruiti in vista di un sistema moderno dei trasporti, si sono aggiunti anche quelli dei quartieri di nuova costruzione, per i quali, purtroppo, nella maggior parte dei casi, è del tutto mancata una seria politica delle infrastrutture. Le conseguenze sono sotto gli occhi di tutti: una patologica congestione del traffico con i conseguenti riflessi negativi sui livelli di inquinamento atmosferico ed acu-

stico, sul risparmio energetico e sull'attività lavorativa.

Non vi è alcun dubbio dunque che occorre intervenire sia con provvedimenti di emergenza sia con provvedimenti a medio e lungo termine.

Uno strumento per affrontare a medio termine i problemi della congestione della circolazione in ambito urbano è fornito dal nuovo codice della strada, che all'articolo 36 prevede l'obbligatorietà, per i comuni con più di 30 mila abitanti e per quelli caratterizzati da forti incrementi stagionali della popolazione, di redigere e di attuare i piani urbani del traffico.

Per la viabilità extraurbana è altresì prevista la redazione di specifici piani nell'ambito dei quali saranno affrontati i problemi della mobilità nelle aree metropolitane.

Il piano urbano del traffico è lo strumento che consente di ottimizzare la gestione della mobilità, sia pubblica sia privata, in ambito stradale, collegandosi con gli altri sistemi di trasporto (su rotaie, sull'acqua).

Partendo dalla situazione territoriale configurata dagli strumenti urbanistici adottati dal comune, il piano urbano del traffico esamina la relazione domanda-offerta di mobilità e propone la riorganizzazione della circolazione su strada sia dei veicoli privati sia dei veicoli pubblici, o per meglio dire, ad uso collettivo, secondo le finalità fissate dal codice della strada e precisamente: il miglioramento delle condizioni della circolazione e della sicurezza stradale, la riduzione degli inquinamenti acustico ed atmosferico e il risparmio energetico.

Esaurita la fase della redazione e dell'approvazione, l'attuazione dei piani non comporta rilevanti impegni finanziari, in quanto gli interventi da realizzare non riguardano nuove opere infrastrutturali ma il migliore sfruttamento di quelle esistenti mediante una classificazione delle strade e la conseguente specializzazione delle destinazioni di ciascuna di esse, l'organizzazione di percorsi preferenziali semaforizzati o non, la delimitazione di aree pedonali o a traffico limitato, oltre che l'ado-

zione di tutti gli interventi che possano migliorare la circolazione stradale secondo le modalità già fissate dal nuovo codice della strada e dal relativo regolamento di attuazione.

È evidente che se i piani urbani del traffico vogliono conseguire l'obiettivo di riequilibrare il trasporto privato e quello collettivo a favore di quest'ultimo, gli stessi devono intervenire sull'organizzazione dell'offerta di trasporto pubblico sia in termini quantitativi sia in termini di percorso, compatibilmente con le risorse finanziarie del settore (si tratta di un settore che conoscete bene) ed in stretta relazione con l'organizzazione degli altri sistemi di trasporto.

Il piano è tuttavia uno strumento che deve essere periodicamente aggiornato in relazione ai nuovi insediamenti ed alle nuove infrastrutture che vengono realizzate nel territorio, ed anzi per queste ultime opere esso deve avere una funzione propositiva, suggerendo al comune le infrastrutture (parcheggi, strade tangenziali o di scorrimento, sottovie ed altro) che possono contribuire a migliorare significativamente la circolazione stradale.

Tali suggerimenti dovranno essere tenuti in debita considerazione dal comune all'atto della revisione degli strumenti urbanistici e comunque della programmazione delle nuove infrastrutture, anche per una migliore individuazione delle priorità.

Ne consegue pertanto la necessità di uno stretto e costante collegamento fra tutti i piani che operano in ambito urbano affinché gli stessi siano coordinati secondo obiettivi univocamente determinati.

D'altronde, l'interdisciplinarietà è un elemento tipico della società attuale e a tale esigenza non può certo sfuggire il centro urbano, nel cui ambito si svolgono svariate attività e si esercitano molteplici competenze.

Da ciò può nascere l'esigenza di adeguare a tale nuova realtà la disciplina urbanistica vigente, rivedendo norme risalenti al 1942 e ripensando al piano regolatore come un piano contenitore e coordinatore di vari piani di settore tra i quali inserire i piani urbani del traffico.

Per l'immediato, in merito all'applicazione di questo nuovo strumento offerto dal codice, il Ministero dei lavori pubblici sta già lavorando per la definizione delle direttive ai comuni previste dall'articolo 36 del nuovo codice, che dovranno essere emanate entro il 30 giugno prossimo venturo.

Tali direttive dovranno tenere conto delle indicazioni formulate dal CIPET, organo di coordinamento di tutta la politica economica nel settore dei trasporti, che ha già insediato un gruppo di lavoro, di cui fanno parte rappresentanti del competente ispettorato generale per la circolazione e per la sicurezza stradale, ed il cui documento conclusivo sarà pronto per la fine del corrente mese di febbraio.

Il secondo gruppo di problemi su cui vorrei soffermarmi riguarda il raccordo tra la viabilità urbana e quella periferica, di accesso e di uscita dalla città. Vi sono, a questo proposito, esempi quotidiani e clamorosi di congestione da pendolarismo, che si accentuano progressivamente in parallelo con il fenomeno della periferizzazione delle aree residenziali. In tale contesto ritengo che si debbano sottolineare due fatti, uno dei quali riguarda la sovrapposizione delle funzioni tra viabilità urbana e viabilità extraurbana. Questa è la materia che riguarda più specificamente il Ministero dei lavori pubblici. Oggi i grandi tratti urbani delle autostrade, come l'autostrada del Sole tra Firenze nord e Incisa, e le grandi tangenziali (quelle di Milano, Torino, Bologna, Napoli e il grande raccordo anulare di Roma) raccolgono quote notevoli del traffico urbano tanto che, nell'insieme, la percorrenza media sulle autostrade in Italia è scesa progressivamente ed oggi non supera i 50 chilometri.

Si pone allora la necessità di creare alternative che alleggeriscano il carico del traffico urbano sui tratti autostradali, senza però gravare sulla rete viaria interna delle città. Può essere efficace, a questo scopo, una razionalizzazione del traffico di superficie nel senso di accrescere gli spazi e le possibilità di uso del trasporto collettivo. Ma anche questo incontra un limite oggettivo nel tessuto della struttura ur-

banica, in particolare di alcuni centri, limite che, a mio avviso, può essere superato soltanto attraverso la realizzazione di ferrovie metropolitane. Credo anzi che questa sia la vera soluzione radicale per il problema del trasporto urbano.

Esistono, in questo campo, numerosi esempi di soluzioni diverse, applicate con successo in varie città europee, anche di media dimensione. Credo allora che sia questa l'area su cui dobbiamo concentrare i maggiori impegni di studio, di progettazione e di investimento.

L'altro fatto su cui vorrei richiamare la vostra attenzione è l'esigenza di realizzare efficaci punti di snodo tra la viabilità a lungo percorso e quella all'interno delle città. Dobbiamo infatti tenere conto che una parte prevalente del pendolarismo si svolge attraverso relazioni stradali ed autostradali tra le città e il loro retroterra.

Ho accennato, poco fa, alla necessità di potenziare il traffico pubblico, o comunque collettivo, all'interno delle aree urbane; ma condizione indispensabile perché questo possa avvenire è che chiunque provenga dalle autostrade o comunque dalle strade a lunga percorrenza abbia la possibilità di parcheggiare in modo sicuro ed agevole il proprio veicolo e di accedere con facilità al mezzo pubblico. Questa soluzione è stata adottata nelle grandi città metropolitane europee (potrei citare l'esempio di Bruxelles). Ciò oltretutto renderebbe più accettabili regole più severe per la circolazione dei mezzi privati nelle città ed avrebbe effetti positivi non solo sulla fluidità del traffico ma certamente anche sulle condizioni di vivibilità e di ambiente.

Le considerazioni che vi ho sinteticamente esposto vanno naturalmente collocate nell'ambito di un quadro generale che consideri in una visione unitaria ed equilibrata le varie modalità di trasporto, le interconnessioni tra loro, le varie competenze territoriali. E, certamente, esse implicano la necessità di realizzare investimenti notevoli, che, forse, nel momento presente, e nel prossimo futuro, non sono praticabili con i mezzi del bilancio pubblico. Per questo, ribadisco, è necessario

incoraggiare l'accesso del capitale privato nelle infrastrutture di interesse generale, essenziali alla vita di oggi.

Questo, certo, richiede una chiara visione degli impegni finanziari e delle politiche di tariffa necessarie a garantire l'equilibrio gestionale. Ma questa è la via seguita da altri paesi, in particolare europei. Ricordo per esempio che da tempo le banche francesi sono entrate nel mercato dei sistemi urbani di trasporto. Ricordo che il Crédit Lyonnais partecipa in modo determinante alla gestione di numerose linee metropolitane, tra cui quella che dovrà essere realizzata a Bordeaux.

Si può anche pensare, per esempio, alla partecipazione diretta di società immobiliari e di imprese interessate alla presenza di nuove linee di trasporto nelle aree di loro competenza. Con queste modalità numerose città europee hanno raggiunto significativi risultati in termini di efficienza, integrazione ed affidabilità del sistema.

Anche sul piano del trasporto pubblico, quindi, il paese si trova di fronte alla sfida della modernizzazione. Una sfida che richiede impegno programmatico, visione di lungo periodo, chiarezza e trasparenza nel decidere e nel fare e, vorrei dire, anche autorità per poter prendere decisioni e dare indirizzi. E che richiede quindi in modo determinante l'apporto di tutte le forze e le capacità attive del nostro paese.

**PRESIDENTE.** Darò la parola ai colleghi che intendono intervenire, ricordando loro che non dovranno svolgere alcuna controrelazione, limitandosi a sollecitare approfondimenti e chiarimenti su alcuni punti e giudizi espressi.

**ROBERTO CASTELLI.** Credo di aver dimostrato in precedenti occasioni che non è mia abitudine dilungarmi in controrelazioni; ritengo tuttavia che un brevissimo commento sia necessario.

Ho notato che i ministri uditi in quest'aula tendono ad illustrare i loro punti di vista attenendosi quasi sempre a principi generali ed a enunciazioni di principio, non essendo necessario – mi sia consentito dirlo – essere ministri né parlamentari per concordare su di esse.

Quando il ministro Tesini afferma che i porti sono molto importanti perché l'Italia è un paese bagnato dal mare o il ministro Merloni sostiene la necessità di incrementare le linee ferroviarie metropolitane o i trasporti pubblici, essi sfondano una porta aperta, dal momento che tutti siamo d'accordo.

Vorrei invece entrare nel merito di fatti specifici; in questa circostanza farò del clientelismo, nel senso che mi occuperò delle vicende del mio collegio elettorale, approfittando della presenza del ministro per rivolgergli alcune domande concrete.

Il primo quesito è di carattere generale e si collega alla sua affermazione secondo cui occorre incrementare le ferrovie metropolitane. Mi chiedo allora quale concordanza di indirizzo esista tra i vari ministri, dato che nel settore delle ferrovie ci si sta muovendo in direzione contraria. Il commissario straordinario Necci sta infatti applicando una strategia che si basa sullo smantellamento delle ferrovie metropolitane e sulla sostituzione delle stesse attraverso l'utilizzo di autobus; si sta dunque muovendo in direzione contraria rispetto alle indicazioni del ministro Merloni, che – credo non sia necessario evidenziarlo – condivido pienamente.

Sempre su questo argomento, vorrei che il ministro fornisse qualche notizia sul passante ferroviario di Milano. I lavori sono fermi da anni in attesa di stanziamenti che non arrivano mai ed ora alle vecchie difficoltà si aggiunge Tangentopoli.

Sempre soffermandomi sulla Lombardia, la regione che meglio conosco, desidero sollecitare qualche informazione sulla strada statale 36, che collega Milano alla Valtellina. Vorrei ricordare che l'attraversamento di Lecco oggi comporta soste di due-tre ore per chi proviene dalla Valtellina. Il raddoppio in questione è iniziato nel 1962, trent'anni fa; in questo periodo sono stati costruiti circa trentacinque chilometri, quindi uno all'anno, in una situazione che è diventata insopportabile da tempo. Ricordo che Lecco viene attraversata da 110 mila veicoli al giorno, i quali evidentemente intasano la circolazione cittadina con tutte le conseguenze che pos-

siamo immaginare. L'imperatore Francesco Giuseppe, ai primi del Novecento, fece costruire il valico dello Spluga con l'utilizzo di carriole, badili e via dicendo in sette anni!

Un'ulteriore domanda concerne la vicenda della Pedemontana, un'arteria che sarebbe fondamentale per la Lombardia; se ne è parlato per anni e poi tutto è finito nel dimenticatoio.

UGO BOGHETTA. Vorrei anzitutto dare un'informazione al ministro: questa è una Commissione, per così dire, « ad alta tensione » sotto il profilo dei rapporti con i ministri, in particolare con quelli più direttamente coinvolti in ragione della loro competenza. Con il ministro dei trasporti non siamo riusciti finora ad istaurare un rapporto molto proficuo; tale difficoltà non riguarda solo le opposizioni, ma l'intera Commissione. Ho l'impressione che la relazione da lei svolta nella seduta odierna ci induca ad esprimere un giudizio non troppo diverso da quello che questa Commissione ha manifestato nei confronti del suo collega.

Considero francamente insopportabile la valutazione che tutti esprimono sul passato, come se nessuno ne facesse parte né si dovesse assumere una responsabilità di quanto è accaduto.

Tutti concordiamo sul fatto che in parte la causa della congestione del traffico deve essere ricercata nella mancanza di programmazione nello sviluppo, in particolare delle grandi città. Vorrei ricordare che l'Italia è uno dei pochi paesi europei privi di una decente legge sui suoli. Come è possibile realizzare quanto il ministro ha detto senza un tale strumento normativo, utilizzando solo il codice stradale?

La seconda domanda investe la questione delle autostrade. Il ministro ha giustamente descritto la situazione, per cui gli rivolgo il seguente quesito: è intenzione del Governo andare verso la banalizzazione dei tratti autostradali sulle tangenziali delle grandi città, laddove tale situazione esiste? Come è noto, sono state avanzate richieste in tal senso, dato che la parte tangenziale è diventata urbana – una

volta era circondata dalla campagna – con livelli di intasamento molto elevati, mentre in certi periodi del giorno, della settimana, dell'anno i tratti autostradali sono quasi deserti.

Il secondo problema riguarda l'insufficiente utilizzo delle autostrade, che si cerca di risolvere prevedendo il potenziamento delle strade statali parallele ai tratti autostradali. Se dobbiamo realizzare nuove strade, dove è già presente un tratto autostradale relativamente utilizzato, dobbiamo prima incentivare l'uso di quelle esistenti, a prescindere da una valutazione complessiva – che non voglio fare in questo momento – sull'opportunità di liberalizzare tutte le autostrade.

Per quanto riguarda i problemi urbani, credo che occorrerebbe scindere gli interventi a favore delle grandi città, come Milano, Roma e Napoli, da tutti gli altri relativi alle piccole e medie realtà urbane, che costituiscono la gran parte delle città italiane.

Signor ministro, non crede che il Governo dovrebbe adottare una programmazione diversificata, prevedendo la costruzione di metropolitane di tipo tradizionale, oppure di superficie, tranvie e così via, in relazione al tipo di città? Una scelta di questo tipo mi sembra indispensabile, visto che i 12-13 progetti finora presentati, in base alla legge n. 211 del 1992, prevedono la costruzione di metropolitane anche nelle piccole città; tali progetti mi sembrano insensati, visto che non vi sono i fondi necessari ed i tempi di realizzazione sono lunghi.

Su tale questione vorrei conoscere il suo punto di vista, anche perché, secondo notizie di stampa, il ministro Tesini intende utilizzare le anticipazioni sulla contrazione di mutui fino a mille miliardi di lire previste dalla legge finanziaria per il 1992.

Vorrei inoltre conoscere l'opinione del Governo in merito alla questione delle ferrovie; lei, signor ministro, ha affermato che il percorso medio autostradale è di 50 chilometri mentre quello ferroviario è di 75, ma il progetto di alta velocità è assolutamente contrastante con questi dati.

Nel contempo esiste la volontà di trasformare una parte delle linee ferroviarie in servizi ferroviari regionali, problema affrontato anche dall'onorevole Castelli quando ha posto la questione dei pullman. Questo intento innovativo, invece di stabilire delle priorità, rischia di scaricare sulle regioni il problema del deficit.

L'ultima questione riguarda gli investimenti, i quali devono essere cospicui se vogliamo che il settore dei trasporti e delle infrastrutture diventi prioritario, anche in relazione a quello che avete sempre affermato circa l'ingresso dell'Italia in Europa. La differenza tra il nostro e gli altri paesi non riguarda il dato che all'estero le banche gestiscono i trasporti, mentre in Italia per la loro realizzazione si fanno speculazioni immobiliari, ma il fatto che, quando lo Stato decide grandi investimenti infrastrutturali, li realizza; anche in Italia si fanno ingenti investimenti, ma senza risultati concreti.

Per fronteggiare taluni problemi si fa appello al nuovo codice della strada oppure alle misure antismog, che il ministro dell'ambiente adotta ogni inverno in presenza dell'alta pressione. Mi chiedo con quali risorse si possano realizzare tutte le misure proposte dal Governo, visto che i comuni, come voi sapete benissimo, versano in condizioni finanziarie sempre peggiori.

Nel concludere vorrei sapere dal ministro quali investimenti intenda realizzare per attuare gli interventi che ci ha illustrato.

**MATTEO PIREDDA.** Contrariamente al solito, oggi non parlerò dei problemi della Sardegna – ho ascoltato il riferimento dell'onorevole Castelli sulle posizioni clientelari! – perché per fortuna, o per disgrazia, all'interno delle nostre città non avvertiamo il problema della congestione del traffico urbano.

In linea generale ritengo che la relazione del ministro sia da condividere, anche se merita qualche ulteriore riflessione la questione del coordinamento degli interventi e delle politiche dei vari ministeri. Del resto le interconnessioni ed i

collegamenti tra i diversi problemi si aggraveranno se tra gli enti locali ed il Ministero dei trasporti e quello dell'ambiente non vi sarà un maggiore coordinamento.

Il ministro ha giustamente osservato che le nostre città sono state pensate e costruite senza avere come modello di riferimento l'attuale sviluppo; tuttavia non credo che la soluzione riguardi soltanto il trasporto collettivo, ma anche una diversa politica delle città. Non possiamo cioè concentrare nei centri storici un numero rilevante di uffici, poiché questo determina il congestionamento del traffico; ritengo infatti che, anche se il servizio pubblico locale ed urbano funzionasse al meglio, avremmo ugualmente problemi di circolazione del traffico. Per esempio, l'ipotesi di far circolare soltanto le macchine di coloro che abitano in un determinato territorio, generalizzando il sistema delle zone a traffico limitato o a traffico chiuso, non consentirebbe condizioni ottimali di vita all'interno delle vecchie strutture urbane. La congestione del traffico determina l'inquinamento, il quale provoca il decadimento complessivo dei nostri monumenti e, quindi, la distruzione di un importante patrimonio storico. Per questo ritengo che occorrerebbero maggiori iniziative ed un migliore coordinamento degli interventi politici.

Per esempio, i parcheggi periferici costituiscono certamente una soluzione al problema, poiché tendono ad evitare la penetrazione del traffico pendolare all'interno delle città; tuttavia, difficilmente la realizzazione di un enorme parcheggio periferico a molti chilometri dal centro di Roma può risolvere il problema del traffico romano, soprattutto se si considera che prima di realizzare un sistema di trasporto rapido di massa (le metropolitane) passerà moltissimo tempo.

Non so nemmeno se l'auspicio del ministro di coinvolgere il capitale privato nella gestione delle metropolitane e nella realizzazione di tali parcheggi costituisca una risposta positiva alle necessità indicate dal ministro nella relazione.

A me pare, quindi, che oltre al codice della strada occorrerebbero accordi di programma tra tutte le autorità che lavorano nel settore della viabilità, vale a dire, oltre al Ministero dei lavori pubblici, i comuni, le province, i consorzi industriali e tutte le strutture che spesso programmano per conto loro bretelle, circonvallazioni o tangenziali senza avere un obiettivo comune. Occorrerebbe, in sostanza, una normativa più cogente sul piano della programmazione delle infrastrutture di mobilità sul territorio.

Sono d'accordo che nell'immediato debba essere adottata la soluzione di liberare le tangenziali e le circonvallazioni dal traffico urbano; è evidente, infatti, che transitare nei pressi di città come Roma, Firenze, Bologna o Milano annulla gli effetti della velocità nelle autostrade. Ma chi deve provvedere alla costruzione di strade che liberino i tratti autostradali utilizzati per il traffico urbano? Se ne devono occupare le province, i comuni o il Ministero dei lavori pubblici?

Credo che anche questo tema richieda un'approfondita riflessione.

**PRESIDENTE.** Ricordo ai colleghi che alle 10.30 dovremo sospendere la seduta per lo svolgimento di votazioni in Assemblea.

**PINO LUCCHESI.** Colgo l'occasione di questo utile incontro con il ministro dei lavori pubblici per sollevare due questioni. Ieri mattina ho riletto l'aggiornamento del piano generale dei trasporti che, fino a prova contraria, è un documento ufficiale che impegna l'attività del Governo e del Parlamento. In questo documento è ribadito almeno tre volte che anche sulla base degli accordi internazionali relativi al collegamento europeo Londra-Palermo si ritiene assoluta esigenza prioritaria la realizzazione del tratto autostradale Cecina-Civitavecchia. Nei giorni scorsi abbiamo appreso esterrefatti — ma al riguardo la mia parte politica assumerà le dovute iniziative — che è stata elaborata una fantasiosa soluzione per risolvere la questione. Da quanto si è appreso dalla

stampa, questa soluzione è stata in prima battuta inventata dall'attuale Presidente del Consiglio e poi fatta propria dal ministro dei lavori pubblici. In sostanza si immagina di risolvere i problemi relativi ad un collegamento essenziale tra il nord e il sud del paese (all'interno di una situazione che era e resta drammatica perché, se si interrompe l'autostrada del Sole, questo paese rischia ancora di essere diviso a metà) realizzando una sorta di percorso misto o ritenendo che si possano trasformare tratti di percorso superstradale in autostrade a pagamento, facendo finta sul piano tecnico di non capire che si tratta di tipologie di traffico completamente diverse le une dalle altre e soprattutto in totale contrasto con l'indirizzo generale che dovrebbe sottendere la politica complessiva dei collegamenti all'interno del paese.

Vorrei sapere dal ministro dei lavori pubblici se quanto è emerso dalle notizie di stampa risponda a verità, se davvero il Governo sia intenzionato a percorrere questa strada in totale contrasto — ripeto — con l'aggiornamento del piano generale dei trasporti, con gli impegni internazionali e soprattutto con le esigenze complessive del paese, per risolvere una vicenda che tra incertezze, difficoltà, problemi e posizioni politiche sbagliate si sta ormai trascinando da moltissimi anni.

La seconda domanda riguarda il possibile aggiustamento di alcune normative del codice della strada. Non entro nel merito dei problemi di natura giuridica in ordine al rapporto tra mandato parlamentare contenuto nella legge delega e momento esecutivo proprio del Governo; rilevo però che su tale questione nei giorni scorsi il ministro dei trasporti ha rilasciato numerose dichiarazioni. Poiché la materia di cui trattiamo rientra principalmente nelle competenze del Ministero dei lavori pubblici, rispetto al quale il Ministero dei trasporti ha solo un dovere di corresponsabilità, vorrei sapere se le dichiarazioni del ministro dei trasporti siano state preventivamente concordate con il responsabile del Ministero dei lavori pubblici.

RENATO GRILLI. Ringrazio innanzitutto il ministro Merloni per l'opportunità che ci offre e per la sua chiara esposizione, che mi pare però sia stata fin troppo misurata rispetto all'urgenza e all'acutezza dei problemi che stiamo trattando.

In merito alle considerazioni svolte dal ministro non possiamo non rilevare che ci troviamo di fronte da una parte ad una responsabilità collegiale dell'esecutivo, dall'altra all'urgenza di problemi che richiedono la necessaria efficacia dell'azione di Governo. Non possiamo prescindere da questi due aspetti e le domande che rivolgerò al ministro si pongono in quest'ottica.

Indubbiamente, come riconosceva lo stesso ministro, siamo di fronte ad un pesante ritardo nel favorire l'interazione concreta tra i diversi modi di trasporto e ad una assoluta carenza di programmazione che di fatto ha ormai compromesso la situazione, con le ben note conseguenze negative.

In questo contesto mi sembra che il problema riguardi essenzialmente l'efficacia della stessa azione di Governo e l'urgenza dell'intervento. Da questo punto di vista credo vi siano precise responsabilità per la diffusa, articolata e generalizzata situazione esistente, ma credo anche che esse debbano essere distinte. In particolare, la responsabilità del Parlamento è diversa da quella del Governo, dal momento che anche negli anni passati sono state prodotte leggi che potevano favorire politiche programmatiche che non sono state invece concretamente realizzate.

La prima domanda che vorrei rivolgere al ministro Merloni concerne la realizzazione dei piani urbani del traffico previsti dal nuovo codice della strada, che pone seri problemi di investimento e di spesa per gli enti locali e per il paese in generale. Ora, è chiaro che l'impiego delle più recenti acquisizioni tecnologiche, a cominciare da quelle informatiche e telematiche, per utilizzare meglio le infrastrutture esistenti in modo intermodale, comporta costi e quindi pone problemi di spesa e di investimenti. Non basta obbligare i comuni a fare qualcosa ma si pone un problema di spesa e di investimenti infra-

strutturali più complessivi che favoriscano l'azione articolata degli enti locali. Da questo punto di vista, non si può porre il problema in termini astratti; il Governo non può dare solo generiche indicazioni: sono necessarie più definite politiche e precise proposte di piani di investimento. Questa è la prima questione.

La seconda questione riguarda un rapporto diverso tra i modi di trasporto. Registriamo qui un ritardo dell'azione di Governo rispetto a quanto è stato fatto in passato anche in sede parlamentare. Rischiano di sorgere problemi anche per la situazione attuale: mi riferisco all'impostazione intermodale e al rapporto fra le metropolitane e il sistema più generale di trasporto, a cominciare dalle ferrovie. Mi sembra che uno dei nodi principali torni ad essere quello dell'alta velocità: come farla, quale impatto produce con la città, che tipo di aggancio può esistere con le metropolitane urbane.

Siamo alla congestione più assoluta e occorre senz'altro una terapia d'urto. Già il primo piano nazionale dei trasporti - che mi sembra risalga al 1984 - prevedeva 17 snodi su cui intervenire prioritariamente, in modo interattivo e in ottica intermodale. Mi sembra che gli aggiornamenti dei piani dei trasporti non considerino certi problemi fondamentali (il collega Lucchesi ricordava il caso del corridoio tirrenico). Non siamo in presenza di un'azione di Governo concertata tra i diversi ministeri; non siamo di fronte ad una politica che si propone di realizzare obiettivi di carattere generale già individuati e considerati urgenti anni addietro. La situazione è precipitata e mi sembra che gli aggiornamenti dei piani nazionali dei trasporti non applichino - purtroppo succede spesso in tanti settori - le determinazioni di legge e le precise volontà espresse dal Parlamento. Come si pone concretamente l'azione di Governo di fronte a tali questioni?

ANNA MARIA BIRICOTTI GUERRIERI. Il collega Grilli ha già illustrato un quadro di riferimento generale che condivido; desidero sottolineare solo un aspetto. Ringrazio il ministro per aver esposto una rela-

zione condivisibile dal punto di vista dell'impianto, della filosofia che la ispira: nessuno di noi può mettere in dubbio che quel disegno vada perseguito, il problema reale è dar corpo a quelle idee.

Partirei dalle opere iniziate e mai concluse. Credo che dobbiamo misurarci concretamente sui problemi: individuata la filosofia della modernizzazione bisogna sapere come la si realizza, non solo in termini di progetti futuri ma anche partendo da quel che, in quanto incompiuto, appare come una grande dimostrazione di inefficienza e determina una caduta del livello di credibilità del nostro paese in termini di infrastrutture. Faccio un riferimento concreto: la variante Aurelia nel tratto Livorno-Salviano-Chioma. Questo che ho citato è un esempio scandaloso di inefficienza! La superstrada finisce a Salviano, poi si entra nella città e si percorre un tratto del Romito fino a Chioma; una strada bellissima, che dovrebbe essere di esclusivo servizio al transito al mare, è attraversata da mezzi pesanti e ciò provoca notevoli disagi e anche gravi pericoli di incidenti mortali, perché è l'unica via percorribile. Successivamente, in Chioma, ricomincia la superstrada che arriva a San Vincenzo. Bisogna completare questo tratto; credo che questa sia una delle prime priorità da affrontare, perché rappresenta uno scandalo in termini di inefficienza e per i pericoli che comporta.

FRANCESCO MERLONI, *Ministro dei lavori pubblici*. A nord o a sud di Cecina?

ANNA MARIA BIRICOTTI GUERRIERI. A sud di Cecina. È uno dei tanti scandali: si tratta di pochi chilometri e tra l'altro è un lavoro fondamentale, non è un discorso di campanile.

ELIO MENSURATI. Vorrei porre al ministro il problema delle risorse per quanto riguarda sia i piani urbani del traffico, sia il discorso dei parcheggi di interscambio, sia il coordinamento (il Governo sta per presentare un disegno di legge sul trasporto pubblico locale, che affronta il problema del coordinamento sia

a livello regionale sia a livello di autorità metropolitana). Vorrei sapere come il Ministero dei lavori pubblici venga inserito in questo discorso, che è soprattutto di risorse. I piani urbani del traffico, i parcheggi di interscambio, i collegamenti tra sistema nazionale e sistemi regionali e locali sono cose giuste, ma ai fini dell'indagine conoscitiva sarebbe importante approfondire anche il tema delle risorse.

PRESIDENTE. Sospendo la seduta, che riprenderà al termine delle votazioni in Assemblea.

**La seduta sospesa alle 10,40, è ripresa alle 11,30.**

PRESIDENTE. Riprendiamo la seduta con la replica del ministro Merloni.

FRANCESCO MERLONI, *Ministro dei lavori pubblici*. Nella mia replica cercherò di rispondere ai diversi quesiti che sono stati qui formulati. L'onorevole Castelli si è soffermato sul tema delle ferrovie metropolitane sottolineando come esse rappresentino – del resto l'esperienza lo sta dimostrando – la soluzione vera e radicale dei problemi del traffico nelle grandi città, non solo d'Europa ma del mondo.

Indubbiamente, con la questione delle ferrovie metropolitane è connessa quella del loro finanziamento, sulla quale sarà opportuno che mi soffermi più avanti.

In riferimento al problema del cosiddetto passante ferroviario di Milano debbo rilevare che si tratta di un'opera che non rientra nel settore delle ferrovie metropolitane, costituendo piuttosto una semplificazione della rete ferroviaria: un'opera di collegamento delle varie reti esistenti tra il nord ed il sud del paese. Poiché essa non rientra nella sfera di mia competenza, non sono in grado di chiarire qui in quale fase dei lavori ci si trovi attualmente.

A proposito della strada statale 36, e in particolare del tratto relativo all'attraversamento di Lecco, posso dire che le ragioni dei ritardi registrati nell'ultimazione di tale opera dipendono dal fatto che nell'am-

bito dell'effettuazione del secondo lotto (affidato a due imprese: la Pontello e la Ferrocemento), relativamente alla parte di competenza della Ferrocemento sono state rilevate, durante i lavori di scavo in galleria, forti infiltrazioni di acqua per le quali si rende necessario un idoneo sistema di tenuta attraverso infiltrazioni di cemento. L'ANAS ha iniziato ad approfondire questo particolare problema, al fine di intervenire e tamponare in modo adeguato tali infiltrazioni; è anche allo studio una variante del costo di circa 20 miliardi. L'obiettivo è quello di riprendere e completare quanto prima i lavori dell'opera principale. In proposito assicuro che vi saranno stretti controlli. Per quanto riguarda la Pedemontana lombarda, come è ben noto essa concerne un progetto di autostrada che partendo da Brescia dovrebbe attraversare l'arco alpino. Ci troviamo in una fase non ancora di progettazione ma di studi sulla fattibilità, sui tracciati, sui possibili costi, sulle eventuali forme di finanziamento. Colgo questa occasione per dire che l'indirizzo fornito dal ministero è di prevedere per la costruzione di nuove autostrade una forma di autofinanziamento. Ne consegue che anche nel caso in oggetto, lo studio di fattibilità di tale opera dovrà occuparsi delle relative forme di finanziamento e quindi anche delle tariffe.

L'onorevole Boghetta ha stigmatizzato come per portare avanti una valida politica programmatica nelle aree urbane manchi una legge concernente l'utilizzazione dei suoli. In effetti, nel nostro paese si è sempre registrata una carenza legislativa in questo particolare settore. Attualmente il Governo, per porre riparo ad un contenzioso che ormai si trascina da molto tempo, ha emanato una legge che permette il pagamento e la liquidazione dei suoli, applicando a tale settore quanto previsto dalla cosiddetta legge per Napoli, con un impegno finanziario per lo Stato e gli enti locali certamente ridotto rispetto agli attuali prezzi di mercato.

L'onorevole Boghetta nel suo intervento ha anche parlato di una possibilità di banalizzazione delle tangenziali, intendendo con ciò eliminarne il pedaggio.

Non riteniamo sia possibile un'ipotesi di questo genere; non dobbiamo dimenticare, infatti, che le tangenziali sono state realizzate da società che hanno investito ingenti capitali, la cui remunerazione scaturisce dai relativi pedaggi. Per poter immaginare un'ipotesi del genere è necessario attendere la scadenza delle concessioni, in quanto lo Stato non è in condizioni di riscattare i costi di costruzione delle tangenziali medesime.

L'onorevole Boghetta chiede che non vengano costruite strade parallele alle autostrade; tuttavia a volte ciò è necessario, in quanto gli svincoli autostradali spesso non sono sufficienti a smaltire il traffico locale.

Sempre l'onorevole Boghetta si dice d'accordo sull'utilità della rete metropolitana delle grandi città, mentre per quanto riguarda le città di media grandezza il problema del traffico può essere efficacemente affrontato potenziando la rete degli autobus e delle tranvie.

Ancora l'onorevole Boghetta si preoccupa del modo in cui è possibile inserire i treni ad alta velocità nel piano dei trasporti. Questo sistema deve fare riferimento alle stazioni principali delle grandi città, in quanto non deve essere inserito nei piani metropolitani dei trasporti ma visto come un sistema che mette in comunicazione tra di loro le grandi città. Si tratta, in sostanza, di un mezzo concorrente del trasporto aereo e in parte dell'automobile. In Francia, per esempio, il treno ad alta velocità che collega Parigi a Lione ha praticamente annullato i voli che prima collegavano le due città.

Gli onorevoli Mensurati e Castelli giustamente hanno sottolineato la necessità di realizzare opere infrastrutturali di così grande portata facendo ricorso all'autofinanziamento, dal momento che lo Stato non è più in condizioni di finanziare la realizzazione di opere ad altissimo costo. Per la costruzione e la gestione di autostrade, acquedotti, metropolitane, eccetera,

ritengo che la strada da seguire sia quella che individua il ritorno dell'investimento attraverso le tariffe praticate per l'utilizzazione di tali infrastrutture. Ricordo soltanto per inciso che la costruzione del traforo sotto la Manica è stata effettuata da una società che ha fatto ricorso all'autofinanziamento.

L'onorevole Piredda si è dichiarato favorevole allo spostamento degli uffici dai centri storici delle città al fine di liberarli dal traffico cittadino e renderli in tal modo più vivibili. Al momento attuale ritengo si tratti di una pia illusione, considerando che lo stesso progetto che riguardava la città di Roma è fallito. Ricordo che analoga sorte è toccata alle ipotesi di trasferire la « città politica » dal centro alla periferia della capitale. Del resto, in tutte le più grandi città del mondo (New York, Londra, Parigi) i centri storici sono occupati prevalentemente da uffici. Ciò non toglie che molto in questo campo si deve fare per rendere più vivibili i centri storici delle città e nello stesso tempo per concentrare gli uffici in aree delimitate.

Sempre l'onorevole Piredda ha ipotizzato la localizzazione di parcheggi periferici a 40-50 chilometri dai centri delle città. Riteniamo, viceversa, che questi parcheggi debbano essere ubicati a non più di 5-6 chilometri dai centri cittadini; tali parcheggi periferici dovranno essere collegati al centro delle città con metropolitane o, nei casi di città di medie dimensioni, con autobus. Nel caso di Roma, per esempio, tali parcheggi periferici dovrebbero essere ubicati intorno al grande raccordo anulare.

Gli onorevoli Piredda e Mensurati hanno soffermato la loro attenzione su chi deve guidare e programmare tutti i lavori nel campo delle aree urbane o metropolitane delle città. Mi sembra si stia facendo strada (in realtà, non è materia di stretta competenza del mio ministero) la creazione di una autorità metropolitana che sia in grado di redigere un programma adeguato per la realizzazione di questi interventi.

L'onorevole Lucchesi ha parlato dell'autostrada Livorno-Civitavecchia, su cui si è soffermata anche l'onorevole Biricotti Guerrieri per quanto riguarda in particolare la variante Aurelia. Si è parlato di un progetto che sarebbe stato indicato dall'onorevole Amato e confermato da me. In effetti il progetto è mio, io l'ho presentato ad Amato, il quale l'ha approvato, e insieme l'abbiamo divulgato. Sabato prossimo mi recherò a Grosseto, alla camera di commercio, proprio per illustrare questo progetto, che rappresenta semplicemente un indirizzo già adottato dal consiglio di amministrazione dell'ANAS: in particolare, dopo aver approfondito le possibilità di collegamento del tratto Cecina-Civitavecchia, si è constatato che la soluzione più attuale, meno costosa e che comporta meno problemi dal punto di vista ambientalistico, è quella di mettere l'Aurelia nella condizione di configurarsi come strada di servizio tra questi due poli estremi, rendendola tutta a quattro corsie (da Cecina fino a Civitavecchia).

Questo programma è in parte già avanzato, nel tratto fra Grosseto e Cecina, mentre in parte dovrà essere completato. Ritengo anzi che la variante di Chioma, cui ha fatto riferimento l'onorevole Biricotti Guerrieri, sia proprio uno dei tratti della via Aurelia da rendere a quattro corsie.

Comunque, l'indicazione data al consiglio di amministrazione dell'ANAS è nel senso di rendere tutta la variante Aurelia, da Civitavecchia a Cecina, a quattro corsie con spartitraffico centrale. In sostanza, mentre la vecchia via Aurelia resterà come strada di servizio locale, la nuova variante Aurelia (da Cecina a Civitavecchia) sarà portata — lo ripeto — a quattro corsie.

RENATO GRILLI. Sarà una superstrada ?

FRANCESCO MERLONI, *Ministro dei lavori pubblici*. Sì, si tratterà di una superstrada e non di un'autostrada, tutta a quattro corsie.

PINO LUCCHESI. Attualmente, se ho ben compreso, tra la fase realizzata e

quella ancora da realizzare, da Cecina a Grosseto è stata costruita o è in fase di costruzione una superstrada.

FRANCESCO MERLONI, *Ministro dei lavori pubblici*. Si tratterà di una superstrada a quattro corsie di categoria terza, ossia con una banchina laterale ridotta. Invece, il tratto da Grosseto a Civitavecchia, ancora da costruire (si tratterebbe dell'allargamento in sede dell'attuale via Aurelia), verrà realizzato anch'esso a quattro corsie, ma con una banchina laterale di tre metri, rientrando così nella categoria seconda.

PINO LUCCHESI. Anche se non sono comunque d'accordo in linea di principio, mentre nel primo caso si realizzerebbe una superstrada in aggiunta alla viabilità normale, nel tratto da Grosseto a Civitavecchia si utilizzerebbe ancora la vecchia sede stradale dell'Aurelia, l'unica esistente. Tutto ciò in sostituzione del vecchio programma.

FRANCESCO MERLONI, *Ministro dei lavori pubblici*. Questo è il programma di adeguamento dell'Aurelia, che dovrebbe diventare tutta a quattro corsie, sia pure con caratteristiche un po' diverse: la parte da Cecina a Grosseto è in gran parte già costruita e non possiamo pensare di effettuare oggi lavori di allargamento molto consistenti, mentre il tratto da Grosseto a Civitavecchia (ancora da costruire) verrà progettato con caratteristiche leggermente superiori, ossia con la banchina laterale larga 3 metri anziché 1,5.

L'ANAS predisporrà entro tre mesi un progetto di massima relativo all'intero tratto, il cui costo preventivato è, in linea di massima, di 800 miliardi. Riteniamo comunque che il costo finale raggiungerà al massimo i mille miliardi.

Ritengo che questo impegno dell'ANAS per l'adeguamento e il miglioramento dell'Aurelia possa risolvere i problemi esistenti per i prossimi dieci anni, ossia all'incirca fino al duemila, anche se certamente, nel momento in cui si verificherà un ulteriore incremento del traffico, sarà

necessario intervenire anche con l'autostrada. Oggi, tuttavia, è impossibile trasformare in autostrada l'attuale tratto della via Aurelia, perché è stato realizzato con caratteristiche non adeguate. Se si prevedesse invece un'autostrada nel tratto tra Grosseto e Civitavecchia si andrebbe incontro a difficoltà tali, dal punto di vista ambientale, da renderne impossibile la realizzazione, almeno per i prossimi anni. Abbiamo quindi preferito adottare una soluzione rapida e immediata, che oltretutto non comporta un grande impegno finanziario. Infatti, mentre la realizzazione di un'autostrada tra Cecina e Civitavecchia comporterebbe un costo di 5 mila miliardi, il progetto adottato consente, con una spesa di 1000 miliardi, di offrire un servizio che sarà valido, a mio avviso, fino al 2000.

Questa è la soluzione che abbiamo deciso di adottare dopo aver approfondito tutte le possibili alternative. Ne ho parlato con il Presidente del Consiglio Amato, con il ministro dell'ambiente Ripa di Meana e con vari esponenti politici. Abbiamo ricevuto inoltre il consenso dei settori ambientalistici, che appare fondamentale poiché in caso contrario si andrebbe incontro al blocco totale dei lavori, mentre è necessario trovare una soluzione in tempi rapidi e nei limiti delle nostre attuali possibilità.

L'onorevole Lucchesi ha parlato anche della revisione del nuovo codice della strada e del regolamento di attuazione; da parte nostra abbiamo già posto mano a questa revisione. Fra l'altro, il ministro Tesini ed io abbiamo ereditato il codice, che quindi non è opera nostra anche se lo abbiamo firmato per renderlo esecutivo. Oggi sussistono difficoltà in ordine ad alcuni punti, ma occorre tenere presente che, ai sensi dello stesso codice, nei primi tre anni della sua entrata in vigore si potranno apportare alcuni adeguamenti per correggere gli eventuali errori. Si tratta di un processo attualmente in corso.

ANNA MARIA BIRICOTTI GUERRIERI. La variante Aurelia, nel tratto Salviano-Chioma, rientra in questo disegno?

FRANCESCO MERLONI, *Ministro dei lavori pubblici*. Si trova a sud di Cecina ?

ANNA MARIA BIRICOTTI GUERRIERI. È da Livorno a Quercianella.

RENATO GRILLI. È l'ingresso a Livorno da sud.

FRANCESCO MERLONI, *Ministro dei lavori pubblici*. Si trova allora a nord di Cecina.

ANNA MARIA BIRICOTTI GUERRIERI. Sì, ha ragione.

FRANCESCO MERLONI, *Ministro dei lavori pubblici*. Allora non sono in condizione di risponderle; lei mi aveva detto che si trovava a sud.

L'onorevole Grilli ha posto una domanda in ordine alla possibilità da parte dei comuni di realizzare spese per investimenti. L'argomento attiene al discorso più generale dell'autofinanziamento; il progetto di legge Galli, attualmente all'esame della Commissione ambiente, prevede, per esempio, la possibilità di affidare la costruzione di acquedotti a società che li gestiscano e ne assumano anche la ge-

stione. Queste, d'altra parte, sono le modalità utilizzate in tutta Europa per la costruzione degli acquedotti.

RENATO GRILLI. Su questo sono d'accordo ! Tuttavia anche affittare il satellite per dirigere il traffico comporta spese !

FRANCESCO MERLONI, *Ministro dei lavori pubblici*. D'altra parte bisognerà andare sempre più verso il decentramento dell'imposizione fiscale, dando la possibilità ai comuni ed alle regioni di introdurre nuove tasse per finanziare i lavori.

Credo di aver risposto ai quesiti che mi sono stati rivolti.

PRESIDENTE. Concludiamo l'audizione con il ministro Merloni, che ringrazio per avere accolto il nostro invito.

**La seduta termina alle 11,55.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 18.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO