SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SPESA PUBBLICA

3° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 OTTOBRE 1988

Presidenza del Presidente ANDREATTA

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1150)

INDICE

Audizione del Direttore generale dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS)

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 5, 6 e *passim*
DUJANY *(ADP)* 21
FERRARI-AGGRADI *(DC)* 13, 20
GIACOVAZZO *(DC)* 14
LOTTI *(PCI)* 10, 11, 19
PARISI *(DC)* . ..... 8, 16, 22 e *passim*
PIZZO *(PSI)* 22
IACOBUCCI .... *Pag* 22
MANCINI ..... 4, 5, 6 e *passim*

Interviene, a norma dell'articolo 48 del regolamento, il direttore generale dell'Azienda nazionale autonoma delle strade, ingegner Marando Mancini, accompagnato dall'ingegner Giuseppe Scaramuzzi, direttore centrale tecnico, dal dottor Giovanni Pasqua, direttore centrale di ragioneria, dal dottor Mario Sassano, dirigente superiore amministrativo, e dal dottor Bruno Iacobucci, primo dirigente del Tesoro presso la direzione centrale di ragioneria.

I lavori hanno inizio alle ore 11,25.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla spesa pubblica.

È in programma oggi l'audizione del direttore generale dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS).

Viene quindi introdotto l'ingegner Marando Mancini, accompagnato dall'ingegner Giuseppe Scaramuzzi, dal dottor Mario Sassano e dal dottor Bruno Iacobucci.

Audizione del Direttore generale dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS)

PRESIDENTE. Sono grato ai dirigenti dell'ANAS di aver predisposto il materiale di risposta al questionario che questa Commissione aveva inviato loro e vorrei sottolineare che gli interessi della stessa sono di duplice natura: da un lato si pone i problemi di controllo della spesa, il problema del contenimento, almeno nella prima parte del prossimo decennio, anche delle spese in conto capitale; dall'altro lato, per la sua funzione di programmazione, si domanda se i meccanismi che presiedono alla definizione degli interventi in campo stradale corrispondono al miglior uso delle risorse finanziarie messe a disposizione di questo settore. Di qui le nostre domande relative al rapporto tra manutenzione e nuovi investimenti. Voi avete un patrimonio di 44.000 chilometri, che corrispondono a 400.000 miliardi nella vostra valutazione di valore, di strade statali; avete stanziamenti dell'ordine di 600-700 miliardi per il vostro personale addetto alla manutenzione delle strade. Eppure esiste una pressione del mondo politico nazionale e locale perchè siano effettuati investimenti in nuove opere. Ci domandiamo se questo, che corrisponde alla logica politica, corrisponda anche alla logica di garantire le migliori condizioni per la circolazione, secondo i vostri compiti di istituto.

C'è un problema che non tocca direttamente l'ANAS ma che ci riguarda, ed è che, a fronte di alcune migliaia di miliardi che vengono in vario modo assegnati all'ANAS (in base a dati molto aggregati), sembra che circa un quinto degli investimenti vada per la viabilità di spettanza di comuni e province. Direi che, in qualche misura, è di comune esperienza passare dai manti d'asfalto particolarmente usurati delle strade statali ai manti perfetti, rinnovati ogni due anni, delle strade vicinali di spettanza dei comuni e delle province. Allora, quando noi in qualche modo non ci preoccupiamo della destinazione dei mutui della Cassa depositi e prestiti, in realtà creiamo una situazione in cui strade di poco traffico spesso hanno un grado di manutenzione assai più elevato delle strade statali, e ciò pone un problema di distribuzione delle risorse nell'ambito complessivo della finanza diretta o derivata dello Stato.

Ci domandiamo ancora se nella logica del processo politico non ci sia la tendenza alla dispersione degli investimenti, vale a dire: le richieste che vengono fatte a livello nazionale, ma soprattutto locale, sono molte, però, nel dare l'assenso all'inizio di molti tronchi stradali, vengono destinate somme modeste per l'esecuzione delle opere; in tal modo, per un verso si ipoteca la finanza del futuro e, per un altro verso, i lotti a disposizione sono di dimensioni così modeste da non consentire di aprire gare anche di tipo internazionale. Queste sono domande che esulano dal questionario, ma vorremmo comunque sapere se alcune delle gare che voi avete fatto sono state aperte a livello internazionale, se di fatto hanno partecipato imprese straniere. In realtà,

vi sono lotti di dimensioni molto modeste e credo che non si sia mai affidata la costruzione di 100 chilometri di strada in appalto ad una sola impresa in modo da garantire l'utilizzazione del cantiere. Quindi, abbiamo l'impressione che, non tanto per responsabilità dell'Azienda ma per l'interfaccia che le necessità delle procedure politiche e l'atteggiamento politico hanno comportato, si è avuta questa modestia dei singoli lotti che ha comportato, forse, maggiori costi, ma certamente problemi d'allungamento dei tempi.

Da ultimo, noi sappiamo che c'è stato un complesso processo di formazione del vostro piano decennale, del piano nazionale dei trasporti. Questo processo sembra che voi lo assumiate, anche per la sua faticosità, come dato acquisito e, pure se dovesse emergere che conviene spostare mezzi alla manutenzione; voi dite di utilizzare un certo strumento del Consiglio nazionale delle ricerche per la valutazione dei costi e dei benefici. Ora non so se questo discorso è stato fatto per nuove strade o anche per quanto concerne la distribuzione tra manutenzione e nuove opere; comunque, se prevalesse l'opportunità di distribuire diversamente i fondi, come potrebbe essere ridotto quel piano decennale per quanto riguarda le nuove opere?

Poichè nella documentazione consegnata alla Commissione ad alcune delle nostre domande si è data parziale risposta ed in qualche misura le si è anche schivate, se nell'esposizione orale il Direttore generale volesse trattarle più direttamente, vorrei che fosse affrontato anche il problema del personale di ruolo. Abbiamo avuto una documentazione relativa al sistema stradale di diversi paesi europei dalla quale risulta che quasi dovunque, tranne che nella Germania Federale, parte delle opere vengono eseguite dal personale dell'amministrazione, mentre voi in larga parte le affidate a ditte esterne. Dietro alle nostre domande c'era la richiesta di valutare non il principio ma le quantità in gioco. Volevamo cioè sapere se, essendo solo 7.000 le persone collocate sulla rete rispetto alle 10.000-11.000 degli organici, non ci sia una linea di tendenza alla progressiva riduzione del personale e se vi sia qualche elemento di calcolo dei costi. Non credo che voi, come nessuna azienda, abbiate elementi di contabilità industriale per cui si possa valutare qual è il costo delle opere fatte in casa e delle opere invece affidate ad imprese esterne. Certo, nel breve periodo, questo personale lo avete a disposizione e quindi non vi è interesse a fare certi calcoli; i calcoli sono importanti ove si voglia valutare la tendenza dell'Azienda. Se, come credo debba essere, si va verso una progressiva riduzione del personale, è bene che anche i Ministri che si succedono al Dicastero dei lavori pubblici abbiano chiara questa tendenza. Da questo punto di vista, facendo un'analisi dei costi e non considerando fisso il costo del personale, sembra che alla lunga potrebbe convenire aumentare la quantità di lavori di manutenzione da affidare a ditte esterne. Comunque è una domanda che vi rivolgo.

Devo dire che abbiamo trovato un po' «conservatrici» rispetto all'ordinamento attuale le vostre risposte. Vorremmo invece immaginare cosa potrà essere l'Azienda tra cinque-sei anni. È difficile pensare che ci sarà un ulteriore stanziamento per la realizzazione del piano nazionale, data la situazione della finanza pubblica, fino al 1993.

Abbiamo intenzione un po' di provocare le vostre risposte per stabilire una linea generale su questo argomento. Pertanto, ingegner Mancini, nel momento in cui lei ci fornisce un sommario ragionato delle risposte, vorrei che tenesse conto di questo quadro in cui si collocano gli interessi della Commissione.

Ciò detto, le do senz'altro la parola.

MANCINI. Già dalla panoramica del signor Presidente si è visto che un'attenzione particolare viene rivolta, da un lato, alla manutenzione ed al rapporto tra le spese manutentive e gli investimenti e, dall'altro, al sistema con cui oggi si effettua la manutenzione e l'eventuale possibile sviluppo nel tempo.

In premessa devo ricordare che l'autonomia finanziaria dell'ANAS si fonda sul contributo annuo corrisposto dal Tesoro in proporzione al gettito dell'imposta di fabbricazione sui carburanti e lubrificanti e al gettito della tassa di circolazione per gli autoveicoli, secondo quanto previsto dall'articolo 26 della legge n. 59 del 1961, con un meccanismo che

prevede una base consolidata al 1959, più un incremento annuale del 2 per cento, corretto poi da altri parametri difficili ora da illustrare.

In un secondo tempo, la legge n. 181 del 1962 ha in parte disciplinato in modo diverso l'incremento del contributo, nel senso che una quota del 20 per cento viene destinata alle amministrazioni locali per la sistemazione e l'ammodernamento delle strade di rispettiva pertinenza, con contestuale riduzione dei fondi destinati alla manutenzione delle strade statali. Questa devoluzione viene effettuata in anticipo e quindi le risorse non le vediamo.

È stato chiesto se siamo obbligati ad effettuare una valutazione della redditività in occasione dei lavori straordinari o dei lavori di piano. Ebbene, per quanto riguarda la manutenzione, detta valutazione non è stata fatta; cerchiamo di allinearci ai parametri che si riferiscono alle autostrade (ne abbiamo parlato al punto 5 nel testo di risposta che è agli atti della Commissione) e agli *standards* europei. Attualmente si denota una carenza perchè siamo all'1-1,5 per mille annuo sui 400.000 miliardi che rappresentano il nostro patrimonio. Si tratta di quota insufficiente e lo vediamo sia nei raffronti con il sistema autostradale che con gli *standards* europei. Comunque, nel prospetto allegato alle nostre risposte si nota un *trend* in ascesa e quindi un miglioramento della situazione. Ci vengono in aiuto anche la legge n. 526 del 1985 e la legge finanziaria per il 1987 che ci obbligano a stanziare il 15 per cento dei finanziamenti straordinari per la manutenzione. A parte qualsiasi considerazione su tale meccanismo, che non sembra coerente, esso ci fa gioco poichè il 15 per cento dei nuovi lavori non viene destinato soltanto al mantenimento dei nuovi lavori bensì al mantenimento di tutto il patrimonio esistente. Quindi, ripeto, vi è un *trend* in ascesa sia per quanto riguarda l'incremento che per quanto riguarda il valore assoluto.

Non è una difesa di parte: qualcosa è stato fatto davvero. In campo autostradale abbiamo il dovere di sorveglianza e una responsabilità, seppure indiretta. Il miglioramento è stato anche lì evidente; le società autostradali hanno potuto beneficiare in senso positivo e negativo dell'aumento dei traffici: vi è stato un aumento degli introiti, ma anche un aumento dell'usura.

Il nostro intento come direzione generale è allora quello di incrementare la quota da devolvere alla manutenzione. È un problema che si fa sempre più pressante poichè con l'aumento del traffico aumenta anche l'usura delle strade, ed anche il modesto miglioramento del *trend* che c'è stato per quanto riguarda la manutenzione non è adeguato per il recupero manutentorio che vorremmo. Da questo punto di vista ho già avanzato e avanzo qui alcune proposte. Ad esempio, il 15 per cento di cui parlavo prima è ancorato ai finanziamenti straordinari. Ebbene, l'anno scorso non abbiamo avuto nulla e il 15 per cento di zero è zero. Mentre il programma dei lavori straordinari può slittare, la manutenzione non può essere procrastinata. Abbiamo avuto soltanto lo stanziamento ordinario. Non so se sia un tema da trattare in questa sede, ma sono riflessioni che devo esprimere.

PRESIDENTE. Se aveste gli stanziamenti tutti sul bilancio ordinario, se cioè il Parlamento non legasse gli stanziamenti a particolari decisioni e quindi fosse il vostro consiglio di amministrazione a decidere, prevedereste percentuali diverse?

MANCINI. Si, senz'altro.

PRESIDENTE. Questo è anche un modo per valutare l'interferenza del Parlamento sul vostro lavoro.

MANCINI. Ciò vale anche per quanto riguarda l'immediatezza della spesa per la manutenzione: potremmo spendere in un anno, senza i vincoli e le «tagliole», di cui poi parleremo, che ci sono per i lavori straordinari. In effetti è impossibile eseguire i lavori straordinari in tempi decenti; dei quattordici ostacoli che dobbiamo rimuovere per ogni approvazione di progetto se ne è già parlato in altra sede e forse anche qui.

Per quanto riguarda il modo di effettuare la manutenzione, il Presidente ha accennato a due problemi. Intanto vi è il problema del rapporto tra la manutenzione eseguita in proprio e quella eseguita con l'ausilio di terzi.

Rispetto al passato, questo rapporto si è di

molto spostato in favore del sistema «esterno», diciamo, proprio in base al sistema organizzativo. Abbiamo fatto un piano di manutenzione nel 1985. Ora, tutti noi, almeno come utenti, avremo ancora memoria del cantoniere che stava sulla strada a tagliare l'erba e ad «accarezzare il pietrisco», come soleva dirsi, mentre adesso cerchiamo di procedere con un sistema più moderno, anche se in alcuni casi ci sono delle grosse difficoltà alle quali farò cenno, cioè quelle relative ai centri di manutenzione.

Lei, signor Presidente, accennava a una riduzione del personale; ma oggi, rispetto a un tempo, non c'è solo la manutenzione ma anche la sorveglianza da fare su strada. Quindi abbiamo dovuto dividere i compiti dei cantonieri o dei casellanti in due settori e, per quello che riguarda la manutenzione vera e propria, abbiamo dotato tutti i centri di manutenzione di attrezzature moderne per lavorare in gruppo, giacchè oramai non è più concepibile – anche per questioni di sicurezza – il cantoniere isolato che tagli l'erba o intervenga su una cunetta. Dobbiamo per forza orientarci verso questo sistema.

Faccio una parentesi aggiungendo che troviamo grosse difficoltà nel reperimento delle aree per i centri di manutenzione. I centri manutentori sostituiscono le isolate case cantoniere di valico, lontane dai centri abitati, che il più delle volte ora sono deserte proprio per esigenze sociali dei cantonieri, i quali preferiscono una diversa collocazione. Ma oltre a ciò, è il sistema organizzativo che porta a questo, cioè a nuclei accentrati in prossimità di incroci di strade statali che servono 80 chilometri circa di rete o a nuclei da 240 o 320 chilometri. C'è, dunque, questo nuovo sistema per la manutenzione.

Però – come dicevo – c'è anche il problema della sorveglianza: oggi non è più concepibile fare solo la manutenzione perchè l'incidente può capitare non soltanto nelle ore lavorative ma anche al di fuori di esse, e allora dobbiamo assicurare anche la sorveglianza, la quale, per esempio, sulle autostrade viene fatta dalla polizia stradale in base a certe convenzioni; noi non possiamo farlo e quindi abbiamo organizzato, dove possibile – per esempio sulla «Salerno-Reggio Calabria» –, squadre di sorveglianza che devono appunto sorvegliare se avviene un incidente, se c'è una caduta di massi, se c'è qualche novità sul piano viario.

Pertanto, una riduzione del personale in questo momento io non la vedo possibile proprio per la sua suddivisione tra questi due grossi settori della manutenzione e della sorveglianza.

PRESIDENTE. Lei non ha, ingegner Mancini, qualche elemento di confronto da fornirci con amministrazioni di altri paesi, per valutare la consistenza di questo personale?

MANCINI. No, sul personale no, però pensiamo di poterlo fornire. Ci informeremo senz'altro.

PRESIDENTE. Si tratta quasi della metà delle spese di manutenzione: su 600 miliardi, la spesa per il personale sarà di circa 300 miliardi, quindi una spesa non irrilevante. Parlo solo della spesa per le 7.000 unità di personale rispetto alle spese complessive di manutenzione; si tratta – ripeto – di una spesa relativamente importante.

MANCINI. Io, invece, penso che dobbiamo puntare maggiormente a un miglioramento qualitativo, perchè ancora siamo nella fase di transizione tra il vecchio e il nuovo sistema.

Dicevo prima che troviamo difficoltà nel reperimento delle aree; buona parte dei residui che abbiamo con la manutenzione, che corrispondono ad oltre 400 miliardi, sono finalizzati alla realizzazione di questi nuclei o centri di manutenzione, ma non riusciamo ad avere dai comuni aree disponibili, quindi ne abbiamo potuto realizzare solo qualcuno. Oggi il problema di trovare l'area con licenza edilizia non è solo nostro ma è comune a tutte le amministrazioni locali. Questo è un altro dei vincoli che ci ostacola nel nuovo sistema di manutenzione, mentre tutti gli altri vincoli vertono sulla progettazione e su altre cose di cui potremo parlare.

Mi sembra di avere esaurito il tema della manutenzione, almeno per quanto mi riguarda, a meno che non vi siano altre richieste. Mi riservo di cercare elementi di confronto con gli altri paesi; per il momento, abbiamo

trovato quelli del rapporto tra manutenzione interna e, per così dire, esterna e mi pare che su questo problema abbiamo detto il necessario, almeno in linea di massima.

Passando ad un altro settore, un accenno è stato fatto alla programmazione, cioè alle opere iniziate e non completate, almeno come itinerario.

Ebbene, bisogna anche qui dividere le opere in due grosse famiglie: i lavori eseguiti in proprio dall'ANAS e i lavori dati in concessione alle società autostradali. Questi ultimi fanno capo a un disegno ben preciso, per cui non si può concepire di iniziare un lotto autostradale senza finire il tronco; quindi il piano decennale prevede integrazioni di rete o chiusure di maglie che sono razionali e concrete. Per i nostri lavori, invece, dovremmo concentrare tutte le disponibilità su alcuni itinerari; questo in parte è stato fatto con l'accantonamento «fuori quota», nel senso che per grossi itinerari o strade di grande comunicazione si è tirata fuori una aliquota anche cospicua che non rientra nel riparto regionale.

Qui faccio un'altra parentesi. L'impostazione del piano decennale è basata su un riparto regionale; c'è voluto circa un anno e mezzo di gestazione e di accordi con le Regioni per definire questa ripartizione, la quale è fatta mediante l'elaborazione di ventiquattro parametri (che vanno dal prodotto lordo alla potenzialità turistica, alla motorizzazione, all'incidenza di strade e ad altri parametri ancora), da cui viene fuori un numeretto. Per farla breve, si parte dal presupposto che qualsiasi finanziamento a venire debba rispettare per le Regioni (altrimenti saremmo in continua discussione) una certa aliquota (che per il Piemonte, per esempio, è dell'11,4 per cento), per cui i finanziamenti che vengono dati devono essere divisi tenendo presente questa proporzione. Rimangono fuori, logicamente, tutti i cosiddetti «fuori quota». Noi non potremmo affrontare mai interamente una strada di grande comunicazione seppur programmata.

Il programma decennale si svolge in quattro stralci attuativi; stiamo attuando il primo perchè coperto da finanziamenti, mentre il secondo l'abbiamo proposto l'anno scorso e, come ripeto, non abbiamo avuto niente, o meglio, abbiamo avuto 1.058 miliardi, ridotti a 1.018, che dovremmo devolvere (poi ne parleremo) ad altri fini (Valtellina o manutenzione). Difatti noi abbiamo proposto un disegno di legge proprio per devolvere questi «spiccioli» all'incremento della manutenzione; è inutile impostare programmi con 200-300 miliardi, è meglio metterli nel calderone della manutenzione straordinaria ed incrementarla. Noi siamo su questa linea.

Mentre nel campo autostradale ci sono chiusure di maglie, chiusure di reti e quindi c'è maggiore funzionalità sotto l'aspetto strategico e viario, per i lavori dell'ANAS ci concentriamo – e ne abbiamo l'obbligo – su lotti funzionali, quindi su lotti che hanno tutti una loro funzione. Per questi viene fatta una valutazione costi-benefici e devono essere completi, cioè alla fine dei lavori, devono funzionare; poi si possono fare secondi lotti per fare altre varianti, ma i primi devono essere funzionali; e mentre per la redditività abbiamo degli obblighi verso il CIPE, per la funzionalità abbiamo degli obblighi verso la Corte dei conti.

PRESIDENTE. C'è un decremento del costo all'ampliarsi del lotto? Cioè, un lotto di 150 miliardi rispetto ad un lotto di 50 miliardi comporta una riduzione di costi?

Questo lo potete vedere dalle aste: nel risultato d'asta, l'ampliamento della dimensione del lotto porta a spuntare prezzi più vantaggiosi?

MANCINI. No, anzi vediamo il contrario forse a causa dell'esasperata concorrenza per i lotti minori (per cui abbiamo sempre una forte affluenza) con ribassi impossibili; invece, andando in alto col tetto, abbiamo una limitazione di imprese, migliori attrezzature, migliori organizzazioni e quindi accade il contrario. Secondo la logica, dovrebbe essere come dice lei, signor Presidente, ma di fatto è il contrario, bisogna ammetterlo; più il lotto è piccolo e peggio è, più frammentiamo il lavoro, più c'è una grossa partecipazione.

Una precisazione che ci tengo a fare è che tutte le licitazioni vengono pubblicate sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, oltre che su due quotidiani di maggiore tiratura, e così abbiamo anche delle partecipazioni straniere. Finora ne possiamo annovera-

re tre: una per il Fréjus, con una impresa francese; una seconda sulla «bretella» di Roma con una impresa di Monaco e una risalente a pochi giorni fa con una impresa inglese per un lavoro nel Veneto di 13 o 14 miliardi. In verità ve n'è anche un'altra, ma si è trattato di un'associazione di imprese di ventilazione ed illuminazione per gli impianti tecnologici del Gran Sasso: tali lavori sono stati affidati un anno fa a grossi complessi industriali come la Telefunken perchè si trattava di un appalto-concorso di 13 miliardi per il quale le ditte straniere si sono associate con altre ditte italiane, ma l'ordinazione del materiale è andata a loro. Questi sono i quattro esempi che posso citare a memoria, non credo che per il momento ce ne siano altri; comunque la licitazione è un obbligo cui dobbiamo adempiere.

PRESIDENTE. Oltre ai casi in cui le gare sono state vinte da imprese straniere, c'è una partecipazione di tali imprese che sta crescendo in questo campo?

MANCINI. Si, la partecipazione sta crescendo. Io ho notato proprio nell'ultima gara che ho citato, quella del Veneto, che erano presenti due imprese belghe e una francese.

Per quanto riguarda il piano decennale, si è indicato più o meno come è articolato e si è fatto un accenno, che forse è superfluo, a come è stato finanziato. Il piano decennale è stato recepito dal CIPE, e poichè ad un certo punto si parla di agibilità dello schema di intervento legislativo che azzeri tutte le autorizzazioni, noi abbiamo eccepito qualcosa; ora rinviamo alla relazione, ma ci tenevo a fare queste precisazioni.

PRESIDENTE. Ingegner Mancini, che cosa accadrebbe se l'ANAS fosse finanziata come le Partecipazioni statali, cioè con un contributo senza distinguere se è ordinario o per particolari opere, attraverso un finanziamento che prevede un'integrazione di bilancio a destinazione unica, e dovesse rispondere in Parlamento con i suoi piani? C'è stata – è ovvio che in una Repubblica parlamentare questo accada – da parte del Parlamento e delle Regioni una partecipazione notevole ai finanziamenti, e questo si riflette anche nella forma tecnica in cui i finanziamenti vi arrivano: invece di avere i vecchi finanziamenti ad integrazione del bilancio, si distingue l'integrazione di bilancio con le opere da fare. La logica della vita parlamentare porta nelle varie Nazioni a questo tentativo di mantenere uguali le condizioni in tutto il paese, ci sono delle ragioni di razionalità politica che possono essere maggiori di quelle di razionalità economica. Tuttavia, il problema era di domandarsi se, arrivando, in futuro, i finanziamenti all'ANAS con un'unica voce e non divisi e legati a singole voci, la vostra manovra, la capacità di ridurre i tempi morti, e quindi i residui, la razionalità della vostra programmazione potessero essere diverse. È una sfida chiederle che cosa accadrebbe se unificassimo, conglomerassimo tutto in un unico fondo? Questo a piano decennale finito; capisco che, essendo in corso una procedura, lei sia estremamente preoccupato che qualcuno la voglia mettere in discussione, ma la domanda che le ho rivolto è per il futuro, per prepararci ad una diversa organizzazione dei rapporti tra una azienda e il bilancio.

MANCINI. Il nostro intendimento è di incrementare la manutenzione per giungere ad un recupero manutentorio che porti ad un livello accettabile di sicurezza e di transitabilità del patrimonio esistente, e poi intervenire sul resto. Lei, però, prima ha fatto anche un accenno alle pressioni che possono esserci in senso contrario, e quindi la nostra tendenza potrebbe risultare vanificata da altri interventi, a meno che – e ben venga – non intervenga per legge una maggiorazione dell'aliquota da riservare alla manutenzione ordinaria e straordinaria. Anche se questa è impropria perché, ripeto, è su un totale, per il recupero manutentorio, perciò ben venga, ma avremo bisogno di questa indicazione, di questo supporto e di questa copertura.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ingegner Mancini per la sua esposizione.

I senatori che intendono porre quesiti al Direttore generale dell'ANAS hanno facoltà di parlare.

PARISI. Io non prevedevo che tra le audizioni che il Presidente aveva proposto e che erano state organizzate ci fosse la ghiottissima opportunità di parlare anche dell'ANAS.

Sono grato al Presidente per le domande

poste, nelle quali ci ritroviamo più o meno tutti, anche se mi permetto di rivolgere qualche ulteriore domanda dopo aver sottolineato l'ovvia constatazione come l'ANAS, assimilando tutto il resto della Pubblica amministrazione come direttamente influenzabile dalle forze politiche e dalle forze sociali organizzate, in fondo ha una committenza politica che prevale sulla razionale infrastrutturazione del territorio e sulla relativa manutenzione. Dico politica ed è una accezione molto generosa perché probabilmente di troppo politico non si tratta. Io sono però una persona che ha una considerazione molto positiva dell'ANAS, per lo meno per quello che l'ANAS è stata fino ad alcuni anni fa e per quello che oggi, non certo per colpa della dirigenza dell'ANAS stessa, non è più. E cioè non vi è dubbio che l'esigenza di un ripensamento dell'ANAS nel contesto delle strutture di servizio che il paese deve poter avere è abbastanza attuale nel momento in cui parliamo di riforme della Pubblica amministrazione. Ed allora dobbiamo anche, sullo spunto fornito dal Presidente, valutare se le domande del Presidente stesso non vadano a ricondursi all'esigenza di fare dell'ANAS sempre più un'agenzia di programmazione, di coordinamento e di vigilanza e sempre meno un ente pubblico, un'azienda pubblica che gestisce con la logica delle lottizzazioni sia politiche che territoriali non corrispondenti ai fini generali nei quali ci ritroviamo.

Se questo è vero, i ventiquattro parametri sono di un contorsionismo argomentativo incredibile perché, alla fine, sono parametri che possono di volta in volta essere resi funzionali a logiche nelle quali probabilmente l'utenza entra molto poco, se è vero – come è vero – che poi le percentuali che vanno alle Regioni sono integrate in modo iniquo da una Regione all'altra in relazione a criteri che non sono mai riconoscibili.

È noto che l'ANAS nel passato utilizzava gli apporti degli enti locali nella misura circa del 20 per cento degli investimenti tendenti a migliorare l'assetto stradale. Questo 20 per cento è arrivato negli anni scorsi al 50 per cento e addirittura ci sono esempi di «tele di Penelope» in cui alcune Regioni, in particolare la Sicilia, sborsano da anni decine di miliardi per logiche nelle quali l'ANAS avrebbe dovuto concorrere mentre il Ministero dei lavori pubblici non ha messo l'ANAS in condizioni di realizzare quei risultati che pure si speravano in quel territorio.

In altre parole, ci troviamo di fronte ad ipotesi di lunga attesa. Per esemplificare, la «Ragusa-Catania» dopo trent'anni deve ancora essere completata e da venticinque anni si parla (soltanto) della cosiddetta «Nord-Sud»; ma intanto sono state sborsate decine e decine di miliardi.

Per entrare sempre di più nella logica che il Presidente ha più volte sottolineato, credo che l'ANAS dovrebbe essere un organismo tecnico al servizio dello Stato attraverso il Ministero dei lavori pubblici. Per questo sarebbe opportuno immaginare un reticolo di occorrenze stradali medie e grandi su tutto il territorio nazionale, per non registrare l'imbarazzante situazione per cui, talvolta a distanza di poche centinaia di metri, vi sono più strade che collegano gli stessi paesi. Occorre riconoscere all'ANAS il ruolo di organismo esponenziale nell'attività programmatoria al fine di raccordarsi meglio con gli enti locali, con le Regioni, e servire più opportunamente il territorio e le popolazioni. Questo è particolarmente necessario se teniamo conto che la manutenzione del patrimonio da salvare rappresenta una priorità assoluta che precede quella dell'ammodernamento, che pure è urgente e necessario.

A questo punto debbo fare una battuta un po' amara sulla qualità diversa degli interventi nelle Regioni: in alcune aree del paese l'ANAS cura molto bene anche l'arredo stradale, il verde, i parcheggi, mentre in altre zone del territorio nazionale è totalmente assente e l'erba viene falciata solo dopo molto tempo.

Questo incontro ci mette in condizione di ridefinire il ruolo dell'ANAS per il futuro, ma soprattutto può garantire alcuni risultati nel presente. Per questo è necessario che l'autonomia gestionale, la capacità programmatoria ed il ruolo dell'ANAS si fondino su una committenza legata alle esigenze e non già ad un'ottica politica, partitica o di gruppo. Ci auguriamo che questa logica non sia soltanto dichiarata formalmente in occasione delle solennità, speriamo che sia l'impegno di ogni

giorno del Ministro che di volta in volta ha la responsabilità dell'ANAS, ma anche e soprattutto dell'ANAS stessa e del suo personale che certamente ha le capacità di realizzare questo obiettivo.

LOTTI. Molto opportunamente questa audizione, che si propone lo scopo di una verifica della situazione della gestione finanziaria dell'ANAS, è iniziata con il riferimento alla questione, che ritengo fondamentale, della manutenzione del patrimonio esistene. Il Direttore generale dell'ANAS già in occasione della risposta al nostro questionario ha fatto riferimento, in primo luogo, a questo aspetto, e dai risultati di questa audizione ritengo che debba venire una risposta molto precisa.

Il problema della manutenzione in questo paese è un problema drammatico. Dai dati contenuti nella relazione che accompagna il piano decennale, relativa ai livelli di servizio nella rete stradale, si nota come in alcune Regioni tali livelli siano pessimi. Sotto questo profilo il tema della sicurezza stradale assume una dimensione assolutamente nuova e diversa anche rispetto alla discussione che ha tenuto impegnata l'opinione pubblica in questi ultimi mesi. Ecco, quindi, che la sicurezza nella viabilità, nella mobilità delle merci e delle persone è fondamentale; ma essa non può prescindere dal dato dello stato del livello di servizio sulla viabilità ordinaria, dove si svolge la stragrande maggioranza dei traffici, soprattutto a ridosso dei grandi centri urbani. Il Ministero dei lavori pubblici ci dice, ad esempio, che il 55 per cento della popolazione del paese è ubicata in medie e grosse concentrazioni urbane, che l'80 per cento dei processi di movimentazione delle merci avviene nelle concentrazioni urbane, che il 60 per cento dei processi di mercato avviene nelle grandi aggregazioni urbane e che il 90 per cento delle attività del terziario avviene nelle grandi, medie e piccole realtà urbane. Ed è proprio in questi centri che troviamo le maggiori difficoltà che poi si diffondono «per li rami» nei 40.000 chilometri di strade statali. Ma vi sono punti di sofferenza che interessano gran parte della viabilità provinciale (cioè 106.500 chilometri di strade) e delle strade extraurbane comunali (141.500 chilometri), alle quali va aggiunto tutto il reticolo urbano.

Il problema della manutenzione, dunque, va affrontato con estrema serietà. Il Direttore generale ci ricordava poco fa come soltanto con la legge n. 526 del 1985 si è cercato di dare soluzione ad uno dei problemi di fondo prevedendo una riserva sugli stanziamenti straordinari fino al 15 per cento; debbo, peraltro, dare atto agli amici dell'ANAS di aver sempre utilizzato la riserva nella misura massima consentita per attivare un meccanismo di ammodernamento nei sistemi di manutenzione, nonché di aver dimostrato, per la semplicità delle procedure, una notevole capacità di spesa. Esiste però un problema: è sufficiente il 15 per cento? La mia risposta è negativa.

MANCINI. È importante sapere qual è la base su cui viene calcolato il 15 per cento.

LOTTI. Non è sufficiente se teniamo conto della base prevista dalle leggi finanziarie. Allora il problema è di liberare risorse da destinare a questo scopo. Io mi permetto – questa non vuole essere una provocazione nei suoi confronti, presidente Andreatta – di indicare una possibilità di reperimento di fondi; questa proposta, però, richiede una puntualizzazione.

Quando parliamo di ANAS e di contributi dello Stato destinati al miglioramento dell'assetto infrastrutturale viario del nostro paese, non possiamo parlare solamente di strade statali ma dobbiamo parlare anche di autostrade. Allora io credo che sia giusto fare una considerazione sulla scelta, compiuta nel piano decennale, di stanziare nel corso del decennio – con le cadenze che ci daranno le leggi finanziarie ogni anno – la bellezza di 27.880 miliardi di contributi dello Stato a favore delle società concessionarie di autostrade per la realizzazione di circa 1.800 chilometri di nuove autostrade.

PRESIDENTE. Che corrispondono, mi pare, a 40.000 miliardi, per cui quella cifra equivale a circa il 70 per cento del loro valore totale.

LOTTI. Ad una percentuale che oscilla fra il 67 e il 68 per cento del totale.

PRESIDENTE. Sulla base dei calcoli di quale anno? Cioè i totali per cui si è calcolato

in circa il 70 per cento il contributo statale rispetto ai bilanci – che sono bilanci in continuo miglioramento – delle società autostradali...

LOTTI. Adesso arrivo al punto, signor Presidente, mi sta anticipando di poco. Volevo appunto dire che questa somma nasce, ovviamente, da una serie di pressioni – peraltro legittime – da parte delle società concessionarie e nasce anche da una valutazione che è stata fatta – sulla quale io ovviamente ho delle personali riserve molto sentite – relativa allo stato precedente del rapporto fra lo Stato e le società concessionarie.

PRESIDENTE. La crisi finanziaria degli anni 1979-1982.

LOTTI. I contributi dello Stato alle società concessionarie corrispondevano a percentuali molto inferiori.

MANCINI. C'era un altro meccanismo.

LOTTI. Esatto, c'era un altro meccanismo; c'era pure il fondo di garanzia che interveniva, eccetera.

Comunque, dicevo, il piano decennale individua in questo livello di percentuale il contributo dello Stato per nuove realizzazioni, da cui i 27.880 miliardi nel corso del decennio; questi, poi, potranno aumentare o diminuire di alcuni miliardi a seconda delle vicende, ma insomma questa è la dimensione dell'intervento.

Nel frattempo si è verificata una profonda mutazione dello stato finanziario dei bilanci delle società concessionarie; oggi noi siamo in presenza di società concessionarie che hanno bilanci pingui, con dei notevoli attivi, tant'è vero che molte di esse stanno cercando il modo di poter spendere questi soldi.

MANCINI. E di rinunciare al contributo.

LOTTI. E di rinunciare al contributo, appunto: ci sto arrivando.

Dicevo, quindi, che queste società hanno bilanci in attivo, ma poi c'è un'altra considerazione da fare, che è più di carattere politico, e riguarda la visione della mia parte politica. Noi pensiamo che i nuovi interventi autostradali debbano poggiare sull'autofinanziamento, in linea di principio, salvo alcune eventuali eccezioni, quando particolari difficoltà dell'opera richiedono invece interventi a sostegno: penso alle autostrade del Mezzogiorno, in particolare alle autostrade siciliane, che richiedono certamente un intervento di sostegno.

PRESIDENTE. Non sono dell'ANAS?

LOTTI. No, signor Presidente, Mi riferisco in particolare alla «Messina-Palermo».

Ecco allora che noi, se facciamo una riflessione su questa vicenda, probabilmente individuiamo una massa di risorse che può essere diversamente utilizzata. E questo alla luce anche di un altro fatto che credo non possa sfuggire alla sua attenzione e alla sua sensibilità di rigoroso custode della spesa e della finanza pubblica, presidente Andreatta: mi riferisco a una vicenda abbastanza strana che si è verificata nel corso dell'approvazione del piano decenale sulla viabilità.

Tale piano decennale venne approvato dal consiglio d'amministrazione dell'ANAS, in una prima fase, e con riferimento alla sola viabilità statale e non anche a quella autostradale. Ai sensi dell'articolo 2 della legge 12 agosto 1982, n. 531, il programma ANAS per il piano decennale con riferimento alla sola viabilità statale venne poi sottoposto al parere del CIPE, che doveva esprimere un proprio voto sulla congruità della spesa prevista; il CIPE, comitato interministeriale, mentre esprimeva il parere sostanzialmente favorevole, invitava il consiglio di amministrazione dell'ANAS a formulare anche il piano di intervento sulla rete autostradale. L'ANAS, raccolte le proposte delle singole società concessionarie, provvide, nel 1985, a consegnare al CIPE le ipotesi di piano decennale relative alla rete autostradale, suddividendo gli interventi – in modo molto corretto, io ritengo – in tre fasce di priorità: la prima delle opere urgenti, la seconda delle opere un po' meno urgenti e la terza di quelle che non erano urgenti.

Il CIPE, con un sua delibera del febbraio 1986, espresse parere favorevole in ordine alle prime due fasce di priorità di interventi autostradali, autorizzando e riconoscendo co-

me congruo un contributo dello Stato, su una spesa complessiva di 17.684 miliardi, di 11.984 miliardi.

Successivamente questa indicazione del CIPE, che, ripeto, non prendeva in considerazione anche gli interventi contenuti nella terza fascia di priorità, venne sostanzialmente disattesa quando nei programmi ANAS si recuperarono tutte le opere autostradali non facendo più distinzione di priorità, con un incremento del contributo dello Stato da 11.984 miliardi a 27.880 miliardi: probabilmente l'incremento non è così automatico, ma l'ordine del problema è questo.

Allora la domanda è la seguente, signor Presidente: non è forse il caso – come ritengo – di sollecitare il CIPE ad esprimere un proprio parere di congruità anche sulla rimanente parte del piano autostradale data la sua funzione certamente di controllo economico e finanziario ma anche di organo che sovrintende alla programmazione economica del nostro paese? Lo domando anche perché noi, oggi, stiamo bensì parlando di viabilità e abbiamo come ospite l'ingegner Mancini, direttore generale dell'ANAS, però il sistema della mobilità di merci e persone nel nostro paese riguarda anche altri modi di trasporto: penso in maniera particolare alle ferrovie e penso al mare. E non vi è dubbio che il rispetto del piano generale dei trasporti comporti un intervento da parte del CIPE (fino a quando non sarà operante lo strumento previsto dal piano generale dei trasporti, cioè il CIPET, che nel sistema dei trasporti dovrà indirizzare i flussi di finanziamenti nelle singole modalità) proprio per capire se oggi, considerato il fabbisogno reale di intervento sulla viabilità stradale e il fabbisogno reale di intervento sulla viabilità autostradale, considerate le risorse che dovevano essere destinate alle ferrovie e al mare, è congruo, è opportuno che lo Stato intervenga con una somma così elevata a sostegno di nuovi interventi autostradali.

Credo di aver posto con chiarezza la questione che io ritengo debba essere risolta alla luce anche di un altro fatto, signor Presidente. Lei giustamente tra i quesiti posti alla direzione generale dell'ANAS, ha posto l'interrogativo della funzionalità dell'ANAS, della sua capacità, in termini di efficienza, di corrispondere ai programmi, perché rispetto ai tetti di spesa i residui si creano, soprattutto se teniamo conto del fatto che il Ministero dei lavori pubblici e, in modo particolare, l'ANAS, sono amministrazioni di spesa.

Io concordo con quanto è contenuto nelle numerose relazioni che l'ANAS ha fatto pervenire circa le ragioni procedurali che impediscono all'ANAS sostanzialmente di operare (questa è la realtà); anche i suggerimenti che sono pervenuti dall'ANAS, e che sono parzialmente recepiti nella legge finanziaria del 1988, sono suggerimenti importanti che, pur non mettendo *a latere* il problema di fondo, che è quello della riforma dell'ANAS, non sono però in grado di risolvere ancora certi problemi (penso alle conferenze e agli accordi di programma; c'è questa «tagliola» dei quattordici-quindici permessi che ci impedisce di operare con la dovuta celerità). Allora nasce l'altra domanda alla quale lei sarà certamente interessato. Se abbiamo di fronte un piano decennale che ha quella dimensione di spesa di cui abbiamo parlato nel settore stradale e autostradale; se abbiamo di fronte quelle «miserie» – come prima le ha definite, grosso modo, l'ingegner Mancini – previste nella legge finanziaria 1988-1989 – ed è un elemento –; dato che il secondo stralcio attuativo del piano decennale relativo al triennio 1988-1990 comporta, secondo le stime dell'ANAS, una spesa di 18.000 miliardi; dato che la disponibilità con la finanziaria 1988 (che peraltro non è tutta riservata al piano decennale) era di 1.058 miliardi, adesso ridotti a 1.018, per cui siamo nei termini di un diciottesimo o poco più rispetto a tali stime; poiché per il 1989 la situazione peggiora ancora, allora c'è veramente una sfasatura che non rende più credibile il tutto, perché siamo arrivati al 1991 mentre il triennio è relativo al 1988-1990; quindi abbiamo già «sforato» di un anno.

Allora qui occorre procedere ad una riconsiderazione del tutto. Siccome non credo che le compatibilità del sistema economico nazionale consentano di spendere le somme che sono richieste dall'ANAS – giustamente – in attuazione di un programma tra l'altro approvato dal Parlamento (quindi non c'è dubbio che l'ANAS stia facendo il proprio dovere), ritengo

che sia necessario procedere a una riconsiderazione dei programmi, all'individuazione delle effettive priorità da estrapolarsi all'interno delle priorità già previste dal programma decennale, a recuperare risorse là dove non sono necessarie, nel settore autostradale, per destinarle alla viabilità statale. Occorre, quindi, fare un'operazione di rivisitazione degli strumenti programmatori dell'ANAS per individuare le effettive priorità.

Noi, come forza politica, riteniamo che questa operazione sia non solo opportuna ma necessaria, riteniamo che ci sia anche la sensibilità sufficiente nelle altre forze politiche per affrontare questo problema e che la sottodotazione infrastrutturale – perché siamo ancora sottodotati nel nostro paese – possa essere affrontata soprattutto se daremo alcune certezze.

Il Presidente ha fatto un cenno molto puntuale che voglio cogliere perché lo condivido fino in fondo: il piano decennale è formulato, signor Presidente, in modo tale che a fianco di ogni opera viene indicata una somma. Tale somma viene indicata in via del tutto presuntiva in assenza di progetti di massima. Io credo, invece, che un lavoro che va compiuto è quello di individuare le priorità, stabilire quali sono le somme effettivamente necessarie alla attuazione dei programmi di quelle opere e destinare a queste opere, nel corso del periodo considerato, somme che con certezza verranno erogate. Occorre cioè riportare il tutto a chiarezza e certezza: diversamente comprendo le difficoltà in cui si troverà ad operare l'ANAS pressata da migliaia di pressioni – scusate la ripetizione ma è questa la realtà – da parte degli enti locali, degli amministratori, delle Regioni, delle forze politiche, con un *mare magnum* di interventi da attivare, cantieri che si aprono, opere che non si concludono, e quindi in una situazione non gestibile e non governabile.

Queste sono le osservazioni che volevo fare; ce ne sarebbero altre ma mi limito a queste perché ritengo di aver sollevato alcune questioni che interessano proprio l'argomento specifico di questa audizione.

FERRARI-AGGRADI. Signor Presidente, vorrei limitarmi all'obiettivo dell'audizione conoscitiva perché il dibattito politico lo svolgeremo dopo. Questo mi consentirà anche di essere molto sintentico.

Innanzitutto desidero compiacermi per il documento consegnato dalla direzione generale dell'ANAS: io l'ho letto e l'ho giudicato molto buono in quanto contiene notizie assai utili. Questo vostro documento conferma ai miei occhi la giusta fama dell'ANAS, che – come è stato qui ricordato – è uno degli organismi che gode di migliore fama. Avete ben messo in evidenza alcuni punti importanti di carenze strutturali e di procedure; io però vorrei limitarmi, come dicevo, al nostro obiettivo. Qual è questo nostro obiettivo? Nella realtà di oggi abbiamo la grande esigenza di vedere se questi strumenti fondamentali dello Stato riescono a perseguire, da un lato, un'adeguata efficienza dei servizi e dell'apparato pubblico e, dall'altro lato, i minori costi possibili; vorremmo quindi sapere se quest'analisi può indicarci la strada che dobbiamo seguire.

Ho preso nota delle cose che qui sono esposte; alcune sono dette molto bene, come quelle che riguardano carenze strutturali e procedure, ben sitentizzate nell'ultima parte. Avete anche detto che se aveste avuto una maggiore autonomia avreste fatto meglio le cose, i risultati sarebbero stati migliori e ci sarebbero stati meno residui. Concordo con questa osservazione ma da un punto di vista più generale – mi riferisco anche ad altri settori – vi pongo la seguente domanda: pensate che i miglioramenti si possano fare mantenendo il sistema attuale o il sistema attuale va modificato? Avrete già compreso dalla mia domanda qual è il mio pensiero. E se il sistema attuale va in parte modificato, quale modello pensate di consigliare? Noi abbiamo fatto – non io personalmente perché avrei agito diversamente – la riorganizzazione delle Ferrovie dello Stato che hanno voluto essere ente pubblico. Senza mancare di riguardo a nessuno, considero quella riforma una cosa non seria perché ha mantenuto tutto il negativo di prima senza acquisire elementi positivi. Ci sono altre formule. Vi è stata una grossa battaglia quando fu costituito l'Enel. Io fui perdente perché sostenevo che si dovesse dare all'Enel la formula della partecipazione statale

e invece se ne adottò un'altra, fra l'altro, a mio avviso, molto zoppa perché non diede neppure i fondi di dotazione sul capitale. E si continua su questa strada perché adesso, con tutti i guai che questo Ente ha avuto, è stato rifiutato un aumento di capitale. Allora pensate che si debba procedere ad una riforma come quella delle Ferrovie dello Stato, ad una riforma come quella dell'Enel o ad una riforma sul tipo delle partecipazioni statali? e come pensate che debba legarsi al potere politico, nel nostro caso specifico al Ministero? Io sono convinto che in questo momento bisogna guardare più avanti. Il nostro dramma è che facciamo pochi investimenti; abbiamo un grosso debito che è legato a spese correnti di consumo. Non c'è dubbio che ci sono molte economie da fare e sarebbe opportuno ottenere con le stesse somme maggiori risultati.

Ci troviamo ad un passaggio importante e per tale motivo queste audizioni hanno un loro rilievo significativo. Guardando avanti, cosa si intende fare? Dovreste dirci se, a vostro avviso, nel sistema attuale si può fare qualcosa oppure se ritenete opportuna una modifica più radicale, una modifica innovatrice. Se potete, in via di massima, dare una risposta, poi queste cose potranno essere anche messe per iscritto con calma.

GIACOVAZZO. Signor Presidente, nella società meridionale, in particolare, si verificano eventi che indirettamente colpiscono l'immagine dell'ANAS e consistono principalmente nella lungaggine di certi lavori: alcuni, sostengono, solo allo scopo di mettere in essere il meccanismo di revisione dei prezzi. Potrei indicare alcune di queste opere che giacciono incompiute. Tutti pensano che si tratti di una specie di complicità che interviene a livello superiore. Io, invece, sono convinto che l'ANAS è semmai vittima di questi meccanismi. L'origine è nel tipo di eccessivo ribasso d'asta nei concorsi e nelle gare di appalto per cui, poi, coloro che si avventurano in questi ribassi anomali probabilmente innescano dei meccanismi di recupero – che, a volte, rendono impotente persino l'Azienda stessa di fronte a tutte le burocrazie – fino ai ricorsi al TAR. Non sono un tecnico, parlo di queste cose in termini quasi giornalistici, da ricettore di malessere della pubblica opinione. Ricordo anche che due anni fa, all'inaugurazione della Fiera del Levante, questo argomento fu sollevato dall'allora presidente del Consiglio Craxi, che denunciò una situazione scandalosa.

Il Mezzogiorno non progredisce poiché paga le conseguenze di questo sistema. Nel Mezzogiorno si intrecciano in queste vicende mafia e camorra. Troppo spesso ce ne rendiamo conto soltanto leggendo la cronaca dei giornali. Purtroppo è la cronaca nera che porta alla luce fenomeni concernenti una gestione amministrativa così chiacchierata.

Convinto come sono che l'ANAS non abbia alcuna parte in questo intreccio perverso, vorrei sapere se a vostro parere è inevitabile che l'Azienda, che tutela gli interessi pubblici, debba sopportare queste anomalie. Vorrei chiedervi se esiste una possibilità di sciogliere questi nodi sempre più intricati.

PRESIDENTE. Ritengo necessario chiarire alcune delle questioni emerse nel corso del dibattito.

Nel nostro paese esiste la consuetudine di predisporre programmazioni a lungo termine senza considerare l'effettiva disponibilità delle risorse finanziarie. Da ciò, ovviamente, deriva la conseguenza che nel momento in cui si assemblano tutte le richieste, la programmazione appare incompatibile con le risorse effettivamente disponibili. Perciò nei bilanci annuali gli stanziamenti risultano estremamente diversi da quelli previsti nella programmazione.

A mio parere, bisogna fare i conti con le risorse effettivamente disponibili, non soltanto con i *desiderata*. Altrimenti non deve meravigliarci il malessere registrato nell'Azienda: si elaborano piani di intervento, ma le opere di realizzazione di questi vengono razionate dalla disponibilità finanziaria. Inoltre queste opere non vengono scelte in base alla razionalità, ma in base alla capacità dei singoli ingegneri o dei singoli uffici responsabili dell'opera, che premono per realizzare le loro strutture al più presto.

In realtà, perciò, dalla discrasia esistente tra programmazione pluriennale e risorse disponibili deriva la conseguenza che il collegamento della prima con le seconde avviene in modo

casuale. Possiamo far riferimento a quanto è accaduto nelle Ferrovie dello Stato: si è immaginata una larga disponibilità di mezzi, ma poi siamo stati costretti a fare i conti con i limiti finanziari. Conseguentemente riescono a realizzare opere soltanto dipartimenti ben organizzati, ma a mio parere questa non è una gestione effettiva: infatti l'ANAS in qualche modo resta legata al rispetto della programmazione pluriennale.

Nella manovra finanziaria per il 1989 l'Azienda dovrebbe disporre di tutte le risorse necessarie, cioè di circa 5.000 miliardi. Inoltre, dalla legge n. 41 del 1986 derivano stanziamenti differenziati. A mio parere tali prospettive difficilmente possono essere modificate nei prossimi anni. A questo punto emerge una domanda: il programma di intervento deve rimanere invariato?

Per quanto riguarda i problemi esecutivi, vorrei sapere se la progettazione analitica possa costituire un elemento di risparmio dei costi rispetto a quanto implica il sistema dell'appalto-concorso. In particolare, vorrei avere alcuni chiarimenti per quanto concerne i divieti posti per le socieà di ingegneria. Su tale questione esiste una legislazione estremamente razionale, che forse è guardata con sfavore dalle società. Vorrei sapere se anche l'ANAS, come altre amministrazioni, deve ricorrere ad alcuni sotterfugi per superare tale problema. L'Azienda, infatti, ha affermato che i pareri preventivi di altre amministrazioni possono essere richiesti soltanto per opere eccedenti determinati importi. A mio avviso sarebbe più opportuno prevedere che un parere debba comunque essere richiesto, senza alcun legame con l'importo dell'opera da realizzare.

Bisogna però ricordare che la richiesta di pareri comporta l'imposizione di tempi lunghi, soprattutto per quanto riguarda opere di importo elevato. Un'analoga procedura è stata inserita in un disegno di legge concernente la valutazione dell'impatto ambientale. In questo disegno di legge si precisa che, trascorso un certo termine, si considera emanato parere favorevole: in sintesi, è stato configurato una specie di silenzio-assenso. Vorrei sapere se anche per l'ANAS esiste una simile previsione; in ogni caso il legislatore, predisponendo la richiesta di un parere preventivo in relazione all'importo dell'opera, deve aver esaminato a fondo il problema.

Voglio infine soffermarmi sulla questione del meccanismo di finanziamento delle opere realizzate dalle società pubbliche esterne all'ANAS. Vorrei sapere come nasce questo meccanismo, come potrebbe essere modificato e se effettivamente è necessario adottare modifiche legislative. Certamente l'espansione del traffico autostradale ha modificato le prospettive di rendimento dei capitali investiti dalle società autostradali; vorrei sapere anche in qual modo può essere affrontata questa nuova realtà italiana.

MANCINI. Il senatore Parisi ha richiamato la questione della sperequazione creatasi in ambito regionale per i lavori programmati e per la manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere. Devo fare una precisazione. Il piano decennale ha avuto una gestazione di un paio di anni proprio perché vi è stato un continuo contatto con le Regioni. Ad ogni singola Regione abbiamo chiesto di far presente le proprie necessità indicando anche l'ordine di priorità; quindi, tenendo conto del tetto che già ci era stato fissato da tempo, abbiamo diviso l'intervento in diverse fasi, due in campo stradale e tre in campo autostradale.

Voglio dire che le pressioni possono venire in ordine a progetti che si trovano allo stesso stato di avanzamento, in ordine a progetti che hanno le stesse possibilità di finanziamento; in questo caso può esservi una pressione in favore dell'uno o dell'altro progetto. Ma tale situazione accade raramente perché non è facile portare a compimento i progetti regionali: chi arriva prima con la progettazione va avanti, ma sempre nell'ambito della programmazione e nulla viene fatto al di fuori di quell'alveo. Vi è soltanto un capitolo, il 505, che riguarda piccoli lavori che possiamo collocare un po' al di sopra della manutenzione ordinaria e della manutenzione straordinaria: si tratta di 200-300 miliardi all'anno. Dunque le richieste sono tante, ma l'Azienda deve trincerarsi per forza dietro il programma. Tutto fa capo al piano decennale, a parte gli stralci: vi sono aggiornamenti, ritocchi, affinamenti che apportiamo di anno in anno a seguito di ulteriori cognizioni sulla natura del

progetto, eccetera, ma rimuoverei la questione delle spinte.

È vero che per quanto riguarda i lavori straordinari nelle Regioni si determina una sperequazione, ma solo alcune Regioni sono molto attive e sollecite (non voglio fare citazioni) e partecipano alla spesa. L'articolo 5 della legge n. 531 del 1982 chiama a raccolta tutte le forze disponibili, enti locali, società concessionarie e ANAS, affinché partecipino congiuntamente alla spesa. Ma, a parte l'aspetto finanziario, vorremmo che la partecipazione – come avviene talvolta – almeno non fosse passiva, ad esempio quando chiediamo il famoso o famigerato parere di conformità o benestare. Qualche volta capita che le Regioni all'atto della progettazione di massima ci danno delle indicazioni e, ciò nonostante, nelle fasi successive ci troviamo di fronte a degli ostacoli. Ecco perché molti progetti non vanno avanti, a parte la deficienza delle strutture interne, che però è sopperibile con altri mezzi (ad esempio, progettazioni esterne o prestazioni integrate).

Molte Regioni, poi, ci ostacolano nel programma di attuazione. Per quanto riguarda il primo piano attuativo, per dire la verità, abbiamo avuto il finanziamento nel 1987 e ne stiamo ancora valutando la portata. Ci troviamo di fronte però a degli ostacoli e la programmazione non può andare avanti perché da mesi siamo fermi con le autorizzazioni (e loro sanno in particolare di quali autorizzazioni si tratta).

Il presidente Andreatta parlava dei tempi. Ebbene, i termini previsti sono soltanto ordinatori; abbiamo cercato di renderli coerenti e vincolanti, ma non ci siamo riusciti. Se non interviene una legge in questo senso, saremo sempre succubi dei ritardi. Addirittura siamo costretti ad impiegare del personale presso i vari organi dalla mattina alla sera per cercare di sollecitare i nulla-osta, i pareri, eccetera.

Anche per questo, ripeto, la scelta di un progetto non è estemporanea e non avviene a seguito di pressioni per portare avanti un progetto anziché un altro. Certo, quando vi sono dieci progetti sullo stesso tavolo ed il finanziamento non è sufficiente a coprirli tutti, possono porsi problemi di priorità, ma non possiamo cambiare i programmi.

Per quanto riguarda le osservazioni del senatore Lotti, ed in particolare la mobilità nei pressi delle aree metropolitane, si dovrebbe aprire un discorso. Il percorso medio, anche sulle autostrade, è oggi di 50-100 chilometri; distanze di 500 chilometri sono ormai di altri tempi. Si è dunque aggravato il problema della mobilità a ridosso delle aree metropolitane per non parlare di quello all'interno. Ed infatti già la legge n. 531 del 1982 aveva un'ottica rivolta proprio alla corona periferica delle grandi città e al suo collegamento con i grandi assi viari. Da questo punto di vista i grandi tratti, i grandi canali di traffico sono tutti o quasi tutti realizzati (è ancora da fare la «Livorno-Civitavecchia»). Per il resto si tratta di chiusure di maglie, di completamenti, di bretelle e cose del genere. Interventi di miglioramento si sono concentrati in particolare sugli assi a ridosso delle aree metropolitane: la bretella per la Malpensa, la penetrazione «Dora-Torino», la «Gronda Est» di Torino che passa per Chivasso, la «Pedemontana» a Milano che dovrebbe drenare il traffico proveniente dai paesi del Nord, la «Voltri-Rivarolo» a Genova, la «Fiano-San Cesareo» e le penetrazioni delle A1 e A2 a Roma.

PARISI. A Roma si ferma l'Italia!

MANCINI. Non è vero: ricordo la tangenziale di Napoli, che insieme a quella di Bologna è stata tra le prime ad essere realizzate; la tangenziale di Catania, di cui è previsto il completamento; e poi ancora il potenziamento della tangenziale di Bologna, programmi per l'area fiorentina, le penetrazioni al porto di La Spezia e al porto di Voltri. Insomma, il concetto sottolineato dal senatore Lotti è già enfatizzato dalla legge n. 531 e la gran parte degli interventi prevista da quel provvedimento è rivolta all'intera modalità.

Torniamo ora alla questione delle previsioni nel settore autostradale in regime di concessione, di cui ha parlato il senatore Lotti nel suo intervento.

Le deliberazioni del CIPE, che ho fornito, parlano di un tetto massimo del contributo del 68 per cento (su cui faremo ora delle precisazioni). Come giustamente ha ricordato il senatore Lotti, il nostro programma era diviso

in tre fasi e in questo caso prevedeva quegli importi ai quali si faceva riferimento; ma avevamo detto e scritto ufficialmente in un documento che la terza fase non era al momento ben definibile, ben quantificabile, per cui il CIPE si era limitato ad esaminare la prima e la seconda fase, dandoci quel tetto di 11.984 miliardi corrispondente a 17.684 miliardi di investimenti in settori autostradali: da ciò quel 67-68 per cento. Ma occorre tener conto proprio dello stato di salute delle società autostradali alle quali si faceva cenno; non so se dire «grazie» al traffico, perchè il traffico non so se sia stato un bene che sia aumentato o non sarebbe stato un bene che fallissero le società: una è fallita, due o tre stavano per fallire, ma comunque c'è stato questo *boom* del traffico che le ha risollevate e quindi adesso le società autostradali camminano con le loro gambe, almeno in buona parte.

Anche qui dobbiamo fare dei distinguo, nel senso che ci sono delle arterie che si possono autofinanziare, e difatti alcune società autostradali hanno rinunciato al contribuito dello Stato – anche perchè l'hanno visto molto aleatorio in quanto i finanziamenti non vengono – e, tenendo conto dei maggiori proventi derivanti dall'incremento del traffico e dal buono stato di salute che hanno potuto verificare, eseguono le opere in proprio.

PRESIDENTE. Questo contributo fino ad un massimo del 68 per cento circa c'è un meccanismo che lo regola? Inoltre, è un meccanismo collegato alla profittabilità della società?

MANCINI. Il discorso è chiaro: si prevedono delle opere; queste si sa quanto costano (ci sono le opere autostradali in pianura, per esempio, che possono costare 15 miliardi al chilometro, mentre altre possono costare 35 o 40 miliardi), quindi viene fatta la valutazione del costo e un'indagine del traffico, indotto ovvero deviato. Insomma viene fatto il piano finanziario, che esaminiamo accuratamente. Un'ipotesi di incremento del traffico e di incremento dei costi ci è stata data dal Tesoro con una «scaletta» in base alla quale ci hanno dato un 3 per cento di inflazione annua che abbiamo cercato di rettificare, ma che comunque abbiamo accettato; alla fine, considerato lo sviluppo del traffico e lo sviluppo tariffario (si dà un *trend* tariffario che corrisponde a quello previsto dal Tesoro, eventualmente con uno o due punti in più per arrivare a quello vero del 5 per cento che si è consolidato in questi ultimi anni), viene fuori che la società concessionaria in quegli anni di concessione – che può essere prorogata o meno – può sopportare l'intero costo dell'opera (sia quello dell'investimento sia quello degli oneri finanziari, che sono sensibilissimi) oppure no, e quindi quella differenza corrisponde al contributo dello Stato.

PRESIDENTE. Naturalmente, se si fa un accordo per cui già fin da oggi viene aumentato il numero degli anni di concessione calcolato anche sulla rete esistente...

MANCINI. È meglio.

PRESIDENTE. Ecco, quello che vorrei capire è se, nel momento in cui il singolo lavoro viene finanziato con il contributo dello Stato, questi calcoli vengoni rivisti.

MANCINI. Assolutamente no; ogni tre anni dovremmo rivedere il piano, però...

PRESIDENTE. Quindi, per le opere non partite non si considerano i calcoli fatti nel 1985, ma si rifanno per il 1989.

MANCINI. Ci si riferisce al piano finanziario, quando ci viene presentato; in quel momento abbiamo dati di traffico attuali, abbiamo i costi attuali, abbiano i *trends* inflattivi che ci sono stati imposti.

PRESIDENTE. Quindi, automaticamente, le percentuali di contributo statale dovrebbero scendere.

MANCINI. Infatti sono calate: adesso siamo al 54 per cento come contributo medio, e posso aggiungere qualche particolare...

PRESIDENTE. Su questo eventualmente, ingegner Mancini, ci può fornire un supplemento di risposta.

MANCINI. Posso farlo subito, signor Presidente; in fin dei conti questo è stato il mio mestiere finora, quindi lo farò senz'altro.

Riallacciandomi a quanto dicevo prima, ci sono delle autostrade che vengono fatte in regime di concessione, però a totale carico finanziario dello Stato; quindi, quel 54 per cento tiene conto del 100 per cento del «Frejus», del 100 per cento della «Sara» e del 100 per cento della «Messina-Palermo», che in base alla legge n. 531 sono a totale carico nostro. Tali autostrade hanno una loro incidenza e quindi di fatto, se togliamo queste tre, al 54 per cento non ci siamo arrivati mai.

Voglio fare una precisazione. Di quel tetto di 11.984 miliardi che ci era imposto dal CIPE (abbiamo qui in proposito un prospetto che posso anche fornire), finora, quale contributo alle società concessionarie abbiamo assegnato 4.435 miliardi e quindi siamo molto al di sotto di tale tetto (la suddivisione per le diverse autostrade è in una tabella del documento fornitovi).

Accenno ad un particolare. Per esempio, fra le infrastrutture gestite da società come la società «Autostrade», che ha economia di rete, ci sono delle particolari opere, come la «Voltri-Rivarolo», che non sono nuove autostrade, ma sono varianti (nel caso citato, una variante di monte) alla rete autostradale; la stessa «Firenze-Bologna» – se si riuscirà a farla – non è che apporterà nuovo traffico. Quindi si tratta di casi in cui lo sfruttamento del canale di traffico è già avvenuto, sia pure con difficoltà, e lì dobbiamo per forza contribuire. Faccio qualche esempio. La società «Autostrade» – penso che sia una notizia interessante –, in base alla proroga della concessione di quindici anni, che arriva adesso al 2018, si era assunta, essendovi una convenzione approvata da tutti, l'incarico di fare le terze corsie da Milano a Napoli, sulla «Milano-Bergamo-Brescia» e sulla «Fiano-San Cesareo», e di completare la cosiddetta «Autostrada dei trafori» e la «Vittorio Veneto-Pian di Vedoglio» a completo proprio carico, senza contributo dello Stato, perchè beneficiava di questa proroga della concessione. Tutte le altre opere da fare in concessione, invece, come la «Firenze-Bologna», la «Voltri-Rivarolo» e qualche altra che non ricordo, poichè erano varianti a strade già esistenti, venivano fatte col contributo dello Stato. Il principio anche qui era semplicissimo (almeno per quanto riguarda la valutazione fatta nel piano al momento della stesura, perchè poi c'è la verifica del piano finanziario). Ora, la società «Autostrade» per le terze corsie spende mediamente 6-7 miliardi al chilometro; sulla «Firenze-Bologna» la terza corsia non si può fare per ovvie ragioni, essendo piena di gallerie e viadotti, quindi si tratterà di una variante; la variante verrà a costare 25, 28 o 30 miliardi al chilometro (non si sa ancora bene), e allora la differenza è data da quella che doveva essere una terza corsia ma che chiamiamo «terza corsia fuori sede». Quindi nel piano risultava questa valutazione.

Poi c'è la valutazione che deriva proprio dall'esame del piano finanziario, che può essere ritoccato e che in genere finora ha condotto sempre ad una diminuzione della misura del contributo dello Stato.

Dicevo che, finora, provenienti dalla legge n. 531, primo stralcio, e dalla legge n. 526, primo stralcio attuativo (che è quello indicato nel documento fornitovi), sono stati assegnati per contributi 4.435 miliardi. E qui devo dire (non a difesa del settore autostradale perchè ciò andrebbe contro il settore stradale gestito direttamente dall'ANAS) che l'inerzia del settore autostradale è iniziale; potete vedere nel nostro documento che c'è un'attivazione addirittura superiore al 90 per cento, il che significa che il primo anno, anno e mezzo se ne va tutto per la valutazione dei piani finanziari, per tutte le procedure del Bilancio, del Tesoro, del Consiglio di Stato, per arrivare al perfezionamento dell'atto aggiuntivo o della convenzione, se nuova.

Quando si arriva a questo, però, la snellezza delle società (forse con ciò rispondiamo in parte anche a quello che diceva il senatore Ferrari-Aggradi) si fa sentire rispetto a noi, nel senso che nella progettazione loro hanno una grossa possibilità di manovra; loro possono commissionare i progetti, noi invece per commissionare un progetto dobbiamo andare al Consiglio di Stato, (il 13 ottobre scorso è scaduta una legge e così non possiamo più di fatto commissionare progetti).

PRESIDENTE. Quante volte il Consiglio di Stato ha rifiutato una vostra proposta?

MANCINI. Non glielo abbiamo mai chiesto perchè è inutile: ci vuole un anno per avere la risposta; ma adesso dovremo ricorrerci per casi straordinari: possiamo ricorrere fino all'importo, se non erro, di 18 miliardi, ma sono consulenze, non sono progetti.

Invece le società concessionarie hanno una grossa possibilità di manovra; possono fare i sondaggi geognostici come vogliono, quando vogliono e incaricando chi vogliono, mentre noi dobbiamo fare le perizie, portarle in consiglio, appaltarle, e così via, quindi le società concessionarie recuperano moltissimo; soggiacciono lo stesso alla «tagliola» dei pareri degli enti regionali, ma anche in quel caso riescono ad averli prima. Peraltro è proprio nella fase di progettazione che loro recuperano molto quell'anno, anno e mezzo che si perde.

Ecco perchè in campo autostradale, si diceva inizialmente, «non si spenderanno mai questi soldi», mentre ora ci sono richieste, studi e progetti ed abbiamo proceduto all'erogazione – anche se non materialmente – o convenzionati fondi nella percentuale del 93-94 per cento dei contributi previsti nei piani attuativi (e non nel piano decennale). Quindi, su un tetto previsto di 4.435 miliardi, sono in corso di impegno 4.255 miliardi.

PRESIDENTE. I 4.000 miliardi sono a fronte dei 17.000 miliardi di opere per il 1975? Quante sono le opere che ineriscono ai 4.200 miliardi?

MANCINI. Come investimenti saranno circa il doppio, cioè 9.000 miliardi. Quindi non siamo ancora al tetto dei 17.000 miliardi. C'è stato – ed ha ragione il senatore Lotti – qualche spostamento dalla terza fase alla seconda fase. Si è trattato di tre soli casi.

LOTTI. Si tratta di un problema di priorità per evitare che si facciano le opere in presenza di chi arriva prima e non invece di un disegno complessivo.

MANCINI. Adesso siamo in una fase di definizione perchè ormai, per così dire, sono arrivati tutti e quindi possiamo scegliere.

All'inizio questa differenziazione a cui lei si riferisce aveva un suo peso, oggi non mi sembra che sia così.

LOTTI. Ma il fatto è che il CIPE, sulla cifra di 27.880 miliardi, non si è mai pronunciato.

MANCINI. Però abbiamo istituito – ed è stato accettato dal Parlamento – il fondo unico. Avendo come ANAS i residui passivi, il che significa che certe opere le possiamo eseguire ma non abbiamo la disponibilità, e verificandosi, invece, che per altre abbiamo la disponibilità ma non possiamo portare a conclusione i relativi progetti, allora è stato istituito un fondo unico che ha ben funzionato però ha rinunciato a quella gradualità programmata; ogni cosa ha il suo pro ed il suo contro.

Per quanto riguarda l'autofinanziamento, ho già fatto alcuni accenni. Molte società adesso rinunciano al contribuito perchè con i maggiori proventi che hanno riescono ad autofinanziarsi e quindi svicolano anche da certe imposizioni che noi gli mettiamo perchè, quando si autofinanziano possono operare in modo ancora più snello.

Per quanto concerne lo spostamento della terza fase vi abbiamo già accennato; abbiamo anche spiegato quello che concerne l'inerzia iniziale della società autostrade e ritengo pertanto di avere risposto al senatore Lotti.

LOTTI. C'era la proposta – non so se lei possa o meno dare una risposta – di ricavare risorse dai contributi destinati alla manutenzione...

MANCINI. Ma questi fondi non li abbiamo più.

LOTTI. Mi riferivo ai futuri finanziamenti.

MANCINI. Il settore autostrade è quello più lanciato che, salvo tre o quattro casi, può andare avanti. Abbiamo cancellato momentaneamente la «Firenze-Bologna», che però prima o poi si dovrà fare. Per il suo progetto avevamo assegnato 100 miliardi che abbiamo provvisoriamente spostato.

PRESIDENTE. Per la «Firenze-Bologna» è possibile immaginare il coordinamento con il raddoppio della ferrovia?

MANCINI. No, ci sono caratteristiche di pendenza e di raggio nettamente diverse. C'è stata un'idea ma la pendenze sono diverse: le pendenze ferroviarie arrivano fino al 17 per mille mentre le nostre possono arrivare al 30 per mille. Dal momento che c'è da superare un valico, il vantaggio di questa variante, che si definisce appunto «variante di valico», è l'abbassamento della quota da 780 metri a 500 metri con una galleria di 8 chilometri e mezzo. Pertanto la promiscuità tra linea ferroviaria e linea su gomma è solo da fantascienza, come l'idea di mettere i camion sui treni. È stato fatto un conto che per spostare 300 autoarticolati, quando ne passano 17.000 sulla «Firenze-Bologna», le Ferrovie dello Stato devono spendere 850 miliardi tra materiale rotabile ed altri materiali e devono perdere tre ore per un tratto di 20 chilometri che altrimenti si percorre in 20 minuti, anche con una interruzione di traffico, e quindi si tratta di una ipotesi da fantascienza. Sul lungo tragitto il discorso è diverso, ma per quanto riguarda la «Firenze-Bologna» nessun operatore economico si assoggetterebbe a questi svantaggi.

Il senatore Ferrari-Aggradi ha rivolto la domanda più difficile; ha chiesto cioè quale assetto potremmo prevedere per un futuro dell'ANAS.

FERRARI-AGGRADI. Nel sistema attuale o nel sistema nuovo.

MANCINI. Il sistema attuale lo vorremmo modificare. Per noi tutti i sistemi sono buoni purchè conferiscano maggiore snellezza procedurale e libertà di manovra almeno pari a quella degli organismi che noi dovremmo controllare. Poi, che si tratti di assetto tipo partecipazioni statali, ci va benissimo: noi invidiamo le società a partecipazioni statali che hanno in certi casi delle snellezze procedurali di gran lunga superiori alle nostre sia per il personale che per l'esecuzione dei lavori. Pertanto ora non saprei quale assetto definire. Il modello delle Ferrovie dello Stato direi senz'altro di no, e per quanto concerne l'Enel non lo conosco abbastanza.

Per quanto concerne i quesiti rivolti dal senatore Giacovazzo, si è parlato di lavori sospesi. Io vorrei che lei me ne citasse qualcuno perchè di lavori sospesi nella zona di cui lei ha parlato non me ne risulta nessuno. Se poi si intende per lavoro sospeso un lotto susseguente ad un altro in fase di realizzazione che non si è potuto eseguire, in questo caso sono d'accordo perchè non sempre possiamo fare itinerari completi.

Per quanto riguarda la revisione dei prezzi, anche in questo caso ci sono dei luoghi comuni. È vero che la revisione dei prezzi era pagante fino a qualche anno fa; adesso non è più così, è sottopagante. Addirittura la nuova legge, per due anni, abbuona la revisione contabile e quindi le imprese, oggi, non hanno alcun interesse a protrarre i lavori. Molte volte la protrazione del lavoro è dovuta a cause esterne, a spostamenti di linee, a spostamenti di servizio o a varianti. Per quanto riguarda la variante, occorre aprire un'altra parentesi perchè questa riattiva tutta la procedura di approvazione. Infatti per una variante, non dico sostanziale, ma anche di pochi metri, sia altimetrica che planimetrica, si deve ricominciare tutto daccapo con i 14 pareri, e questo comporta logicamente una lunga battuta d'arresto. Pertanto, per quanto riguarda le sospensioni siamo d'accordo; per i lavori incompleti, no. Per quanto riguarda la revisione dei prezzi, quando si leggono certe cose sui giornali noi sussultiamo perchè le cifre vengono fuori dall'applicazione della legge; ma è anche vero che fino a tre anni fa poteva essere in certi casi remunerativa, oggi non più, oggi le imprese hanno due anni senza revisione prezzi e poi scatta l'indice inflattivo e non credo che convenga tenere in piedi un'organizzazione per un 4-5 per cento di revisione dei prezzi che scatta al terzo anno. Pertanto è bene aggiornare tale questione come concetto.

Per quanto riguarda i ribassi d'asta eccessivi, debbo precisare che la direttiva comunitaria n. 584 prevedeva il ribasso libero, la determinazione e l'esame delle cosiddette offerte anomale. Ovviamente l'Amministrazione impiegava da sei mesi ad un anno per esaminare tutte le documentazioni. Se il ribasso minimo era quantificato nel 40 per cento, si procedeva ad elaborare una scaletta in cui le offerte superiori alla media erano considerate anoma-

le. Comunque, tutta la documentazione doveva essere esaminata e successivamente verificata in contradditorio con l'impresa.

Fortunatamente con l'articolo 17 della legge finanziaria per il 1987 tale procedura è stata semplificata poichè le offerte anomale sono state definite per legge. Si tratta di una procedura automatica: già al momento dell'apertura delle buste si riesce ad aggiudicare il lavoro, mentre prima si procedeva ad una aggiudicazione provvisoria e soltanto in un secondo momento si procedeva all'esame delle offerte anomale. In quel modo, ovviamente, i lavori venivano appaltati all'impresa che aveva offerto il massimo ribasso, con tutte le conseguenze che da ciò potevano derivare.

Esiste anche in questo campo un luogo comune che deve essere rimosso: quando ad un'impresa viene aggiudicato un lavoro in base ad un ribasso del 40-50 per cento, le perizie suppletive non sono in grado di modificare l'andamento dei lavori e di porre rimedio ad eventuali manchevolezze.

Anzi, se le perizie sono fatte in base ai prezzi contrattuali, il problema si aggrava ulteriormente; bisogna fare in modo che i prezzi non alterino la fisionomia e la natura del lavoro. Comunque, va sottolineato che la perizia suppletiva può addirittura peggiorare i lavori qualora l'impresa operi in condizioni di non remuneratività.

Il presidente Andreatta ha toccato uno degli argomenti più scottanti facendo riferimento ai binari separati su cui corrono i piani ed i finanziamenti. Debbo precisare che alcuni piani da noi proposti sono stati accettati, mentre altri sono stati respinti; proprio per questo motivo siamo spesso costretti a procedere, ad alcuni aggiustamenti. Questo, comunque, sarebbe il problema minore se ci fossero assicurati dei flussi finanziari certi.

La questione dei flussi finanziari diventa ancora più grave nel settore autostradale: le società concessionarie predispongono un piano finanziario e quindi hanno bisogno di certezza nell'erogazione. Proprio per questo motivo siamo contrari all'erogazione di contributi parziali: non possiamo permettere che un'opera sia realizzata soltanto a metà. Nella discrasia tra risorse e programmazione bisogna anche tener conto della differenza di comportamento registrata tra i vari comparti.

Debbo precisare che, nell'ambito della progettazione, sul comportamento dei compartimenti si riflette il divario esistente tra regione e regione, in particolare tra Nord e Sud, comune a tutti i settori delle diverse amministrazioni. È necessario giungere ad un comune punto di rendimento usufruendo del concorso esterno per la progettazione.

Certamente risolviamo parzialmente il problema tramite le cosiddette prestazioni integrate, in forza delle quali possiamo appaltare i progetti di massima senza giungere fino al progetto esecutivo. Infatti, dopo aver predisposto un capitolato, si fa una gara di appalto, cui rispondono le imprese interessate; l'aggiudicatario esegue i lavori, ma il progetto torna successivamente al consiglio di amministrazione che lo approva soltanto se lo giudica tecnicamente accettabile. Il progetto può essere accettato soltanto se rientra in una quota percentuale prefissata; in caso contrario l'Amministrazione si riserva la facoltà di acquistare il progetto al 50 per cento del suo costo, facendolo così entrare nel suo patrimonio progettuale.

Concordo sul fatto che un controllo dovrebbe essere previsto per tutti i progetti, ma soltanto in base al loro rilevante importo. Per quanto riguarda le società di ingegneria, debbo precisare che noi affidiamo le progettazioni a singoli professionisti che debbono inviarci il loro *curriculum*. Un'apposita commissione procede alle verifiche necessarie, esaminando sia la zona di operatività del progettista che la natura dei lavori. Viene successivamente predisposta una terna di nomi da sottoporre all'attenzione del consiglio di amministrazione, che è l'unico competente a scegliere definitivamente. Ovviamente questa procedura può essere svolta soltanto nell'arco di alcuni mesi. In questo momento, perciò, non possiamo utilizzare le società di ingegneria che, tra l'altro, non sono giuridicamente riconosciute.

Concordo sul fatto che è estremamente opportuno trasformare in vincolante il parere richiesto al Ministero per i beni culturali ed ambientali, che attualmente è soltanto ordinatorio.

Per quanto riguarda, poi, i contributi per le opere stradali, debbo precisare che l'Azienda non eroga contributi quando l'opera è autofi-

nanziabile. Invece, quando l'opera costituisce soltanto un aumento delle condizioni di sicurezza delle strade – ad esempio nel caso delle varianti – l'Azienda eroga dei contributi. Inoltre voglio ricordare che ci sono state assicurate alcune erogazioni finanziarie derivanti dalla legge n. 531 del 1982 e dalla legge n. 526 del 1985. Poco meno di un terzo di questi fondi, cioè 4.000 miliardi, saranno destinati ad opere da eseguire a cura di società autostradali.

IACOBUCCI. Per l'anno finanziario 1989 il bilancio di previsione ANAS presenta entrate e spese per complessivi 6.799 miliardi, ma dobbiamo considerare che nel disegno di legge finanziaria è stata prevista una riduzione degli stanziamenti pari a 1.850 miliardi, che vengono rinviati al 1991.

MANCINI. Dobbiamo anche ricordare il problema della Valtellina. L'ANAS deve ripristinare la viabilità in quella zona, sconvolta dagli eventi calamitosi. Per far questo, però, è necessario un intervento legislativo.

Debbo infatti ricordare che la Protezione civile ha emesso alcune ordinanze che ci obbligano ad intraprendere questi lavori, ma noi non abbiamo la possibilità pratica di intervenire. Il Parlamento perciò deve approvare una legge che ci consenta di agire.

Debbo, inoltre, ricordare che nel decreto legislativo n. 299 del 1988 erano stati destinati 608 miliardi per il progetto «Italia '90», ma tale decreto non è stato convertito in legge. Quindi ho suggerito al Ministro di proporre un disegno di legge per reinserire questi fondi nelle disponibilità previste dalla tabella C della legge finanziaria per il 1989 per i problemi attinenti alla viabilità della Valtellina, che sono estremamente gravi e debbono essere finanziariamente risolti.

Quindi, nell'un caso o nell'altro debbono essere finanziati e oggi non ne abbiamo la possibilità.

PARISI. Qual è l'apporto degli enti locali? Qualcuno dice che tangenziali di grosse città sono state realizzate soltanto con il 2 per cento di apporto dell'ANAS, mentre altre opere sono state finanziate dall'ANAS per l'80 per cento.

MANCINI. La legge n. 531 stabilisce delle percentuali fisse.

DUJANY. Mi risulta che si ottengono facilmente i finanziamenti che sono supportati da parte dei comuni. Quale è la percentuale di apporto delle Regioni o dei comuni per le opere eseguite dall'ANAS?

MANCINI. Globalmente si tratta di una cifra molto esigua.

PIZZO. La regione Sicilia è intervenuta per la «Palermo-Messina» con una legge regionale per 230 miliardi e non vi è stato alcun tipo di assistenza da parte vostra per la tratta «Trapani-Mazara del Vallo-Palermo». Non mi spiego questi ritardi: su quella strada, così come sulla «Palermo-Catania», non vi è a disposizione un telefono o un distributore di benzina per centinaia di chilometri.

MANCINI. Stiamo provvedendo in questo senso con i nostri mezzi; in particolare è previsto un programma di illuminazione sulla «Trapani-Palermo».

PRESIDENTE. Sono grato a voi per questo incontro che forse non esaurisce tutti gli argomenti. Ho apprezzato l'articolatezza degli interventi e la capacità di fornire risposte da parte dell'ANAS. Desidererei che il supplemento di risposta scritta ai quesiti sollevati dal senatore Ferrari-Aggradi si soffermasse su un aspetto in particolare (comunque mi rendo conto che è difficile immaginare che maturi solo all'interno dell'ANAS una ipotesi di spostamento di risorse): nell'attuale assetto dell'Azienda autonoma quali sono le modifiche relative al sistema delle autorizzazioni e dei controlli che si possono immaginare? Soprattutto bisogna tener conto che quando le autorizzazioni vengono concesse esse non hanno sempre un'efficacia di *screening,* di valutazione. Quali possono essere le modifiche più opportune per rendere più operativa questa azione?

In secondo luogo, vorremmo avere un supplemento alla risposta che avete dato quando vi si chiedeva delle modifiche del piano decennale, in modo da avere maggiore

possibilità di manovra sulle percentuali. Lo stanziamento per la manutenzione, in altri termini, può cambiare di anno in anno e in relazione all'usura: come è possibile evitare interventi dall'esterno a fronte di un'azienda che ha una responsabilità sistemica? E sarebbe opportuna una maggiore libertà nel gioco degli stanziamenti, in modo da ottimizzare il servizio?

In terzo luogo, vorremmo che fossero date per iscritto le risposte sulla questione delle autostrade. In particolare, l'allungamento è un fenomeno che ha interessato soltanto uno dei concessionari ovvero è sistematico?

MANCINI. Avviene quasi con tutti.

PRESIDENTE. È possibile conoscere l'effetto degli allungamenti in termini di riduzione dei contributi?

MANCINI. È difficile. Si può valutare il beneficio economico che viene alla società dall'allungamento.

PARISI. Vorremmo anche sapere quale è l'apporto di Regioni, province e comuni alla realizzazione di strade.

MANCINI. La misura massima è del 35 per cento e non è mai stata superata.

PRESIDENTE. Da parte degli enti locali talvolta vi è partecipazione alla progettazione. Non vorrei che nella percentuale fosse inserita anche la parte della progettazione.

MANCINI. Per quanto riguarda la Sicilia, in particolare per la «Palermo-Messina», sono stati appaltati dall'ANAS cinque lotti per 210 miliardi, più un contributo per perizie suppletive per 150 miliardi. La Regione ha finanziato cinque lotti appaltati di recente per 230,5 miliardi ed è l'unico contributo della Regione *ad hoc*. Negli altri casi (Emilia, Piemonte, Lombardia e Lazio) si tratta di convenzioni che non superano il 35 per cento.

Comunque, sull'intero territorio nazionale non si arriva all'1 per cento.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione l'ingegner Mancini e suoi collaboratori , e dichiaro conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 13,35.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT ANTONIO RODINÒ DI MIGLIONE