

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

8^a COMMISSIONE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SITUAZIONE AUTOSTRADALE E SULLE SUE PROSPETTIVE

(articolo 48 del Regolamento)

Resoconto Stenografico

2^a SEDUTA

GIOVEDÌ 23 GENNAIO 1975

Presidenza del Presidente SAMMARTINO

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 15, 22, 25 e <i>passim</i>	PEROTTI	Pag. 15, 26, 27 e <i>passim</i>
ARNONE	24, 26, 33	SANTUCCI	29, 33, 34 e <i>passim</i>
AVEZZANO COMES	24, 36		
CAVALLI	28		
CROLLALANZA	24, 28, 34 e <i>passim</i>		
GROSSI	27, 34		
MADERCHI	23, 26, 28		
MINGOZZI	22, 28, 34		
SAMONA'	24, 27, 34		
SEMA	25, 28		
ZACCARI	25		

Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento l'ingegnere Massimo Perotti, direttore generale dell'ANAS, e l'ingegnere Ennio Santucci, presidente ed amministratore delegato della Società « Autostrade ».

La seduta ha inizio alle ore 10,25.

GROSSI, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla situazione autostradale e le sue prospettive, prevedendo le audizioni del direttore generale dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS) e del presidente ed amministratore delegato della Società « Autostrade », del Gruppo IRI.

Come i colleghi ricorderanno, nella seduta del 31 luglio 1974 il Ministro dei lavori pubblici onorevole Lauricella svolse un'ampia esposizione. Dopo di che decidemmo, ottenendo l'assenso del Presidente del Senato, la convocazione di alcuni qualificati funzionari che operano nel settore autostradale, a cominciare dal direttore generale dell'ANAS che questa mattina, nella persona dell'ingegner Massimo Perotti, abbiamo il piacere di ospitare. Nel ringraziarlo della sua adesione, lo invito a esprimere il suo avviso in merito alla tematica dell'indagine.

PEROTTI. Nel ringraziarla, signor Presidente, per le cortesi espressioni usate nei miei riguardi, mi dichiaro a completa disposizione della Commissione per qualunque chiarimento e informazione.

Per offrire un quadro esauriente della situazione delle autostrade in Italia, ho predisposto una relazione dalla quale, in primo luogo, si desume che la rete autostradale nazionale è costituita, alla data odierna, da 5.174,8 chilometri in esercizio (di cui 680,6 costruiti dall'ANAS, 2.299,3 dalla società Autostrade del Gruppo IRI e 2.194,9 da altre società), 665,4 in costruzione (rispettivamente 70,1, 315,6 e 279,7) nonchè 1.024, in pro-

gramma (di cui 288,9 da parte della società Autostrade e 735,1, compresa l'estesa totale del Traforo del Frejus di chilometri 12,8, da parte di altre società). Una volta completati i programmi, la rete sarà costituita da chilometri 6,864,2, di cui 750,7 costruiti dall'ANAS, 2.903,8 dalla società Autostrade e 3.209,7 da altre società. Cioè, circa il 90 per cento è rappresentato da rete realizzata o in via di realizzazione mediante l'istituto della concessione, frutto di una precisa scelta politica. Le ragioni a monte di questa scelta sono note.

Negli anni cinquanta si manifestò l'esigenza di dotare il Paese di infrastrutture viarie di tipo primario, allo scopo di rispondere alla crescente domanda di trasporto, soprattutto nell'Italia settentrionale, e di creare nel Mezzogiorno una moderna rete autostradale con funzione incentivante e di collegamento con il resto del Paese.

Il bilancio dell'ANAS negli anni dell'immediato dopoguerra era stato interamente impegnato nell'opera di ricostruzione di gran parte delle infrastrutture viarie distrutte o danneggiate dagli eventi bellici. Negli anni 1954-55 si operò, pertanto, una scelta tra due alternative: la prima prevedeva la costruzione di autostrade ad opera dell'ANAS, con conseguente accollo da parte dell'intera collettività del relativo, pesantissimo onere; la seconda, l'affidamento in concessione della costruzione e dell'esercizio delle autostrade stesse. In questa seconda ipotesi lo Stato avrebbe partecipato alle realizzazioni attraverso contributi, e l'ammortamento dei restanti costi sarebbe avvenuto attraverso la imposizione di un pedaggio, che avrebbe così inciso solo su una parte della collettività, quella interessata all'uso dell'autostrada. Il pedaggio si modellava in tal modo sulla fattispecie della tassa. Si scelse — e fu una scelta tipicamente politica — questa seconda soluzione, soprattutto perchè fu subito riconosciuta la difficoltà di realizzare i programmi autostradali attraverso gli stanziamenti ordinari del bilancio dello Stato. In altre parole, la prima soluzione non avrebbe consentito, in tempi relativamente brevi, di soddisfare appieno la domanda delle infrastrutture viarie.

In conseguenza di tale scelta, lo Stato ne operava una seconda, fondamentale, demandando ad Enti concessionari la realizzazione di un vasto programma autostradale. Le società concessionarie, aventi quasi tutte capitale prevalentemente pubblico, in questa attività sostitutiva avrebbero dovuto costruire le autostrade reperendo sul mercato finanziario le ingenti somme occorrenti allo scopo: lo Stato avrebbe contribuito alle spese, ritornando in possesso, gratuitamente, alla scadenza della concessione, di tutte le opere così realizzate.

Nel caso, poi, che gli introiti fossero stati superiori alle previsioni, lo Stato avrebbe anche partecipato agli utili, incamerando quella parte di introiti netti eccedente una piccola quota destinata a remunerare il capitale sociale.

Il riconoscimento giuridico di questa scelta fu costituito dalla legge 21 maggio 1955, n. 463, in base alla quale lo Stato destinò la somma di lire 100 miliardi, distribuita in dieci esercizi finanziari, dal 1955 al 1964, alla erogazione di contributi forfettari per la costruzione di nuove autostrade a pedaggio. Con tale legge furono realizzate autostrade per oltre 1.100 chilometri, fra le quali la grande dorsale Nord-Sud costituita dall'autostrada Milano-Napoli.

L'istituto della concessione si era dimostrato efficiente e funzionale. Pertanto, in considerazione dell'assetto industriale che stava assumendo la nostra economia con il conseguente, poderoso aumento della circolazione autoveicolare, venne approvata la legge 24 luglio 1961, n. 729, che ribadiva la volontà politica di intensificare gli sforzi intrapresi nel settore autostradale, avviando un programma integrativo di nuove costruzioni di ben più vaste proporzioni. Sulla base di detto strumento legislativo, oltre ad opere realizzate a cura ed a totale carico dello Stato, come l'autostrada Salerno-Reggio Calabria, sono state portate a compimento altre importantissime infrastrutture.

In primo luogo va ricordato che, in forza dell'articolo 16 della legge n. 729, vennero affidati in concessione alla società Autostrade dell'IRI, già concessionaria dell'« Autostrada del sole », la costruzione e l'esercizio

di sei nuove autostrade, tra le quali — importantissime per lo sviluppo e l'incentivazione del Mezzogiorno — la Napoli-Bari e la Bologna-Canosa, nonché la gestione, con obblighi di raddoppio ed ammodernamento, di altre cinque autostrade statali già esistenti.

Per tale imponente programma, la legge in questione stanziava, per contributi statali, la somma complessiva di lire 474 miliardi, gravanti sul bilancio dello Stato per 30 anni fino all'anno 2000.

Per quanto riguarda gli affidamenti in concessione di nuove autostrade ad altre società non facenti parte del gruppo IRI, la stessa legge 24 luglio 1961, n. 729, non stabiliva un preciso programma, ma demandava agli organi tecnici dello Stato la scelta delle opere da costruire.

Le nuove concessioni, affidate a società costituite fra gli Enti pubblici territorialmente interessati, hanno rappresentato uno strumento di incentivazione economica, destinato a produrre i suoi effetti non solo a livello locale o interregionale, ma anche a livello nazionale e soprannazionale: sono state, infatti, realizzate tra le altre — quali collegamenti internazionali — le autostrade del Brennero, la Savona-Ponte S. Luigi e la Quincinetto-Aosta, importante cerniera, quest'ultima, tra il sistema autostradale settentrionale e i due trafori alpini del Gran S. Bernardo e del Monte Bianco.

Per le opere di cui sopra, realizzate in forza dell'articolo 2 della legge n. 729, lo Stato ha stanziato un complesso di lire 408 miliardi, gravanti sul proprio bilancio fino al 1999, per contributi trentennali da erogarsi percentualmente sul costo delle opere stesse.

La successiva legge 28 marzo 1969, n. 385, ha consentito l'affidamento alla società Autostrade dell'IRI di un programma aggiuntivo di opere, rappresentato da 666 chilometri di nuove arterie e da 85 chilometri di raddoppi o ampliamenti di autostrade già esistenti. A fronte di tale impegnativo programma, non è stato previsto alcun contributo dello Stato, prevedendosi opportuni ritocchi tariffari.

In forza dei citati strumenti legislativi, è stato portato quasi a compimento l'intero

programma autostradale che, come ho già detto, vede in esercizio 5.174,8 chilometri di autostrade, ivi compresi i tratti aperti al traffico e gestiti direttamente dall'ANAS.

Allo scopo di realizzare un complesso di interventi di ampio respiro, tesi a potenziare ed a mantenere in ottimali livelli di efficienza la principale direttrice Nord-Sud costituita dall'autostrada Milano-Napoli, la società concessionaria, in data 23 novembre 1972, ha presentato una domanda volta ad ottenere la stipula di una convenzione aggiuntiva a quella vigente. Detta convenzione aggiuntiva — comportante una spesa di circa 525 miliardi di lire — prevede tutta una serie di opere, che possono così essere compendiate: alcune varianti alla Milano-Napoli come la Fiano-Valmontone e l'Arezzo-Forlì; le diramazioni Palidoro-Ottavia e Attigliano-Viterbo-Palidoro dalla Roma-Civitavecchia; il completamento della Udine-Tarvisio con il tratto Tarvisio-Coccau cioè fino al confine con l'Austria; l'ampliamento a sei corsie dell'autostrada Milano-Napoli nei tratti Milano-Bologna, Arezzo-Attigliano e Valmontone-Napoli; la costruzione del tratto Bologna-S. Lazzaro-Forlì dell'autostrada Bologna-Canoisa. Tale programma, esaminato favorevolmente dal Consiglio di amministrazione dell'ANAS nella seduta del 22 dicembre 1972 (con voto n. 1561), trovasi all'esame del Consiglio di Stato per il prescritto parere.

Pare evidente che, nel caso di cui trattasi, non si configurerebbe una nuova concessione, bensì un'appendice-completamento della convenzione attualmente vigente tra ANAS e Autostrade-S.p.a. la quale continuerebbe, per tanto, a restare in vigore con la validità delle sue clausole, ivi compresa quella relativa alla scadenza fissata, per legge, al 31 dicembre dell'anno 2003, tant'è che le opere che si dovrebbero realizzare godrebbero di un periodo di ammortamento inferiore ai 30 anni, come previsto dalla legge 24 luglio 1961, n. 729.

Tra le opere di completamento delle autostrade già affidate in concessione ad altre società, appare opportuno evidenziare, in questa sede, per la loro importanza ed attualità, quella prevista nei programmi della società concessionaria dell'Autostrada Torino-Alessandria-Piacenza, e relativa al tronco

Santena-Torino di km. 19,5, del costo presunto (con previsioni al 1973) di lire 36 miliardi.

Lo schema di convenzione predisposto allo scopo di regolare i rapporti con la predetta società è stato esaminato favorevolmente dal Consiglio di amministrazione dell'ANAS ed attualmente trovasi all'esame del Consiglio di Stato per il prescritto parere ai sensi dell'articolo 7 della citata legge n. 287. Al riguardo, si precisa che l'opera riguarda l'allacciamento dell'Autostrada Torino-Piacenza, con la Tangenziale Nord di Torino, che costituisce il mezzo per realizzare la piena funzionalità degli otto tronchi aperti al traffico. Difatti, l'attuale mancanza di un adeguato terminale, con penetrazione nella città di Torino, costituisce un fattore notevole di disincentivazione all'utilizzazione dell'autostrada. La realizzazione di tale tronco risponderà all'esigenza pressante di risolvere adeguatamente i problemi di viabilità presenti nella fascia periferica orientale della città di Torino, in quanto, nella sua prima parte, si identifica con l'arteria prevista dal Piano regolatore generale di tale città.

Da ultimo, sempre nell'ambito delle convenzioni novative da stipulare *ex lege* n. 287, merita particolare attenzione quella relativa alla realizzazione dell'autostrada Livorno-Civitavecchia. Tale arteria, affidata in concessione alla società « Tirrenic » sin dal 1969, non ha avuto ancora concreto avvio per obiettive difficoltà riscontrate nella scelta definitiva del tracciato. Il passaggio, cioè, della progettazione dalla fase di massima a quella esecutiva ha comportato — secondo i giusti principi di assetto del territorio — la necessità di sentire le due Regioni interessate: Lazio e Toscana.

Si è giunti, perciò, ad una nuova progettazione di massima che — allegata, come vuole la legge, unitamente ad un nuovo piano finanziario, allo schema di nuova convenzione — è stata sottoposta all'esame del Consiglio di amministrazione dell'ANAS sin dal maggio 1973 e ne ha ottenuto parere favorevole. Si attende ora il prescritto parere del Consiglio di Stato prima di arrivare alla stipula formale.

È doveroso segnalare che la Livorno-Civitavecchia risolverà la grave carenza che, per tale tratto, si registra attualmente sull'itinerario internazionale E-1, il quale, in territorio italiano, va dal confine francese di Ponte S. Luigi sino a Palermo.

La società intende costruire con criteri di priorità il tronco Livorno-Grosseto, per sopprimere alle notevoli carenze funzionali del corrispondente tratto della statale Aurelia, e ciò anche in considerazione dell'attuale impossibilità, da parte dell'ANAS, di intervenire su tale statale con opere di allargamento e ammodernamento, impossibilità dovuta alle ben note, limitate disponibilità di bilancio dell'Azienda.

Inoltre, è bene sottolinearlo, l'autostrada in questione rappresenterà una valida alternativa, ad ovest, rispetto alla Milano-Napoli, con funzione analoga a quella che, ad est, esercita la ormai ultimata autostrada Adriatica: terza direttrice Nord-Sud, dunque, per accorciare, come si usa dire da più parti, l'Italia, e rendere sempre più fattibile l'avvicinamento del Mezzogiorno alle grandi aree industrializzate del Settentrione.

Illustrata la situazione dei lavori in corso di esecuzione, prima di passare all'indicazione di eventuali, futuri programmi, è doveroso sottoporre all'attenzione degli onorevoli senatori le preoccupanti difficoltà in cui si dibatte il settore delle autostrade in concessione, difficoltà che, manifestatesi circa dieci mesi fa, non accennano a diminuire, ed il cui perdurare potrebbe compromettere non solo ogni futuro intervento nel campo autostradale, ma anche la possibilità di completamento dei lavori in corso e, in taluni casi, minacciare l'esistenza stessa delle società concessionarie, con gravissime ripercussioni per il bilancio dello Stato.

Gli eventi che hanno negativamente interessato il settore nel corso degli ultimi mesi si possono così sintetizzare:

1) crisi energetica e sue ripercussioni sui traffici e, quindi, sugli introiti delle società concessionarie (divieti totali o parziali di circolazione, aumento del prezzo della benzina);

2) abrogazione delle agevolazioni fiscali previste dall'articolo 8 della legge 24 luglio 1961, n. 729;

3) entrata in vigore dell'IVA sui pedaggi autostradali, con aliquota del dodici per cento (1° gennaio 1974);

4) incremento dei costi di costruzione, dei costi di esercizio e dei costi di gestione;

5) incremento abnorme ed assolutamente imprevedibile dei costi del denaro;

6) restrizioni del credito deliberate dalla Banca d'Italia, con conseguente difficoltà di approvvigionamento di fondi e di mantenimento, quindi, degli impegni da parte delle società concessionarie.

Passando ad un'analisi più dettagliata di tali eventi, si ricorda come, nell'autunno del 1973, la crisi energetica, con le conseguenti misure adottate dal Governo per farvi fronte, abbia costituito il primo campanello di allarme per tutte le società autostradali aventi tronchi in esercizio. Il divieto di circolazione festiva (ed il semidivieto della primavera dello scorso anno) nonché l'aumento considerevole del prezzo della benzina hanno contribuito in maniera preponderante a causare un calo nei volumi del traffico passeggeri, nel primo semestre del 1974, individuabile nella misura del 10,5 per cento, mentre il decremento complessivo di traffico, compreso il settore merci è stato del 3,4 per cento.

L'abrogazione, poi, delle agevolazioni fiscali previste dall'articolo 8 della legge 24 luglio 1961, n. 729 (ad opera dell'articolo 42 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601) è venuta a modificare un elemento fondamentale per l'equilibrio delle gestioni autostradali, provocando riflessi negativi sia sui costi che sui ricavi e vanificando in tal modo gli intenti che si era prefisso il legislatore con l'articolo 8 della legge n. 729, cioè quelli di ridurre i costi e di incentivare i traffici.

Nè vanno trascurati gli effetti finanziari connessi a tale nuova disciplina per quanto riguarda le società con in atto lavori di costruzione (è il caso dei rimborsi IVA) e, genericamente, per tutte le società (vedasi il trattamento previsto per le emissioni obbligazionarie occorrenti al finanziamento delle autostrade, assoggettate ad un'imposta sostitutiva mediante trattenuta alla fonte. È poi da sottolineare l'onere di tipo indiretto derivan-

te dall'applicazione dell'IVA, con aliquota del 12 per cento sulle tariffe di pedaggio a partire dal 1° gennaio 1974. Tale aggravio per la utenza ha costituito una concausa, non certo marginale, della pesante riduzione dei traffici di cui si è fatto cenno innanzi. All'incidenza dei maggiori oneri fiscali si sono venuti ad aggiungere — inseriti nel perdurante processo inflattivo in atto, e in misura ben più cospicua — gli incrementi dei costi di costruzione, di esercizio e di gestione sopportati dagli enti autostradali. Si calcola, infatti, che dal 1° gennaio 1973 ad oggi, i costi di costruzione siano aumentati di circa il 70 per cento e quelli di gestione di circa il 50 per cento; percentuale, quest'ultima, destinata ancora ad aumentare nel corrente anno in relazione al rinnovo del contratto nazionale del personale dipendente dalle società concessionarie. Motivo di notevole appesantimento delle situazioni gestionali degli enti concessionari è stato inoltre l'abnorme incremento verificatosi, durante lo scorso anno, per i costi del denaro, sia a breve che per interventi a lungo termine. Si sono così manifestate delle profonde divergenze tra gli elementi posti a base dei piani finanziari e dei quali, come è noto, i parametri del costo del denaro assumono valore fondamentale. Per memoria, si ricorda che i piani finanziari recentemente approvati, ai sensi e per gli effetti della legge 28 aprile 1971, n. 287, elaborati nel periodo novembre 1972-febbraio 1973, prevedevano valori del costo del denaro mantenuti prudenzialmente nella fascia dell'8,25 per cento-8,75 per cento, e ciò per tener conto degli aspetti congiunturali allora presenti; si ricorda anche che il ricorso al mercato finanziario, per gli enti concessionari, non si esaurisce solo nella fase di costruzione, ma si prolunga anche nel periodo iniziale di esercizio. A tutte le difficoltà ora segnalate si è aggiunta, inaspettata, la brusca restrizione del credito adottata dal Governo nel contesto della politica antinflazionistica. Se si considera che è caratteristica peculiare della concessione autostradale il fenomeno per il quale i piani finanziari — alla fine a pareggio — prevedono nei primi anni costi elevatissimi e introiti molto bassi per investire poi il rapporto, tanto da registrare

negli ultimi anni costi relativamente bassi ed introiti elevati, si comprende facilmente come la maggior parte delle società concessionarie, trovandosi nella delicata fase dei primi anni di esercizio, abbia impellente ed improrogabile necessità di ricorrere con continuità ed abbondantemente al mercato finanziario per far fronte ad accertate esigenze. Questo particolare aspetto della tematica autostradale — inserendosi in una situazione già precaria per i motivi esposti — ha posto alcune società in condizione di non poter onorare impegni formalmente assunti e giunti a scadenza. Trattasi di impegni già ufficialmente riconosciuti ed approvati dai competenti organi dello Stato, in quanto inerenti ad incombenze direttamente derivanti dalle convenzioni di concessione, regolarmente approvate.

A questo punto è opportuno ricordare che le operazioni finanziarie delle società concessionarie a prevalente partecipazione pubblica sono garantite dallo Stato per il rimborso del capitale e il pagamento degli interessi fino all'intero importo dell'investimento complessivo per la realizzazione delle opere, dedotto il valore attuale del contributo statale erogato. Gli eventuali oneri derivanti dalla operatività di tale garanzia sono imputati al fondo centrale di garanzia, istituito con legge 28 marzo 1968, n. 382. Per memoria si rammenta che la dotazione iniziale del fondo era di lire 20 miliardi e che le società con operazioni finanziarie garantite dallo Stato hanno visto scadere — nel trimestre ottobre-dicembre 1974 — rate di mutui per complessive lire 46,839 miliardi. Si è parlato di dotazione iniziale di lire 20 miliardi perchè — sebbene tale importo sia diventato di circa lire 23 miliardi mediante interessi attivi — è noto che per due società (ATIVA S.p.a. e Autocamionabile della Cisa) era stata richiesta l'operatività della garanzia dello Stato con prevedibile conseguente assorbimento di gran parte delle disponibilità attuali del fondo stesso. Tale richiesta, si precisa, è stata poi annullata da parte degli enti mutuanti.

Le società che per la loro particolare composizione azionaria (prevalente capitale pubblico) sono attualmente assistite dalla piena

8ª COMMISSIONE

2º RESOCONTO STEN. (23 gennaio 1975)

garanzia dello Stato sono quindici, e precisamente le seguenti:

- Consorzio Autostrada Messina-Palermo;
- Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta S.p.A. (ATIVA);
- Autostrade Centro Padane S.p.A.;
- Autocamionabile della Cisa S.p.A.;
- Autostrada dei Fiori S.p.A.;
- Società Autostrada Ligure Toscana S.p.A. (SALT);
- Società Autostrade Valdostane S.p.A. (SAV);
- Società Autostrade Romane e Abruzzesi S.p.A. (SARA);
- Società Autostrada Torino-Alessandria-Piacenza S.p.A. (SATAP);
- Autostrada del Brennero S.p.A.;
- Autostrada della Valdastico S.p.A.;
- Autostrada Serravalle - Milano - Ponte Chiasso S.p.A.;
- Autostrade di Venezia e Padova S.p.A.;
- Consorzio Autostrade Messina-Catania;
- Autovie Venete S.p.A.

Ad esse — ai sensi di legge — andranno ad aggiungersi — allorquando si perfezioneranno le operazioni finanziarie occorrenti al finanziamento delle relative infrastrutture autostradali ancora da iniziare — la Società Autostrada Tirrenica S.p.a., la Società Italiana Traforo Autostradale del Frejus S.p.a. ed il Consorzio Autostrada Siracusa-Gela.

È opportuno mettere poi in giusta evidenza che dei restanti enti concessionari la società Autostrade del gruppo IRI e la società Infrasad godono della garanzia dell'IRI, mentre le altre — pur presentando alcune difficoltà proprie di tutte le società che operano nel settore — non hanno impellenti e improrogabili necessità di finanziamento.

Il problema rappresentato dalla restrizione del credito resta ovviamente in tutta la sua gravità per le società garantite dallo Stato, cioè per quelle società che — giova ripeterlo — poste nell'impossibilità materiale di far fronte ai propri impegni, riverseranno la loro posizione debitoria sulle esigue disponibilità di cui è dotato, come è detto, il fondo

centrale di garanzia. A titolo informativo s'ricorda ancora che l'articolo 15 delle convenzioni stipulate *ex lege* n. 287 prevede la possibilità di dichiarare decaduta la società in caso di insolvenza della concessionaria riguardo alle obbligazioni emesse ed ai mutui contratti. In tale evenienza l'ANAS subentrerebbe in tutti i rapporti obbligatori in corso, costituiti dalla concessionaria decaduta, ivi compresi quelli relativi alle obbligazioni ed ai mutui contratti. Inoltre in caso di dichiarata decadenza — recita il penultimo comma dello stesso articolo 15 — « spetterà alla concessionaria il rimborso delle spese sostenute ». Ciò comporterebbe per l'ANAS — e quindi per lo Stato — oneri tali da richiedere interventi veramente radicali ed eccezionali e quantificabili in alcune migliaia di miliardi.

Quindi, riassumendo, i problemi attuali delle società concessionarie sono di duplice ordine: finanziario ed economico. Il problema finanziario può identificarsi in due aspetti fra loro influenzantisi, e cioè: a) l'impossibilità pratica di ottenere nuovi prestiti consolidati e persino l'erogazione dei mutui già concessi dagli istituti competenti, stante fra l'altro le difficoltà del collocamento delle obbligazioni di contropartita; b) la perdita dei fidi bancari, dovuta soprattutto all'insicurezza delle concessionarie ed alla sfiducia da parte delle banche che siano poi effettuate, con celerità e completezza, le operazioni di consolidamento.

I problemi di carattere economico sono pure estremamente gravi: le cause sopra richiamate hanno squilibrato i piani finanziari. Ed appunto la revisione dei piani finanziari, richiesta dalle società concessionarie, ha lo scopo di trovare una soluzione ai problemi economici che si sono accumulati in questo periodo. Certo è una questione molto grave e di difficile soluzione; in seguito esamineremo i possibili rimedi. Però deve essere chiaro che alcune autostrade sono costate e costano troppo rispetto ai possibili introiti di pedaggio. In questi casi non credo che sia interesse di nessuno cercare di riequilibrare il piano finanziario con una pura operazione amministrativa che avrebbe come scopo solo quello di colpire il *deficit* di bilancio, trasferendo gli oneri finanziari sui costi di costru-

zione e con la conseguenza che si darebbe l'automatica copertura dello Stato alla successiva operazione finanziaria di stipula dei mutui. In tal modo, in pochi esercizi finanziari, il *deficit* assumerebbe proporzioni enormi.

Per l'aspetto finanziario, poi, che dovrebbe assicurare sia la prosecuzione dei lavori che l'assorbimento degli impegni assunti (l'esposizione complessiva delle società a prevalente partecipazione pubblica verso il sistema creditizio interno ed estero ammonta a circa 2.500 miliardi) è necessario che da parte delle autorità monetarie vengano precisati gli indispensabili strumenti atti a ripristinare: a) il flusso dei prestiti consolidati; b) insieme ed ancor prima le linee di credito bancarie.

È chiaro che una considerazione emerge da questi problemi: non c'è volume di traffico, a tariffe accettabili, che possa riequilibrare con i suoi introiti un piano finanziario che si basi sull'attuale tasso di interesse del denaro. Pertanto si è dell'avviso che il problema, nella sua interezza, richieda una revisione globale delle concessioni affidate, ricorrendo ove necessario ad una modifica delle leggi vigenti; analizzando nel concreto il programma dei lavori in corso; assicurando la gestione con il minimo delle spese; stabilendo esattamente quali opere è necessario far proseguire nel contesto di un plausibile equilibrio del piano finanziario; una volta definito tale programma, è indispensabile che gli organismi finanziari assicurino il relativo credito per evitare la sospensione dei lavori, dannosa per le opere e per l'aumento dei costi che ne deriverebbe. In questa prospettiva è anche necessario rivedere il programma di ammodernamento e completamento inserito in molte convenzioni ed approvato, a norma dell'articolo 7 della legge n. 287 con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con il Ministro per il bilancio e la programmazione economica e con il Ministro per il tesoro.

Certo, in una situazione del genere viene ancora una volta ribadita l'esigenza inderogabile di definire quel piano nazionale dei trasporti di cui da tempo si parla e di cui ogni giorno che passa sentiamo sempre

maggiore necessità. In concreto tale piano, previsto nei documenti della programmazione economica nazionale, dovrebbe prevedere una serie di interventi tra loro integrati, interessanti tutti i settori del trasporto, entro una visione globale di equilibrio (sia di investimenti che di sviluppo) cui è necessario riferirsi, allo scopo di evitare gli inconvenienti citati.

Dopo avere esposto il problema della crisi del sistema autostradale, affronterei, almeno nelle sue linee generali, il programma delle eventuali, future nuove concessioni.

Per la realizzazione di nuove opere autostradali, — stante il disposto dell'articolo 11 della legge 28 aprile 1971, n. 287 — è necessario che venga approvato dal Parlamento il prossimo programma economico nazionale e che esse vengano inserite dagli organi competenti nel programma stesso. Una soluzione alternativa potrebbe essere la rimozione del divieto contenuto nel citato articolo 11 mediante esplicita deroga da sancirsi parimenti con strumento legislativo. È palese che le considerazioni svolte avanti sulle notevoli difficoltà registrate attualmente nel settore in esame assumono ancora maggiore peso nell'ipotesi di nuove concessioni autostradali. Diminuzione del volume dei traffici, aumentati costi delle opere, difficoltà di reperire sul mercato le necessarie risorse finanziarie, insieme all'abolizione delle agevolazioni fiscali, dispiegano tutti i loro effetti negativi circa l'assenteismo da parte dello Stato di nuove concessioni, limitandolo a quelle che, in concreto, diano serie garanzie di autofinanziamento. È per questo che le richieste di nuove concessioni vanno attentamente esaminate sia per verificare la validità attuale dei piani finanziari (alcuni dei quali elaborati sei o sette anni fa), e ciò anche in vista dell'eventuale concessione da parte dello Stato, della garanzia sussidiaria, sia per evitare che — a causa di una diretta concorrenzialità con altre autostrade già concesse — possano per queste ultime modificarsi le previsioni di traffico poste a base dei rispettivi piani finanziari, turbando così l'equilibrio dei piani stessi.

Ritengo a questo punto di avere esaurito la mia relazione; rimango a disposizione per

rispondere alle domande che i senatori vorranno rivolgermi.

PRESIDENTE. La ringrazio per la sua esposizione, che è stata a mio giudizio chiara e, soprattutto, realistica, e do la parola a coloro che desiderano porre domande.

MINGOZZI. Desidero rivolgere all'ingegner Perotti due domande, che voglio far precedere da una brevissima premessa onde renderle più esplicite, premessa che intende sottolineare i motivi per i quali l'8ª Commissione del Senato ha deciso di promuovere un'indagine conoscitiva sulla situazione autostradale.

L'iniziativa, non è stata tanto suggerita dal desiderio di acquisire dati statistici, in quanto per tale scopo sarebbe bastato chiedere una relazione, ma è stata ispirata da ben più gravi e importanti esigenze che riguardano le scelte di politica economica effettuate nel nostro Paese. È stata ispirata dalla consapevolezza che per uscire dalla situazione di recessione, divenuta drammatica, è necessario procedere a un esame critico delle scelte di politica economica che hanno cagionato squilibri e contraddizioni esplosive, creando macroscopiche distorsioni nel nostro modello di sviluppo. Mi pare che tutte le forze politiche sono ormai convinte che avere basato la nostra economia, per il 34 per cento, sulla motorizzazione privata, (con conseguente costruzione indiscriminata di autostrade) ha rappresentato una grave distorsione. Ne è scaturita, di conseguenza, la necessità di una revisione critica della politica autostradale. L'ingegner Perotti ha già detto che questo orientamento ha ispirato il disposto dell'articolo 11 della legge n. 287 del 28 aprile 1971, cioè il divieto di investire, a breve termine, altre risorse nella costruzione di autostrade.

Vi è stato, successivamente, un voto del Senato (espresso il 17 gennaio 1973), che ha confermato tale orientamento, ribadito anche in occasione della discussione del bilancio di previsione dello Stato del 1974.

Vorrei sapere dal Direttore generale dell'ANAS se il Consiglio di amministrazione

dell'Azienda — preposto per legge ad esprimere il proprio parere sui programmi autostradali — ha uniformato le sue decisioni a tale orientamento o, come sembra a me, lo abbia ignorato. Mi riferisco, ad esempio, all'approvazione, avvenuta mi pare nel dicembre del 1972, del piano presentato dalla Società Autostrade del gruppo IRI, che prevedeva il raddoppio del tronco dell'Autosole Milano-Napoli e la costruzione di altri tronchi.

L'ingegner Perotti ha detto che questo piano è stato approvato dal Consiglio di amministrazione dell'ANAS e che si attende l'approvazione del Consiglio di Stato per il prescritto parere. A me risulta, invece, che questo parere non sia stato nè sia atteso, almeno per una parte dei lavori previsti da tale piano. Chi percorra la Bologna-Piacenza può constatare che si è già provveduto al raddoppio di quel tronco. Probabilmente altri lavori saranno in corso anche se non si è provveduto alla costruzione di nuovi tronchi. Desidererei sapere come si concilia un fatto di questo genere col disposto dell'articolo 11 della legge n. 287. Analoghe perplessità sorgono dalla relazione del ministro Lauricella con la quale ci si informava che le infrastrutture autostradali da realizzare, nel periodo 1974-82, ammontano complessivamente a 2.192 chilometri, di cui 1.603,3 si riferiscono a nuove iniziative già assentite.

Anche queste previsioni si muovono in una direzione del tutto diversa rispetto al disposto della legge n. 287.

Vi è stato, inoltre, il mancato blocco della Rovigo-Vicenza-Trento, anche se era già stato approvato di massima il tracciato della intera autostrada. Mi rendo conto che questa domanda sarebbe più giusto porla al responsabile politico anzichè al Direttore generale dell'ANAS, ma lo faremo al termine di questa nostra indagine. L'autostrada Rovigo-Vicenza-Trento è stata considerata, anche per dichiarazione di attuali esponenti del Governo, la più inutile d'Italia oltre che dannosa per il paesaggio. Contro la prosecuzione dei lavori vi è stata una presa di posizione delle popolazioni della zona oltre che degli enti locali. Ricordo il voto del consiglio comunale di Trento, le petizioni e le migliaia di cartoline inviate al Presidente del Consiglio. Non-

stante tutto ciò si continuano a portare avanti i programmi per la realizzazione definitiva.

La seconda domanda si collega alla prima. Vorrei sapere dal Direttore generale dell'ANAS se non ritenga che la rete autostradale esistente sia soddisfacente anche ai fini dei collegamenti fra i grandi centri più distanti del nostro Paese. Lo stesso ex ministro dei trasporti, Preti, in una dichiarazione del giugno 1974, quindi molto recente, parlando dell'esigenza di una visione globale della politica dei trasporti nel nostro Paese, sottolineava che sono stati costruiti 1.500 Km di autostrade non necessari, almeno per la particolare situazione in cui versa il Paese. Preti concludeva dicendo che comunque per cinque anni in Italia non si doveva più investire una lira per le autostrade, potenziando viceversa le ferrovie. Le stesse considerazioni sono state fatte anche da molte altre parti.

Nelle dichiarazioni programmatiche, poi, dell'attuale Governo le scelte prioritarie non accennano nè alla viabilità in generale nè alle autostrade in particolare. D'altra parte l'ingegner Perotti ci dice che le utenze autostradali diminuiscono e che le Società si trovano costrette a chiedere un aumento delle tariffe.

Da tutto ciò si deduce che la rete autostradale è più che sufficiente. Occorrerebbe, semmai, potenziare la viabilità ordinaria migliorando il reticolo delle strade secondarie. Desidero conoscere, in tal senso, anche il parere del Direttore generale dell'ANAS. Personalmente non concordo con la tesi secondo cui le autostrade sarebbero strumento di incentivazione economica. Sono probabilmente strumento di incentivazione economica per alcuni poli, ma non lo sono nel quadro di un assetto armonico del nostro territorio.

Abbiamo bisogno anche per quanto riguarda la viabilità di un diverso indirizzo politico, che si muova in una visione organica di assetto del nostro territorio, privilegiando la viabilità ordinaria, le superstrade (vedi il caso della E-7) necessarie per il riequilibrio di sacche depresse del nostro Paese, nel contesto di un piano più generale dei trasporti concordato con le Regioni, preposte alla gestione del territorio.

Una tale politica presuppone una ristrutturazione dell'ANAS sia a livello nazionale che a livello locale, attraverso un maggiore decentramento decisionale che preveda una adeguata presenza delle Regioni.

M A D E R C H I . Desidero porre brevemente alcune questioni alle quali spero possa essere data una risposta precisa. Il controllo che l'ANAS esercita sulla società autostrade si ritiene sufficiente? Si ritiene che possa essere condotto in modo rispondente alle necessità, attraverso il metodo che sta seguendo in questo momento il consiglio di amministrazione dell'ANAS, consistente nel mettere all'ordine del giorno trecento provvedimenti in una sola seduta, e chiudendo la seduta nella stessa giornata.

Un'altra domanda è questa: poichè si intende autorizzare la costruzione di nuovi tronchi autostradali — ad esempio, la Attigliano-Palidoro e la Fiano-Valmontone — quali sono i criteri che suggeriscono la realizzazione di tali opere, visto che tutte le popolazioni interessate sono nettamente contrarie? Per quanto riguarda in particolare la Fiano-Valmontone, considerato che deve attraversare territori intensamente popolati, c'è qualche preoccupazione per l'altissimo costo di questo tronco che sconvolgerà l'assetto del territorio dell'area romana? Oppure si intende far scorrere tale collegamento in prossimità del raccordo anulare, creando però una serie di altri problemi sui quali ora è bene non soffermarsi?

Un'ulteriore domanda: i raccordi con le autostrade, vengono realizzati dalla società autostrade o dall'ANAS? Ad esempio, il costosissimo raccordo della Salaria, a Passo Corese, con la A-1 è stato realizzato dall'ANAS, con i fondi dell'ANAS, oppure con i fondi della società autostrade?

E ancora, l'ultima domanda, che è analoga a quella già fatta dal senatore Mingozzi: lo stato della rete ordinaria dell'ANAS è da considerarsi soddisfacente? Possiamo accettare che l'ANAS impegni le proprie risorse per fornire svincoli e raccordi alle autostrade, o va considerato prioritario il miglioramento di alcune strade statali che si trovano in pessime condizioni?

C R O L L A L A N Z A . Vorrei chiedere al direttore generale dell'ANAS se da parte dell'azienda — tenuto conto che ormai si può considerare in gran parte completata la rete delle autostrade, specialmente in rapporto all'accorciamento delle distanze Nord-Sud — sia stato esaminato il problema del collegamento della rete delle autostrade con i grandi centri urbani, per attraversare i quali tuttora mancano strade veloci di scorrimento, sia sopraelevate sia sotterranee.

Seconda domanda: per le opere già in avanzato corso di costruzione, ritiene l'ANAS di avere i mezzi e la possibilità di completare i lavori? Mi riferisco in modo particolare alla Taranto-Sibari, che rappresenterebbe l'elemento di congiunzione tra le due autostrade — longitudinale e trasversale — meridionali, in considerazione anche della presenza del grosso complesso siderurgico di Taranto e nella prospettiva di rendere più agevoli i traffici commerciali con la Sicilia.

A queste due domande aggiungo una osservazione: oggi la rete delle autostrade presenta dei tratti superaffollati e, specie nel Mezzogiorno, dei tronchi che non hanno uno sviluppo di traffico adeguato. Chiedo se non sia opportuno potenziare il reticolo di accesso alle autostrade con strade a carattere locale, che possano assicurare un più omogeneo utilizzo della intera rete autostradale.

A R N O N E . Abbiamo ascoltato, alcuni mesi addietro, una relazione dell'onorevole Lauricella, che ha messo a fuoco i problemi relativi alle autostrade. Ricordo che egli disse che oggi non si può pensare di costruire autostrade senza avere una visione organica, e soprattutto parlò — e stamattina ne abbiamo sentito una eco molto responsabile nella relazione del direttore generale dell'ANAS — di un ripensamento e di un esame critico, accennando all'opportunità di migliorare la viabilità ordinaria, e sottolineando che questa esigenza è prioritaria rispetto alla programmazione di nuove autostrade. Certamente l'onorevole Lauricella ha espresso un parere politico sull'argomento. Sarebbe interessante, secondo me, sentire come questo tipo di ripensamento ed esame critico è visto dall'organo tecnico-amministrativo, cioè

da chi deve gestire le scelte compiute a livello politico.

A V E Z Z A N O C O M E S . Faccio mio il secondo interrogativo del collega Mingozzi, se cioè non si ritenga che la rete autostradale esistente sia soddisfacente. Del collega Mingozzi, invece, non condivido la prima domanda, se cioè il consiglio di amministrazione dell'ANAS si è uniformato agli orientamenti del Parlamento tendenti a bloccare nuove iniziative autostradali; mi rendo infatti conto che questa risposta il direttore generale difficilmente la potrà dare, perchè si tratta di una risposta di carattere politico che deve esserci data dal Governo e non dal direttore generale dell'ANAS.

Vorrei invece una risposta molto precisa, che, credo, il direttore generale potrà darmi, a questo quesito: è vero che la costruzione di un certo tronco autostradale è stata richiesta da nazioni europee, e potrà tale tronco realmente servire a far decollare l'economia di alcune zone del Veneto? Vorrei anche sapere se è vero che la costruzione di tale tronco sarebbe a totale carico delle nazioni che lo richiedono e se è previsto un contributo italiano. Cosa ne pensa il direttore generale dell'ANAS nella sua qualità di tecnico? Questa è la domanda.

S A M O N À . A mio avviso esiste un problema di base: pianificare tutta la rete dei trasporti, non solo quella delle strade e delle autostrade ma anche quella delle ferrovie, delle linee marittime e aeree. Ormai la politica economica è orientata non più verso uno sviluppo per poli, ma verso un'organizzazione capillare del territorio; di conseguenza dovrebbe essere dato un particolare impulso alla realizzazione di una diffusa rete di strade ordinarie, nel quadro appunto di un piano generale delle comunicazioni che valorizzi il ruolo delle Regioni. L'elaborazione di tale piano andrebbe sviluppata immediatamente, nonostante la difficile congiuntura. L'Inghilterra, durante la seconda guerra mondiale, ha dato un esempio grandissimo al riguardo. Nei periodi più terribili dei bombardamenti di Londra si faceva la ricerca urbanistica e si creavano i capisaldi per una legge urba-

nistica su tutto il territorio britannico: come decentrare le grandi metropoli, come potenziare strade e poli di sviluppo, eccetera. Questo grande programma fu pronto a guerra finita. Noi dovremmo imitare tale esempio.

P R E S I D E N T E . Le sue osservazioni, senatore Samonà, potranno essere argomento di dibattito in sede di discussione dello stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti.

S E M A . Sono in questa Commissione da un paio di anni e in ogni discussione che si è svolta qui non c'è stato nessuno che non abbia contestato lo stato di caos dell'intero nostro sistema di trasporti o che non abbia sottolineato l'enorme costo e i guasti per l'economia nazionale che sono causati da questo stato di caos. Non lo diciamo solo noi, ma lo sentiamo dire dal Ministro dei trasporti, lo sentiamo dal Ministro dei lavori pubblici, lo sentiamo dal Ministro della marina mercantile. Sono essi stessi a riconoscerlo ed essi stessi a far rimbalzare la palla della responsabilità dall'uno all'altro. Il fatto è che è maturata ormai la necessità di un piano generale dei trasporti. In questa situazione, uno dei settori che soffre maggiormente della inefficienza dei collegamenti, è quello portuale. La domanda è questa: come avviene in pratica, nella impostazione passata e presente di un piano autostradale, il collegamento fra autostrade e porti?

Seconda domanda. Come il settore autostrade si è posto il problema di alleggerire il caos e l'asfissia del nostro sistema portuale? Il nostro Paese importa l'80-85 per cento di ciò che occorre per la nostra economia e questo 85 per cento parte e arriva nei porti nazionali. Si è posta tale domanda una società o il complesso di società che gestiscono le autostrade italiane?

Z A C C A R I . Brevissimo intervento per porre tre domande, che in sostanza ripetono quelle già poste da altri colleghi, al direttore generale dell'ANAS, il quale ha fatto una esposizione lucida e completa della situazione. Innanzitutto desidero precisare che non

voglio entrare nella polemica se sia stata giusta o meno la politica autostradale seguita in Italia. Al riguardo non mi sento di condividere il giudizio negativo del senatore Mingozzi, perchè penso che le autostrade abbiano contribuito allo sviluppo commerciale, turistico e industriale di tante zone d'Italia; abbiano favorito il collegamento con il sistema autostradale europeo, nonchè il ravvicinamento tra il Nord ed il Sud dell'Italia. Fatta questa premessa, io desidererei chiedere al direttore generale dell'ANAS: la rete autostradale fino ad oggi realizzata è, a suo avviso, idonea e sufficiente, oppure egli ritiene che debbano esserci integrazioni pur in una visione globale della politica dei trasporti, quale è stata prospettata da alcuni onorevoli colleghi?

Seconda domanda. Di fronte alla crisi che ha colpito il settore autostradale ed in particolare determinate società concessionarie, (ad esempio a me risulta che la Società Autostrada dei fiori, che ha costruito la Savona-Ventimiglia, sia in una situazione fallimentare: mi si dice che abbia una perdita mensile di un miliardo e 200 milioni tra ammortamenti e gestione) di fronte a tale crisi, ripeto, come giudica l'ANAS che possono essere risolte le più gravi situazioni?

Terza domanda, che pure riecheggia quanto già detto da alcuni colleghi: non ritiene l'ANAS, proprio sotto un aspetto eminentemente tecnico, che si debba oggi manifestare un maggior interesse, una maggior attenzione per la viabilità cosiddetta minore, statale, regionale e provinciale, allo scopo proprio di valorizzare la rete autostradale già esistente?

P R E S I D E N T E . Onorevoli colleghi, prima di dare la parola per la replica al direttore generale dell'ANAS, devo permettermi di sottolineare che molte delle domande che sono state rivolte sono di carattere eminentemente politico, dovuto, evidentemente, alla nostra inclinazione mentale. Peraltro, non dobbiamo dimenticare che il direttore generale dell'ANAS è il capo di un organismo soprattutto tecnico, esecutivo di volontà politiche. Ho ritenuto di dover precisare questo per togliere dall'imbarazzo il funzionario e sfrondare buona parte delle

risposte che si appresta a dare, perchè, evidentemente, molto di ciò che è stato chiesto a lui dovrà essere ripetuto in sede politica ad esponenti politici. Ciò premesso do la parola all'ingegner Perotti.

P E R O T T I. La ringrazio, onorevole Presidente, e comincio con il rispondere al senatore Mingozzi, dando lettura dell'articolo 11 della legge n. 287 il quale così recita: « È sospeso il rilascio di concessioni per la costruzione di autostrade a partire dall'entrata in vigore della presente legge sino all'approvazione, da parte del Parlamento, del prossimo programma economico nazionale ». Con questa legge, cioè, è stata decretata la sospensione del rilascio di nuove concessioni, ma non di quelle già assentite. Inoltre, la stessa legge n. 287, ancora all'articolo 11, stabilisce che, « qualora debba provvedersi a innovazione, ammodernamento e completamento, la convenzione e il piano finanziario dovranno indicare specificamente e fissare i termini e le modalità di realizzazione ». Ebbene, assicuro che il Consiglio d'amministrazione dell'ANAS ha sempre operato rispettando il disposto di tale articolo 11, cioè nuove concessioni non sono state nè esaminate nè assentite.

È stato chiesto se sia da ritenersi soddisfacente l'attuale rete autostradale italiana. Il parere tecnico dell'Azienda è di ritenere senz'altro soddisfacente l'attuale rete autostradale, così com'è stata impostata e realizzata. È però doveroso aggiungere che può essere formulata la necessità di qualche ulteriore realizzazione. Dove? Nei collegamenti con l'estero, perchè ritengo sia importante per l'Italia realizzare il maggior numero possibile di collegamenti con l'estero. Ci sono, in proposito, richieste dalla Jugoslavia, dalla Germania, dalla Svizzera, dalla Francia e penso che sarebbe senz'altro vantaggioso per il nostro sistema economico attuare tali collegamenti. Perciò non ritengo opportuno bocciare la possibilità di realizzarli senza un approfondito esame.

M A D E R C H I. Questa è una considerazione fatta da un punto di vista politico?

P E R O T T I. Quella dell'ANAS è una valutazione tecnica che scaturisce da considerazioni di politica economica. Cioè, l'Azienda ritiene economicamente vantaggioso per l'Italia procedere al collegamento della propria rete autostradale con quella degli altri Paesi. Ciò non significa che l'ANAS non tenga presenti anche le altre necessità. Lo dimostra il fatto che da tempo l'Azienda sta sollecitando le autorità politiche perchè sia dato il via al potenziamento della viabilità ordinaria. Si tratta di un problema che esiste non da adesso ma che ora ha assunto aspetti addirittura drammatici per via dell'aumento dei costi, della loro revisione, che incide per l'80 per cento sul bilancio e che, se non si attuerà un rifinanziamento dell'ANAS, comporterà la sospensione di molti lavori su opere incomplete, non potendosi sopportare pagamenti rapportati ai prezzi attuali ma disposti in base a valutazioni da tempo superate.

Il senatore Avezzano Comes, con la sua domanda, evidentemente si riferiva all'autostrada dell'Alemagna. Credo di aver già risposto quando ho detto che è un'autostrada che non va scartata *a priori* e che va esaminata in tutti i suoi aspetti, negativi e positivi. Informo la Commissione che l'onorevole Lauricella nel mese di ottobre ha nominato una commissione tecnico-amministrativa di studio, di cui io sono il presidente, che ha compiti molto vasti, fra cui quello di prendere contatto, oltre che con le Regioni, anche con gli Stati esteri.

M A D E R C H I. Vorrei sapere chi è il presidente della società per l'autostrada di Alemagna.

A R N O N E. È il senatore Caron qui presente.

M A D E R C H I. Allora mi sembra che siamo in una situazione nella quale non possiamo andare avanti. Il Direttore non deve parlare alla presenza del Presidente della società per il cui progetto sta lavorando una commissione: non mi sembra corretto.

8ª COMMISSIONE

2º RESOCONTO STEN. (23 gennaio 1975)

PRESIDENTE. Il senatore Caron ha il diritto, riconosciutogli dal Regolamento, di partecipare ai lavori della Commissione. Ricordo inoltre che egli ha chiesto di essere ascoltato, nell'ambito dell'indagine in corso, nella sua qualità di Presidente della Società per l'autostrada di Alemagna.

PEROTTI. Comunque la commissione sta studiando la questione, quindi non posso ancora dire nulla circa i risultati cui essa è pervenuta.

SAMONÀ. Se posso dare un consiglio per l'esperienza che ho in merito, suggerirei di tener conto del parere di illustri urbanisti europei ed americani i quali hanno affermato che se l'Italia continuerà a costruire autostrade senza realizzare superstrade in senso trasversale est-ovest, farà una cosa assolutamente sbagliata dal punto di vista generale. Si potrebbe costruire, sostenendo una spesa molto minore di quella che occorrerebbe per un'autostrada, una superstrada che parta da Brescia e arrivi fino a Trieste passando da Belluno, Feltre, Trento, eccetera.

GROSSI. Il problema del collegamento con l'estero, cui il dottor Perotti ha fatto cenno, non è già sufficientemente risolto dalla Brennero? Che finalità viene ad avere la autostrada di Alemagna rispetto all'autostrada del Brennero? Mi sembra, tra l'altro, che la Venezia-Padova si vada a congiungere con l'autostrada del Brennero.

PEROTTI. È uno degli aspetti da studiare.

In tema di piano di attività, noi, in attesa del varo del nuovo piano nazionale dei trasporti, di iniziative parlamentari e amministrative, abbiamo istituzionalizzato il rapporto con le Regioni. L'Azienda, cioè, sta svolgendo presso le Regioni un'indagine conoscitiva delle esigenze locali, in modo da arrivare alla predisposizione, almeno per quel che concerne la viabilità di interesse regionale e nazionale, in un quadro di insieme di cui potrà tenersi conto in sede di redazione del nuovo piano dei trasporti.

SAMONÀ. Piano che dovrebbe essere non soltanto viario ma anche ferroviario, in un collegamento ovvio e logico.

PEROTTI. Senz'altro. Dico anzi di più: il piano dovrà contemperare la soluzione del problema delle strade, delle ferrovie e anche degli aeroporti, tenere cioè conto che i terminali delle infrastrutture in tema di trasporti sono rappresentati dagli aeroporti, dai porti e dai punti di confine.

L'ANAS ha già avviato da 5-6 mesi l'indagine di cui parlavo presso le Regioni, con le quali, ripeto, è stato istituzionalizzato un rapporto continuo: tutto ciò che viene sottoposto al Consiglio d'amministrazione dell'ANAS è stato preventivamente sottoposto al parere delle Regioni, attraverso loro rappresentanti, in quanto siamo pienamente convinti della utilità di questi contatti.

Il senatore Maderchi ha chiesto notizie sul controllo esercitato dall'ANAS. L'esame da parte del Consiglio d'amministrazione è soltanto l'ultimo atto. Il controllo, infatti, inizia presso gli uffici periferici, istituiti appositamente per la sorveglianza sulle società concessionarie. Uffici periferici che si occupano soltanto delle concessionarie, cioè non promiscui, sorgono a Pescara, Bologna, Genova e Messina. Essi si occupano dell'istruttoria dei progetti e delle perizie presentati dalle società concessionarie. Progetti e perizie passano quindi all'esame della Direzione generale, presso cui esistono altri organi — gli ispettorati — amministrativi e tecnici. Infine, si arriva all'esame da parte del Consiglio d'amministrazione, in forma riassuntiva elaborata da una Commissione di esperti dello stesso Consiglio.

Ci può essere, è vero, la trattazione, durante una riunione del Consiglio d'amministrazione, anche di 300 pratiche, la maggior parte delle quali, peraltro, riguarda concessioni di revisioni di prezzi, cioè argomenti di routine. Le pratiche riguardanti argomenti sostanziali sono, invece, in numero limitatissimo.

I problemi concernenti la Fiano-Valmontone, la Taranto-Sibari e, in generale, il completamento dei vari collegamenti e prolungamenti si inseriscono tutti in quello della ri-

8^a COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (23 gennaio 1975)

soluzione della crisi della gestione autostradale. È chiaro che se la situazione rimane qual è attualmente, tutti questi problemi rimarranno insoluti, in quanto oggi non è assolutamente possibile affrontare la realizzazione di nuovi tronchi.

C R O L L A L A N Z A . Considerazione giusta, non c'è dubbio.

P E R O T T I . Mi sembra che prima di tutto si debba risolvere questo problema, e poi, nel contesto del piano nazionale dei trasporti, si potrà decidere se un'autostrada è opportuno costruirla o meno. Secondo me è un problema che si può risolvere con contributi dello Stato a fondo perduto, in modo da riequilibrare i piani finanziari, seguendo cioè l'impostazione della vecchia legge del 1955, la quale ha reso possibile la realizzazione di alcune autostrade che oggi si trovano in una situazione finanziaria non sfavorevole proprio perchè, a monte, hanno un contributo dello Stato, che varia dal 4 al 40 per cento, e che consentiva, come consente ancora oggi, di praticare tariffe accettabili, evitando così di ottenere l'effetto di non far usare l'autostrada perchè troppo dispendiosa. Questo è, ad esempio, il grosso problema dell'autostrada dei Fiori. Certo non è semplice indicare delle soluzioni. È chiaro che si tratta di reperire capitale sociale, in modo da ridurre gli oneri finanziari passivi. Il capitale sociale può essere fornito dallo Stato, dall'IRI o dall'ANAS: è una scelta di carattere politico.

I raccordi vengono realizzati dall'ANAS in base alla legge n. 729 integrata da una legge successiva. Il raccordo Fiano-Salaria, in particolare, è stato realizzato dall'ANAS.

M A D E R C H I . Costosissimo anche questo, immagino.

P E R O T T I . Dico una cifra a memoria: tre miliardi e mezzo, tenuto conto che comprende anche un ponte sul Tevere e l'attraversamento dei centri abitati. È un problema che si vive tutti i giorni, ma è di carattere comunale ed interessa gli enti locali.

C R O L L A L A N Z A . Gli enti locali non hanno mezzi, ed oggi hanno 18 mila miliardi di disavanzi e debiti consolidati.

P E R O T T I . Per noi questo è ancora un problema di enti locali, perchè si tratta di strutture interamente connesse con i piani regolatori. Abbiamo un chiaro esempio costituito dalla tangenziale di Napoli: esso è irripetibile, perchè assoggettiamo gran parte della collettività locale, per l'uso di una infrastruttura che è necessaria alla vita della città, al pagamento di un pedaggio piuttosto notevole, perchè i costi di costruzione sono notevolissimi, e quindi creiamo all'interno di una struttura abitativa una difficoltà enorme. In un sistema integrato si poteva realizzare un tratto autostradale, lasciandone un altro aperto all'uso della città, tenendo però presente che questo costo va poi caricato sui contigui tronchi di autostrada.

M I N G O Z Z I . Come per la tangenziale di Bologna.

P E R O T T I . Esatto. L'azienda è anche disposta a costruire queste strutture: si tratta di varare provvedimenti legislativi che gliene diano la possibilità. Il problema esiste, ed è importante.

Con quanto ho detto sopra ho già risposto al senatore Arnone.

C A V A L L I . Una breve domanda. Cosa ne facciamo dei trafori del Gran Sasso? Quanto sono costati alla collettività nazionale?

P E R O T T I . Posso richiamare quello che ho detto a proposito dell'opportunità di rivedere i programmi in corso.

Ci sono le difficoltà finanziarie della SARA. Quelle tecniche sono state superate.

S E M A . Le falde d'acqua non rappresentano più una difficoltà insuperabile?

P E R O T T I . La prima falda è stata superata. Si prevede di incontrarne un'altra. Le previsioni definitive, però, non si conoscono ancora.

8^a COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (23 gennaio 1975)

P R E S I D E N T E . Non essendovi altri quesiti congediamo il Direttore generale dell'ANAS ringraziandolo per il suo proficuo intervento.

Onorevoli colleghi, proseguendo nella nostra indagine abbiamo qui con noi l'ingegner Santucci, presidente e amministratore delegato della società Autostrade del gruppo IRI.

Do la parola all'ingegner Santucci perchè svolga la sua relazione, dopo di che interverranno quei colleghi che abbiano quesiti da porre.

S A N T U C C I . Onorevole Presidente, onorevoli senatori, desidero innanzitutto ringraziare per questo invito ad esporre i problemi della società che rappresento. Esporrò questa mattina problemi che riguardano in particolare la nostra società, la società Autostrade del gruppo IRI, e il suo inquadramento nel sistema autostradale, i problemi di oggi e le prospettive future.

Cominciamo dalla posizione della società Autostrade nel settore autostradale.

I sistemi di costruzione ed esercizio delle autostrade nella vigente normativa sono in Italia essenzialmente tre:

realizzazioni dirette da parte dello Stato (ANAS), là dove l'istituto della concessione non risulta idoneo sia quale strumento economico sia per i fini che si vogliono conseguire (com'è il caso dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria senza pedaggio);

concessione di rete alla società Autostrade del gruppo IRI che opera in base alla legge 28 marzo 1968, n. 385, che individua e fissa i compiti della società. In aderenza a tale sua particolare regolamentazione i programmi assentiti alla società Autostrade derivano da precise decisioni del Parlamento e del Governo (si ricordano al riguardo l'articolo 16 della legge 24 luglio 1961, n. 729, e l'articolo 1 della legge 28 marzo 1968, numero 385);

concessione di singole autostrade assentite in base alla legge 24 luglio 1961, n. 729, successivamente innovata, come sistema concessionale, dalla legge 28 aprile 1971, n. 287.

La caratteristica del funzionamento dei due tipi di concessione è che la concessione della società Autostrade del gruppo IRI funziona con garanzia IRI e non con garanzia dello Stato, mentre le altre concessioni sono attribuite a società rette da una garanzia diretta dello Stato e da un fondo di garanzia appositamente istituito.

La situazione della rete autostradale a fine 1974, con suddivisione fra i tre suddetti tipi di intervento è la seguente. Totale delle realizzazioni dirette dello Stato: 750,5 chilometri; totale delle realizzazioni della società Autostrade (gruppo IRI): 2.903,8; totale realizzazioni di altri concessionari: 3 mila 86,1. La situazione attuale di esercizio è di 680,4 chilometri di realizzazione diretta dello Stato; 2.299,3 della società Autostrade (gruppo IRI); 2.196,8 di altri concessionari. In sostanza per un totale di 5.176 chilometri in esercizio, che insieme con i 623 in costruzione e i 940 in programma raggiungono la cifra complessiva di 6.740 chilometri.

In costruzione da parte della società Autostrade IRI sono attualmente le seguenti autostrade: Voltri-Alessandria-Santhià di 151 chilometri, Udine-Carnia di 40 chilometri, Caserta-Salerno di 54 chilometri e Bari-Taranto di 68 chilometri. Sono inoltre in corso di esecuzione i seguenti ampliamenti, riguardanti 215 chilometri di autostrade in esercizio, e precisamente: il raddoppio della Mulledo-Albisola di 30 chilometri (era ad una carreggiata sola e si sta facendo adesso una seconda carreggiata), il raddoppio (seconda carreggiata) dei rami terminali di Napoli dell'autostrada del Sole per oltre 8 chilometri, l'ampliamento (a sei corsie) della Milano-Bergamo per 6 chilometri e l'ampliamento (pure a sei corsie) della tratta Piacenza-Bologna dell'autostrada del Sole.

La società è impegnata in maniera massiccia in questo periodo nelle costruzioni e quindi ha oggi dei carichi di costruzione piuttosto notevoli.

Come ho già detto, la legge n. 385 fissa lo scopo sociale della società e lo fissa in maniera che qualsiasi variazione deve essere fatta attraverso il Parlamento. Posso precisare che vi è un articolo della legge n. 287

che blocca, cioè riporta alla volontà del Parlamento, la costruzione delle autostrade; ma è un articolo che per noi è pleonastico, in quanto qualsiasi variazione di programmi di costruzione autostradale da parte della società del gruppo IRI deve necessariamente essere riportata comunque alla volontà del Parlamento. La legge n. 385 fissa anche un punto molto preciso all'articolo 1, e cioè il criterio di economicità della conduzione della società del gruppo IRI. Già la legge che disciplina le partecipazioni statali stabilisce l'economicità della conduzione, ma questa è ribadita specificamente dalla legge n. 385, che fissava anche talune condizioni, oggi non più in vigore, per conseguire questa economicità. Quando è stata approvata la legge n. 385 per puntualizzare con più precisione le caratteristiche di questa società, fu affidata ad essa un nuovo programma costruttivo, che non richiedeva ulteriori contributi dello Stato ma « forfettizzava » quelli precedenti, concessi per la rete assentita all'IRI nel 1961. Tale legge non conteneva ulteriori elementi, però confermava due cose: il regime fiscale nel quale avrebbe operato la società e le tariffe che avrebbe applicato. In sostanza veniva stabilito un programma in cui vi erano anche le autostrade a carattere promozionale, quindi non remunerative, e si ricercava l'economicità attraverso un maggiore reddito delle autostrade prima costruite con una maggiorazione di tariffa per tutta quanta la rete. In secondo luogo venivano ribaditi i concetti del sistema sostitutivo agevolato dell'imposizione fiscale, per il quale soprattutto due aspetti erano fondamentali: l'esenzione dei pedaggi da ogni imposta e quindi la libera acquisizione per la concessionaria delle possibilità offerte dal mercato dei traffici; e, forse più importante, la possibilità di emettere obbligazioni in esenzione d'imposta, il che voleva dire poter acquisire i mezzi finanziari necessari alle pure condizioni di mercato, senza maggiorazioni di costi di nessuna natura. Queste erano le due condizioni fondamentali; le altre le possiamo considerare secondarie, come l'esenzione da imposte di registro, di bollo, catastali e ipotecarie, che pos-

sono rientrare in un normale esercizio, non sono cioè determinanti ai fini dell'assetto economico della società voluto dalla legge. Devo aggiungere che si trattava di agevolazioni strumentali per contenere al minimo i costi di costruzione e di gestione, e quindi al minimo il contributo diretto dello Stato, per ampliare le possibilità di introito e non per l'acquisizione di benefici di tipo incentivante per la concessionaria. Non c'era bisogno di incentivazioni per le iniziative, perchè la società Autostrade può variare i suoi programmi solo per la volontà del Parlamento. Quindi si trattava di benefici di tipo strumentale. Infatti, per quanto riguarda la redditività della società, ben difficilmente è reperibile qualcosa di più, in quanto la massima redditività è limitata all'8 per cento del capitale sociale, tutto è devoluto all'erario e quindi praticamente la tassazione è al 100 per cento del reddito oltre il limite predetto dell'8 per cento, che oggi non rappresenta nemmeno quello che è il costo del denaro; c'è inoltre il vincolo secondo cui non si può remunerare il capitale sociale fin tanto che non sia finito il programma di legge, il che vuol dire che tutte le possibilità di finanziamento della società vanno riversate sulle costruzioni ancora da fare, secondo il concetto che ho espresso prima e cioè che si deve trovare l'economicità nell'interno stesso della struttura della società, cioè attraverso la maggiore redditività delle vecchie autostrade dando così la possibilità di compensare il mancato pareggio di quelle a carattere promozionale.

La legge fissa anche il limite di scadenza della concessione, che non è neanche variabile (anche questo è un elemento di carattere economico di una certa importanza): essa lo fissa direttamente al 2003 per tutta la rete. Questo è l'anno di riversibilità allo Stato di tutta la rete autostradale assentita all'IRI.

Nel corso dell'ultimo biennio sono intervenuti alcuni eventi. Il 1973 può essere preso come un punto fisso: il bilancio del 1973 della società Autostrade si è presentato perfettamente allineato a quelli che erano i dettami della legge, in quanto si è chiuso

con 33 miliardi di disponibilità per ammortamenti di carattere finanziario contro investimenti inferiori ai mille miliardi; cioè eravamo sull'ordine di un trentesimo dell'investimento, quale è stabilito dalle norme per l'ammortamento nel tempo dei sistemi di concessione, in particolare dei sistemi autostradali, la cui durata effettiva è prevista, come già detto, fino al 2003. Però dopo il 1973 sono intervenuti degli elementi che hanno portato ad uno squilibrio di questa situazione: 1) l'emanazione dei provvedimenti delegati per l'attuazione della riforma fiscale; 2) l'aumento rapido dei costi delle costruzioni, che sono andati oltre ogni previsione possibile; 3) l'insorgere della crisi energetica, con i provvedimenti restrittivi del traffico che ne sono conseguiti e le mutate prospettive di sviluppo della domanda (minore sviluppo della domanda prevedibile dovuto non tanto più ormai a quelli che sono i costi del viaggio autostradale quanto alle minori disponibilità del reddito individuale spendibile, perchè le tariffe autostradali oggi sono, in termini reali, circa il 37 per cento al di sotto di quelle del 1961 e il prezzo della benzina, sempre in termini reali, è oggi, sì, al di sopra di quello che poteva essere nel 1961 ma non in misura massiccia, e corrisponde più o meno, sempre in termini reali, a quello che si aveva nel 1952-53; per cui direi che questi non sono elementi così dirompenti da non far prevedere in futuro possibilità di sviluppo dei traffici, ma in realtà queste sono legate più alla disponibilità di reddito individuale spendibile che alle condizioni attuali di costo del trasporto autostradale); 4) gli sviluppi della crisi valutaria e l'appesantimento dei mercati finanziari, italiani ed esteri (questo è un elemento d'importanza notevole).

Passando all'esame di questi singoli punti, è da ricordare che i pedaggi autostradali sono stati aumentati dal 1º gennaio 1974 del 12 per cento a causa dell'IVA. I pedaggi autostradali non solo liberi: noi non abbiamo un esercizio in condizioni di monopolio; dobbiamo regolare i pedaggi autostradali alle condizioni concorrenziali non solo del trasporto diverso da quello stradale ma an-

che di quello stradale libero da pedaggi. Infatti l'acquisizione del traffico sulle autostrade, avviene solo mediante l'offerta di un servizio di livello superiore a quello delle strade normali. Però, evidentemente questa è una valutazione marginale che può fare l'utente. Ci sono indubbiamente tratti stradali la cui concorrenzialità rispetto alle autostrade è di palmare evidenza: basti pensare alla statale Adriatica, che è parallela all'autostrada Adriatica; basti pensare alla via Emilia, che è parallela alla Milano-Bologna.

Già il concetto della legge n. 729 del 1961, di esonerare dall'IGE, era determinato dall'intento di porre la società Autostrade e tutte le concessionarie nelle condizioni di poter ottenere il massimo possibile ricavo dal traffico, onde diminuire la necessità di intervento dello Stato. Ecco perchè noi oggi chiediamo — ponendo il problema all'attenzione degli organi concedenti, e del Parlamento — la riduzione di questa aliquota del 12 per cento dell'IVA. Ci rendiamo conto che non si può tornare ad una esenzione totale, perchè non si può lasciare una falla relativa ai pedaggi autostradali nell'applicazione del nuovo sistema tributario: in ogni caso noi prospettiamo la possibilità di ridurre l'IVA al minimo indispensabile per riportarci nelle condizioni vicine il più possibile all'equilibrio di partenza.

Un punto importante è anche la parte della riforma fiscale relativa all'emissione di obbligazioni. In questo caso le conseguenze sono più pesanti che non nel caso dell'IVA, perchè la nuova disciplina non solo va a colpire le autostrade ancora da costruire con investimenti e programmi di legge, ma colpisce quelle già costruite, quindi l'assetto economico della rete già in funzione. Tutto ciò ha modificato in maniera sostanziale la concessione e l'ha modificata in condizioni tali che non sarebbe possibile tenerla in equilibrio neppure nelle condizioni di sviluppo congiunturale normale. Di più, è avvenuto, col 1973, il fenomeno dell'aumento rapido dei costi di costruzione e finanziari, l'arresto dello sviluppo dei traffici autostradali e le sue ridotte prospettive di sviluppo ri-

spetto alle previsioni formulabili anteriormente alla crisi economica. L'aumento dei costi di costruzione è risultato del 31 per cento dal giugno '72 al giugno '73 e del 42 per cento dal giugno '73 al giugno '74. Questo ha fatto sì che la valutazione in origine del programma costruttivo (sul quale era considerato tutto quanto l'equilibrio economico) di 900 miliardi del 1968 risulterà prevedibilmente, a opere ultimate, di oltre 2.000 miliardi di lire correnti.

All'aumento dei costi di costruzione si è aggiunto poi quello degli oneri finanziari che nel 1974 hanno raggiunto punte più che doppie rispetto a quelle dell'anno precedente. L'importanza del costo del denaro nel nostro esercizio può discendere da una proporzione di questa natura: un punto di costo del denaro equivale ad un 10 per cento del costo di costruzione. Oggi i punti di aumento del costo del denaro sono ben più di uno, quindi 2.000 miliardi equivalgono al costo odierno. Speriamo che scenda e considerevolmente nel prossimo futuro, altrimenti dovremo considerare che quei 2 mila potrebbero diventare 3.000 miliardi, considerando il costo medio del 7,25 di partenza, quando si fecero i calcoli in sede di programmazione. L'altro punto è quello del mancato sviluppo del traffico, anzi più che mancato sviluppo del traffico, del regresso del traffico.

Tale contrazione nel 1974 è stata del 9 per cento per il traffico passeggeri e del 10 per cento per il traffico merci. Praticamente, noi ci distacciamo continuamente da quelle che erano le nostre previsioni, pure se prudenziali. E questo è un punto per noi fondamentale nella conduzione della nostra concessione. Le nostre previsioni di introiti di traffico erano sempre improntate a cautela e dal '68 al '73, pur avendo avuto un aumento di costi notevole, abbiamo mantenuto l'equilibrio proprio per quella piccola riserva che avevamo nelle previsioni originarie. Nel 1974, gli aumenti dei costi e la diminuzione dei traffici, fanno pensare ad una previsione di bilancio che riduce ad un terzo, all'incirca, l'ammortamento finanziario rispetto a quello che sarebbe considerato

di equilibrio per la conduzione della concessione. Nel 1975, naturalmente, le cose si pongono in maniera più difficile ancora, perchè, valutando oggi che il traffico rimanga al livello del '74, il distacco da quella che era la linea del programma pluriennale arriverà al punto tale, per cui noi valutiamo che l'ammortamento nell'esercizio del 1975 potrebbe azzerarsi. La intrinseca economia del bilancio verrà seriamente intaccata anche per gli anni avvenire in quanto che alla mancanza di autofinanziamento bisogna far fronte con finanziamenti onerosi, e questi naturalmente aggiungono, a catena, un aumento dei costi finanziari.

Sul punto della imposta sostitutiva sui redditi io vorrei richiamare particolarmente l'attenzione degli onorevoli senatori. Noi eravamo esenti per le obbligazioni; a suo tempo, quindi, eravamo in regime agevolato. Oggi siamo nel regime opposto: abbiamo il 30 per cento d'imposta sostitutiva sui redditi di obbligazioni da noi emesse; il che praticamente rende non solo difficoltosa ma addirittura proibitiva l'emissione da parte nostra, per cui si chiede il ricorso agli istituti specializzati, che godono di una imposta minore, del 10 per cento; che con le spese di intermediazione porta al 15 per cento, in definitiva, la maggiorazione di costo finanziario cui andiamo incontro.

Ma andiamo incontro anche ad un altro fatto fondamentale: alla perdita di elasticità di movimento: La società ha perso la sua elasticità di movimento attraverso il nuovo regime fiscale. Se nel 1975 la società ha potuto far fronte a tutte le sue esigenze, alla conduzione di tutti i lavori, per un ammontare di investimenti di 185 miliardi nell'anno, senza nessun contraccolpo sul lavoro dei cantieri malgrado la situazione finanziaria che si era creata all'interno, ciò è avvenuto perchè essa ha potuto agire tempestivamente, in linea diretta, nel 1973, sia sulle operazioni interne e sia su quelle estere, la ultima delle quali, nel novembre 1973, per 150 milioni di dollari. Oggi anche una operazione estera di questa natura viene gravata dell'imposta cedolare del 15 per cento: si ha quindi una maggiore onerosità e pertanto

sorge la necessità di fare queste operazioni tramite istituti finanziari che ne sono esenti, il che però non avviene con quella facilità e quella rapidità che indubbiamente si avrebbe in una trattativa diretta. Ciò rende evidentemente più difficile la conduzione della società dinanzi a fenomeni congiunturali futuri.

Noi, di fronte a questa situazione, abbiamo chiesto alle autorità concedenti, come prima cosa, la revisione tariffaria. La concessione ci dà dal 1º gennaio 1976 la possibilità di revisioni tariffarie, che già oggi sarebbero dell'ordine del 42 per cento. Abbiamo chiesto, dati gli eventi, un'anticipazione di questa revisione, in maniera da attuare con gradualità nel tempo un programma di aumenti di tariffe senza urtare eccessivamente il mercato dei traffici; e questo è possibile senza la necessità di ricorrere ad uno strumento legislativo, in quanto la legge demanda il compito al Ministero dei lavori pubblici e già stabilisce quali sono le norme per la variazione delle condizioni di concessione. La richiesta è stata da noi già fatta ed è attualmente in corso di istruttoria presso l'ANAS. Abbiamo anche richiesto alle autorità la revisione dell'entità dell'IVA, in maniera da lasciare maggiore spazio all'acquisizione dei traffici, e la revisione del sistema di emissioni obbligazionarie, perchè nella situazione attuale ci troveremmo dinnanzi a costi che sono assolutamente incompatibili con una conduzione di economicità cui la legge stessa ci obbliga.

Questa, quindi, è la nostra situazione attuale. Quali sono le prospettive? Oggi la società ha concentrato le sue forze per portare a termine tutto quello che è in costruzione. Purtroppo noi abbiamo iniziato il 1974 con 433 miliardi d'impiego di costruzione già in atto. Abbiamo passato il 1974 facendo, di questi 433 miliardi, 185 miliardi di investimenti. Purtroppo i nostri impegni finanziari non sono diminuiti di questa quantità, perchè l'aumento di costo per quello che dobbiamo ancora fare è tale per cui la cifra di 433 miliardi che avevamo preventivato all'inizio del 1974 è arrivata, alla fine del 1974, sull'ordine dei 470 miliardi. Quindi quello

che costruiamo nell'anno non è nemmeno sufficiente a compensare l'aumento di costo di quello che dobbiamo fare, per cui il problema finanziario rimane esasperato. Nel 1975, per poter mandare avanti regolarmente i lavori dobbiamo fare investimenti per 285 miliardi: le riverse accumulate in precedenza ammontano a circa 120 miliardi e quindi, per gli oltre 150 miliardi che mancano, dobbiamo fare operazioni per le quali siamo già in contatto con le autorità monetarie taliane ed anche con istituti esteri. Il primo accordo che concluderemo è quello con la Banca europea degli investimenti, la quale però — colgo l'occasione della mia presenza al Senato per ricordarlo — ci pone delle difficoltà per il mancato allineamento della legge italiana sugli appalti a quella che è la direttiva comunitaria in materia. Cioè ci dicono: « Voi per avere i nostri prestiti dovrete fare gli appalti su basi comunitarie ». Io, avendo la fortuna di parlare dinanzi ad una Commissione del Senato, colgo l'occasione, di questa particolare circostanza, per pregarvi di sollecitare l'approvazione di questo allineamento legislativo alle direttive comunitarie per poter continuare a finanziare le opere pubbliche in Italia con i prestiti europei.

A R N O N E. Cioè le società finanziarie estere non si accontentano più delle fidejussioni ma richiedono anche l'allineamento delle norme di appalto alle direttive comunitarie?

S A N T U C C I. La Banca europea degli investimenti, cioè la Banca del MEC, che è retta proprio dal trattato di Roma, ci dice che per finanziare opere pubbliche in Italia o in qualsiasi Paese europeo desidera l'allineamento alle direttive comunitarie sugli appalti. Tutti gli altri Paesi hanno già adottato l'appalto su base europea, dando in pratica ai costruttori stranieri la possibilità di iscriversi direttamente alle gare di appalto.

A R N O N E. Ma, a parte questo, la garanzia, la fidejussione dell'IRI, la richiedono?

8^a COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (23 gennaio 1975)

SANTUCCI. La garanzia normale. C'è stato però anche, recentemente, un tentativo di offerta di marchi da parte di una Cassa di risparmio tedesca, che però non si accontenta della garanzia dell'IRI e vorrebbe la garanzia diretta dello Stato.

SAMONA. Vorrei sapere se tutti i Paesi europei sono allineati su queste direttive.

SANTUCCI. Sì, lo sono tutti, ad eccezione dell'Italia.

PRESIDENTE. I colleghi che lo desiderano possono ora chiedere chiarimenti all'ingegner Santucci.

MINGOZZI. Vorrei chiedere al Presidente della società Autostrade, in rapporto anche agli orientamenti di massima circa l'esigenza di dirottare le risorse nazionali su settori prioritari di investimento, se la società stessa non ritiene opportuno rivedere il piano che aveva presentato a suo tempo e che è stato approvato nel dicembre del 1972 dal consiglio di amministrazione dell'ANAS, piano che prevedeva il raddoppio dell'autostrada del Sole da Milano a Napoli e la costruzione di alcuni tronchi come la Forlì-Arezzo, la Attigliano-Palidoro, eccetera.

Altra domanda. Ho notato che nel momento in cui è stato presentato questo piano di potenziamento della rete già esistente, esso è stato contestato da quasi tutte le Regioni interessate: Lazio, Emilia, Toscana. Forse ciò deriva dal fatto che la società Autostrade del gruppo IRI non ha mai sentito la necessità, nell'elaborazione dei propri piani, di ascoltare le Regioni, alle quali spetta la gestione dell'assetto territoriale.

CROLLALANZA. Vorrei sapere se la società Autostrade, onde non disperdere la sua preziosa organizzazione sia in attrezzature sia in tecnici, abbia pensato ad utilizzare le sue strutture anche per finalità diverse da quelle del settore autostradale, in

modo da non aggravare la propria situazione finanziaria.

GROSSI. Gli ampliamenti hanno un costo molto elevato, penso, rispetto allo *standard* normale di costruzione di una autostrada. Vorrei sapere se si ha un'idea del rapporto esistente tra i due termini. A suo tempo nacque una polemica al riguardo circa la Milano-Bologna e la Milano-Bergamo, circa il fatto se fosse preferibile l'ampliamento in sè e per sè o se, invece, fosse più conveniente un nuovo percorso, tenuto conto che quest'ultimo avrebbe investito zone economicamente diverse dalle precedenti. Vorrei sapere se gli elementi economici e tecnici derivanti dal confronto tra le due spese sono tali da non dare significato a questa polemica.

SAMONA. Vorrei sapere se per i costi di manutenzione viene gravata la società Autostrade o l'ANAS.

PRESIDENTE. Esaurite le domande dei membri della Commissione, do la parola al presidente della società Autostrade per la sua replica.

SANTUCCI. Il senatore Mingozzi chiede se riteniamo di rivedere il piano di adeguamento. Praticamente lo abbiamo già accantonato. Abbiamo infatti iniziato l'allargamento a sei corsie tra Bologna e Piacenza, che è un punto focale, in quanto si tratta di un collettore autostradale. L'autostrada si può paragonare ad un corso d'acqua: se c'è un canale collettore in cui confluiscono tanti canali adduttori, questo non può essere della stesa sezione, perchè in esso passa l'acqua che risulta dalla somma di tutti gli altri.

Si è poi detto che avevamo preparato il programma esposto all'ANAS a suo tempo non avendo sentito preventivamente il parere delle Regioni. Abbiamo invece interpellato alcune delle Regioni interessate, anche se non ci sono state delibere in proposito, come ad esempio l'Emilia, con la quale eravamo giunti ad un accordo che teneva conto

8^a COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (23 gennaio 1975)

di quelle che erano le esigenze della Regione stessa.

Questo piano è stato fatto con l'ANAS e doveva seguire tutta l'istruttoria. Non era esecutivo, ma una valutazione di carattere geografico: passaggio dalla Toscana all'Emilia con un altro valico appenninico che si rendeva necessario. Dopo di che si sarebbe dovuto mettere in moto tutto il meccanismo. Anche noi abbiamo qualche difficoltà, perchè siamo concessionari di un ente concedente che è titolare per legge del sistema autostradale. Siamo comunque d'accordo sul fatto che l'assetto territoriale debba fare capo alle Regioni e non abbiamo remore nell'andare ad interpellare tali enti locali. Non solo le Regioni, ma anche i comuni.

Per quanto riguarda gli sviluppi futuri si era fatto un preventivo fino al 1980 tenendo conto del ritmo di sviluppo del traffico. Si era detto: il traffico si paralizza se non si trovano delle soluzioni. Dopo di che nell'ambito di queste soluzioni potevano essere fatti tutti i ragionamenti. Ed ecco, quindi, che per esempio la Regione Lazio ha accolto recentemente quello che avevamo proposto, cioè il collegamento del ramo Nord dell'autostrada del Sole con quello Sud, in modo da evitare l'uscita dal sistema autostradale.

È ben lungi da noi l'intenzione di non procedere ad una consultazione delle Regioni. I nostri programmi esecutivi non passerebbero se non vi fosse accordo con le Regioni. Il piano cui ho fatto cenno aveva per così dire un carattere provocatorio, in modo da stimolare proposte e suggerimenti.

Il senatore Crollanza ha chiesto notizie circa l'utilizzazione degli impianti. Devo dire subito che noi, come società Autostrade, non disponiamo di attrezzature. Ci siamo avvalsi sempre di imprese specializzate.

C R O L L A N Z A. Parlavo di attrezzature e di uffici...

S A N T U C C I. Anche per gli uffici. La società Autostrade lavora con altre sue società, la Spear per le progettazioni e la Italstrade. La nostra società non si è mai

data una sua organizzazione complessa, ha fatto, sì, da capofila, in modo che tutti i problemi fossero più facilmente risolvibili. Noi provvediamo, invece, direttamente ai servizi finanziari e all'esercizio. Attraverso la Spear effettuiamo ricerche di lavoro anche all'estero. Ad esempio siamo in trattative con la Jugoslavia per un collegamento Trieste-Lubiana e con gli ungheresi per un eventuale canale autostradale Trieste-Zagabria-Lubiana-Budapest con capitale misto e possibilità di concessione a una società italiana. Anche in Iran ci sono nostri ingegneri progettisti utilizzati dal Ministero dei trasporti iraniano e stanno progettando strade.

Il senatore Grossi mi ha chiesto se conviene procedere alla costruzione *ex novo* di un'autostrada oppure al raddoppio di quella esistente. La differenza è molto forte, perchè con la situazione del traffico italiano aprire, ad esempio, una terza corsia significa portare ad oltre il 50 per cento (forse fino al 62-63 per cento) la capacità di trasporto, a parità di livello di servizio, di un'autostrada. Il costo di una corsia aggiuntiva è pari a un terzo del costo di una nuova autostrada. Questo è il rapporto. Oggi, infatti, siamo sull'ordine di 400 milioni a chilometro per l'ampliamento di un'autostrada, mentre la costruzione *ex novo* di un chilometro viene a costare ben oltre il miliardo di lire, forse un miliardo e mezzo. Se poi parliamo di autostrada di montagna il costo si aggira sui 3-4 miliardi. Sono costi che non danno la possibilità di nuove iniziative su basi economiche. Nella situazione attuale un costo ammortizzabile per un concessionario è dell'ordine di 500-600 milioni a chilometro. Oltre i 600 milioni il pareggio può essere ottenuto con un contributo a fondo perduto. Fuori di questo criterio non si può avere una costruzione in regime di concessione.

Il senatore Samonà ha parlato dei costi di manutenzione. Tali costi si aggirano all'incirca sui 6 milioni per chilometro. Abbiamo, però, costi di personale fino a 10 milioni per chilometro.

Questi sono i costi della manutenzione ordinaria. Poi ci sono le manutenzioni straor-

dinarie, in particolare per le autostrade di montagna, dove gli interventi di questo genere sono più frequenti.

A V E Z Z A N O C O M E S. Ritenendo valida la funzione del « collettore » — così lei l'ha definito — Bologna-Piacenza lei ha fatto capire che si renderanno necessari, in un futuro non molto prossimo, altri « collettori » in varie parti d'Italia.

Ora, si è mai posto la società, che ormai dispone delle due autostrade longitudinali del paese, il problema di incanalare in una longitudinale anzichè nell'altra il traffico, magari servendosi di incentivi, facendo pagare, per esempio, un pedaggio minore sull'Adriatica, che ha meno affollamento, ed un pedaggio regolare sulla Firenze-Napoli, che ha un affollamento maggiore? Questa è solo una idea, un suggerimento.

Io vorrei sapere se la società si è mai posto il problema di distribuire meglio il traffico attraverso le due longitudinali, delle quali una, l'Adriatica, è sempre vuota (io l'ho persorsa tante volte e l'ho trovata vuota) mentre sull'altra, la Firenze-Napoli, bisogna andare piano, soprattutto il sabato e la domenica, perchè davvero diventa un « collettore ».

S A N T U C C I. Onorevole senatore, noi abbiamo una necessità, che praticamente ci pone la legge stessa che ci regge, e cioè quella di fare una unificazione tariffaria. Questo è l'indirizzo che la legge ci dà. Una questione di questo genere si potrebbe anche porre; il problema ce lo siamo posto ma non per le longitudinali, perchè è difficile che uno che ne abbia la convenienza non percorra l'Adriatica invece della Bologna-Firenze-Roma. Un tempo, chi si doveva recare a Bari si che percorreva l'Autostrada del Sole, passando per Bologna, Firenze, Roma e Napoli per poi immergersi sulla Napoli-Bari; da quando però abbiamo aperto la longitudinale adriatica, questo fatto non sussiste più. Noi abbiamo registrate tutte le origini e le destinazioni delle percorrenze e constatiamo che chi va a Bari passa per l'Adriatica.

A V E Z Z A N O C O M E S. Non tanto, direi. Ci sono quelli che preferiscono la Milano-Bologna-Firenze-Roma-Napoli.

S A N T U C C I. La differenza di traffico ha due ragioni: una, di fondo, è che le due autostrade seguono due direttrici che sono di ben diversa potenzialità, non solo di abitanti, ma anche di funzioni nell'ambito economico. Partendo da Bologna, che è la città da dove le due direttrici hanno inizio, noi incontriamo sull'Autosole una città come Firenze e sull'Adriatica una città come Ancona; quando poi arriviamo al centro, da una parte c'è Roma e dall'altra parte Pescara; quindi, andando ancora verso sud, troviamo Napoli da una parte e Foggia e Bari dall'altra. È evidente che sull'Autostrada del Sole abbiamo dei poli che sono di ben più forte potenzialità di traffico, anzitutto per la loro stessa consistenza. L'Adriatica è stata costruita parecchio tempo dopo l'Autosole e quindi lo sviluppo lungo la fascia adriatica, che già aveva comunicazioni molto difficili, sia ferroviarie che stradali, sono stati molto lenti e difficili. Un equilibrio si avrà solo quando ci sarà un riequilibrio di sviluppo economico tra versante tirrenico e versante adriatico della penisola, il quale — diciamolo pure — è molto arretrato ancora come sviluppo economico, anche a parità di latitudine (Pescara ha quasi la stessa latitudine di Roma, anzi è al di sopra di Roma come posizione geografica).

Comunque ci siamo preoccupati di fare una propaganda per l'Adriatica. Abbiamo infatti realizzato un filmato di trenta minuti, che abbiamo portato in circuito in Germania, in Austria, in Inghilterra, in tutti i Paesi dell'Europa. Si tratta di un filmato in inglese, in francese e in tedesco che non è un osanna, diciamo tecnico, alla costruzione dell'autostrada (di cui pure si dice qualcosa) ma è invece una presentazione dei nuovi servizi che l'autostrada stessa offre; in particolare, per quanto riguarda il Gargano, questo aspetto è messo molto in rilievo. Il film è ancora in circolazione, attraverso le mostre turistiche.

Poi ci siamo posti anche il problema dello straniero che deve pagare più pedaggio per raggiungere il Sud: ed allora abbiamo stabilito delle tariffe preferenziali, entro i limiti di quella che è la nostra economia, per gli stranieri che si spingono a sud di Roma e di Pescara, in maniera che tutte le macchine con targa estera a sud di Roma e di Pescara hanno la tariffa minima, cioè quella della « 500 », anche se si tratta di una « Mercedes » o di qualunque altra macchina di grossa cilindrata.

Avevamo delle agevolazioni per gli italiani (soci dell'ACI, eccetera) che non avevano senso; ed allora ci siamo detti che queste agevolazioni possono avere un senso, diciamo strumentale, se applicate agli stranieri; favorendo tra l'altro quello che è un interesse nazionale. Perciò abbiamo abolito le agevolazioni per gli italiani e le abbiamo trasferite agli stranieri. Abbiamo proposto poi successivamente, e ripetutamente, al Ministero del turismo la possibilità di fare que-

sto su tutti e due i canali longitudinali, dell'Adriatica e dell'Autosole, però richiedendo, nella situazione economica nella quale ci troviamo, uno stanziamento da parte dello stesso Ministero del turismo che ci rifondesse, almeno in parte, dell'ammontare che veniamo a perdere per la riduzione del pedaggio nei confronti degli stranieri. Direi che uno-due miliardi, nell'ambito della politica meridionalistica, sarebbero ben giustificati.

P R E S I D E N T E . La ringrazio, ingegner Santucci per le utili indicazioni da lei forniteci. Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad una prossima seduta.

La seduta termina alle ore 13,10.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. FRANCO BATTOCCHIO