

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## 7<sup>a</sup> COMMISSIONE

(Lavori pubblici, trasporti, poste  
e telecomunicazioni, marina mercantile)

VENERDÌ 17 DICEMBRE 1954

(36<sup>a</sup> Seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente CORBELLINI

### INDICE

Disegno di legge:

« Costruzione di autostrade e strade » (788-  
Urgenza) (Seguito della discussione e rinvio):

PRESIDENTE, <i>relatore</i> . . . Pag.	613, 617, 618, 629
BUIZZA . . . . .	617
BUSONI . . . . .	615, 617, 618, 620
CAPPELLINI . . . . .	624, 626, 627, 629
ROLLALANZA . . . . .	620, 626, 627
MERLIN . . . . .	618
ROMITA, <i>Ministro dei lavori pubblici</i> . . . . .	617, 618, 627, 628

La seduta è aperta alle ore 9.

Sono presenti i senatori: Amigoni, Barbaro, Buizza, Canevari, Caporali, Cappellini, Cera-  
bona, Corbellini, Crollalanza, Flecchia, Massi-  
ni, Molinari, Porcellini, Rizzatti, Romano Do-  
menico, Sanmartino, Terragni, Vaccaro e Voc-  
coli.

A norma dell'articolo 25, ultimo comma, del  
Regolamento, intervengono i senatori Busoni,  
Ferrari e Merlin Umberto.

Interviene, altresì, il Ministro dei lavori  
pubblici Romita.

CANEVARI, *Segretario*, legge il processo  
verbale della seduta precedente, che è appro-  
vato.

Seguito della discussione e rinvio del disegno di  
legge: « Costruzione di autostrade e strade »  
(788-Urgenza).

PRESIDENTE, *relatore*. L'ordine del giorno  
reca il seguito della discussione del disegno di  
legge: « Costruzione di autostrade e strade ».  
Il disegno di legge in esame è stato già il-  
lustrato nella seduta del 1° dicembre dal mi-  
nistro Romita. Desidero aggiungere alcune  
brevi considerazioni nella mia qualità di re-  
latore.

Il disegno di legge può riconoscersi soltanto  
idoneo a dare inizio alla costruzione di nuove  
autostrade e al rapido raddoppio di quelle esi-  
stenti, mentre per le strade nazionali ben poco  
viene previsto perchè si lasciano nei normali  
capitoli del bilancio ordinario dell'Azienda  
autonoma le disponibilità necessarie alla loro  
sistemazione e al loro sviluppo.

I finanziamenti previsti dal disegno di legge  
in esame si limitano difatti a complessivi 20  
miliardi (articolo 1) e sono limitati alla siste-  
mazione delle sole strade statali del Mezzo-  
giorno d'Italia.

La costruzione di autostrade finanziate dalla  
legge in esame può usufruire di un con-  
tributo statale non superiore al 40 per cento

del costo riconosciuto ammissibile. Ne segue che il complessivo importo dei lavori che potranno eseguirsi sarà dell'ordine di 250 miliardi o poco più (esso aumenterà se vi saranno molte costruzioni di autostrade con contributo inferiore al massimo). Da ciò ne segue che il programma complessivo che comprende anche il raddoppio di autostrade esistenti per un importo di circa 70 miliardi (per il raddoppio di circa 400 chilometri di autostrade esistenti) dovrà limitarsi ad una spesa non superiore ai 180 miliardi per le nuove autostrade; con che potranno realizzarsi non oltre 700-800 chilometri di autostrade e forse anche meno secondo il costo unitario che risulta dalla importanza delle opere necessarie in dipendenza dei tracciati e delle caratteristiche dei terreni da attraversare della dorsale appenninica che in prevalenza richiedono opere fisse costose e frequenti.

Si deve rilevare perciò che l'attuale disegno di legge non costituisce che l'inizio, sia pure cospicuo, di un programma che per essere completato dovrà avere ulteriori finanziamenti con nuove apposite leggi che autorizzino di prorogare gli stanziamenti annuali con questa previsti per il prossimo decennio.

Il programma dei lavori da autorizzarsi subito (in meno di tre mesi) perchè i relativi progetti sono già pronti impegna una somma di 66,5 miliardi circa di cui circa 26 a carico dello Stato.

I successivi programmi da realizzarsi entro un anno dall'approvazione della legge non solo impegnerebbero tutte le restanti disponibilità, ma le supererebbero notevolmente. Viene difatti previsto un programma di 2.412 chilometri di nuove autostrade con un impegno di spesa dell'ordine di 555 miliardi.

Accertato quindi che il presente provvedimento costituisce soltanto un primo per quanto notevole avviamento alla risoluzione del problema autostradale italiano, si riconosce la necessità che il Ministero dei lavori pubblici sia autorizzato a prendere impegni subito in base al complesso degli stanziamenti previsti in modo che possa autorizzare i lavori con organicità di sviluppo e con adeguato ordine di successione, disponendo opportunamente della ripartizione delle annualità del proprio con-

tributo entro i limiti delle somme previste negli esercizi in cui esse vengono autorizzate.

Ciò è conforme a quanto fu disposto con molta saggezza dalla legge Einaudi per la ricostruzione delle Ferrovie dello Stato (articolo 1 della legge n. 877 del 14 settembre 1947 - stanziamento dei fondi per la ricostruzione ferroviaria) e con quanto è stato più recentemente disposto con la legge per l'ammodernamento delle ferrovie in concessione (articolo 3 della legge 2 agosto 1952, n. 1221).

Pertanto si propone a questo scopo di apportare un emendamento aggiuntivo all'articolo 1 del disegno di legge in esame, così concepito:

« Il Ministero dei lavori pubblici è autorizzato ad assumere impegni fino alla concorrenza complessiva di 100 miliardi per la costruzione di autostrade e di 10 miliardi per la costruzione delle strade statali e di ripartire il loro pagamento negli esercizi finanziari indicati ed entro i limiti delle somme per ciascuno di essi previste ».

Molte perplessità sono state espresse nei riguardi dell'applicazione dell'articolo 4 sulla autorizzazione al concessionario dell'esercizio e della costruzione di autostrade di emettere obbligazioni da ammortizzare nel periodo della durata della concessione per la mancanza della garanzia dello Stato su tale operazione.

Si rileva che in casi analoghi di costruzione di strade ferrate concesse ad esercenti privati tale garanzia è stata sempre accordata. Ad esempio, nella ricordata legge dell'ammodernamento ferroviario n. 1221 del 2 agosto 1952 è data tale facoltà al Ministro del tesoro, di concerto con quello dei trasporti, di concedere la garanzia sussidiaria dello Stato per la durata di 25 anni ad Istituti, Enti o Sezioni di credito autorizzati ad esercitare il credito a medio ed a lungo termine, ad Istituti, Enti o Società di previdenza e di assicurazioni ed all'Istituto di credito delle casse di risparmio italiane.

Tale garanzia è stata inoltre accordata dalla legge in esame per mutui che verranno contratti dall'A.N.A.S. in quanto che le relative rate di ammortamento saranno iscritte negli stati di previsione della spesa di tale Azienda, e quindi risultano completamente garantite.

Si ravvisa perciò la necessità di estendere almeno ai concessionari costituiti da Enti pubblici o assimilabili una analoga disposizione. Riteniamo di poter formulare perciò un articolo aggiunto nel modo seguente:

Art. 4-bis.

Ove il concessionario delle costruzioni di una autostrada sia un Ente pubblico od una società nella quale abbiano la maggioranza degli Enti pubblici e che non abbia fini di lucro, il Ministro dei lavori pubblici è autorizzato a concedere di concerto con quello del tesoro, la garanzia sussidiaria dello Stato alle obbligazioni emesse dal concessionario e ai finanziamenti da esso contratti ai sensi dell'articolo 4 ultimo comma.

In tale caso l'intero gettito dell'eccedenza di cui al terzo comma dell'articolo 3 è devoluto allo Stato.

Si ritiene inoltre di sottoporre alla attenzione della Commissione la circostanza che già per le costruzioni di aeroporti, come quello di Genova-Sestri (articolo 7 della legge 16 aprile 1954, n. 156) e di altre autostrade come quella Milano-Torino (art. 11 regio decreto 26 febbraio 1930, n. 274) non solo agli atti di appalto ed ai contratti relativi furono assegnati i benefici dell'esonero del pagamento della tassa di bollo e di quelle di registrazione con il pagamento della sola tassa fissa, ma anche agli atti di acquisto e di espropriazione dei terreni e di altri stabili strettamente necessari per la costruzione delle autostrade. Onde si propone, per giusta equiparazione dei lavori ricordati con quelli delle nuove autostrade, di aggiungere tale precisazione nell'articolo 5 modificandolo nel modo seguente:

Art. 5.

Gli atti ed i contratti riguardanti i finanziamenti previsti dal precedente articolo, gli atti ed i contratti di consolidamento, estinzione e revoca dei finanziamenti stessi, gli atti di fidejussione, nonchè gli atti di acquisto e di espropriazione dei terreni ed altri stabili strettamente connessi con la costruzione delle auto-

strade, sue dipendenze ed accessori, sono esenti ecc.

Con i proposti emendamenti, che si ritiene possano migliorare in modo essenziale le disposizioni contenute nel progetto in esame, propongo che esso venga approvato dalla nostra Commissione.

BUSONI. Il disegno di legge sottoposto oggi al nostro esame è di una importanza abbastanza notevole. È un disegno di legge sul quale, se ci potrà essere accordo in Commissione noi saremo ben lieti; ma se tale accordo non ci dovesse essere, si avrebbe l'eventualità di una richiesta di rimessione del disegno di legge stesso all'Assemblea.

Pur cercando, quindi, di essere brevi, se occorrerà qualche momento di più per discuterlo, prendiamolo pure e se l'accordo sarà raggiunto in questa sede non sarà tempo sprecato, ma risparmiato.

Io mi riprometto, anzitutto, di formulare una serie di questioni, senza volerle approfondire; le accennerò in modo che la Commissione ne sia investita e si possa eventualmente discutere dopo su di esse. Presentando queste questioni mi servirò solo in modo sommario dell'esame particolareggiato degli articoli ed accennerò a qualche loro disposizione perchè riguarda le questioni generali che intendo prospettare.

Anzitutto vorrei fare delle osservazioni preliminari, le quali si basano anche su alcune affermazioni con le quali incomincia la relazione ministeriale premessa al disegno di legge, che non possono non trovare unanimità di consensi; sono affermazioni che scaturiscono dall'esame obiettivo della situazione, che sono state la premessa e la conclusione insieme di numerosi interventi in Aula, particolarmente durante la discussione dei bilanci del Ministero dei lavori pubblici e del Ministero dei trasporti per quest'ultimo esercizio finanziario e che si riassumono nella constatazione della proporzione vertiginosa assunta in questi ultimi anni dal traffico stradale e dalla conseguente insufficienza della rete delle strade statali e dalla necessità di approntare con urgenza e con mezzi idonei, come è affermato nella relazione del Ministro, la soluzione di questo grave problema.

Ma è proprio esaminando il testo del disegno di legge e le proposte che in esso sono contenute e le possibilità che questo disegno di legge dà, che sorge naturale la prima domanda: come si possono riconoscere mezzi idonei quelli che ci sono proposti con questo disegno di legge?

È ormai una vecchia storia, che sta diventando anzi vecchia favola, il programma poliennale dell'A.N.A.S. del 1952, che comprendeva, se non erro, anche quella rete di autostrade di cui ci è stato indicato il tracciato nella cartina distribuita nell'ultima seduta della nostra Commissione. È noto che quel progetto, che prese il nome di Piano Aldisio e si disse accettato dall'allora Presidente del Consiglio De Gasperi, comportava la spesa di 900 miliardi. Dopo l'euforia sopravvenne il silenzio e, solo di tanto in tanto, si è avuto il bagliore di qualche labile ritorno di fiamma. Fino a quando, durante le ferie pasquali di quest'anno fummo percossi dalle abbaglianti e folgoranti parole dell'attuale Ministro dei lavori pubblici al Salone dell'Automobile, il quale promise non già i novecento miliardi, bensì 1.300 miliardi.

Durante il mio intervento, nella discussione sul bilancio dei lavori pubblici, enunciai il mio scetticismo e dissi che, se non erano venuti i 900 miliardi del Piano Aldisio, più difficili mi sembravano i 1.300 miliardi.

Orbene, noi ci troviamo di fronte ad un disegno di legge che, in sostanza, cosa mette a disposizione da parte dello Stato per le autostrade da costruire? Se non erro, cento miliardi in dieci anni, cento miliardi di contributi che possono divenire 250 miliardi di spesa complessiva. Ma a me sembra che anche i 250 miliardi di spesa complessiva, di fronte ai 1.300 miliardi promessi e giudicati necessari, facciano sì che invece che di fronte ad un piano, ci troviamo di fronte ad un pianino, che più pianino di così non potrebbe andare.

Si potrebbe dire anzi, a questo riguardo, che, invece di un grande piano di autostrade, si tratti di una presa di girostrade.

Comunque, fatta rapidamente questa necessaria e doverosa premessa, veniamo ad esaminare in succinto alcuni aspetti di questo disegno di legge e domandiamoci in primo luogo: è esso conforme alla norma della legge del 1865, per cui, essendo le strade nazionali beni

demaniali (e credo fuori discussione che tali siano da considerarsi anche le autostrade) il Ministero dei lavori pubblici debba affidare i lavori relativi a ditte private, a mezzo di contratti di appalto, o per economia? Non è problema da sottovalutare, ma da esaminare e discutere attentamente. Questo problema, inoltre, è collegato ad un altro problema che, alla decisione di diritto, vuole accompagnata la decisione sulla utilità di fatto. Per quale motivo lo Stato dovrebbe spogliarsi di una sua prerogativa e di una sua attribuzione per passarle a privati, quando, ammesso che lo possa, in base alla legge ed alle disposizioni vigenti, può farne a meno? Che utilità ricava lo Stato dall'incaricare altri di ciò che può fare da sé? Se si dovesse obiettare la necessità dell'apporto del capitale privato, dovrei osservare fin da ora che questa obiezione potrebbe anche avere un valido valore quando si trattasse di cose, se non impossibili, difficili comunque per lo Stato. Ma, con un pianino che prevede la ricerca di 15 miliardi all'anno per dieci anni, con autorizzazione ad emissioni di obbligazioni, viene anzitutto spontanea la domanda: perchè le autostrade per 250 miliardi non le costruisce l'A.N.A.S. direttamente, evitando interferenze e complicazioni, emettendo 15 miliardi di obbligazioni annuali? Anche perchè, se comunque i 150 miliardi debbono essere dati dal risparmio, facendo ricorso alla ricerca di capitali per obbligazioni, saranno 150 miliardi che verranno a mancare per altre utilizzazioni e la prima a soffrirne sarà la Cassa depositi e prestiti con tutte le inevitabili conseguenze del caso.

Inoltre, se si superasse la questione di legittimità, di diritto, se si respingesse la naturale proposta della costruzione diretta da parte dell'A.N.A.S., chi dovrebbe costruire le autostrade? La relazione ministeriale dice: l'iniziativa privata ha già avanzato concrete proposte di esercizio. E qui, francamente, vorremmo saperne di più. Quali iniziative private? Quali proposte vi sono? Nella esposizione orale, fattaci dall'onorevole Ministro, abbiamo sentito dire: « nessuno pensi che io voglia varare un carrozzone finanziario ». Benissimo, ne prendiamo atto. Ma che questo non sia, bisogna dimostrarlo anche chiaramente al Paese, che in un periodo di troppi scandali e con certi

precedenti che riguardano anche le autostrade... (*Interruzione del ministro Romita*). Alludo, onorevole Ministro, alla questione dell'autostrada Firenze-Bologna, di cui, nel caso, riparleremo.

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. Ma di quale scandalo parla?

BUSONI. Alludo, come le dicevo, a quel progetto dell'autostrada Firenze-Bologna, che da tre anni giace negli archivi ed è un progetto esecutivo! Si sono aspettati altri due anni, dopodichè sono stati presentati altri due progetti in concorrenza con il primo. In seguito alla indignazione delle località interessate, il ministro Merlin intervenne per un secondo esame del progetto...

BUIZZA. Ma che è forse uno scandalo questo?

BUSONI. Senatore Buizza, io non ho parlato precisamente di scandalo in questo caso. Sta il fatto però che si sono aspettati non so perchè due anni e mezzo da che quel progetto di cui ho parlato era stato presentato, e si è atteso fino a che non fossero stati presentati altri due progetti, questi di massima e non esecutivi, che non erano certo da compararsi con il primo, che alle Camere di commercio di Firenze e di Bologna è costato 25 milioni. Si sono invece preferiti quei progetti presentati da grandi società monopolistiche, per cui il Paese credo che abbia il diritto almeno di sospettare, e di chiedere che queste cose si facciano con tutte le garanzie.

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. Ma se non c'era la legge, come potevamo dar luogo all'esecuzione del progetto? Mi auguro che tutti gli scandali siano come questo!

BUSONI. Non ho detto che sia uno scandalo, ho detto che siamo in un periodo di troppi scandali, e che, con quello che gira intorno alle autostrade, bisogna stare attenti. Attraverso questo episodio si rileva il tentativo delle società monopolistiche di accaparrarsi le autostrade. Di questo fatto il Paese e noi abbiamo paura,

Altra questione importante: ammesso e ancora non concesso che le autostrade debbano costruirle i privati, perchè non si dice chiaramente quel che si è detto reiteratamente a voce a proposito degli enti pubblici e dei Consorzi costituiti dagli enti pubblici? Lo stesso ministro Romita, al Senato, nella seduta del 6 maggio di quest'anno, ebbe a dichiarare: «Dico subito al senatore Corbellini che sono d'accordo pienamente con lui, che cioè, dove è possibile, si deve fare un Consorzio di province, anche perchè, se sbaglieremo nella previsione, i futuri guadagni andranno alla collettività e non ai privati».

Questo stesso concetto il Ministro lo ha confermato giorni or sono...

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. Lo confermo anche adesso!

BUSONI. Ma perchè non è stato inserito questo principio nel disegno di legge?

PRESIDENTE, *relatore*. L'ho proposto come variante nella mia relazione!

BUSONI. Comunque rimane il fatto che non era stato messo. Si era parlato a voce di questo principio, ma questo non trovava e non trova per ora la sua consacrazione nel disegno di legge che ci è stato presentato; e noi che non ne abbiamo trovato parola, vorremmo che fosse stabilito con chiare lettere.

C'è ancora un'altra osservazione di carattere generale da fare. Nell'ultimo capoverso dell'articolo 3 si dice: «Con decreto del Ministro, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, viene approvata la convenzione che disciplina la eventuale concessione». Non è anche questo troppo labile, generico, insufficiente? Perchè non deve la legge indicare, per esempio, che la convenzione dovrà contenere le norme per la costruzione e l'esercizio, per l'erogazione dei contributi, per la vigilanza sulle costruzioni e sull'esercizio, con il diritto di intervenire nella determinazione dei pedaggi e nel controllo dell'amministrazione? E la facoltà da parte dello Stato del riscatto anticipato, almeno quando la società si renda inadempiente sia nei confronti dello Stato, sia

nei confronti degli eventuali istituti di credito mutuanti?

Ma vi è ancora un'altra questione. Se si vuol scartare la decisione, per me più naturale, della emissione di obbligazioni da parte dell'A.N.A.S. e della costruzione diretta da parte dell'A.N.A.S.; se si vuole ammettere la priorità degli enti pubblici o dei consorzi promossi dagli enti pubblici per la concessione, questa preferenza non può rimanere platonica anche se la mettiamo nel disegno di legge, cioè non può essere costituita soltanto da una affermazione che si limiti semplicemente a delle parole, ma occorre fare in modo che divenga effettiva con lo stabilire la garanzia delle obbligazioni da parte dello Stato.

Altrimenti in quale modo diamo la possibilità agli enti pubblici di far questo?

PRESIDENTE, *relatore*. Lo abbiamo previsto.

BUSONI. Lo Stato diventa proprietario dopo il tempo previsto e può garantire il rimborso delle spese per un bene che passa in sua proprietà. Magari ha diritto di cautelarsi, può anche stabilire un vincolo sugli incassi dopo l'assorbimento da parte della concessione delle spese di esercizio e della manutenzione.

Un'ultima osservazione e poi ho finito. Per quanto si riferisce alla eventuale misura del contributo da parte dello Stato, il primo comma dell'articolo 3 stabilisce che tale contributo non può superare il 40 per cento del costo di costruzione riconosciuto ammissibile. È un notevole contributo che tuttavia potrebbe anche essere insufficiente per la costruzione di certe autostrade, cui non so come con 250 miliardi potremo provvedere, specialmente nel meridione d'Italia. E d'altra parte, sia pure che si dica fino al 40 per cento, ci possono essere tronchi di autostrade che possono essere costruiti con contributo minore o senza contributo. Il progetto « Leonardo da Vinci », presentato dalle provincie di Firenze e di Bologna, nel suo lato finanziario chiedeva di costruire senza chiedere alcun contributo allo Stato, era un piano che si autofinanziava, sia pure proponendo il passaggio della proprietà allo Stato dopo 35 anni, anziché dopo 30 anni, ma — ripeto — senza chiedere alcun contributo allo Stato. Poiché si parla del 40 per

cento di contributo, qualora anziché stabilire, come io preferirei, ripeto, che la costruzione di tutte le autostrade fosse assunta direttamente dall'A.N.A.S., se si dovesse arrivare a concessioni con un contributo del 40 per cento, perché non stabilire allora una partecipazione dello Stato del 51 per cento, che mettesse così lo Stato in condizioni di avere ogni garanzia ed ogni controllo, essendo il principale azionista di queste società?

Come vedete, ho prospettato, molto sinteticamente, tutta una serie di problemi che credo di grande importanza. Mi riserverò di tornare a discuterli uno per uno man mano che saranno affrontati. Il nostro Ministro non trovi una sia pure giustificata fretta di approvare il disegno di legge per cercare di mettere in funzione il piano. Mi pare che per un disegno di legge come questo si possa aspettare qualche giorno di più per poter fare una legge utile, giusta, anziché fare una legge affrettata, e per cercare di vedere se si può trovare in Commissione la possibilità di dar vita a questo piano, senza bisogno di mandare il disegno di legge in Aula.

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. È mio desiderio di rispondere subito a lei e a tutta la Commissione su quest'ultimo punto.

Io ho certamente fretta che questo disegno di legge venga discusso in Commissione, ma se la discussione sarà molto ampia, io ne sarò contentissimo. Dopo questa seduta ne venga un'altra e poi ancora un'altra; se anche si faranno dieci sedute io sono contento: desidero soltanto che non si perda tempo senza far nulla.

MERLIN. Prendo la parola per fatto personale e più precisamente valendomi del diritto di cui al secondo comma dell'articolo 58 del nostro Regolamento. Mi riservo naturalmente di prendere la parola in seguito nella discussione generale. Poiché peraltro ora il collega Busoni è ritornato su delle parole già dette, poiché egli ha ripetuto presso a poco le stesse parole che ha pronunciato in Senato, in seduta pubblica, discutendo del bilancio dei Lavori pubblici, l'onorevole Presidente della Commissione mi permetta che dia qualche spiegazione, perché non è possibile che un ex

Ministro rimanga sempre sotto questa accusa di non aver fatto il suo dovere nel periodo di tempo in cui fu Ministro.

Ora, per questa famosa autostrada Bologna-Firenze, mi perdoni il collega Busoni, se c'è stato argomento che ho studiato con quella poca intelligenza che ho, anche perchè non sono un competente della materia, ma che ho studiato comunque con molta attenzione e con l'ausilio di tutti i funzionari dell'A.N.A.S., di cui il ministro Romita dirà se sono funzionari degni di rispetto, per lo scrupolo che portano nello studio dei progetti, è proprio questo. Quando il 18 gennaio 1954 al Consiglio d'amministrazione dell'A.N.A.S., di cui il Ministro dei lavori pubblici è presidente (io ci andavo sempre ad ogni seduta) venne questo progetto, i progetti erano tre, erano già tre, non uno solo. Erano esattamente quello della Società autostrade « Leonardo da Vinci », quello della Società autostrade Bologna-Firenze e quello della Società sviluppo iniziative industrie italiane. Ecco la terza domanda che desta le ragioni di sospetto. È una Società di capitalisti formata dalla « Fiat », dalla « Pirelli » ed anche dall'E.N.I., cioè dall'Istituto statale per il metano e che per brevità chiameremo S.I.S.

Non è vero che il primo progetto sia stato messo in quarantena; è vero che è stato il primo ad essere presentato, è vero che aveva o appariva avere anche una relazione concreta e precisa, ma che cosa doveva fare un Ministro di fronte agli altri progetti presentati? Poteva dire: si accetti il primo senza esaminare gli altri? Tanto più, egregi colleghi, che si può avere verso questi industriali tutte le diffidenze che si vuole, ma bisogna pur riconoscere che erano assistiti da tecnici molto valenti.

La terza Società di cui ho detto mi presentava un progetto, sia pure di larga massima, che va da Milano a Napoli. Ora la Bologna-Firenze è un anello di questa grande linea, che se sarà realizzata, come mi auguro e come spero che il ministro Romita abbia ferma intenzione di attuare, indubbiamente risolverà un grande problema del nostro Paese; sarà poi completata, questa linea, dall'autostrada Napoli-Bari, il che sarà ottima cosa, perchè noi vogliamo che il Mezzogiorno possa avere

anche lui il beneficio di questi grandi mezzi di comunicazione.

Io feci esaminare questo progetto ed i miei tecnici rimasero a lungo a studiare quello della « Leonardo da Vinci », perchè era il più perfetto ed il più completo dal punto di vista formale. Ma balzò subito agli occhi il fatto che questo progetto aveva una lunghezza di 96 chilometri e 700 metri, mentre gli altri prevedevano una lunghezza di 83 chilometri. Ma come, in un tragitto di pochi chilometri si può avere una tale differenza? O sbagliano gli uni o sbagliano gli altri, ma la osservazione che io profano dovevo fare veniva poi completata da altre osservazioni sulle curve, sul numero delle gallerie, sulle pendenze, ecc., L'unica conclusione logica cui sono arrivato io e cui è arrivata la Commissione, che è composta quasi completamente di tecnici, fu di mettere allo studio tutti e tre i progetti. L'onorevole Presidente di questa Commissione, che su questa materia può essere il mio maestro, sappia anche questo: quando si sono messi in esame questi tre progetti, senatore Busoni, mi creda sulla parola, le dico la verità, sapete che cosa è successo? La « Leonardo da Vinci » ha presentato un altro progetto che riduceva il primo di 14 chilometri. Ma che cosa allora mi si va dicendo, che quello era un progetto perfetto, per quanto porti la firma di Balatrone, che deve essere un grande tecnico, professore all'Università di Bologna? Ma è forse elastica l'autostrada? È forse tela in un negozio di commercianti che possa essere tagliata più o meno lunga? Allora io, come profano (ho qui con me il progetto della « Leonardo da Vinci ») mi sono detto: se questa Società fosse stata convinta che il suo tracciato di 96 chilometri, precedentemente presentato, era quello giusto, avrebbe dovuto sostenerlo, avrebbe dovuto dire che quello era il tracciato più adatto per la natura del terreno, per le gallerie, ecc.; invece essa stessa lo ha ridotto notevolmente. Vuol dire che era suscettibile di miglioramenti.

In conclusione, lo studio che ho ordinato e che poi non ho più seguito perchè venuto via dalla Amministrazione (dirà il ministro Romita qualche altra cosa in proposito), il nuovo progetto che la « Leonardo da Vinci » ha presentato, conferma la bontà della mia decisione di ordinare l'istruttoria su tutti e tre

1 progetti presentati e di decidere con calma e riflessione.

Farà ora il nuovo Ministro, nella sua sapienza e nella sua competenza, quello che crede. Io ho fatto il mio dovere ed ho tenuto a dire alla Commissione queste cose, perchè non ci siano equivoci sul mio comportamento.

BUSONI. La precisazione, in sostanza, vuole essere questa: il senatore Merlin ha detto che quando nel 1954 venne in discussione questo progetto, ve ne erano altri due. Sta di fatto che erano già due anni che il primo progetto giaceva presso gli organi competenti. Non ho comunque nulla da eccepire verso il senatore Merlin come Ministro, perchè, per quel che mi risulta, il senatore Merlin, dopo che il progetto della « Leonardo da Vinci » era stato scartato, fece in modo che esso fosse preso in esame. Quindi, nel caso, ha fatto un'opera meritoria.

Comunque, a differenza di quel che ha accennato il collega Merlin, già dissi in Senato che uno dei progetti era stato presentato alcuni giorni prima. Tuttavia non mi risulta, come il senatore Merlin ha affermato, che nel progetto della « Leonardo da Vinci » ci fossero gallerie: anzi era l'unico progetto che escludeva le gallerie. Se il tracciato era superiore per lunghezza, prevedeva peraltro minori pendenze e non aveva gallerie.

Comunque non voglio entrare ora nei particolari; ho tenuto solo a chiarire rilievi che ho fatto poco fa.

ROLLALANZA. Prima di esprimere alcune osservazioni di carattere generale sul disegno di legge in discussione, desidero dare atto all'onorevole Romita di aver per primo, come Ministro, portato non sul terreno delle idee e delle promesse, ma su quello concreto delle prossime realizzazioni, la grossa ed assillante questione delle autostrade; sottoponendo al Parlamento un programma di costruzioni che, sia pure con relativa impostazione, ha una base finanziaria.

Debbo poi ringraziarlo per aver accolto la richiesta, da me ripetutamente avanzata in Senato, di inserire nel programma l'autostrada Napoli-Bari.

Dandogli atto, però, dell'impegno posto nell'avviare il problema delle autostrade a solu-

zione, debbo osservare che qui non ci troviamo di fronte ad un progetto di revisione organica del vecchio piano regolatore Aldisio — chiamiamolo così, per intenderci — perchè se così fosse, dovrei dire che questo è un piano quanto mai manchevole, risultando in esso molte lacune, che noi della Commissione, credo un po' tutti quanti, non potremmo accettare ed avallare, in quanto consacreremmo delle soluzioni tecniche inadeguate e delle vere ingiustizie verso alcune Regioni.

Allora che cosa è il progetto sottoposto al nostro esame? A mio modo di vedere, esso è solamente un primo piano di lavori che il Ministro ritiene — non so con quanta convinzione — suffragato da sufficienti finanziamenti. Il che non è, perchè non tutte le costruzioni, che egli ha previsto nella cartina che ci è stata distribuita, potrebbero realizzarsi con i fondi che la legge mette a disposizione. Ora io dico: è giusto ed inevitabile che in un settore di questo genere, che importa una grossa impostazione finanziaria da parte dello Stato, si debba procedere per gradi, siamo d'accordo; però i programmi, onorevole Ministro, debbono essere organici e chiari.

Se il gradualismo è una rima obbligata, esso non può prescindere, nel momento stesso in cui stanno per iniziarsi le realizzazioni, da una integrale visione delle necessità presenti e future, quindi da integrali impostazioni.

Senza voler ipotecare l'avvenire indeterminatamente, perchè l'evoluzione dei tempi può suggerire integrazioni e varianti, è indispensabile fin da oggi tracciare, in un vero e proprio piano regolatore, la ossatura fondamentale e indispensabile di quella che dovrà essere la rete autostradale della Nazione, così come hanno fatto o vanno facendo i principali Paesi d'Europa, a cominciare dalla Germania che ha inquadrato, da prima della guerra, tutto il sistema delle grandi rapidissime comunicazioni, secondo una organica impostazione.

Noi, di fronte al cosiddetto piano Aldisio, viceversa, onorevole Ministro, non abbiamo una revisione fatta con questi criteri, perchè se è vero che il suo piano — che prende la denominazione di « nuovo programma poliennale », e quindi di programma che si realizza, non in un anno o in due anni, ma nel tempo — prevede la realizzazione di alcune arterie fon-



damentali, cioè il completamento della padana superiore, che da Torino a Trieste rappresenta il grande collettore della viabilità dell'alta Italia — arteria, questa, di fondamentale importanza per il traffico —; il raddoppio delle autostrade esistenti; il lungo tracciato da Milano, attraverso Bologna, Firenze, Roma fino a Napoli, e quindi la prosecuzione di tale autostrada, con opportuna biforcazione, fino a Bari ed a Reggio Calabria, cominciando a realizzare una di quelle dorsali trasversali che consentono un sistema di viabilità di grande traffico e collegamento tra nord e sud; se il piano prevede, inoltre, assieme ad altri tronchi, l'inizio di quella che sarà la seconda arteria longitudinale, cioè la Milano-Ancona-Pescara; è anche vero, come già accennato, che esso contiene molte lacune, specie per l'Italia centrale e meridionale.

Notiamo, per esempio, che quest'ultima arteria si ferma a Pescara e non va oltre. Ora tale nuova autostrada non può non avere il suo logico sviluppo, attraverso Bari, Brindisi e Lecce, fino a Taranto, perchè non si può concepire che una arteria di questo genere esaurisca la sua funzione a Pescara, semplicemente per servire le esigenze turistiche balneari di quella città, circoscritte in un periodo limitato di tre mesi, ed ignori tutta una vasta ed importante regione come la Puglia, dotata di porti militari e di un grande porto commerciale, quello di Bari, verso l'Oriente; una Regione ove esistono notevoli attività industriali ed agricole; ove si svolge la Fiera del Levante; ove sono in atto imponenti trasformazioni fondiarie: una Regione, insomma, che, sul piano della economia nazionale, è ad un livello superiore dell'Abruzzo. Ebbene tutto ciò è ignorato nel piano.

Noi non chiediamo che questo sia fatto in un batter d'occhio; che sia realizzato da oggi a domani, perchè non siamo dei visionari, perchè abbiamo la testa sulle spalle; perchè siamo pensosi anche delle possibilità finanziarie del Paese, e conosciamo quelle che sono le condizioni di pressione tributaria dei contribuenti, sotto il torchio del fisco, che è arrivato a delle strette che non possono essere superate, senza anemizzare la vita stessa della Nazione.

Il programma che ci è stato sottoposto ignora, inoltre, altre esigenze di una rete orga-

nica; cioè il collegamento delle previste costruzioni con la grande viabilità internazionale. Esso non prevede, infatti, la Bologna-Verona-Brennero, cioè una arteria essenziale, fondamentale, da cui non possiamo prescindere. Sarebbe assurdo, mentre stiamo per varare la legge in discussione, a cui farebbe seguito, sei mesi dopo, con decreto del Ministro, il grafico delle previste costruzioni e il loro ordine di precedenza, nell'esecuzione, che mostrassimo di ignorare le esigenze di collegamento, attraverso il valico alpino, con le autostrade dell'Austria e della Germania.

E lo stesso si può dire per quel che riguarda i valichi con la Francia, con la Svizzera e con la Jugoslavia.

La revisione di quello che fu chiamato il piano Aldisio deve considerare tutto ciò ed ispirarsi, con i necessari aggiornamenti, alle linee del piano del 1934, che teneva conto, fin da allora, più adeguatamente, in base alla Conferenza di Ginevra, delle esigenze del traffico nazionale ed internazionale.

Bisogna, dunque, integrare la cartina che ci è stata distribuita in modo che diventi un vero e proprio piano regolatore delle autostrade, da realizzarsi nel tempo; così come è avvenuto per la rete delle Ferrovie allorchè furono date in concessione alle Società; senza ripetere, per altro, gli errori allora commessi, che lasciarono lacune, purtroppo non ancora colmate, specialmente nell'Italia centro-meridionale.

Nelle integrazioni al programma compilato dovrebbero comprendersi anche i collegamenti tra Roma-Ancona e tra Roma-Pescara (mi limito alle grandi linee del piano regolatore) e poi quello tra Reggio Calabria, attraverso Taranto, e Bari, che valorizzerebbe il litorale jonico, nonchè la camionale Roma-Campobasso-Foggia, che costituisce una legittima aspirazione delle Regioni interessate e risponde ad un'effettiva necessità. Integrazioni non meno necessarie si profilano per la Sicilia e la Sardegna.

Nel discutere e nell'approvare questo disegno di legge, con quegli emendamenti che eventualmente la Commissione riterrà di apportare, non posso non richiamare l'attenzione del Ministro su tali esigenze.

Come ho già rilevato, il disegno di legge a noi sottoposto prevede che il Ministro, entro sei mesi, debba provvedere, con suo decreto, a fissare l'ordine e la precedenza dei lavori, allegando, evidentemente, una cartina delle autostrade programmate. Mi sembra più opportuno, invece, che il Ministro sottoponga all'approvazione delle competenti Commissioni del Parlamento il piano regolatore delle autostrade.

Noi tutti abbiamo fiducia in lei, onorevole Ministro (sono convinto che una delle sue ambizioni sia quella di passare domani negli annali della storia come il costruttore delle autostrade; ed io mi auguro che ella possa lungamente rimanere a quel posto per realizzare tale programma); ma, onorevole Ministro, l'avvenire è nel grembo degli dei. Se lei fosse nominato, putacaso, Presidente del Consiglio (è vero che come Presidente del Consiglio potrebbe fare di più che come Ministro dei lavori pubblici) o dovesse ritornare — non è una maldicenza la mia — secondo una sua vecchia aspirazione, al Ministero degli interni, chi ci assicura che i suoi successori non si sentirebbero tentati di modificare, di loro iniziativa, con successivi decreti ministeriali, quelle che dovrebbero essere le arterie fondamentali del piano regolatore?

Quali garanzie avrebbero il Parlamento e la Nazione? Nessuna!

L'approvazione per legge del piano regolatore avrebbe anche il vantaggio di eliminare molte giuste lamentele e di soddisfare molte aspettative che vi sono nel Paese. Le popolazioni ed i consessi amministrativi di varie Regioni, infatti, ignorando che il programma in discussione non è che un primo passo verso la realizzazione delle autostrade, se domani fosse emesso un decreto ministeriale, con l'elenco delle opere di questo primo programma e con allegata la cartina che ci è stata distribuita, avrebbero l'impressione che intere zone del Paese rimarrebbero tagliate fuori da un sistema organico di grandi comunicazioni. Invece, il giorno che prendessero cognizione di un organico piano regolatore, approvato dal Parlamento, da eseguirsi in un certo numero di anni, in rapporto alle possibilità finanziarie dello Stato, si tranquillizzerebbero, sicuri che al mo-

mento opportuno arriverebbe anche il loro turno.

È evidente che arterie di tal genere devono prima soddisfare le esigenze economiche e turistiche delle grandi città, che si trovano ubicate sui tracciati programmati, per raggiungere quindi gli altri centri minori, ma egualmente meritevoli di considerazione.

Per semplificare, e riferendomi alla mia terra, dirò che, approvando per legge un organico piano regolatore, a carattere nazionale, quelle che sono le giuste preoccupazioni dei Brindisini, dei Leccesi e dei Tarantini, rientrerebbero quando risultasse ben evidente che la autostrada Napoli-Bari non è che l'inizio costruttivo di un'arteria di grande traffico, destinata a svilupparsi successivamente per fronteggiare anche le esigenze delle predette città.

Lo stesso discorso vale per alcune altre Regioni e località non contemplate nel primo programma costruttivo.

Per quel che riguarda il piano finanziario della presente legge ho già espresso il mio pensiero in proposito. Il collega Busoni facendo riferimento ai 900 miliardi, previsti dal piano Aldisio, ha rilevato la inadeguatezza degli stanziamenti che ora sono proposti. Il confronto delle cifre è certo eloquente, ma è da considerare che il piano Aldisio era semplicemente nelle intenzioni del proponente, mentre ella, onorevole Ministro, giova ripeterlo, per lo meno ha avuto il merito di presentare un progetto di legge, sia pure con 120 miliardi solamente, e di ciò dobbiamo essergliene grati. È pacifico che con questi 120 miliardi non si realizzerà che solo una parte del programma da lei predisposto, ma voglio augurarmi che ella stessa o altri, al posto suo, possa riuscire, in prosieguo di tempo, ad ottenere nuovi finanziamenti, dimostrando, con le prime realizzazioni, che le autostrade e i miglioramenti stradali nel Mezzogiorno sono produttivi di nuove entrate per le casse dello Stato.

Ma, indipendentemente da tali entrate, che possono essere considerate anche ipotetiche, nella resistenza a nuove spese, da parte del Tesoro, una risoluzione logica ci sarebbe: basterebbe destinare alla viabilità, senza creare una cassa speciale — perchè, a ragione o a torto, l'Amministrazione finanziaria non vuole

compartimenti stagni nel proprio bilancio — gli incrementi annuali per tasse automobilistiche e consumo di carburanti, per avere mezzi più che sufficienti alla realizzazione non solo di questo ma di tutto il vasto programma autostradale e stradale.

Circa i sistemi delle concessioni, onorevole Ministro, sono perfettamente d'accordo col concetto espresso dal senatore Busoni, che quante volte vi sia la possibilità di accordarle a consorzi di enti pubblici, siano da scartarsi, in partenza, tutte le domande di società private; perchè è pacifico che quello delle autostrade è un grossissimo affare, e lo è per qualsiasi società a cui si dia in concessione non solamente un determinato tronco, che si presenti redditizio fin dall'inizio, ma anche quello che può apparire, in un primo tempo, di magra gestione, in quanto prima si creano le strade e poi il traffico.

Una dimostrazione eloquente di tale assioma ce lo ha fornito il Mezzogiorno, che ha visto notevolmente incrementata la motorizzazione e potenziata la sua economia, in conseguenza delle sistemazioni stradali eseguite dall'A.A.S.S. ora A.N.A.S.

In proposito, senza farmene una benemerita personale, perchè gli uomini passano e i fatti restano, ma riferendomi alle considerazioni innanzi esposte, debbo ricordare che l'allora A.A.S.S., quando iniziò il suo programma di attività, lo iniziò contemporaneamente al nord e al sud, con organicità di impostazione; e su 21 mila chilometri, 17 mila, nel 1935, erano già pavimentati; il che vuol dire che le principali strade statali del Mezzogiorno erano state sistemate.

Quindi il Mezzogiorno fu adeguatamente tenuto presente, in quella circostanza, anche se permaneva, dal punto di vista della rete di viabilità — i Provveditorati alle opere pubbliche avevano da pochi anni iniziata la loro azione — ancora una notevole sperequazione tra strade esistenti nel nord e strade esistenti nel sud.

Ora, onorevole Ministro, debbo aggiungere che siccome lei, con questa legge, ha fondi inadeguati al programma che si è proposto — e i pochi fondi potrebbero essere, accelerando i tempi, impegnati nel giro di due o tre anni, salvo pagamenti anche negli esercizi successi-

vi — bisogna evitare che, essendo pronti i progetti delle autostrade solo per il nord e in parte per l'Italia centrale, rimanesse all'asciutto il Mezzogiorno. Per questo ella, dovrebbe impegnarsi ad accantonare, fin dall'inizio dell'attività costruttiva, un'aliquota proporzionata di finanziamenti per realizzare i tronchi più urgenti di autostrade che, secondo il suo programma, sono previsti da Roma in giù.

Non deve avvenire che, in un determinato momento, ultimati i progetti anche per il sud, di fronte alle sollecitazioni di parlamentari o di enti interessati o alle richieste di concessioni, si debba apprendere che gli stanziamenti sono tutti assorbiti nella costruzione delle autostrade fino a Roma e che non vi sono disponibilità per il Mezzogiorno.

No, onorevole Ministro, ella, prima ancora di portare in discussione questa legge, ha assunto di fronte al Paese impegni precisi, che non possono lasciare dubbi su quelle che sono le sue sincere intenzioni in proposito; intenzioni che ha ribadito in Senato, anche in sede di discussione del bilancio dei Lavori pubblici, allorchè io ebbi a prospettare le esigenze delle Regioni meridionali.

Ad evitare, perciò, i pericoli prospettati, è quanto mai opportuno un prudentiale accantonamento di fondi.

Circa poi la materia dei contributi e delle eventuali garanzie per emissioni di obbligazioni osservo che, per quanto riguarda i consorzi di enti pubblici, ogni larghezza e fideiussione trovano la loro giustificazione; non così per le iniziative private, che un minimo di rischio, se rischio vi fosse, bisogna che l'abbiano. Quindi nella concessione di garanzie lo Stato vada con i piedi di piombo.

Nella eventualità che per qualche tronco di autostrade non vi siano richieste, da parte di consorzi o di enti pubblici, e che, escludendosi la esecuzione diretta da parte dell'A.N.A.S., si accordi la concessione a qualche società, è da evitarsi che la concessione diventi una operazione tale per cui chi la ottiene finisca con il non rischiare niente, in quanto ha lo Stato dietro che lo sorregge e lo copre da ogni preoccupazione.

Per i disciplinari di concessione, il disegno di legge prevede, dopo trenta anni, il passaggio delle autostrade allo Stato. In proposito sarà

opportuno considerare la convenienza, quando la rete autostradale avesse raggiunto un notevole sviluppo, che lo Stato, così come è avvenuto per le ferrovie, proceda al riscatto delle concessioni, per coordinarne ed effettuarne la gestione direttamente, in considerazione dell'importanza del servizio e nell'interesse del pubblico. Sarà in tal caso da decidere se creare per la gestione un organo a sè, o affidarla all'Azienda della strada.

Onorevole Ministro, onorevole Presidente ed onorevoli colleghi, queste sono le mie osservazioni di carattere generale sul disegno di legge, ma mi riservo di tornare eventualmente su di esso, durante l'esame e la discussione dei singoli articoli, per illustrarne alcuni aspetti particolari e per presentare alcuni emendamenti.

CAPPELLINI. Dico subito che non sarò breve, anche se cercherò di tener conto delle esigenze della discussione. Ho ascoltato con molto interesse gli oratori che mi hanno preceduto e desidero innanzitutto riprendere uno degli argomenti che è stato sfiorato dal collega Busoni, che si ricollega alla legge dei lavori pubblici del 20 marzo 1865, n. 2248. Con tale legge — che aboliva il pedaggio — si cercava di provvedere all'adeguamento della rete stradale in base alle esigenze della circolazione. Io sono del parere che le autostrade dovrebbero essere poste sullo stesso piano delle strade della rete nazionale e provinciale, per le quali, colui che le deve utilizzare non paga alcun pedaggio.

È del 1924 la legge che ebbe a ripristinare il principio del pedaggio, cioè un principio tipicamente feudale, che con l'attuale progetto viene confermato. Noi sappiamo quante critiche, e non solo dagli Italiani, siano state fatte a questo proposito; tutti gli stranieri che entrano in Italia con gli automezzi, quando si trovano di fronte al casello delle autostrade rimangono sorpresi e meravigliati, non solo per il fatto che si paga, ma per le seccature che tale pagamento comporta. Inoltre questo sistema è stato abbandonato, credo, da tutti i Paesi del mondo; non molto tempo fa, ho avuto occasione nella Germania occidentale ed orientale di utilizzare le autostrade, e non ho pagato alcun pedaggio.

Per questi ed altri motivi noi non siamo favorevoli a questo sistema; però se esso è stato mantenuto in vigore, evidentemente una ragione vi deve essere. La ragione, a mio parere, è soprattutto quella finanziaria; poichè le possibilità finanziarie di cui lo Stato dispone non gli consentono di tenere a suo totale carico il costo rilevante delle autostrade, si ricorre a questo sistema, cioè al sistema di dare in appalto l'esecuzione dei lavori, dando la possibilità all'impresa appaltatrice di trarre un vantaggio dal pedaggio. Questo credo sia stato l'elemento più importante, che ha consigliato il Ministro e il Governo a lasciare sussistere questo sistema tipicamente feudale.

Però la legge, così come si presenta, offre la possibilità al concessionario, che si identifica poi con lo stesso gruppo di persone che ha compiuto l'esecuzione delle opere, di fare un grosso affare. Quando noi diamo prima di tutto un contributo dello Stato fino al 40 per cento del costo, e poi diciamo al concessionario: tu hai la possibilità di far pagare un pedaggio, mettiamo costui nelle condizioni più favorevoli per realizzare un grossissimo affare. Ecco perchè cresce il numero degli speculatori, che stanno dietro alle società, che desiderano e insistono per ottenere queste concessioni.

È evidente che è un grosso affare, e se io non fossi quel che sono, cioè un combattente comunista, e fossi un imprenditore danaroso, mi batterei per ottenere una concessione di questa natura.

Ora, si può accettare un disegno di legge che viene presentato in questo modo? A me pare di no, bisogna respingerlo a meno che non intervenga qualche temperamento particolare.

A questo proposito desidero richiamarmi alle cose dette dall'onorevole Ministro quando ebbe a presentare in questa sede il disegno di legge e a illustrarlo nei punti più importanti. Che cosa ebbe a dire l'onorevole Romita? Ci saranno tre gruppi di concessioni, all'Azienda nazionale autonoma delle strade statali, agli Enti locali, a concessionari privati; in ogni caso si darà la preferenza agli Enti locali. Io sottoscrivo con piacere questa dichiarazione perchè la preferenza agli Enti locali va incontro a una nostra vecchia aspirazione, che credo sia stata avanzata anche da altre correnti politiche del Paese. Tuttavia io non mi contento di una dichiara-

zione di questo genere: per accettare una legge di questa natura e con questo onere, occorre qualche cosa di più. Desidero che la legge stabilisca che la concessione viene riservata esclusivamente a favore di Enti pubblici. Solo a questa condizione noi potremmo accettare questo residuo feudale del pedaggio sulle autostrade, perchè avremo almeno la sicurezza che, se vi sarà un utile, non andrà a beneficio di un gruppo di speculatori, ma a favore dello Stato o degli Enti locali, i quali ne hanno più bisogno dello Stato stesso.

Ecco la riserva che faccio. Bisognerebbe respingere la legge; nondimeno la si può accettare con tutti i suoi inconvenienti nel solo caso in cui l'esclusività, per la costruzione e per la gestione delle autostrade, vada agli Enti locali.

Esaminiamo ora la legge nei suoi aspetti essenziali. Il senatore Busoni ha svolto, e il senatore Crollalanza ha ripreso, critiche che noi pure in tante occasioni abbiamo fatte. Di fronte a un'esigenza in fatto di strade ed autostrade, che è stata prevista dai tecnici che hanno studiato seriamente questo problema intorno ai 1.000 miliardi di spesa, l'onorevole Ministro presenta un disegno di legge per 100 miliardi in 10 anni; francamente, onorevole Romita, non si può, con tutta la considerazione e anche il desiderio di esprimere a mia volta un plauso per l'iniziativa da lei presa, non si può, dicevo, parlare di uno di quei suoi tre grandi piani, che messi insieme, avrebbero contribuito a risolvere i gravi problemi che tanto preoccupano il Paese. Qui non c'è che un avvio, un modestissimo e timido avvio rispetto alla grande richiesta e aspettativa che c'è nel Paese. Io mi auguro, nel suo interesse, nell'interesse del Governo al quale ella appartiene, onorevole Romita, che il programma di massima per le autostrade, che lei ci ha comunicato, non sia conosciuto dal Paese prima di un serio rimaneggiamento; se gli Italiani fossero informati di questo piano di costruzioni le farebbero innumerevoli rilievi e critiche e tutte più che giustificate. Noi non ci troviamo infatti di fronte ad uno stanziamento per opere da eseguire in breve periodo di tempo; è previsto infatti un lungo periodo. Ora, convengo che per opere di questa importanza occorra un lungo respiro, dieci anni ad esempio, ma questo periodo do-

vrebbe essere legato ad uno stanziamento di almeno 500 miliardi e non di 100 miliardi da spendere nel decennio.

Sarei portato a dire che ancora una volta ci si vuol prendere in giro, sebbene io creda che questa non sia l'intenzione dell'onorevole Ministro, ma il Paese si porrà nei seguenti termini la domanda: qui ci portano ancora in giro?

Inoltre, sulla base di questi stanziamenti, un gruppo di autostrade — le ultime indicate nel programma di massima — non potranno mai beneficiare di questa legge. Per diverse autostrade di cui è chiesta l'urgenza nell'esecuzione non si potrà neppure avere la posa della prima pietra, la tradizionale prima pietra, onorevole Romita, nel corso del decennio previsto. Questo risulta chiaramente dalla legge e anche dalla relazione fatta dal nostro egregio Presidente. Sempre che uno sappia e desideri leggere tra le righe della stessa relazione dell'onorevole Presidente della nostra Commissione, le considerazioni e gli elementi di critica che avanzo affiorano molto chiaramente, come meglio del resto vedremo dall'esame delle cifre vere e proprie.

Un'altra domanda che mi faccio, sempre nel quadro di questo modestissimo stanziamento, è questa: data la urgenza, la necessità di costruire nuove autostrade, è bene dare la precedenza a queste costruzioni, o agli allargamenti, ai raddoppi, ecc.

Noi infatti abbiamo un primo titolo del programma che riguarda le nuove costruzioni; niente da osservare; un secondo titolo che riguarda il raddoppiamento; un terzo titolo che concerne la costruzione di autostrade da iniziare in tempi successivi, entro otto, dodici mesi, si dice, ma io penso che si avrà la « posa della prima pietra » e niente altro.

Volendo precisare, la domanda si può porre in questi termini: è più urgente costruire determinati tronchi per le indicate località, che non sono servite adeguatamente rispetto al traffico in continuo aumento e rinviare a un periodo successivo il raddoppio, anche quando questo raddoppio è considerato urgente?

Il piano non prevede nulla per quanto riguarda l'allargamento delle strade nazionali all'infuori di quanto previsto nel quadro del bilancio dell'A.N.A.S. Io comprendo tutto que-

sto, so bene che se il Ministro ne avesse la possibilità avrebbe cercato di ottenere una somma maggiore; però il problema non si sposta e rimane una grande lacuna, quella delle strade nazionali, che non potranno essere allargate in misura adeguata e sufficiente.

Poi, se si va ad esaminare ancora il progetto rileviamo che in questo secondo gruppo di autostrade da raddoppiare, figurano anche quelle in concessione. Ora, che cosa ci dice la storia recente? Alcune vecchie strade, già appartenenti all'Azienda autonoma delle strade statali, furono restituite allo Stato quando divennero improduttive per il concessionario; in altre parole, il concessionario esegue e sfrutta l'autostrada fin quando questa rende, il giorno che non dà più utili la restituisce allo Stato.

**CROLLALANZA.** Tanto più che questi privati che gestivano le autostrade si erano imbarcati in altre speculazioni, che avevano portato al loro fallimento e pertanto avevano abbandonato la manutenzione di queste autostrade.

**CAPPELLINI.** Questo conferma ciò che noi sosteniamo, che cioè, quando ci troviamo di fronte a una gestione corretta da parte dello Stato o di un'azienda parastatale, l'azienda va meglio che in mano di privati; e questa nostra tesi è confermata dal caso delle Ferrovie dello Stato.

**CROLLALANZA.** In quel periodo si stava profilando un certo carrozzone e modestamente il sottoscritto con il Ministro delle finanze dell'epoca, impedì che si varasse questo carrozzone.

**CAPPELLINI.** Ora, vi sono tre autostrade in concessione per le quali si prevede il raddoppio per una spesa che si aggira sui 32 miliardi. La domanda che mi faccio è la seguente: vada ancora per il raddoppio delle autostrade dell'A.N.A.S., ma perchè lo Stato dovrebbe intervenire con un suo contributo a favore delle autostrade che sono sfruttate da aziende private? A questa domanda rispondo scartando senz'altro la soluzione proposta, mentre trovo giusto che si impieghino questi miliardi per la esecuzione di nuove opere, per la costruzione

cioè di nuove autostrade, o per quella parte di esse che si ritiene abbiano carattere di precedenza.

In fatti, le aziende che gestiscono autostrade, e tra queste vi è la F.I.A.T. per la Torino-Milano, non sono certamente imprese che si trovano nelle condizioni economiche tali da non poter provvedere all'allargamento delle autostrade stesse. Pertanto non è giusto che si gravi ancora una volta sul contribuente, quando questi è già costretto a pagare un pedaggio per poter usufruire di tali vie di comunicazione.

In ogni caso noi ci troviamo di fronte a dei concessionari che hanno la possibilità di provvedere al raddoppio, e, nel caso non lo facciano, potranno essere obbligati a questo attraverso una legge, dimodochè i miliardi stanziati a tale fine potrebbero essere destinati ad altre opere.

Ma esaminiamo ancora il programma. In sostanza con gli attuali finanziamenti di 10 miliardi all'anno per dieci anni, onorevole Ministro, noi, nella più fortunata delle ipotesi, ammettendo che tutto si svolga secondo i programmi stabiliti, potremo in tutto costruire, in questo primo decennio, come massimo, 800-850 chilometri di autostrade. *Grosso modo* con lo stanziamento dei dieci miliardi all'anno per dieci anni noi riusciremo a costruire le nuove autostrade del primo gruppo, e arriveremo anche a costruire i tratti Piacenza-Bologna, Bologna-Firenze, Firenze-Roma. Per tutto il resto non vi è alcuno stanziamento, e sono 1.877 chilometri che non hanno copertura. E allora la domanda che mi faccio è questa: perchè mettiamo in un programma, sia pure orientativo, queste costruzioni? Potevamo mettere allora anche le altre autostrade alle quali si è riferito il collega Crollalanza, che pure sono urgenti, tanto per quel che costa...

A mio parere l'onorevole Romita ripete il metodo già usato dai suoi predecessori; ha tenuto cioè a mettere in programma un certo numero di tronchi autostradali pur sapendo di non avere gli stanziamenti a disposizione; e qui, occorre dirlo, siamo nel campo della pura demagogia.

Questa è la verità, questa è la preoccupazione che abbiamo. D'accordo, dieci miliardi sono meglio di niente; di fronte però al problema delle strade non si può essere tranquilli

e soddisfatti, perchè questo programma ha serie e gravissime lacune.

E veniamo all'altro scottante problema, quello delle concessioni e delle precedenze. Io non so se la esecuzione di queste opere si svolgerà secondo l'ordine che viene qui indicato nel programma dell'onorevole Ministro; però se questo dovesse essere il calendario di esecuzione avrei da fare una serie di obiezioni. Ciascuno di noi proviene da una determinata regione e ha, nel quadro generale della situazione nazionale, anche un problema locale da sostenere e difendere, naturalmente a ragion veduta.

Ricordo che in Assemblea, il ministro Romita, ad una mia interruzione a proposito di certi tronchi di autostrade, ebbe a fare, se la memoria non mi tradisce, una dichiarazione di questo genere: « Alcuni tronchi meno redditizi, se non si agganciano ai più redditizi non si costruiranno mai ».

E qui entra in gioco il programma. Noi vediamo in coda a tutte queste autostrade la Bologna-Rimini-Pescara che giustamente l'onorevole Crollalanza vorrebbe che arrivasse fino a Bari. Ma fermiamoci al tronco terminale, secondo il progetto ministeriale, che è quello Bologna-Rimini-Ancona. Ora questo tronco non si eseguirà mai in questo primo decennio. Ed allora cosa propongo concretamente? Il tronco più importante allo stato attuale delle cose, indipendentemente da tutte le considerazioni che sono state fatte, è quello Milano-Bologna-Firenze-Roma-Napoli. Questo non vuol però dire che si debba cominciare a lavorare da Milano, si possono iniziare i lavori in più punti e cioè a Napoli a Roma a Firenze e a Bologna.

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. Sono perfettamente d'accordo.

CAPPELLINI. Io conosco, come conosciamo tutti, l'abilità, l'intelligenza, la capacità dell'onorevole Romita. Ora, secondo me, alla fine della discussione dovremo trovare una formula al fine di impegnare il Ministro a costruire questa autostrada almeno fino a Napoli, nel primo decennio, e non solo fino a Roma.

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. Nella mia mente il primo tratto è quello Napoli-Capua.

CAPPELLINI. Questa discussione deve servire per correggere alcune impostazioni e per illuminarci sui punti oscuri.

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. L'ordine del programma non ha riguardo all'ordine cronologico di esecuzione, ha riguardo all'ordine cronologico dei progetti già pronti.

CAPPELLINI. Prendo atto della dichiarazione del Ministro, in quanto che, se non fosse stata fatta, l'approvazione di questo progetto di legge avrebbe avuto un motivo di più di preoccupazione. Però bisogna che in questa sede si precisi quale impresa, o gruppo di imprese dovrà compiere la costruzione di questa autostrada. Ora, per la Milano-Bologna-Firenze-Roma non ho preoccupazioni, sarà facile trovare degli enti in grado di prendere in appalto l'esecuzione dei lavori e la gestione.

Però io pavento un altro pericolo, che bisogna denunciare subito: se si dovesse eseguire l'autostrada Milano-Bologna-Firenze-Roma, e lasciare in disparte il resto, coloro che se ne serviranno, naturalmente sarebbero indotti a preferire questa rispetto all'altra, l'attuale via Emilia e Adriatica, che è fonte di serie preoccupazioni e di ritardi, specie per i passaggi a livello e per l'intenso traffico causa, fra l'altro, di tanti incidenti.

Allora, in quel momento lì, quando ci si presentasse per la richiesta di esecuzione dell'autostrada Bologna-Rimini-Ancona-Pescara, potremmo sentirci dire dal Governo che il traffico è diminuito e quindi l'esecuzione dell'opera non è più necessaria.

CROLLALANZA. Questo è l'errore che si commette: che si vogliono costruire le autostrade in base alle statistiche del traffico, mentre sono le autostrade che creano il traffico e non viceversa!

CAPPELLINI. Anche questa volta la interruzione dell'onorevole Crollalanza ha contribuito a ridurre la durata del mio intervento,



Allora bisogna, onorevole Ministro, legare la concessione per l'esecuzione delle opere del tratto Bologna-Rimini-Ancona-Pescara all'altro tratto, quello cioè Milano-Bologna. Se poi lo stesso ente potrà assumere anche la costruzione del tratto Bologna-Firenze-Roma, nulla da osservare. Desidero a tal fine far presente ai colleghi e all'onorevole Ministro (credo che io non sia il solo a conoscerne l'esistenza) che una importante società si è costituita, la società per l'autostrada Milano-Bologna-Ancona-Pescara. È un consorzio che ha un capitale di quaranta milioni, che ha per presidente l'avvocato Casati, presidente del Consiglio provinciale di Milano, mi pare di parte democristiana, e che ha come aderenti tutte le Province che si trovano sulla direttrice, vale a dire sedici Consigli provinciali, sedici Comuni capoluoghi di provincia e sedici Camere di commercio. Credo che non ci sia un ente più qualificato di questo e più apolitico di questo. Ci sono, tra l'altro, le Camere di commercio, la direzione delle quali non è affidata certo a socialisti o a comunisti. È un serio consorzio questo. Ho letto il materiale che ha prodotto, ho seguito in parte i lavori di questo importante organismo il quale si è presentato, da tempo, con le carte in regola al Ministero.

Io posso prevedere una obiezione da parte dell'onorevole Ministro, quando, iniziando il mio dire, ho sostenuto che queste costruzioni e queste gestioni debbono essere date esclusivamente agli enti locali. L'obiezione dell'onorevole Ministro potrebbe essere la seguente: ma non tutti i consorzi sono costituiti, mentre io ho fretta di iniziare i lavori. Da ciò la esigenza di affidare queste opere a società private attrezzate che non siano enti locali. La mia risposta, onorevole Ministro, sarebbe questa: che nella misura in cui noi prenderemo una decisione di questo tipo, incoraggeremo anche le altre Amministrazioni comunali e provinciali e le Camere di commercio a fare come questi sedici Comuni, queste sedici Province e queste sedici Camere di commercio.

Ho ricevuto proprio in questi giorni una comunicazione interessantissima relativa ad un convegno promosso dall'Amministrazione provinciale di Siena, un documento in cui

sono elencate tutte le personalità che a questo convegno hanno partecipato; personalità di tutti i partiti politici, rappresentanti di tutti gli interessi economici, personalità del mondo culturale, artigiano, scientifico, ecc., che hanno caldeggiato una soluzione non diversa da quella da me indicata. Non cito altro per brevità; però ci troviamo in una situazione così chiara da consentirci di prendere decisioni legislative in assoluta tranquillità. Operando nel senso da me suggerito potremo, fra l'altro, contribuire largamente a stimolare le iniziative di alcune Amministrazioni provinciali o comunali o Camere di commercio, le quali sono talvolta restie a mettersi in movimento. Si potrà osservare, a torto o a ragione, che sono più sollecite le Amministrazioni del Nord, meno sollecite quelle del Centro e ancora meno quelle del Sud, ma con la decisione da me indicata, aiuteremo queste Amministrazioni a muoversi con maggiore speditezza, spirito d'iniziativa e slancio. Cosa che invece non otterremmo ove la legge dovesse essere approvata come viene proposta dall'onorevole Ministro.

Quanto alle altre piccole questioni, che poi non sono tanto piccole, credo che potremmo parlarne in sede di discussione degli articoli.

Vorrei concludere nel senso che alle riserve di principio, cui mi sono riferito, i senatori della mia parte politica rinunzieranno, ove si prendesse la decisione di stabilire che solo agli enti locali (Province, Camere di commercio, Comuni), viene riserbata l'esecuzione e la gestione delle opere. Allora, ripeto, potremmo passar sopra a tante cose, in quanto avremmo la garanzia che non ci troveremo di fronte ad uno o più « carrozzoni » a vantaggio di pochi privati. Se queste Amministrazioni realizzeranno poi degli utili, tanto di guadagnato, perchè sapranno come utilizzarli a beneficio della collettività.

Se in questo senso l'onorevole Ministro e la Commissione volessero orientarsi, credo che faremmo opera saggia e di buona amministrazione.

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. Ci siamo già orientati in questo senso!



CAPPELLINI. L'altra questione che si collega a questa è quella relativa alle garanzie da dare. Credo che non dovrebbe essere difficile una intesa in questo senso, poichè le garanzie attualmente accettate sono le delegazioni sulla imposta fondiaria e sulla imposta di consumo. Ora per eseguire opere così importanti occorre offrire la possibilità di estendere le delegazioni ad altre entrate di competenza delle suddette Amministrazioni; ma di ciò avremo occasione di parlare più ampiamente con la presenta-

zione di veri e propri emendamenti in sede di discussione degli articoli del disegno di legge.

PRESIDENTE. Il seguito di questa discussione di questo disegno di legge è rinviato alla prossima seduta.

*La seduta termina alle ore 11,30.*

Dott. MARIO CARONI

Direttore dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari.