

SENATO DELLA REPUBBLICA

7^a COMMISSIONE

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

GIOVEDÌ 27 GENNAIO 1955

(40^a Seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente CORBELLINI

INDICE

Disegno di legge:

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

PRESIDENTE, <i>relatore</i> . . .	Pag. 685, 698, 700, 701, 702, 703, 704, 705, 706, 709, 710
AMIGONI	686, 703, 706
BARBARO	704, 705, 707
BUIZZA	699, 702, 706
BUSONI	704, 709, 710
CAPPELLINI	702, 703, 705, 706, 708, 710
CERABONA	700, 701, 704, 708, 710
ROLLALANZA	698, 700, 701, 703, 707, 710
PASQUALI	704, 706, 707, 709
PORCELLINI	709
ROMITA, <i>Ministro dei lavori pubblici</i>	700, 701, 702, 703, 704, 705, 706, 708, 709, 710
TARTUFOLI	701
TERRAGNI	701, 706
VACCARO	702

La seduta è aperta alle ore 10.

Sono presenti i senatori: Amigoni, Barbaro, Buizza, Canevari, Caporali, Cappellini, Cerabona, Corbellini, Crollalanza, Fiorentino, Flec-

chia, Pasquali, Porcellini, Rizzatti, Romano Domenico, Sanmartino, Terragni, Vaccaro e Voccoli.

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

Interviene, altresì, il Ministro dei lavori pubblici Romita.

CANEVARI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Seguito della discussione 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: « Costruzioni di autostrade e strade ». Iniziamo l'esame degli articoli:

Art. 1.

Per la costruzione di autostrade a cura ed a carico dell'Azienda nazionale autonoma delle strade statali, per la corresponsione dei contributi di cui al successivo articolo 3 nel caso di concessione di costruzione ed esercizio di autostrade, nonchè per il raddoppio di autostrade, sono autorizzate le seguenti spese:

lire 7 miliardi e 850 milioni per l'esercizio 1954-55;

lire 10 miliardi per ciascuno degli esercizi finanziari dal 1955-56 al 1963-64;

lire 2 miliardi e 150 milioni per l'esercizio 1964-65.

In aggiunta agli stanziamenti previsti nel primo comma, è assegnata all'Azienda nazionale autonoma delle strade statali una somma non inferiore a lire 2 miliardi per ciascuno degli esercizi dal 1954-55 al 1963-64 per lavori di miglioramento e per nuove costruzioni di strade statali nel Mezzogiorno.

Le somme indicate nei precedenti commi sono iscritte nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per gli esercizi dal 1954-55 al 1964-65.

A questo articolo io, nella mia relazione, ho proposto di aggiungere il seguente comma:

« Il Ministro dei lavori pubblici è autorizzato ad assumere impegni fino alla concorrenza complessiva di 100 miliardi per la costruzione di autostrade e di 20 miliardi per la costruzione delle strade statali e a ripartire il loro pagamento negli esercizi finanziari indicati ed entro i limiti delle somme per ciascuno di essi previste ».

AMIGONI. Il disegno di legge che è sottoposto alla nostra approvazione rappresenta un primo stanziamento inteso ad avviare a soluzione il problema della circolazione stradale in Italia.

Come tale non può non essere accolto favorevolmente e, come già altri colleghi hanno fatto, io pure ritengo doveroso dare atto all'attuale Ministro, che ci presenta questa prima realizzazione, del nostro compiacimento.

L'esame del provvedimento deve pertanto, a mio giudizio, essere fatto tenendo sempre presente quanto vi è di positivo in questo primo passo a favore della strada.

Il disegno di legge parla di costruzione di « autostrade », ma non è chiaramente definito cosa si debba intendere per « autostrada ».

La parola autostrada nacque in Italia nel 1922 e divenne subito popolarissima non solo da noi ma anche all'estero; nessuna nuova parola, forse, ebbe più fortuna di questa. Tuttavia di questa parola si ha un concetto vago e spessissimo improprio. « L'autostrada di Trieste » non è che una bella strada panoramica ordinaria; « l'autostrada dell'Etna » non è che una buona strada provinciale costruita poco dopo il 1930. Sovente si chiama autostrada una semplice, bella, strada asfaltata.

Negli ultimi tre anni, anche tra i nostri tecnici, si sono avute polemiche sull'esatto significato di questa parola; ma comunque la si voglia intendere è certo che essa sta a designare un tipo di arteria modernissima e che nella gerarchia stradale viene assolutamente prima.

Le autostrade costruite dalla guerra in poi nei vari Paesi del mondo, si presentano con caratteristiche tecniche alquanto diverse, tanto che ormai è indispensabile, per intendersi, distinguere quattro tipi di autostrade:

1) l'autostrada a due carreggiate (o « di tipo completo » come dicono i Francesi) chiusa, cioè con la soppressione di tutti gli attraversamenti a livello e accessi a pedaggio;

2) l'autostrada a due carreggiate (o « di tipo completo ») aperta, cioè con soppressione degli attraversamenti a livello più importanti e accessi liberi a tutti i veicoli a motore;

3) l'autostrada a una carreggiata raddoppiabile nel futuro (detta anche dai Francesi « semiautostrada ») chiusa, cioè con soppressione di tutti gli attraversamenti a livello ed accessi a pedaggio;

4) l'autostrada a una carreggiata raddoppiabile nel futuro (detta anche « semiautostrada ») aperta, cioè con la soppressione degli attraversamenti a livello più importanti e accessi liberi a tutti i veicoli a motore.

La terminologia è fluida tanto che, per esempio, il secondo ed il quarto tipo vengono anche chiamati « strada automobilistica », oppure « grande strada » (*grande route*).

Per chiarire meglio le caratteristiche dei diversi tipi, ho preparato alcuni schizzi che metto a disposizione degli onorevoli colleghi, e che prego il nostro Segretario di voler inserire nel verbale in calce al mio intervento.

La legge fa bene ad usare la parola autostrada per ovvie ragioni di popolarità; tuttavia non è ammissibile che tutte le autostrade alle quali allude, possano essere del primo tipo, troppo dispendioso e impegnativo; sarebbe opportuno aggiungere all'articolo 1 un nuovo comma, col quale venisse riservato all'A.N.A.S. il compito di decidere di volta in volta, in base al volume del traffico presente e futuro e alle condizioni ambientali, quale sia

il tipo di autostrada preferibile, cioè se l'autostrada debba essere a due carreggiate a pedaggio, a due carreggiate senza pedaggio, a una carreggiata a pedaggio raddoppiabile nel futuro, oppure a una carreggiata senza pedaggio raddoppiabile nel futuro.

Autostrade del primo e del terzo tipo si costruiscono oggi negli Stati Uniti.

Autostrade del secondo tipo si costruiscono in America, Germania, Francia, nei Paesi Bassi e si costruiranno in Gran Bretagna.

Autostrade del quarto tipo si costruiscono in Olanda con grande intelligenza e tendono rapidamente a diffondersi ovunque, per la loro praticità, logicità ed economia.

Un elemento assai importante è il costo dei diversi tipi di autostrada; facendo 100 il costo di un'autostrada del primo tipo, una del secondo e terzo tipo costa grosso modo 60, e una del quarto tipo costa 36.

Queste cifre dimostrano all'evidenza l'interesse di considerare con la maggiore attenzione quale tipo di autostrada sia da adottarsi nelle diverse circostanze e l'opportunità che l'A.N.A.S. possa valutare caso per caso la convenienza di adottare un tipo piuttosto che un altro.

In Italia è in corso di realizzazione un'autostrada aperta della larghezza di quaranta metri, che dovrà congiungere Milano con Lecco attraversando la « Brianza », zona collinosa ed eccezionalmente ricca di centri abitati che si susseguono pressochè in modo continuo per un lungo tratto del tracciato.

Orbene, il costo di questa arteria è di 100-110 milioni di lire al chilometro, pari al 60 per cento e forse meno, del costo di un'autostrada chiusa larga ventiquattro metri; ma la prima a mezzo delle carreggiate laterali di traffico lento diventa un collegamento vivo fra tutti i centri, mentre un'autostrada chiusa avrebbe costituito una cortina di sbarramento fra i centri posti da lati opposti di essa.

Si osserva inoltre che l'articolo 1 autorizza per le autostrade uno stanziamento di 100 miliardi in dieci anni. Il relatore afferma che con tale stanziamento si potranno eseguire autostrade per un importo di 250 miliardi, ma ciò è probabilmente impossibile perchè per varie autostrade va esclusa sin da ora la possibilità della concessione.

Dalla tabella a stampa dell'A.N.A.S. si rileva che l'onere previsto per le autostrade di prima realizzazione (nuove costruzioni e raddoppi) è complessivamente di 137 miliardi, dei quali 86 a carico dell'A.N.A.S. e 51 a carico dei concessionari, nell'ipotesi che tutti ottengano dallo Stato il contributo del 40 per cento. Con lo stanziamento dei 100 miliardi si potranno dunque fare soltanto le autostrade di prima realizzazione, più qualcun'altra ancora, per un importo globale dell'ordine forse di 170 miliardi, a meno che l'A.N.A.S. non ottenga anche grossi mutui.

È da osservare che quasi tutto il programma di prima realizzazione è tecnicamente giustificato e in massima accettabile. Merita invece approfondito esame il programma « da realizzare in tempi successivi ».

Il costo indicato per la Brescia-Padova è certamente e largamente inferiore al presumibile, se intende riferirsi a un'autostrada a due carreggiate. Il costo chilometrico della Padova-Venezia sembra prevedere il raddoppio del ponte sulla Laguna, con una spesa di parecchi miliardi, che oggi sarebbe forse meglio dedicare a opere d'altro genere, più urgenti, a favore della stessa città.

La Milano-Serravalle e la Brescia-Padova, che sono tra le autostrade più mature (della prima si parla da 20 anni, della seconda da 30), si potranno costruire subito a due carreggiate se nel contempo potrà essere finanziato e realizzato il raddoppio della Genova-Serravalle e quello della Milano-Bergamo-Brescia. Diversamente sarà più opportuno che l'A.N.A.S. ripieghi sulla soluzione più modesta della semi-autostrada, sì da avere un tutto uniforme. È evidente che sulla camionale, che è ad una carreggiata molto sinuosa e senza banchine, sarebbe assurdo far confluire le due carreggiate della nuova autostrada, più quella della strada statale che viene da Alessandria; il ministro Romita ha giustamente osservato in Parlamento che il problema della rete stradale è, innanzitutto, un problema di armonia, e c'è da augurarsi che tutti e sempre lo ricordino.

Il disegno di legge fissa, all'articolo 3, in un massimo del 40 per cento « del costo di costruzione riconosciuto ammissibile » il concorso statale per le autostrade in concessione, e in trenta anni « dall'apertura all'esercizio » la durata

massima della concessione. Sono due elementi importanti e giova, anzi è indispensabile vedere se e sino a qual punto siano atti a promuovere la costruzione di queste arterie. Perché è evidente che non vorrà farsi una legge che poi, per le concessioni, non abbia applicazione.

Consideriamo il caso di un'autostrada chiusa a due carreggiate, in terreno pianeggiante e nelle migliori condizioni di traffico, qual'è in sostanza il caso della Padova-Brescia, della Milano-Serravalle e della Milano-Piacenza, che l'A.N.A.S. giustamente ha elencato tra le autostrade di realizzazione più urgente.

Il costo di 1 chilometro di una tale autostrada può ritenersi di 200 milioni di lire, e piuttosto di più che di meno. Se lo Stato dà 80 milioni, ne restano da trovare 120 che il concessionario (articolo 4) può procurarsi con un prestito obbligazionario e con mutui, sempre che il Comitato interministeriale del credito e risparmio gli abbia approvato il prestito, o ch'egli trovi gli Istituti che gli facciano i mutui. Nell'uno o nell'altro caso, tra interessi e quote di ammortamento e provvigioni alle Banche, quei 120 milioni non gli verranno a costare meno di 11-12 milioni all'anno. Il concessionario, poi, dovrà provvedere alla manutenzione dell'autostrada ed alla sua gestione, e per queste voci dovrà preventivare almeno un milione di lire all'anno. In tutto gli occorreranno dunque ogni anno circa 13 milioni, che dovrebbe ricavare dai pedaggi.

L'introito dei pedaggi dipende dal numero delle macchine che si serviranno dell'autostrada e da quanto ogni macchina sarà disposta a pagare per accedervi.

Il calcolo dell'introito, per conseguenza, non potrà farsi che sulla base di numerose e complesse ipotesi, difficili da formularsi.

Nel 1950, secondo i dati ufficiali pubblicati dall'A.N.A.S., transitarono in media ogni giorno: tra Padova e Brescia 2.835 autoveicoli, tra Milano e Serravalle 2.928 autoveicoli, tra Milano e Piacenza 3.318 autoveicoli; e dicendo autoveicoli intendo riferirmi alle autovetture, autobus, autocarri e autotreni, con esclusione dei motocicli che qui praticamente non interessano. Con queste cifre la strade erano già « sature » o quasi. Sui giornali e sulla stampa propagandistica si sono riportate spesso cifre

molto maggiori, di 7-8 e persino 10-12 mila autoveicoli al giorno, ma sono cifre che si riferiscono solo a qualche breve tratto o a qualche giornata eccezionale, e che pertanto non si possono prendere a base di questi calcoli. Bisogna non lasciarsi trarre in inganno da ciò.

Accettando le note previsioni fatte dalla Fiat sull'incremento della motorizzazione, si può ammettere che nel 1960 gli autoveicoli transiti tra le suddette località si aggirino intorno ai 6.000 anziché ai 3.000 al giorno. Se tutto va bene, nello stesso 1960 le tre suddette autostrade potranno essere aperte al traffico. Quanti di quei 6.000 autoveicoli saranno allora pronti a lasciare la strada ordinaria gratuita e a prendere l'autostrada a pagamento? Supponiamo che siano 3.000, la metà; e che questi 3.000 siano composti di 2.000 autovetture e da 1.000 veicoli industriali (autobus, autocarri, rimorchi, autoarticolati).

Se pensiamo che il pedaggio *medio* possa raggiungere le 4 lire per autovettura e le 10 lire per veicolo industriale, avremo:

$$2.000 \times 4 + 1.000 \times 10 = 18.000 \text{ lire}$$

di introito pedaggi giornaliero e all'anno

$$18.000 \times 365 = 6.570.000 \text{ lire.}$$

Il concessionario dunque, potrà inizialmente ricavare dai pedaggi soltanto la metà o poco più della somma che il capitale investito esige: conclusione che concorda con gli studi recentemente pubblicati dai sostenitori delle autostrade sulla nota rivista « Politica dei trasporti ».

Poi, si può ritenere che il traffico di anno in anno continui a crescere; ma in che modo e di quanto? Se tra il 1960 e il 1970 l'aumento risultasse eguale a quello del decennio precedente, dopo una decina di anni circa di esercizio il concessionario potrebbe raggiungere il pareggio del bilancio; ma, poichè nel 1960 circoleranno in Italia già da 5 a 6 milioni di veicoli a motore, non è da escludersi che l'incremento annuo della circolazione dopo il 1960 abbia a diminuire e che il pareggio di conseguenza venga raggiunto piuttosto dopo quindici o venti anni. A partire da questo momento il bilancio dell'autostrada diventerà attivo, ma il concessionario avrà da colmare tutti i disavanzi precedenti e non avrà più davanti a sé che

dieci o quindici anni di esercizio sui quali contare per un eventuale lucro.

Ci siamo messi nelle condizioni più favorevoli: non si può dire che i risultati siano tali da incoraggiare l'iniziativa privata.

Che se passiamo a considerare il caso delle autostrade attraverso gli Appennini, il pareggio del bilancio diventa addirittura impossibile nelle condizioni previste dalla legge, perchè il costo dell'autostrada sale, in tali circostanze, a 350-400 milioni di lire al chilometro e il traffico iniziale scende a meno di 2.000 autoveicoli al giorno. Il Bolis ritiene che il pareggio della Bologna-Firenze, di cui si è tanto parlato e che risulterebbe fiancheggiata da due importanti ferrovie (la Porrettana e la Direttissima), da due importanti statali (la Porrettana e quella della Futa) e da una provinciale (quella di Montepiano), potrà raggiungersi soltanto il giorno in cui l'Italia abbia un grado di motorizzazione paragonabile a quello degli Stati Uniti (« Le Strade » marzo 1954). Infine, se passiamo a considerare il caso delle autostrade nell'Italia meridionale, le probabilità di un bilancio in pareggio diventano irrealizzabili, e le insistenti richieste di autostrade a pedaggio non possono essere spiegate che con la completa ignoranza degli oneri che questo tipo di arteria comporta. Nel 1950, per fare un paio di esempi, tra Palermo e Catania c'erano appena 750 autoveicoli al giorno in media, e tra Bari e Lecce 967. Sarebbe come costruire una ferrovia a sei binari a scartamento normale per qualche coppia di treni al giorno.

Per queste zone è invece da studiare attentamente la possibilità di costruire autostrade aperte ad una carreggiata raddoppiabile nel futuro.

I pedaggi sopra fissati mediamente in 4 lire per le autovetture e in 10 lire per i veicoli industriali sembrano, salvo rare eccezioni, i massimi appetibili, perchè già corrispondono al 10-15 per cento del costo del veicolo-chilometro. Essi sono superiori a quelli delle attuali autostrade, i quali, dopo i recenti aumenti, variano a 2 a 4 lire per le autovetture e sono di 8-9 lire per gli autocarri, autobus e rimorchi più grossi. Va notato a questo proposito, che la massima parte delle nostre autovetture è di tipo modesto, utilitario, e che il trasporto delle merci si svolge in condizioni di aspra concor-

renza e viene fatto soprattutto con gestioni familiari molto povere.

Ora è appunto per queste ragioni che tutti i nostri più seri docenti di costruzioni stradali (Zignoli e Bechi di Torino, Stabilini, Ariano e Bolis di Milano, Fabbri-Colabich di Padova, Maresca di Roma — troppo presto rapito alla scienza ed alla scuola — e Tocchetti di Napoli) si sono dichiarati contrari ai troppo vasti piani di autostrade a pedaggio. Il Ministro dei lavori pubblici non può trascurare il parere concorde di tanti maestri. Penso quindi che si debba affermare il principio che le autostrade debbano essere progettate con larghezza di criteri, ma che esse siano adatte alle nostre possibilità ed intonate al nostro ambiente.

In America il problema delle autostrade a pedaggio procura ai concessionari ottimi affari, ma perchè il costo dei prestiti obbligazionari si aggira laggiù sul 2-4 per cento, ed il volume del traffico è di gran lunga superiore al nostro

I calcoli che abbiamo esposto dimostrano però anche un'altra cosa assai importante, e cioè che le prospettive cambiano e diventano più incoraggianti se in luogo di un'autostrada a due carreggiate si costruisce una semiautostrada e si rimanda al momento opportuno il completamento dell'opera, ossia la costruzione della seconda carreggiata, com'è consigliato anche dai criteri tecnici che si trovano fissati nella « Déclaration sur la construction des grandes routes de trafic international » del 1950 ed alla quale l'Italia ha aderito.

È risaputo infatti che la tecnica stradale moderna ritiene che una carreggiata sia sufficiente sino a circa 5.000-6.000 autoveicoli al giorno, e che due carreggiate siano indispensabili solo per traffici superiori ai 5.000-6.000 autoveicoli al giorno. Naturalmente, non sono più possibili, con la carreggiata unica, le velocità di 160-200 chilometri-ora, ma queste sono velocità sconsidegate, realizzabili solo da un esiguo numero di ricchi utenti e per le quali uno Stato democratico non può rischiare di andare in malora. In America, su tutte le più moderne grandiose autostrade, la velocità è limitata a 60 miglia-ora, pari a 96 chilometri-ora.

Il costo della semiautostrada si aggira, come si è detto, sul 60 per cento circa di quello della corrispondente autostrada di tipo completo,

dunque sui 120 milioni di lire circa a chilometro in terreni facili. Se lo Stato ne dà 48, ne rimangono 72, che costeranno al concessionario 6-7 milioni di lire all'anno e, con le spese di manutenzione e gestione 7-8 milioni circa. Il pareggio del bilancio, pertanto, potrà raggiungersi, come si vede, molto prima e con maggiore probabilità.

Le semiautostrade aperte, o grandi strade, o strade automobilistiche, sono splendide strade e basta andare in Olanda (che ne ha già 200 chilometri) per rendersene conto. Provviste di ampie banchine per la sosta dei veicoli in « panne », di ampie carreggiate e di solide pavimentazioni delimitate da bande chiare in cemento armato, sono nettamente migliori delle autostrade che noi costruiamo nel periodo fascista e che pure hanno reso preziosi servizi. Esse permettono velocità di 80-100 chilometri-ora e nelle ore di scarso traffico anche di 120 chilometri-ora. Per la costruzione della seconda carreggiata nel futuro, basta che i manufatti siano costruiti in maniera opportuna e che sia vincolata da una servitù di *non aedificandi* la striscia di terreno adiacente.

Il resto dell'articolo 3 si riferisce alle *domande di concessione* e rinvia tutti i particolari dei rapporti fra Stato e concessionari a una convenzione di cui nulla specifica. Sarebbe opportuno, per evitare il ripetersi di gravi inconvenienti, verificatisi in occasione della costruzione delle autostrade oggi esistenti, che la Convenzione precisasse bene tutte le modalità costruttive e in sede di costruzione prevedesse controlli da parte di tecnici dell'A.N.A.S.; sarebbe anche opportuno che la Convenzione prevedesse una rivalsa dello Stato qualora, in sede di consuntivo, il costo dell'opera risultasse minore di quello « riconosciuto ammissibile », così da evitare che nelle domande si gonfi il costo e si ottenga dallo Stato un contributo in definitiva superiore a quello massimo fissato dalla legge, come avvenne nel 1933 per la Torino-Milano.

Per tutte queste ragioni, e per realizzare i vari tronchi con criteri ben aggiornati e con una certa omogeneità di forme, sarebbe bene, a mio avviso, istituire presso l'A.N.A.S. un « Ufficio speciale per le autostrade », diretto da un funzionario di valore, come ha già fatto la Francia con l'istituzione, presso il Ministero

dei lavori pubblici, trasporti e turismo, del « Service special des autoroutes »; e si badi che la Francia ha stanziato, per le autostrade, appena 17 miliardi di franchi in tutto, preferendo per ora migliorare le strade nazionali.

Con l'articolo 4 si autorizza il concessionario « ad accettare obbligazioni da ammortizzare nel periodo di durata della concessione, per un ammontare non superiore alla differenza tra la spesa di costruzione ed il contributo statale »; ossia, praticamente, per il 60 per cento dell'intero costo dell'opera.

L'articolo 4 subordina tale emissione all'approvazione del Comitato interministeriale del credito e risparmio, e non prevede per le obbligazioni alcuna garanzia da parte dello Stato.

Vi saranno concessionari disposti ad affrontare, senza la garanzia dello Stato, il rischio che la costruzione di autostrade comporta? Ritengo di no, salvo limitatissimi casi. Le autostrade in generale non possono essere in Italia « un affare », e i piani finanziari sono tutti basati su ipotesi che nel lungo periodo di trenta anni possono verificarsi, ma possono anche non verificarsi; il traffico non cresce mai con la regolarità che i piani sono costretti a prevedere, ma subisce arresti e regressi e, in caso di guerre, persino annullamenti; un cambiamento nella politica dei trasporti, un miglioramento delle strade ordinarie, un'invenzione, una serie di crisi economiche possono costituire per il concessionario altrettante grosse sorprese. Dal 1923 nessun privato ha voluto più sentir parlare di autostrade in Italia e, nel 1950, dopo trattative durate mesi, l'onorevole Aldisio dovette, per la Genova-Savona, rinunciare alla concessione e far costruire questa autostrada dall'A.N.A.S., come anteguerra era già accaduto per la camionale Genova-Serravalle.

Negli ultimi anni, progetti su progetti, sono stati allestiti soprattutto da Enti pubblici o locali, quali Province, Comuni, Camere di commercio, ecc.; la F.I.A.T., la « Pirelli », l'A.G.I.P. e l'« Italcementi » hanno promosso grandiosi progetti, ma temo che senza la garanzia dello Stato la legge Romita resterà per le concessioni, praticamente inoperante.

Se invece lo Stato desse la garanzia sull'intero 60 per cento del costo dell'opera, come

all'emendamento del senatore Corbellini, sia pure limitatamente ai concessionari costituiti da Enti pubblici, assisteremo ad una numerosissima richiesta di concessioni da parte di Regioni, Province e Comuni, perchè in definitiva, col contributo e la garanzia al Prestito obbligazionario, sarà lo Stato a pagare tutto.

Bisogna quindi trovare una formula che favorisca le concessioni agli Enti locali (per quelli in prevalenza privati non crediamo sia il caso di parlare di garanzia da parte dello Stato) e nel contempo eviti la corsa alle auto-

strade deficitarie e l'arrembaggio alle casse del Tesoro.

Nel ventennio fascista furono concesse sette autostrade e sempre gli Enti locali contribuirono al loro finanziamento, come è logico, presentando l'autostrada, oltre che un'*utilità generale*, un'*utilità locale* evidente. Dal documentatissimo studio del Bolis (« Un bilancio di quindici anni: Le Autostrade Italiane dal 1924-II al 1939-XVII », pubblicato su *Le Strade* dell'anno 1939) si ricavano i seguenti contributi degli Enti locali (dati in varie forme):

Milano-Laghi	16	milioni, pari al 18 % del costo dell'opera				
Bergamo-Milano	19	»	»	» 32 %	»	»
Napoli-Pompei	7	»	»	» 18 %	»	»
Brescia-Bergamo	15	»	»	» 37 %	»	»
Firenze-Mare	40	»	»	» 32 %	»	»
Torino-Milano	20	»	»	» 19 %	»	»
Venezia-Padova	10	»	»	» 35 %	»	»

Ciò malgrado, gli Enti locali non sempre promossero opere finanziariamente attive, tanto che quattro di queste autostrade fallirono dopo poco tempo e lo Stato dovette « riscattarle » in deprecabili condizioni di consistenza tecnica. Bisogna evitare che una simile dolorosa esperienza si ripeta, e sarebbe del resto ben difficile dimostrare che il promuovere la costruzione di autostrade fortemente deficitarie si accordi con la tanto necessaria politica degli investimenti produttivi. Combattere la disoccupazione sta bene, ma gli economisti hanno più volte fatto presente che le autostrade non servono a tale scopo se una volta realizzate non sono in grado di produrre subito quel maggior reddito richiesto dall'impiego stabile di coloro che, a costruzione finita, rimangono di nuovo liberi.

Una formula destinata a salvare « capra e cavoli » e che propongo di aggiungere alla fine dell'articolo 4, potrebbe stabilire che il Ministro dei lavori pubblici possa essere autorizzato a concedere, di concerto col Ministro del tesoro, la garanzia dello Stato al prestito obbligazionario quando il concessionario sia un Ente pubblico o una Società senza fini di lucro,

nella quale abbiano la maggioranza Enti pubblici, il contributo dello Stato di cui all'articolo 3 sia limitato al 30 per cento del costo dell'opera, e un altro 30 per cento di contributo sia dato dagli Enti in parola. In tale caso, coperti gli oneri del prestito, il residuo attivo dovrebbe spettare, anno per anno, per metà allo Stato e per metà agli Enti o alla società concessionaria.

La Commissione finanze e tesoro, potrà approvare questa proposta, dato che il rischio dello Stato sarà limitato. La garanzia dovrebbe essere accordata al massimo su un complesso di opere del valore di 84 miliardi e quindi su un complesso di prestiti obbligazionari di 33 miliardi appena di lire (84 × 0,40). E se nemmeno in questa forma la Commissione volesse approvare la garanzia, quest'ultima potrebbe essere accordata alle sole semiautostrade, restando ferme tutte le altre clausole, con che risulterebbe più formale che sostanziale.

Le autostrade di prima realizzazione, che assorbiranno quasi tutti i 100 miliardi stanziati dall'articolo 1, cadono quasi tutte nelle zone più ricche della Penisola, dove gli Enti locali non sono privi di mezzi e stanno talvolta me-

glio dello Stato. Genova, Milano, Torino, Bergamo, Vicenza, Padova . . . reclamano autostrade, e non devono proprio contribuirvi per nulla?

Per fare un esempio consideriamo il caso di una autostrada del costo di 20 miliardi:

L'Ente richiedente la concessione, tra le soluzioni possibili potrà sceglierne una compresa tra questi due estremi:

la realizzazione dell'autostrada subito a due carreggiate, col contributo dello Stato di 8 miliardi e il prestito obbligazionario di 12 miliardi garantito dagli Enti locali;

la realizzazione dell'autostrada, in un primo tempo a una sola carreggiata (con che il costo si riduce da 20 a 12 miliardi circa), con contributo dello Stato di 3,6 miliardi, il contributo degli Enti locali pure i 3,6 miliardi, e il prestito obbligazionario di 4,8 miliardi garantito dallo Stato.

Senza escludere la prima soluzione, ognuno vede che la seconda (rateabile in 4 anni) è, nelle attuali condizioni economiche del nostro Paese, molto più facilmente realizzabile e infinitamente meno rischiosa; si darà vita per i primi due o tre lustri ad un'opera meno grandiosa, ma non si comprometterà l'opera, e si potranno soddisfare le esigenze di un maggior numero di zone.

La proposta fatta dal senatore Corbellini e la conseguente modifica dell'articolo 5 non possono non avere la nostra approvazione.

Il mutuo di 300 milioni autorizzato con l'articolo 6 all'A.N.A.S. per l'esercizio 1954-55 mi dà l'idea della famosa montagna che partorisce il non meno famoso topolino. Nel campo stradale con 300 milioni si può fare molto poco, o niente addirittura.

Non resta che la speranza che nei futuri esercizi i mutui siano autorizzati in misura meno lontana dalle necessità.

All'articolo 8 osservo che, con la dichiarazione di pubblica utilità, l'A.N.A.S. dovrebbe anche essere autorizzata ad imporre, nel caso delle semiautostrade, una servitù di *non aedificandi* a tutta la striscia di terreno che nel futuro dovrà servire per la costruzione della seconda carreggiata. Di questa imposizione si è ripetutamente parlato negli ultimi congressi stradali nazionali ed internazionali. Essa va

studiata dal lato giuridico e inserita nell'articolo.

La Napoli-Bari è certamente l'autostrada più importante per il Sud.

Penso che il progetto dovrebbe essere studiato come semiautostrada e la sua eventuale realizzazione limitata in un primo tempo ai tronchi più urgenti e tecnicamente giustificati.

Se la legge avrà completa applicazione, l'Italia potrà avere in un numero relativamente modesto di anni, un complesso di un migliaio circa di chilometri di autostrade, del valore di 200 miliardi di lire. Non è poco, se si pensa che nel ventennio fascista le autostrade costruite ebbero complessivamente un valore in moneta attuale di 5 miliardi; tuttavia non c'è da illudersi: *1000 chilometri di autostrade non muteranno le condizioni di una viabilità che si svolge su 200 mila chilometri di vecchie strade.*

La maggior parte degli incidenti stradali si verifica nelle città e nelle stadi esterne agli abitati in un numero relativamente modesto di tronchi tecnicamente difettosi; tanti incidenti non sono poi causati dalle caratteristiche delle strade, ma da eccessi di velocità, negligenze e imprudenze. Questo troppo spesso si dimentica.

Nella Germania di Bonn esistono già 2.125 chilometri di autostrade non a pedaggio e altri 875 chilometri verranno costruiti entro i prossimi dieci anni; ciò nonostante i morti negli incidenti stradali, con una popolazione di 49 milioni di abitanti, sono quasi il doppio dei nostri.

In Gran Bretagna non esistono autostrade e solo ora si vanno predisponendo con grandissima cura i progetti esecutivi per 1.600 chilometri di autostrade non a pedaggio, che il Parlamento ha deciso di costruire non appena i tempi miglioreranno; sulle strade ordinarie, simili alle nostre, il traffico è tra i più densi del mondo, avendo questa Nazione 18 veicoli a motore per chilometro di strada, e ciò malgrado i morti in incidenti stradali sono nettamente inferiori ai nostri ed a quelli della Germania. In Gran Bretagna il Parlamento stanziò nel 1952 con apposita legge, circa 5 miliardi di lire (tre quarti a carico dello Stato e un quarto a carico degli Enti locali) per la correzione in due anni di 1.116 punti difet-

tosì, e questa legge si è dimostrata efficacissima ai fini della sicurezza del traffico, tanto che probabilmente verrà rinnovata.

Il problema della sicurezza stradale non dipende dunque tanto dall'esistenza o meno delle autostrade, quanto dalla disciplina, correttezza e velocità con le quali il traffico si svolge. Gli Inglesi che vengono in Italia con le loro macchine, notano d'essere di continuo sorpassati dagli Italiani e giudicano « pazzesca » la velocità con la quale da noi si circola.

Inseguendo « i rei fantasmi » delle autostrade a pedaggio si sono perduti tre anni, e adesso che una legge è fatta, va osservato che, prima che le nuove autostrade entrino in esercizio, dovranno passare ancora tre, quattro e forse sei-sette anni (quasi nessun progetto esecutivo è ancora pronto). La situazione del traffico sulle statali è intanto divenuta seria e più lo sarà a quell'epoca.

Lo stato attuale della Via Emilia è causa di continui ingorghi e gravi incidenti; lo scorso inverno, con la neve e il ghiaccio, la Via Emilia si ridusse in condizioni tali di intransitabilità che fierissime proteste si elevarono da tutte le parti e si ebbero dagli stranieri aspri, severi giudizi. L'ingegnere Frascchetti, che era a Milano, lo sa bene. Dove sono i 7 miliardi che occorrono all'A.N.A.S. per una decorosa sistemazione di questa arteria, che è la più importante d'Italia?

Non è atto di buon Governo realizzare grandiose autostrade se prima o contemporaneamente non si provvede alla rimozione di simili autentiche vergogne nazionali.

Nell'anno 1953 (vedi « Notiziario della Fis » 1954 n. 10) in sei tronchi di strade statali, non più lunghi di 42 chilometri in tutto s'ebbero, secondo i rilevamenti sociali, 241 incidenti con 34 morti e 240 feriti dovuti a difetti correggibili forse soltanto con poche centinaia di milioni di lire. Nei prossimi anni, crescendo il traffico, avremo un numero di vittime ancora maggiore. Il non intervenire subito è, in questi casi, un atto criminale, e Governo e Parlamento devono seriamente pensarci. Se i difetti non si possono rimuovere, si limiti almeno imperiosamente, ferocemente, la velocità, e subito, come una legge dello scorso agosto ormai acconsente.

Nella presentazione del disegno di legge si parla di opere di ammodernamento che sarebbero in corso sulle strade statali mediante l'utilizzazione dei fondi di bilancio dell'A.N.A.S. »; ma perchè possiamo serenamente approvare il progetto di legge sottoposto al nostro esame, è necessario che ci si tranquillizzi circa queste opere di eliminazione dei « punti neri », circa l'esistenza di questi fondi.

Lo stesso relatore ammette che « per le strade nazionali ben poco viene previsto perchè si lasciano nei normali capitoli di bilancio ordinario dell'Azienda autonoma le disponibilità necessarie alla loro sistemazione ed al loro sviluppo ».

Questo è il punto cruciale di tutta la faccenda; questa è la ragione per la quale i nostri più quotati esperti e maestri di strade hanno giudicato in questi anni doversi, se mai, prima provvedere alla sistemazione delle strade ordinarie, e poi alla costruzione, lenta ed onerosa, delle autostrade. Perchè quando i mezzi sono limitati, il problema è di vedere bene quali siano le necessità più urgenti a quale il modo migliore di utilizzare le scarse risorse disponibili. E a questo concetto e indirizzo, dopo due anni di propaganda senza risultati, ha finito con l'aderire persino la Federazione Italiana della Strada, la quale, nella sua ultima pubblicazione « Strade del Mondo », come già ebbe a fare il Touring Club Italiano in precedenti varie occasioni, ha esortato le pubbliche Amministrazioni a preoccuparsi soprattutto delle strade ordinarie per non esasperarne troppo la insufficienza.

Per quanto concerne l'attuazione della legge in discussione, è inoltre altamente desiderabile che l'A.N.A.S. possa, almeno in qualche caso, eseguire da sé le opere nuove e rinunciare all'applicazione dei pedaggi. Non si può ricoprire tutta l'Italia di strade a pedaggio. I pedaggi sono oggetto in tutto il mondo, di vivaci critiche e tenaci opposizioni. Negli Stati Uniti la famosa American Automobile Association (A.A.A.), che rappresenta 3 milioni di automobilisti, ha definito il pedaggio « un ritorno al XVIII secolo »; la National Highway Users Conference, interpretando il pensiero di numerose categorie di utenti della strada, ha giudicato il pedaggio « una epidemia da arrestare »; nell'Ohio la Associazione degli agri-

coltori ha affermato essere il pedaggio « antidemocratico e antieconomico ». Cerchiamo dunque di ricorrervi soltanto nei casi di estrema necessità, tanto più che, in un modo o nell'altro, soluzioni miracolistiche non ce ne sono, e sono sempre i cittadini che, in un modo o nell'altro, devono finire col pagare le strade, come in fondo è giusto.

L'infatuazione per le autostrade non è nemmeno giustificata dalla lotta contro la disoccupazione, perchè queste arterie, per risultare ben costruite, richiedono numerose e potenti macchine e mano d'opera altamente qualificata. Per la lotta contro la disoccupazione è molto più razionale un programma di più diffusi e modesti interventi sulla rete delle strade statali.

Serpeggia ormai nel Paese un vivace malcontento per le condizioni delle strade, e il ministro Romita ne ha avuta la prova a Stresa in occasione dell'ultima Conferenza del traffico, quando fu investito con mala grazia da più parti. Troppe e troppo grandiose promesse, e troppe illusioni si sono coltivate. Il Direttore di « Oggi » ha reso con arguzia questa situazione scrivendo (anno 1954, n. 38): l'Italia ha la rete di annunci costruttivi più ricca del mondo. Nei discorsi si garantiscono strade in ogni direzione, nuove, diritte, a due, a tre, a dieci piste. Gli Italiani sono presi dal capogiro, da un senso esagerato di sazietà, e in cuor loro supplicano: « Basta, signori, basta con le strade e autostrade, basta coi rinnova-

menti, lasciateci almeno qualcuna delle vecchie strade, strette, tortuose, romantiche, piene di buche ».

Anche per le strade ordinarie, insomma, è necessario, urgente cominciare a fare qualche cosa; ed è per questo che la legge sulle autostrade non deve permettere spese eccessive per risolvere problemi importanti sì, ma limitati a zone ristrette. Verranno poi i capitali americani — speriamo —; ma nessuno si illuda. Chi conosce la tecnica stradale americana, sa con quale e quanta parsimonia e aderenza al volume del traffico le strade vengono laggiù realizzate, e sotto il controllo degli Americani, se impareremo qualche cosa, impareremo se mai ad essere meno spreconi.

Sono certo che l'onorevole Ministro ha già predisposto un piano razionale per le sistemazioni stradali ordinarie.

Gradirei che in questa sede l'onorevole Ministro volesse darcene conferma, con dati precisi, perchè, ove non fosse possibile trovare un certo numero di miliardi per interventi urgenti dell'A.N.A.S. sulle strade statali, sarei del parere che sia necessario ridurre gli stanziamenti annui dell'articolo 1 a 7/8 miliardi, per passarne 2/3 annui alle strade statali del centro-nord.

Ciò non stupisca nessuno. Shakespeare fa dire a Macbeth:

Tu stupisci ai miei detti; ma è fatale
che quel che è fatto male, aggravi il male.

AUTOSTRADA A DUE CARREGGIATE (O « DI TIPO COMPLETO »)

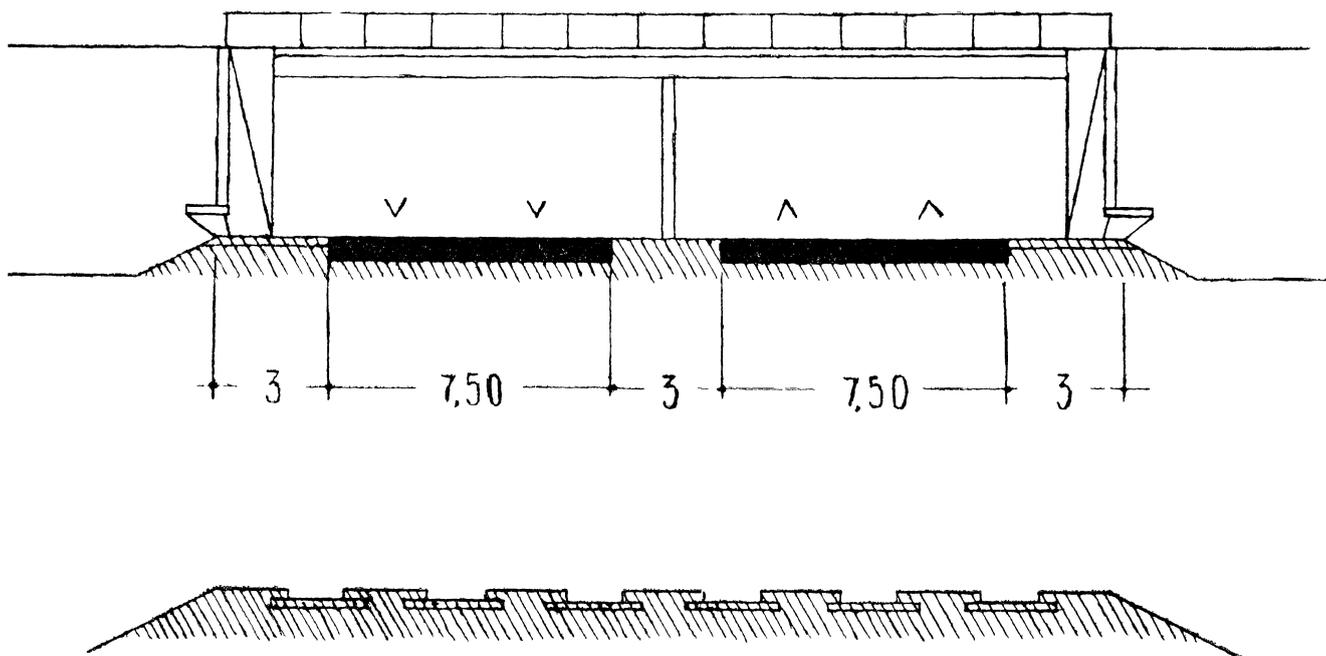
Tecnicamente necessaria per traffici superiori a 5-6.000 autoveicoli giornalieri, calcolati come media di un intero anno solare.

Occupava lo stesso spazio di una ferrovia a sei binari a scartamento normale (v. figura in basso).

Costa 200/400 milioni a km. se « chiusa » e 120/140 milioni se « aperta ».

Può essere dannosa all'agricoltura ove le colture sono intensive, perchè impegna grandi aree.

Se « chiusa » ogni accesso richiede vari ettari di terreno, pari a uno o due poderi — e ognuno di essi non può collocarsi che a 10-20 km. di distanza dal più vicino.



AUTOSTRADA AD UNA CARREGGIATA RADDOPPIABILE
NEL FUTURO (o « SEMIAUTOSTRADA »)

Tecnicamente sufficiente per traffici sino a 5-6.000 autoveicoli giornalieri, calcolati come media di un intero anno solare.

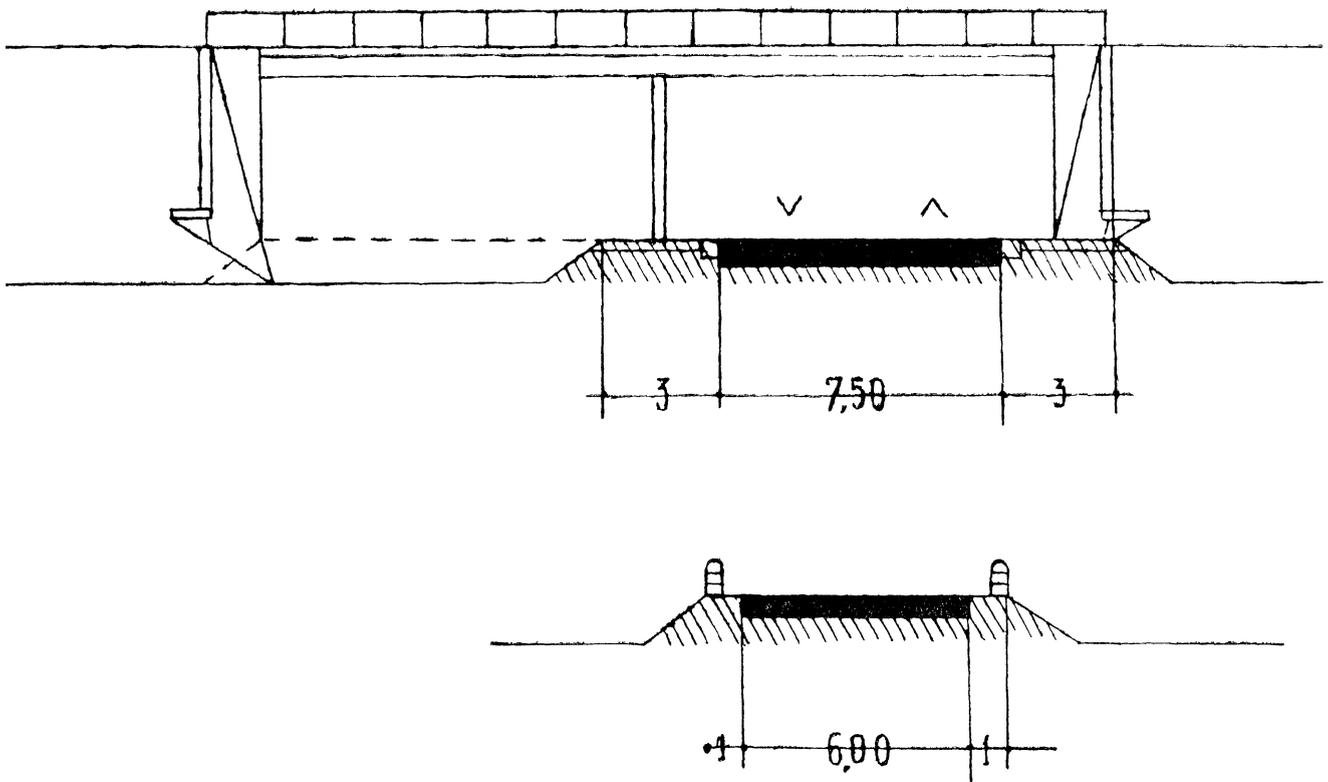
Costa 120/140 milioni se « chiusa » e 70/140 milioni se « aperta » e quindi rappresenta un impiego di capitali più produttivo di una autostrada di tipo « completo » non immobilizzando capitali che renderanno solo dopo 10-20 anni.

È meno dannosa all'agricoltura, perchè impegna minori aree.

La pavimentazione in conglomerato bituminoso deve essere fiancheggiata da due banchine a raso, possibilmente in c. a. e carreggiabili.

Circa 200 km. di queste ottime strade sono già state costruite dagli Olandesi.

Si osservi come il confronto con le attuali strade (v. figura in basso) ne giustifichi, anche se di tipo « aperto » il nome di *grande strada* usato nella Dichiarazione di Ginevra.



AUTOSTRADA MILANO-LECCO A DUE CARREGGiate «APERTA»

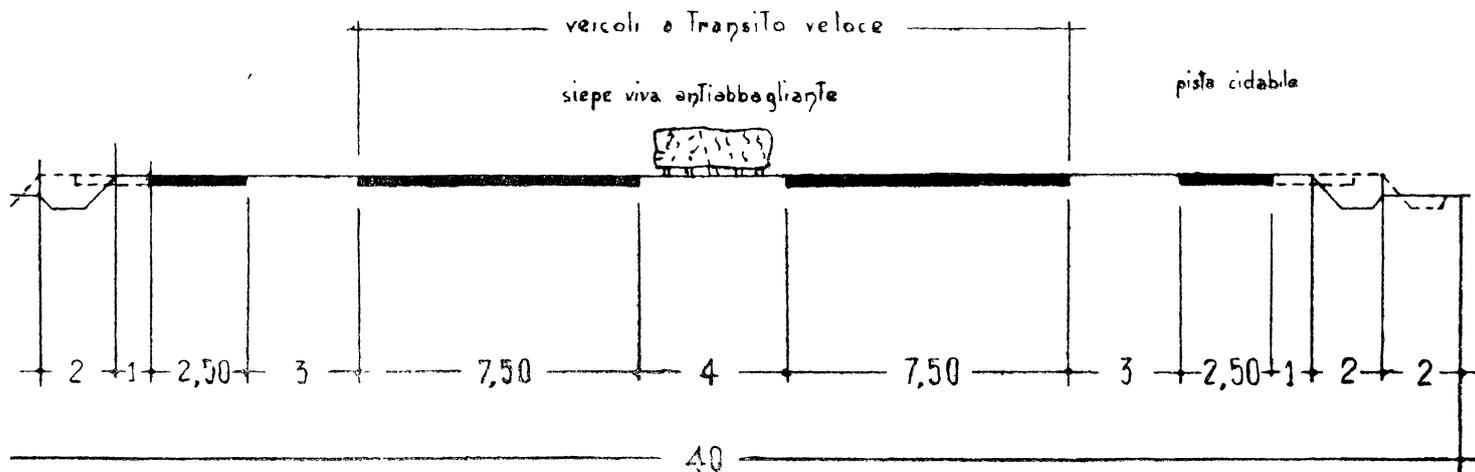
Ne è stata iniziata la costruzione nel 1954.

Gli Enti locali prevedono di poter finanziare il 60-70 per cento dell'intero costo dell'opera.

Oltre alle due carreggiate sono previste due « piste ciclabili » allargabili, ove necessario, come sedi per veicoli a transito lento e per il collegamento fra gli accessi.

Si adatta bene al terreno collinoso; costa 100/110 milioni a km.

In zona intensamente abitata evita di costituire un diaframma che sopra o renda difficoltose le comunicazioni fra le zone situate dalle parti opposte dell'arteria, come si verificherebbe per una autostrada chiusa.



PRESIDENTE, *relatore*. Il senatore Amigoni, pertanto, propone di inserire nell'articolo 1 quelli che sono i criteri da seguire per la costruzione delle autostrade. Io vorrei pregarlo invece di precisare tali criteri in un ordine del giorno che potremo mettere in votazione.

CROLLALANZA. Il collega Amigoni ha riaperto, praticamente, la discussione generale. Io non intendo seguirlo sulla stessa strada; però, avendo egli portato nei lavori della Commissione una nota che a me sembra per alcuni aspetti pessimistica, credo opportuno fargli presente che il suo studio, certo pregevole, e che dimostra la diligenza con cui esamina determinati problemi, prescinde da una realtà: che cioè l'Italia essendo stata fra le prime nazioni a realizzare le autostrade arriva fra le ultime a svilupparne la costruzione e ad impostare un piano, proiettato nel tempo, che risponda non solamente a determinate esigenze di incremento del traffico e di sviluppo della motorizzazione, ma anche alla necessità assoluta — dico assoluta — di assicurare i collegamenti rapidi tra il Nord e il Mezzogiorno d'Italia.

Il collega Amigoni ci ha portato qui dei calcoli. Io non mi permetto di entrare nel labirinto delle sue cifre perchè mi dilungherei troppo; voglio però far osservare all'egregio collega, per quella modesta esperienza che mi sono formata in otto anni di attività al Ministero dei lavori pubblici che, sia quando si sono costruite le autostrade, sia quando si sono dati in concessione gli impianti idroelettrici, ci siamo sempre trovati di fronte a conti pessimistici da parte dei concessionari, i quali miravano evidentemente ad ottenere maggiori contributi o ad assicurarsi maggiori garanzie. I fatti però hanno smentito 99 volte su 100 le pessimistiche previsioni dei richiedenti.

Per quanto riguarda le caratteristiche strutturali nella costruzione della rete autostradale illustrate dal collega Amigoni, mi permetto di far osservare che, secondo la sua teoria, noi ci dovremmo preoccupare di dare adeguata soluzione soltanto alle arterie ricadenti nell'Italia settentrionale, e dovremmo viceversa cominciare con delle modeste impostazioni nell'Italia meridionale, sia pure, come

egli dice, con possibilità di sviluppo successivo.

Ora, noi siamo in un periodo in cui o impostiamo costruzioni del genere con larghezza di vedute, non soltanto tenendo presente la situazione attuale, ma considerando anche ciò che è allo stato potenziale e che si verificherà in un prossimo avvenire, e facciamo in tal modo amministrazione saggia, prevenendo i tempi e dando credito ai programmi di rinascita del Sud, o partiamo da statistiche, sulle quali si possono anche fare le dovute riserve, e allora — in base al suo ragionamento — arriviamo ad una sola conclusione: non ne facciamo niente, perchè praticamente le autostrade, anche al Nord costano moltissimo, e al Sud sarebbero per ora superflue, per cui tanto vale attendere tempi migliori e rimandare ad un secondo momento l'impostazione di un programma di vasto respiro.

Ma il ministro Romita, alla Camera e al Senato, è stato, come ha detto anche lei, senatore Amigoni, pungolato, perchè si decidesse, dopo le promesse dei suoi predecessori, ad impostare e realizzare un programma di autostrade. Noi dobbiamo essere grati all'onorevole Ministro, che per primo ci ha sottoposto una soluzione concreta la quale, se non è ancora quella che molti di noi desidererebbero, costituisce tuttavia un sicuro avviamento verso la realizzazione di un programma costruttivo essenziale per la vita economica e per lo sviluppo turistico del Paese, quello sviluppo turistico che può assicurare il pareggio nella bilancia dei pagamenti.

Dopo questa premessa passo all'articolo 1 della legge che prevede l'impostazione finanziaria del programma delle autostrade.

Ho già rilevato, nel mio precedente intervento, durante la discussione generale, come questo programma dell'onorevole Ministro vuole essere essenzialmente, nei limiti delle possibilità finanziarie attuali, una prima soluzione del problema. E siamo d'accordo; nessuno può chiedere miracoli; nessuno può pretendere la moltiplicazione dei pesci, che in tal caso sarebbe la moltiplicazione dei miliardi che lo Stato non ha a disposizione in questo momento.

Sta di fatto però che i programmi, anche se costituiscono stralci, devono logicamente

essere stralci di un tutto, e per essere tali devono inquadrarsi nella visione organica delle grandi direttrici da seguire nei piani regolatori da realizzare nel tempo. Pertanto occorre che fin da questo momento, in partenza, si abbiano delle idee chiare in proposito.

Noi apprezziamo molto la sollecitudine con la quale l'onorevole Ministro ha accolto diverse osservazioni espresse in sede di discussione generale, provvedendo ad integrare man mano il grafico che ci è stato sottoposto, per cui esso è diventato, nelle grandi linee, quello che noi invochiamo: una specie di piano regolare che, egli ha dichiarato, farà testo. Senonchè per far testo e perchè strada facendo non si corra il pericolo di vederne modificata l'impostazione da un eventuale suo successore — anche se noi ci auguriamo, per la stima che abbiamo di lui, che il ministro Romita rimanga molti anni al suo posto —, sarebbe opportuno allegare questo piano allo stesso testo della legge.

Quindi propongo un emendamento sotto forma o di articolo aggiuntivo o di ultimo comma dell'articolo 1, così formulato: « L'allegato grafico del piano poliennale di sviluppo e miglioramento della rete autostrade e delle strade statali costituisce, nelle sue direttrici di grande massima, parte integrante della presente legge ».

Quando dico: « direttrici di grande massima » evidentemente mi riferisco a delle grandi linee che colleghino determinati caposaldi, ma non intendo lontanamente affermare che il tracciato ora fissato, che tocca nel suo sviluppo alcuni Comuni, costituisca una via obbligatoria per il Ministro. Infatti è ovvio che gli organi tecnici potranno apportare quelle rettifiche che riterranno necessarie.

Vorrei poi prospettare un'altra esigenza che traduco in un comma aggiuntivo da inserire possibilmente alla fine dell'articolo 1. L'onorevole Ministro in altra sede ha dichiarato molto esplicitamente che egli considera le autostrade del Nord come integrative dell'attuale ricca rete viabile e ferroviaria, mentre nel Mezzogiorno le considera, con chiara visione, sostitutive della insufficiente rete ferroviaria e stradale, anche se dalle statistiche portate qui dal collega Buizza risulterebbe che nel Meridione c'è uno sviluppo di viabilità superiore

a quello dell'Italia settentrionale. Potremmo discutere a lungo su queste statistiche e sul modo di interpretarle, ma non voglio entrare in polemica. Sta di fatto che, come ha riconosciuto il Ministro, nel Mezzogiorno le autostrade rappresentano una esigenza fondamentale. Ora pure ammettendo, come ha suggerito il collega Amigoni, che per qualche tronco si possa pensare a costruire una sola sede con opere d'arte suscettibili del raddoppio in futuro, sta di fatto che noi dobbiamo garantire fin da oggi la costruzione di autostrade nel Sud. Però non bastano le dichiarazioni espresse dall'onorevole Ministro in seno alla Commissione. Noi dobbiamo assicurarci che le realizzazioni seguano ai riconoscimenti.

Propongo quindi il seguente comma aggiuntivo da inserire all'articolo 1: « Il 30 per cento delle predette spese sarà destinato alla costruzione delle autostrade nel Mezzogiorno ».

Questa proposta non vuol suonare in nessun modo sfiducia nei riguardi del ministro Romita, che sono convinto desideri passare alla storia come il costruttore della rete stradale italiana, ma dopo di lui potrebbe venire, ad esempio, il ministro Amigoni che manderebbe all'aria tutto il programma impostato. (*ilarità*).

Concludendo, salvo rettifiche di forma per i due emendamenti che ho proposti, vorrei che l'onorevole Ministro e la Commissione li prendessero in attenta considerazione.

BUIZZA. Il collega Amigoni all'inizio del suo intervento ha voluto prendere lo spunto, per giustificare l'intervento stesso, dalla discussione dell'articolo 1 dicendo che non abbiamo ben definito cosa sono le autostrade.

A me sembra che non ci possano essere dubbi. Infatti nella discussione del bilancio dei Lavori pubblici nel maggio scorso al Senato, l'onorevole Ministro ha dichiarato che sarebbero state costruite delle autostrade con sezione di venti metri, con spazio intermedio antiabbagliante, e banchine di tre metri all'esterno. Inoltre osservo che quel che si vuole con questo disegno di legge è ben chiaro perchè c'è un programma che prevede le realizzazioni da fare.

Quanto al rilievo dell'onorevole Amigoni sulla Brescia-Padova, sono ancora in preven-

tivo diciotto miliardi e mezzo per una strada di diciotto metri. Questi diciotto miliardi e mezzo sono poi saliti a ventiquattro, il che porta ad una spesa di 170 milioni al chilometro. Ecco quindi le discordanze che sarebbero state evitate se nello specchio che ha distribuito l'onorevole Ministro fossero state indicate anche le sezioni.

Per quanto poi si riferisce all'indice di necessità della costruzione di una autostrada, io porto qui il parere del professor Pochetti nella Facoltà di ingegneria di Napoli. Secondo questo professore una strada è satura quando su di essa si raggiungono 2.500 passaggi al giorno: oltre questo limite occorre l'autostrada. Sulla Brescia-Padova si registrano oltre quattromila passaggi al giorno, e quindi appare quanto mai giustificata la costruzione di una autostrada.

CERABONA. Sarebbe stata ottima cosa se l'intervento del senatore Amigoni si fosse verificato in sede di discussione generale. Io devo manifestare comunque il mio compiacimento per quanto egli ha detto, che evidentemente è frutto di attento studio e merita ogni considerazione. Il succo del suo discorso è questo: badate che gli imprenditori privati difficilmente potranno accettare ...

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. Allora bocciate la legge!

CERABONA. Il senatore Amigoni ha portato delle cifre che occorre qui esaminare per arrivare alla conclusione di approvare o meno questo articolo.

PRESIDENTE, *relatore*. Con l'autorità non tanto di relatore quanto di professore del Politecnico di Milano, vi posso dire che su quelle cifre avremmo molto da discutere e potremmo arrivare a conclusioni del tutto opposte.

CERABONA. Onorevole Presidente e onorevole Ministro, non interpretate il pensiero di chi parla prima che egli lo abbia espresso compiutamente! Io non vi dico che non dobbiamo approvare la legge, vorrei soltanto prospettare alcune considerazioni anche al fine di eliminare dubbi e perplessità.

Tornando a quanto diceva il senatore Amigoni, egli ha rilevato che le autostrade possono essere di quattro tipi ed ha concluso che non sarebbe troppo chiedere che il Ministro ci dica quali tipi di autostrade intende fare. Io concordo pienamente con lui perchè non è sufficiente dire in un articolo di legge che si vogliono costruire delle autostrade, se non si specifica quale tipo di autostrada sarà scelto.

PRESIDENTE, *relatore*. Non si può dire in un articolo di legge che si faranno ponti in ferro o ponti in cemento armato!

CERABONA. Altro è specificare i particolari tecnici della costruzione, altro è indicare il tipo di autostrada da costruire.

PRESIDENTE, *relatore*. Le autostrade saranno fatte secondo i criteri che gli organi tecnici riterranno opportuni.

CERABONA. Io confesso la mia incompetenza in materia, ma credo che sia giusto quel che chiede il senatore Amigoni. Io non dico che voterò contro la legge, ma trovo che sarebbe quanto mai opportuno specificare alcuni punti indicati dal senatore Amigoni.

E inutile che aggiunga che sono pienamente favorevole all'emendamento del senatore Crollanza per riservare il 30 per cento al Mezzogiorno.

Quanto poi ai due miliardi per lavori di miglioramento e per nuove costruzioni stradali nel Mezzogiorno, vorrei far rilevare all'onorevole Ministro che per il Mezzogiorno non si tratta solo di programmare nuove costruzioni, ma di effettuare anche quelle che sono in programma fin dal 1904 e che non sono state mai attuate. Ricordo infatti che con la legge per la Basilicata del 1904 e con la legge per la Calabria del 1906 fu prevista la costruzione di alcune strade, costruzione che non è stata ancora eseguita. Ora poichè qui si parla di due miliardi per lavori di miglioramento e per nuove costruzioni ...

CROLLANZA. Queste sono strade dell'A.N.A.S., mentre quelle a cui si riferisce il senatore Cerabona sono di competenza del Ministero dei lavori pubblici.

CERABONA. Nell'articolo si parla di miglioramenti, ma prima di provvedere ai miglioramenti è necessario fare le strade già in programma e non ancora costruite, poco importa se siano di competenza dell'A.N.A.S. o del Ministero dei lavori pubblici.

TARTUFOLI. Prendo la parola per una semplice dichiarazione, affermando di essere d'accordo con uno degli emendamenti proposti dal senatore Crollalanza e precisamente con quello tendente a fissare, nelle grandi linee, il programma formulato dall'onorevole Ministro. Debbo aggiungere, in via particolare, che vorrei che l'onorevole Ministro si impegnasse a fissare fin da ora che il tracciato dell'autostrada — considerata nel programma del secondo tempo — raccordante Ancona con la progettata autostrada Roma-Aquila-Adriatico, debba passare per Ascoli Piceno, come le stesse situazioni tecniche e logistiche consigliano.

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

TERRAGNI. Io avrei voluto proporre un emendamento all'articolo 1, ma posso ritenermi soddisfatto se risulterà dal resoconto stenografico che l'attuale approvazione che noi diamo al disegno di legge è in attesa di una risoluzione integrale del problema e vale solo per quanto riguarda i casi più urgenti.

Quanto agli emendamenti proposti dal senatore Crollalanza, non so se la consacrazione ufficiale di un piano sia opportuna, dato che gli eventuali difetti si ripercuoterebbero per molti anni. Sono però d'accordo che i criteri generali non debbano essere cambiati in futuro.

Non posso poi approvare la riserva del 30 per cento al Mezzogiorno perchè con essa veniamo a togliere ogni libertà di iniziativa agli organi tecnici, che dovranno decidere sul modo più opportuno di distribuire i fondi.

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. Solo in minima parte condivido quanto ha detto il senatore Amigoni. Non sono d'accordo con le sue previsioni. Ricordo che quando si trattava di approvare la legge per le ferrovie i senatori Amigoni dell'epoca non erano favorevoli: non facciamole per carità, è un disastro per il Paese! E qualcuno arrivò perfino al pun-

to di dire che erano superflue mettendole in caricatura. Oggi si tenta di mettere in caricatura le autostrade. Comunque, quando, nel Congresso nazionale a coloro che mi dicevano che avrei seguito l'esempio dei ministri Aldisio e Merlin nel senso che non avrei fatto le autostrade, risposi: « Le farò in parte, ma le farò », ricevetti un lungo applauso perchè tutti le desideravano. I calcoli sono stati fatti con delle previsioni che può darsi non siano perfettamente esatte, perchè nessuno può prevedere esattamente lo sviluppo economico, commerciale del Paese. Ma da questo punto di vista io ho delle idee molto ampie. Se consideriamo, ad esempio, l'autostrada Napoli-Bari non possiamo non riconoscere che essa sarà utile al commercio di quelle città, ai porti di Bari e di Napoli, ai due versanti adriatico e mediterraneo. Non dobbiamo considerare quindi solo l'utilità limitata ed immediata. Pertanto prego gli onorevoli colleghi di votare con tranquillità il disegno di legge perchè si tratta di problemi che sono stati discussi dai Ministeri ed all'A.N.A.S., organismo che funziona meravigliosamente bene da diversi anni.

Eseguiamo con cautela prevedendo con larghezza: questo è il nostro programma che mi riprometto di attuare.

Riguardo agli emendamenti proposti, devo osservare al senatore Crollalanza che il 30 per cento mi sembra un po' troppo. Proporrrei il 25 per cento.

CROLLALANZA. Accetto e ringrazio l'onorevole Ministro per la nuova dimostrazione di comprensione verso il Mezzogiorno.

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. L'allegato grafico lo accetto volentieri, data la formula felice, ma a condizione che non sia inserito come comma aggiuntivo all'articolo 1, per evitare si pensi di legare troppo le mani a me o a quelli che mi succederanno: dovrebbe costituire piuttosto un articolo a sè.

Accetto l'osservazione del senatore Cerabona, ma debbo fargli rilevare che la costruzione delle strade delle quali egli ha parlato rientra nel bilancio ordinario.

PRESIDENTE, *relatore*. Mi sembra che uno solo dei due emendamenti del senatore Crollalanza vada inserito nell'articolo 1, e precisa-

mente questo: « Il 25 per cento delle spese stanziare per le autostrade saranno destinate alla costruzione delle autostrade nel Mezzogiorno ».

L'altro emendamento, quello riguardante l'allegato grafico, potrà essere diversamente collocato.

BUIZZA. Sono contrario all'emendamento del 25 per cento.

VACCARO. Il collega Buizza ha verso di noi una particolare simpatia della quale gli siamo grati. Debbo osservare che mentre per le altre zone d'Italia si spende il 75 per cento, per il Mezzogiorno in questo modo si spenderebbe solo il 25 per cento. Mi pare che la sproporzione sia enorme e degna di considerazione.

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. Potremmo dire: « Almeno il 25 per cento ».

PRESIDENTE, *relatore*. Metto innanzitutto in votazione l'articolo 1 nel testo proposto dal Governo. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Metto adesso in votazione il comma aggiuntivo da me proposto, del quale do nuovamente lettura:

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

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Metto infine in votazione il comma aggiuntivo proposto dal senatore Crollanza che, con la modificazione suggerita dall'onorevole Ministro, è del seguente tenore:

« Almeno il 25 per cento delle spese autorizzate per le autostrade saranno destinate alla costruzione di autostrade nel Mezzogiorno d'Italia ».

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Metto ora in votazione l'articolo 1 nel suo complesso. Chi l'approva è pregato di alzarsi.
(È approvato).

Art. 2.

Le autostrade da costruirsi in base alla presente legge e l'ordine di precedenza della costruzione sono stabiliti con decreto del Ministro per i lavori pubblici, di concerto con il Ministro per il tesoro e col Ministro dei trasporti.

A questo articolo il senatore Cappellini ha proposto di aggiungere la frase seguente: « tenuto conto dei voti espressi dalle Commissioni parlamentari ». Il senatore Cappellini ha facoltà di svolgere questo emendamento.

CAPPELLINI. Poichè mi rendo conto della difficoltà di aggiungere una frase di questo genere in un articolo di legge, penso che potremmo anche cercare insieme una diversa formulazione. Noi abbiamo votato degli ordini del giorno, l'onorevole Ministro li ha accettati, ma — e con questo non voglio anticipare gli avvenimenti politici che si possono verificare — è certo che i Ministri non sono inamovibili, sono destinati a lasciare i loro posti ai successori. In tal caso gli ordini del giorno approvati che fine faranno, nella interpretazione dei nuovi Ministri?

Io desidererei, in sostanza, che nell'elaborazione di questo piano di esecuzione si tenesse conto degli ordini del giorno votati; altrimenti non vedo che significato avrebbe la votazione di quegli ordini del giorno se non se ne prendesse atto nella legge. Non so se la formula del mio emendamento sia corretta — non sono un legislatore consumato, confesso la mia incompetenza — ma qualche formula bisognerebbe pur trovare per andare incontro a questa esigenza comune a tutti noi.

PRESIDENTE, *relatore*. A mio avviso, la soluzione più opportuna sarebbe quella di aggiungere a questo articolo 2 l'emendamento riguardante l'allegato grafico del piano poliennale, poichè in esso si tien conto dei voti espressi dalle Commissioni.

CAPPELLINI. Non sono contrario all'allegato grafico, ma non posso fare a meno di osservare che in esso è indicata una serie di autostrade che non potranno assolutamente essere finanziate con questa legge. Per me il carattere di precedenza ha una importanza decisiva perchè significa costruire determinate autostrade con questa legge o con leggi che verranno in seguito. Ecco perchè l'allegato grafico non risponde all'esigenza da me esposta: esso prevede la costruzione di parecchie autostrade per le quali non saranno sufficienti questi miliardi, ma parecchi altri in aggiunta a questi se ne dovranno stanziare. Io col mio emendamento credevo di poter evitare il rischio di non vedere costruiti quei tronchi previsti negli ordini del giorno accettati ed approvati.

Potrei, per superare le difficoltà, proporre questa diversa formulazione: « con riferimento agli ordini del giorno votati in sede di Commissione ».

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. Non posso accettare l'emendamento aggiuntivo del senatore Cappellini. Se domani si incontrassero delle difficoltà geologiche che non si riuscisse a superare si dovrebbe fermar tutto. Un Ministro, senatore Cappellini, come persona può valere molto meno di lei, ma in relazione alla sua carica ha una responsabilità che è continua e della quale il Parlamento può sempre chiedere conto. Non ritengo che oggi sia il caso di legare le mani agli uffici tecnici dell'A.N.A.S. La responsabilità degli sbagli nella costruzione delle autostrade è di chi le ha costruite.

CROLLALANZA. Dichiaro di essere contrario all'emendamento Cappellini. Pur riconoscendo giuste le sue preoccupazioni ed apprezzando i suoi rilievi debbo fargli presente che, per rispetto alla buona tecnica legislativa, non possiamo aggiungere ad un articolo di legge una frase che faccia riferimento a degli ordini del giorno.

CAPPELLINI. Ritiro il mio emendamento, ma mi riservo di presentare un articolo aggiuntivo che cercheremo di concordare insieme.

PRESIDENTE, *relatore*. Il senatore Amigoni ha proposto di aggiungere nell'articolo 2, dopo le parole: « l'ordine di precedenza della costruzione » le altre: « e le caratteristiche tecniche ».

CROLLALANZA. Questa aggiunta sarebbe accettabile se il testo dell'articolo 2 non stabilisse il concerto con il Ministro del tesoro, che non ha alcuna veste per interferire sulle caratteristiche tecniche. In materia può deliberare a ragion veduta soltanto il Consiglio della A.N.A.S., che è organo amministrativo e nello stesso tempo organo tecnico. Potrebbe accadere che il Ministro del tesoro, per ragioni di economia, essendo indispensabile la sua adesione, si trincerasse nella comoda posizione di imporre per tutte le autostrade determinate caratteristiche estremamente limitative: in tal caso il Ministro dei lavori pubblici si troverebbe evidentemente in gravi difficoltà. Sono pertanto contrario all'emendamento del senatore Amigoni.

AMIGONI. Non insisto sull'emendamento.

PRESIDENTE, *relatore*. Poichè nessun'altro domanda di parlare, metto in votazione il testo dell'articolo 2 proposto dal Governo.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Metto adesso in votazione il nuovo comma proposto dal senatore Crollalanza, del quale do nuovamente lettura: « L'allegato grafico del piano poliennale di sviluppo e miglioramento della rete delle autostrade e delle strade statali, costituisce, nelle sue direttrici di grande massima parte integrante della presente legge ».

Chi lo approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Procederemo poi all'approvazione dell'allegato.

Art. 3.

Nel caso di concessione di costruzione ed esercizio di autostrade, il concorso statale non può superare il 40 per cento del costo di costruzione riconosciuto ammissibile.

La durata della concessione non può superare gli anni trenta dall'apertura all'esercizio dell'autostrada.

A decorrere dal quinto anno di apertura al traffico dell'autostrada, sul gettito lordo del diritto di pedaggio eccedente il 10 per cento di quello tenuto a base del piano finanziario inserito nella convenzione con cui è disciplinata la concessione, è devoluta allo Stato una aliquota non inferiore alla percentuale di contributo concesso dallo Stato stesso. L'aliquota è soggetta a revisione triennale.

Le domande per la concessione della costruzione e dell'esercizio dell'autostrada sono presentate all'A.N.A.S.

La concessione è accordata con decreto del Ministro dei lavori pubblici di concerto con quello del tesoro; con lo stesso decreto viene approvata, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici ed il Consiglio di Stato, la Convenzione che disciplina la concessione.

BUSONI. L'ultimo periodo del terzo comma di questo articolo dice: « L'aliquota è soggetta a revisione triennale ». Ora, vorrei sapere da chi viene proposta ed effettuata questa revisione.

PRESIDENTE, *relatore*. Dall'A.N.A.S., la quale tiene conto dei bilanci, analogamente a quanto fa il Ministero dei trasporti con i bilanci delle ferrovie in concessione.

La concessione è ben regolata, perchè, se nelle revisioni triennali si trova che l'utile è superiore al 10 per cento, l'intero maggiore introito va a favore dello Stato.

CERABONA. Ma l'articolo non dice che la revisione triennale è a beneficio dello Stato. A mio avviso occorre specificarlo, per votare con più chiara coscienza questa disposizione.

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. È una vecchia formula, questa, che va avanti da sessant'anni ormai.

CERABONA. L'osservazione fatta poco fa dal collega Busoni era acuta: questa revisione triennale da chi è chiesta e da chi è fatta? Può chiederla la ditta esercente oppure deve

essere fatta necessariamente da parte dello Stato?

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. È una pratica in uso da tempo che si applica caso per caso. L'aliquota soggetta a revisione e sempre a favore dello Stato, e non deve essere inferiore al 40 per cento.

A questo riguardo, anzi, debbo dichiarare — e rimanga pure negli Atti questa mia dichiarazione — che oggi ci può essere un ministro Romita il quale non si preoccupa eccessivamente di portar via un 5 o un 10 per cento in più alle imprese, purchè la strada sia ben mantenuta e perfezionata; domani però ci può essere un altro Ministro, con un'esperienza maggiore della mia, che non si preoccupa di avere un minore perfezionamento ed una peggiore manutenzione delle strade, pur di chiedere l'aumento dell'aliquota. Comunque, ripeto, è certo che l'aliquota è sempre in favore dello Stato, o in forma numeraria, diciamo così, o in forma di miglioramento e perfezionamento. Questa è la prassi in vigore anche nelle Ferrovie dal 1885.

CERABONA. Mi dichiaro soddisfatto delle delucidazioni fornite dall'onorevole Ministro.

PASQUALI. A mio avviso invece sarebbe più opportuno specificare da chi è fatta questa revisione, e mi permetto di insistere in questo senso.

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. La revisione è sempre fatta d'autorità dal Governo.

Voi dimenticate — permettetemi di rammentarvelo — un ordine del giorno da voi presentato e da me accettato nel quale, nelle premesse, si esprime il voto che queste concessioni vadano di preferenza ad Enti pubblici, anche se in qualche caso si trattà di un cattivo affare per lo Stato.

Comunque state tranquilli che tutta la legge è congegnata in modo tale che lo Stato è difeso contro chiunque.

BARBARO. Con riferimento a quanto ho avuto l'onore di dichiarare nel mio intervento in sede di discussione generale, e poi in omag-

gio a quanto ha detto il senatore Amigoni con molte pessimistiche previsioni — che noi meridionali, però, non accettiamo affatto — mi permetto di presentare un emendamento perchè il contributo statale per il Mezzogiorno sia portato al 50 e non al 40 per cento come è previsto dall'articolo 3 che stiamo discutendo.

PRESIDENTE, *relatore*. Nella mia qualità di relatore, sarei dell'avviso contrario a quello del senatore Barbaro, anche perchè, come ha ricordato l'onorevole Ministro, noi daremo delle speciali facilitazioni, con l'articolo 4-*bis*, per la costruzione di autostrade quando questa sia effettuata da Enti pubblici che non abbiano scopo di lucro. Tra queste facilitazioni c'è la garanzia dello Stato sul finanziamento e sul patrimonio che viene investito, garanzia che copre anche l'eventuale disavanzo.

Inoltre anche l'A.N.A.S. è autorizzata a costruire di propria iniziativa, ed in tal caso è autorizzata ad emettere delle obbligazioni che saranno anch'esse garantite perchè inserite nel bilancio ordinario dell'Azienda. Pertanto la discriminazione che si verrebbe a creare con l'emendamento proposto, non è utile e potrebbe complicare le cose.

BARBARO. Non insisto.

PRESIDENTE. Procediamo allora alla votazione dei primi quattro commi dell'articolo 3, sui quali non ci sono emendamenti. Chi li approva è pregato di alzarsi.

(Sono approvati).

Passiamo ora ad esaminare due emendamenti aggiuntivi da inserire nell'articolo 3, dopo i commi testè approvati.

Il primo, proposto dal senatore Cappellini, è del seguente tenore: « La concessione è accordata esclusivamente alle Province, ai Comuni o ad altri enti pubblici ».

CAPPELLINI. L'articolo 3 inizia con queste parole: « Nel caso di concessione di costruzione ed esercizio di autostrade ecc. ». Questo vuol dire che la costruzione e la gestione di autostrade non si debbono dare comunque in appalto, ma possono essere ese-

guite anche dall'A.N.A.S. o da altra Azienda statale o parastatale che dovesse sorgere. Io pertanto non vedo perchè non potrebbe essere potenziata l'A.N.A.S., la quale ha personale tecnico specializzato ed attrezzatura specifica, anche se inadeguata per ora, al fine della costruzione e della gestione di tutte le autostrade italiane. Secondo me è l'A.N.A.S. che deve essere tenuta presente innanzitutto a questo riguardo.

Siccome, però, dall'andamento della discussione e dalle stesse dichiarazioni dell'onorevole Ministro si può dedurre che non sarà questa la via che sarà seguita, si deve allora ripiegare su delle concessioni a terzi.

È stato detto che si vuole dare la possibilità di cedere in appalto la costruzione e la gestione delle autostrade ad altre imprese, con preferenza agli Enti locali. Io invece propongo « esclusivamente » agli Enti locali, escludendo *a priori* la possibilità dell'appalto ad imprese private, le quali sono sempre mosse da criteri speculativi.

Ecco perchè qui si inserisce il mio emendamento, nel senso cioè di concedere questi appalti esclusivamente agli Enti locali, (Province, Comuni, Camere di commercio, ecc.), che in alcuni casi si sono costituiti addirittura in Consorzio.

Questa per me è una questione fondamentale, e se non sarà accettata questa esclusività io non mi sento di approvare la legge.

Già in sede di discussione generale ho fatto presente come una decisione di questo genere può contribuire largamente a far prendere l'iniziativa a questi Enti locali, che spesso queste iniziative trascurano.

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. Dicendo « esclusivamente » non si fa più niente.

CAPPELLINI. Non è vero! Noi abbiamo già oggi dei gruppi di Consorzi, ed altri saranno sollecitati domani a costituirsi. Io avevo già previsto l'osservazione dell'onorevole Ministro, però non la ritengo valida, perchè noi dobbiamo creare le condizioni per stimolare l'iniziativa di questi Enti pubblici, per incoraggiarli. Queste cose vanno considerate con molta serietà, e pertanto, senza dilungarmi ulteriormente, io insisto perchè sia posto in

votazione il mio emendamento; e mi auguro che sia accolto.

PRESIDENTE, *relatore*. Forse alla valutazione del collega Cappellini è sfuggito il fatto che possono esserci, come in atto ci sono, delle domande di costruzione di autostrade da parte di Aziende I.R.I., cioè con partecipazione statale. Egli vorrebbe esclusivamente anche queste?

CAPPELLINI. Noi sappiamo che cosa è l'I.R.I., quanto se ne discute e che cosa occorre fare per modificarla. Comunque in questo caso specifico preferisco potenziare la A.N.A.S. piuttosto che l'I.R.I., la quale ha un altro compito, un'altra funzione.

TERRAGNI. Come ho già dichiarato in sede di discussione generale, a mio avviso le osservazioni del collega Cappellini non possono essere accolte. Io sono d'accordo che sarebbe bene affidare tutto all'A.N.A.S., essendo un organismo che è alle dirette dipendenze del Ministro, quindi controllato dallo Stato e che pertanto dà le più ampie garanzie di serietà. Però l'A.N.A.S., pur avendo ottimo personale, tecnici specializzati, pur essendo dotata di notevole esperienza ed avendo operato molto bene in questi anni, non è in condizioni oggi di poter sopportare il peso di questo programma di costruzioni così come noi lo abbiamo previsto. Non è a dire, poi, che si possa assumere nuovo personale specializzato, perchè questo non si può improvvisare in pochi mesi, creando poi il pericolo che questo personale, una volta assunto, resti sempre alle dipendenze dell'A.N.A.S. con un onere ulteriore che non possiamo consentire che gravi sul bilancio dello Stato.

Si viene dunque alla conclusione che queste concessioni debbano essere date di preferenza ad Enti pubblici; ma il voler escludere l'iniziativa ed il capitale privato mi pare che sia un errore più che una dichiarazione di carattere programmatico, perchè in effetti c'è della gente che può costruire ed impegnare dei capitali a vantaggio dello Stato, e in molte occasioni, probabilmente, anche a condizioni più favorevoli. Mi pare, quindi, che voler escludere l'iniziativa privata *a priori* significhi

proprio pregiudicare una delle possibilità che restano di dare una soluzione conveniente a questo problema per la realizzazione dei progetti di costruzione.

AMIGONI. Vorrei far presente al collega Cappellini che vi è già una differenza sostanziale tra privati ed enti pubblici, in base alla proposta che ha fatto il Presidente di dare la garanzia dello Stato agli Enti pubblici per le obbligazioni. In questo caso c'è già una discriminazione abbastanza sensibile. L'onorevole Ministro ha dichiarato di essere favorevole al principio della preferenza nei confronti degli Enti pubblici; ma nello stesso tempo anch'io ritengo sia un errore escludere la possibilità che sia l'iniziativa privata a realizzare quello che spesso gli Enti pubblici non possono realizzare.

Dichiaro pertanto che voterò contro l'emendamento proposto dal senatore Cappellini.

BUIZZA. Sono d'accordo che il Ministero debba dare la precedenza nella concessione a società o consorzi costituiti tra enti locali, ma non sono favorevole all'esclusiva. Se dunque l'emendamento Cappellini dovesse essere messo in votazione, io dichiaro che voterò contro.

PASQUALI. Credo che questo sia il punto fondamentale di tutta la legge, e dalle dichiarazioni precedentemente fatte dal Ministro mi sembrava che il suo pensiero coincidesse con l'emendamento Cappellini.

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. Io ho detto che non mi faccio legare le mani.

PASQUALI. Comunque io mi limito a rispondere a quella che è l'obiezione classica quando si solleva una questione di questo genere: un ente privato forse può fare i lavori a condizioni più favorevoli. Noi diciamo invece che l'A.N.A.S., azienda creata dallo Stato per la costruzione delle autostrade, può essere in grado di assumerne la costruzione. Non possiamo ipotizzare il caso di una società privata che si costituisca appositamente per costruire un'autostrada, perchè sappiamo, per l'esperienza che abbiamo negli appalti, che certamente avrebbe il solo scopo di ot-

tenere la concessione della costruzione, per eseguirla secondo i propri affaristici criteri, senza tener conto dell'interesse pubblico. Se poi, come si obietta, l'A.N.A.S. non fosse in grado di assumere tutti i lavori, allora vi sono degli enti locali. Ho sentito parlare a proposito dell'emendamento Cappellini, anche delle Camere di commercio, sulle quali la mia riserva è soltanto formale, perchè la Camera di commercio non è un ente pubblico.

BARBARO. Perchè la Camera di commercio non è un ente pubblico?

PASQUALI. La Camera di commercio è un'associazione privata con finalità pubblicistiche. Comunque non mi oppongo all'inclusione delle Camere di commercio. Si è fatta presente l'opportunità di includere anche l'I.R.I., ed in proposito debbo dire che non sarei contrario ad ammettere l'I.R.I., che è un ente privato con riflessi pubblicistici, purchè si abbia la sicurezza che operi nell'interesse collettivo. Se vogliamo essere logici e nello spirito di questa legge che cerca di potenziare la rete stradale italiana, dobbiamo abbandonare il vecchio sistema di favorire l'iniziativa privata.

In conclusione, sono favorevole all'emendamento Cappellini, ma ne propongo questa nuova formulazione: « esclusivamente all'A.N.A.S., agli enti locali, alle Camere di commercio, all'I.R.I. o a consorzi tra gli stessi enti ».

CROLLALANZA. Dichiaro di votare contro l'emendamento Cappellini, pur ricordando a me stesso e ai componenti della Commissione che io, insieme col collega Busoni, durante la discussione generale, ho manifestato preferenza per i consorzi tra enti pubblici. Vi sono molte iniziative di consorzi in corso, ed in questo caso è pacifico che i consorzi abbiano la preferenza assoluta; ed è utile che sia così perchè penso che in un domani non molto lontano più facilmente lo Stato potrebbe incamerare tutto il complesso della rete autostradale per gestirla direttamente. Questa soluzione diventa più complicata quando vi sono di mezzo aziende private, per quanto sia prevista anche la possibilità del riscatto anti-

pato. Sarebbe certo desiderabile che tutta la rete stradale fosse eseguita dai consorzi, ma in alcune Regioni probabilmente i consorzi, anche se saranno tentati, non andranno a buon fine, un po' per le preoccupazioni e la miopia degli amministratori e un po' anche perchè l'ambiente non è ancora maturo per la costituzione di organismi di questo genere. Ed allora, in questa eventualità, quali altre possibilità vi sono? Due possibilità: o che l'A.N.A.S. esegua direttamente i lavori, ed il Ministro non l'ha escluso, e ciò sarebbe preferibile, pur dovendosi prevedere alcune difficoltà di ordine tecnico e finanziario, o che si faccia ricorso all'iniziativa privata.

Nei riguardi dell'A.N.A.S. è da considerare, infatti, che l'Azienda potrebbe non avere, a meno che si assottiglino le disponibilità finanziarie previste dalla legge, fondi adeguati per coprire la differenza fra il contributo del 30 o 40 per cento che lo Stato darebbe ai concessionari, chiunque essi sieno, ed il totale del costo dell'opera, e che il Ministro del tesoro, in un dato momento, non consentendole l'emissione di obbligazioni costringesse il Ministro dei lavori pubblici a prendere in esame l'eventuale richiesta di concessione di qualche Società privata, perchè in tal caso il 60-70 per cento di differenza troverebbe il finanziamento sul libero mercato senza aggravii o rischi per lo Stato. Se noi escludiamo l'eventualità dell'intervento dell'iniziativa privata nei casi in cui nè i consorzi, nè l'azienda pubblica della strada abbiano la possibilità o la volontà di eseguire determinati lavori, mettiamo il Ministro in condizioni di privare alcune regioni della realizzazione di un tronco di autostrada; il che probabilmente andrebbe a danno proprio del Mezzogiorno perchè è più facile che condizioni di questo genere si verifichino in tale zona.

Per queste ragioni non ritengo di aderire all'emendamento del senatore Cappellini. Se vogliamo rendere operante la legge e vogliamo che i 100 miliardi diventino 250 miliardi di costruzioni, evitiamo di legare le mani al Ministro dei lavori pubblici. Solo consentendogli, infatti, l'alternativa di dare o ai consorzi o eventualmente, in caso che l'A.N.A.S. o i consorzi stessi non possano assumerla, anche all'iniziativa privata la concessione di costruzione ed esercizio di autostrade, moltiplichiamo

le possibilità finanziarie oggi esistenti, che diversamente rimarrebbero in una cifra inferiore della previsione dei 250 miliardi, ritenuti necessari, *grosso modo*, per l'esecuzione di un terzo dei lavori previsti dal piano generale delle opere.

CERABONA. Desidero essere coerente con quello che ho detto nella discussione generale: voterò favorevolmente all'emendamento Cappellini per un principio generale e potrei dire anche in omaggio al Ministro, il quale non è discorde dall'emendamento Cappellini, perchè ha affermato che vuol concedere proprio a questi enti pubblici la costruzione e la gestione delle autostrade.

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. Desidero...

CERABONA. Ma il desiderio del Ministro è volontà. La sua volontà, il suo desiderio è questo, di modo che quando il senatore Cappellini presenta un simile emendamento non fa che riprodurre il desiderio del Ministro. Dunque il Ministro riconosce che queste grandi opere pubbliche debbono essere affidate allo Stato, o ad enti pubblici e che da esse deve essere estromessa l'industria privata, la quale agisce sempre per ragioni di profitto. Ricordo in proposito che Sonnino, che non era un uomo di sinistra, nè tanto meno di centro, diceva che in materia di opere pubbliche soltanto lo Stato può assumerle dignitosamente e ci può anche rimettere perchè quando lo Stato ci rimette nella costruzione di opere pubbliche non fa che il suo dovere.

Ora, in materia di autostrade, che costituiscono un problema molto serio, soltanto lo Stato, a mio avviso, darebbe la garanzia e la certezza che saranno ben costruite perchè lo Stato deve essere onesto ed onestamente deve gestire quello che è un servizio a favore dei cittadini. Senza entrare nella discussione politica, economica e sociale se l'industria privata debba sussistere o no, affermo che la società privata, specialmente in questa questione, per me non garantisce, e potrei fare appello al senatore Corbellini in materia di ferrovie: vi sono infatti alcune ferrovie, gestite da società private, che veramente mi

domando se non sia più utile per i cittadini che siano soppresse, come è avvenuto in Francia.

L'avverbio « esclusivamente » nell'emendamento costituisce un impegno che noi vogliamo far prendere al Ministro e che il Ministro sostanzialmente ha già preso. Noi ci preoccupiamo soprattutto di quello che potrà avvenire in futuro se dovesse un giorno non essere più Ministro l'onorevole Romita, il quale, siamo sicuri, con il suo temperamento e con la sua onestà e dirittura, manterrà la parola e realizzerà le autostrade escludendo l'interesse privato.

Debbo dichiarare che sarei favorevole a che l'A.N.A.S. sia incaricata della costruzione delle autostrade, perchè ha una buona attrezzatura ed ottimi tecnici. L'A.N.A.S. è un essenziale fattore nella gestione delle autostrade e non vedo perchè dobbiamo diminuire il suo potenziale. Comunque in materia di strade, che costituiscono la vita e l'avvenire delle Nazioni, non bisogna intromettere le società private, perchè ciò significa non dare garanzia di buon andamento, dato che, come abbiamo inteso, ci vogliono molti anni prima che le imprese private arrivino a pareggiare le spese sostenute per la costruzione e gestione delle autostrade.

CAPPELLINI. Accetto la modifica proposta dal senatore Pasquali. Quindi il mio emendamento suonerebbe così: « La concessione è accordata esclusivamente agli enti locali, alle Camere di commercio, all'I.R.I. od a consorzi tra gli stessi enti ».

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. Debbo formalmente dichiarare che finchè sarò al mio posto non darò delle concessioni ad enti privati. Ripeto, non amo farmi legare le mani, ma debbo dire sinceramente che sono preoccupato, innanzi tutto, della costruzione delle autostrade, perchè, specialmente nel Sud, è difficile trovare la concordia tra le varie Province, dato che ogni Provincia considera l'autostrada (e parlo per esperienza) come una strada normale e pretenderebbe imboccasse proprio nella circonvallazione della sua città. Poichè invece un'autostrada deve servire non soltanto i bisogni regionali e pro-

vinciali, ma anche e soprattutto deve avere carattere nazionale, è evidente che lo Stato deve avere un'arma per obbligare questi Comuni ad accettare. Egregi colleghi, voi vi lamentate dei passivi dei bilanci comunali, ma vi debbo dire che molti impegni assunti dai Comuni non sono stati mantenuti, per cui molte somme stanziare sono rimaste giacenti senza utilizzazione.

Dunque, se lo Stato non ha un'arma in mano, non si fanno le autostrade.

PORCELLINI. È per la carenza degli uffici del Genio civile.

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. No, dei Comuni che non hanno i mutui.

In definitiva, quando m'impegno a dare la preferenza agli enti pubblici o consorzi, oppure ad enti che appartengano all'I.R.I., con ciò ho dato la massima garanzia che la speculazione privata non ci sarà. Sarei lieto che l'A.N.A.S. potesse fare tutto, e se la legge non dovesse essere approvata le autostrade saranno fatte dall'A.N.A.S. Ma allora in quanti anni le faremo? Non lo so. L'A.N.A.S. è attrezzata magnificamente per fare queste autostrade, ma è anche oberata di lavori. Voi dimenticate che ogni qualvolta si costruisce un'autostrada aumenta il lavoro di manutenzione dell'A.N.A.S.

Ora, se immetto nell'A.N.A.S. degli altri tecnici per fare le autostrade, creiamo una nuova burocrazia, ed io sono contrario ad ogni eccesso di burocrazia. Per avere via libera nelle trattative con i Comuni e con gli altri enti ho trovato quella formula che mi dà l'autorizzazione di trattare a contratto. L'A.N.A.S. comunque per me rimane una garanzia e se per mezzo delle obbligazioni dell'A.N.A.S. che il prossimo anno lanceremo il Paese ci darà i denari che ci occorrono, state sicuri che l'A.N.A.S. farà il possibile.

Ho imparato da un maestro, Giovanni Giolitti, che un Ministro non deve mai legarsi le mani...

PASQUALI. Ma siamo noi legislatori che dobbiamo legarvi le mani!

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. Il legislatore dà dei limiti al Ministro ed i limiti

sono nella preferenza, ma mai legare le mani al Ministro, perchè il Potere esecutivo ne risponde sempre di fronte al Parlamento.

Onorevoli colleghi, se domani il mio successore concedesse, per favorire un ente privato, un'autostrada, sicuramente ci sarebbero parecchie interpellanze presentate da parlamentari al riguardo.

PASQUALI. Le evitiamo con la legge!

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. No, voi volete evitare le autostrade!

Io accetto la formula della preferenza, ma non posso accettare quella della esclusività, che va a tutto danno delle autostrade stesse.

PRESIDENTE, *relatore*. Non facendosi altre osservazioni, metto ai voti l'emendamento aggiuntivo del senatore Cappellini, modificato secondo la proposta del senatore Pasquali. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(Dopo prova e controprova, non è approvato).

Segue un altro emendamento aggiuntivo presentato dai senatori Busoni e Porcellini. Ne do lettura: « Nelle concessioni per la costruzione e l'esercizio delle autostrade sarà data la preferenza agli enti pubblici o a consorzi o società da essi costituiti o di cui facciano parte in modo prevalente ».

Mi sembra che l'onorevole Ministro propone di estendere tale disposizione anche alle società o agli enti con partecipazione statale.

BUSONI. Allora si torna al punto di partenza: introduciamo il cavallo di Troia nella legge!

PRESIDENTE, *relatore*. Come relatore, propongo un emendamento aggiuntivo all'emendamento del senatore Busoni: « e alle società o agli enti con prevalente partecipazione statale ».

PORCELLINI. Vorrei far presente che nel nostro emendamento vi è la clausola che debba trattarsi di consorzi o società di cui le Province e i Comuni « facciano parte in modo prevalente ». Può infatti avvenire il caso che

si mettano d'accordo soltanto due o tre Province e che la società sia formata sulla base di un capitale privato; invece, ove le Province e i Comuni siano in assoluta maggioranza, vi è per noi la garanzia come se si trattasse di enti pubblici.

CAPPELLINI. La mia dichiarazione di voto è questa: essendo stato respinto il mio emendamento, non mi sento di approvare quello che ci si propone ora, ma neanche di osteggiarlo, per cui dichiaro che noi ci asteniamo dal voto.

CERABONA. Dichiaro di votare favorevolmente all'emendamento in esame.

ROLLALANZA. Proporrei di modificare l'aggiunta dell'onorevole Presidente all'emendamento dei senatori Busoni e Porcellini, facendo riferimento all'I.R.I., anzichè « alle società o agli Enti con partecipazione statale ».

BUSONI. Su questo potremmo essere d'accordo.

PRESIDENTE, *relatore*. Preferirei allora dire: « società con prevalente partecipazione statale ».

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. Vorrei conoscere esattamente, prima di accettare la modifica proposta, quali sono le società nelle quali è prevalente la partecipazione statale; non posso accettare che si leghi il mio

nome ad un emendamento che può compromettere tutto. Prego pertanto la Commissione di voler rinviare l'esame del provvedimento alla prossima seduta.

BUSONI. Si tratta di una questione importante, ed è bene che venga fatta pacatamente, perchè potrebbe portare anche al rinvio in Aula del disegno di legge.

ROMITA, *Ministro dei lavori pubblici*. Fate quello che volete; io discuto pacatamente, io penso esclusivamente all'interesse delle autostrade. E, poichè non so quali sono le società con prevalente partecipazione statale, e non vorrei introdurre, mediante tale emendamento, società che non ritengo idonee (lo dico onestamente, da Ministro che ha un senso di responsabilità), sospendiamo la discussione, perchè possa rendermi conto della portata della norma che si intende approvare.

PRESIDENTE, *relatore*. Se non si fanno osservazioni, il seguito dell'esame del disegno di legge, ed in particolare di questo emendamento, si intende rinviato alla prossima seduta.

(Così resta stabilito).

La seduta termina alle ore 13,30.

Dott. MARIO CARONI

Direttore dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari.