

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori LORENZI, SPERONI, BRIGNONE, PREIONI, SARACCO, TAPPARO, VALLETTA, MORANDO, LARIZZA, MANZI, MIGONE, AVOGADRO, ANTOLINI, MANFROI, PERUZZOTTI, BIANCO, GNUTTI, AMORENA, LAGO, GASPERINI, JACCHIA, COLLA, ROSSI, TIRELLI, MANIERI, WILDE, DE CORATO, MANARA, MORO, VISENTIN, CECCATO, THALER AUSSERHOFER, GRILLO e DOLAZZA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 MAGGIO 1996

Contributo dello Stato per l'attuazione della legge 12 agosto 1982, n. 531, e l'adeguamento dell'autostrada Torino-Savona (A6) al Nuovo codice della strada

INDICE

1. La storia	<i>Pag.</i>	3
1.1 La legge n. 531 del 1982	»	3
2. Il raddoppio	»	4
2.1 A dieci anni dalla legge n. 531	»	4
2.2 Fine 1992	»	4
2.3 Agosto 1995	»	4
3. Previsioni	»	4
3.1 Opere in esecuzione nel triennio 1996-98	»	4
3.2 Completamento del raddoppio	»	5
4. Problemi di urgente soluzione	»	5
4.1 Adeguamento al Codice della strada	»	5
4.2 Rapporti con l'Ente concedente	»	6
5. Gli otto <i>record</i> della Torino-Savona	»	6
5.1 Esiguità dei finanziamenti	»	6
5.2 Lentezza dei lavori	»	6
5.3 Economicità dei lavori	»	6
5.4 Mortalità	»	7
5.5 Autostrada «a singhiozzo»	»	7
5.6 Lentezza del flusso veicolare	»	7
5.7 Autostrada/territorio	»	7
5.8 <i>Slalom</i> burocratici	»	7
Allegato 1	»	9
Allegato 2	»	10
Allegato 3	»	11
Allegato 4	»	12
Allegato 5	»	13
Disegno di legge	»	14

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge è già stato presentato nella XII legislatura il 18 ottobre 1995 (atto Senato n. 2202). In fase di esame del disegno di legge finanziaria 1996, è stato approvato dal Senato e quindi da tutto il Parlamento un'emendamento alla Tab.B perfettamente equivalente al presente disegno di legge, a copertura dei costi necessari al completamento del raddoppio dell'autostrada A6, Torino-Savona. Serve ora il provvedimento legislativo di spesa, per il completamento della storia dell'autostrada Torino-Savona, che per ora è ancora la storia della «autostrada che non c'è».

1. STORIA

Il primo tratto della A6 Ceva-Savona venne aperto nel gennaio del 1960.

Poi fu la volta della sezione tra Fossano e Ceva, inaugurata nel 1965.

Il completamento del tracciato, lungo 126 chilometri, arrivò nel 1970.

E, fin da subito, si dovette iniziare a pensare ad un progetto di raddoppio.

La miopia (o gli interessi) di politici e progettisti aveva fatto nascere un'autostrada con una sola carreggiata a tre corsie, una per ciascun senso di marcia e una centrale a disposizione del sorpasso alternato. Va notato come la larghezza della carreggiata (soli 10,5 mt.) non avesse consentito (né allora né oggi) l'installazione di alcuna barriera di separazione fisica fra le opposte correnti di traffico.

Negli anni '70, dunque, si pose mano al raddoppio quanto meno delle tratte iniziali dell'autostrada: complessivi 30 chilometri tra Torino e la barriera di Carmagnola, e tra Savona e la barriera di Altare.

Ma i 96 chilometri a carreggiata unica (il 76,2 per cento del tracciato) con doppio

senso di marcia su corsie non protette iniziarono a mietere vittime.

«210 morti, 2.000 feriti, 2.500 incidenti stradali costituiscono il tragico bilancio dei pochi anni di esercizio dell'autostrada Torino-Savona - denunciarono una decina di deputati, fin dal dicembre del 1979, nel presentare una proposta di legge per il raddoppio - per questa autostrada, definita ormai trappola della morte, si impongono urgenti provvedimenti».

A quei tempi i transiti giornalieri variavano da 5.000 a 12.000. Oggi sono calcolati da 30.000 a 40.000.

1.1 *La legge n. 531 del 1982*

Agli inizi degli anni '80, quando la FIAT decise di lasciare il settore delle autostrade, la Torino-Savona fu trasferita al gruppo Autostrade (IRI) in forza della legge n. 531 (meglio nota come «Piano decennale della Grande Viabilità»): il 99 per cento delle azioni passarono alla società Autostrade S.p.a (che gestisce circa il 50 per cento della rete italiana) mentre la simbolica quota dell'1 per cento venne detenuta dalla città di Torino.

La stessa legge n. 531 del 1982 fissò come finalità precipua e sostanziale (articolo 11) l'integrale raddoppio dell'autostrada A6 (già allora nota come autostrada della morte) ed il miglioramento delle sue condizioni di sicurezza, intervento per il quale venne previsto un sostanziale apporto di contributo dello Stato (921 miliardi su di un costo allora stimato in 1.276 miliardi).

Purtroppo alla legge dello Stato non seguirono le previste assegnazioni.

Nel primo stralcio triennale ANAS 1985-1987, attuativo del Piano decennale,

fu stanziato, a favore del raddoppio dell'A6, un contributo di soli 100 miliardi di lire: miliardi sufficienti in minima parte a coprire i fabbisogni economici dei primi lotti di raddoppio, posti in cantiere a partire al 1989 ed il cui costo fu per la maggior parte supportato dall'azionista Autostrade S.p.a. Per ottenere parte dei finanziamenti previsti dalla legge n. 531 del 1982, occorre attendere la fine del 1993: solo allora, sulla spinta dell'opinione pubblica (rappresentata anche da un comitato degli utenti che raccolse 20.000 firme), dell'exasperazione generale per il verificarsi di numerosi incidenti mortali (la cui frequenza supera quella di ogni altra autostrada italiana) e con il supporto della classe politica locale vennero stanziate ulteriori aliquote di contributo:

200 miliardi assegnati con la legge n. 493 del 1993 (stralcio triennale 1991-93 del Piano decennale per la grande viabilità) da attribuirsi agli interventi di adeguamento dell'Autostrada Torino-Savona per motivi di sicurezza e di pubblica incolumità;

108 miliardi assegnati ai sensi dell'accordo di programma Stato-regione Liguria (storno dei fondi - 300 miliardi - assegnati alla regione Liguria, in occasione di «Colombo '92» per la mai realizzata Voltri-Rivarolo).

Dunque, a fine 1993, soltanto 408 miliardi risultarono effettivamente disponibili sui 921 stanziati con la legge n. 531 del 1982

2. IL RADDOPPIO

Inutile sottolineare quanto l'andamento dei lavori di raddoppio abbia pesantemente subito le nefaste conseguenze dei mancati finanziamenti.

2.1 A 10 anni dalla legge n. 531 del 1982

A gennaio '92 i chilometri di A6 raddoppiati restano i 30 preesistenti: 14 tra Torino e Carmagnola, più 16 tra Altare e Savona. Per i lavori di adeguamento e manutenzione

si sono spesi 174 miliardi, di cui 80 a carico dello Stato e 93 a carico della società Autostrade.

L'incidentalità e la mortalità restano altissime. La pericolosità del tracciato scoraggia i transiti. Il bilancio '92 della società Autostrada Torino-Savona si chiude con un disavanzo di 1,5 miliardi.

2.2 Fine 1992

Occorre attendere l'autunno del '92 per vedere le prime opere di raddoppio.

Si tratta dei circa 17 chilometri del lotto 1 Carmagnola-Rio Colorè: 3 chilometri di raccordo, costruiti *ex novo*, tra la barriera di Carmagnola e la pista FIAT, più 14 chilometri della pista FIAT fino a Rio Colorè.

La spesa complessivamente sostenuta fino ad oggi (comprensiva dell'avvio dei lotti 16bis-19 Altare/Montecola) è di 277 miliardi: 177 a carico della Società e 100 miliardi (gli unici al momento stanziati) a carico dello Stato.

Da notare che la velocità dei veicoli, anche sulla nuova tratta, è per il momento soggetta al limite di 90 chilometri orari a causa del fondo stradale giudicato non idoneo.

2.3 Agosto 1995

Nel triennio 1992-1995 sono eseguite e poste in esercizio alcune tratte di raddoppio:

Altare-Montecala (dicembre 1993: 10 chilometri costituenti i lotti 16bis, 17, 18 e 19);

Rio Colorè-Marene (agosto 1995: 3 chilometri costituenti la prima *tranche* del lotto 2);

Priero-Rivere (agosto 1995: 10 chilometri costituenti i lotti 10, 11 e 12).

I chilometri raddoppiati e percorribili sono 70 su 126 (55,5 per cento dell'intera autostrada).

La spesa complessivamente sostenuta è di 442 miliardi, di cui 223 a carico della Società, 219 a carico dello Stato.

3. PREVISIONI

La garanzia dei fondi ad oggi assegnati dallo Stato (408 miliardi), ha consentito la messa in cantiere di ulteriori tratte di raddoppio.

3.1 *Opere in esecuzione nel triennio 1996-1998*

La Società prevede di potere terminare per l'anno 1998:

Marene-Stura (9 Km., lotto 2);
Ceva-Lesegno (10 Km., lotto 8-8bis-9);

Gay di Monti-Lesegno (lotto 7) e Priero-Ceva (lotto 9) per complessivi 9 chilometri;

lotti attualmente in costruzione.

I chilometri raddoppiati salirebbero a 98 (77,77% del tracciato); la spesa complessivamente sostenuta a 732 miliardi, di cui 283 a carico della Società e 449 a carico dello Stato (di questi, come si è visto, solo 408 sono ad oggi assegnati, cioè: - 41 miliardi).

3.2 *Completamento del raddoppio*

Sono ad oggi sprovvisti di finanziamento i lavori per il raddoppio delle tratte:

Stura-Gay di Monti (lotti 3-4-5-6) per complessivi 22 chilometri;

Rivere-Montecala (lotti 13-14-15-16) per complessivi 6 chilometri (attraversamento di Millesimo).

Si tratta di 28 chilometri complessivi (il 22,22% circa dell'intera autostrada), per una spesa di 498 miliardi di cui 111 a carico della Società, 387 a carico dello Stato (quota alla quale vanno a sommarsi i 41 miliardi ad oggi mancanti per le tratte in

corso d'opera, per un totale di 428 miliardi).

A raddoppio ultimato la spesa complessiva (1230 miliardi) verrebbe così ripartita: 394 a carico della Società (32%), 836 a carico dello Stato (68%).

Lo stanziamento da parte dello Stato dei residui 428 miliardi (fondi la cui disponibilità è stata più volte promessa dalle autorità di Governo, ma per i quali non vi sono affatto concrete garanzie) si pone dunque come imprescindibile e urgente a che, realisticamente si possa ipotizzare per l'anno 2000 l'ultimazione del raddoppio della Torino-Savona.

4. PROBLEMI DI URGENTE SOLUZIONE

4.1 *Adeguamento al codice della strada*

Varato il 30 aprile 1992, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 114 del 18 maggio 1992, ed entrato in vigore dal 1 gennaio 1993, il Nuovo codice della strada (articolo 2, comma 3, lettera A) recita: «Autostrada: strada extraurbana o urbana a carreggiate indipendenti o separate da spartitraffico invalicabile, ciascuna con almeno due corsie di marcia, eventuale banchina pavimentata a sinistra e corsia o banchina pavimentata a destra, priva di intersezioni a raso e di accessi privati, dotata di recinzione e di sistemi di assistenza all'utente lungo l'intero tracciato, riservata alla circolazione di talune categorie di veicoli a motore e contraddistinta da appositi segnali di inizio e fine. Deve essere attrezzata con apposite aree di servizio ed aree di parcheggio, entrambe con accessi dotati di corsie di decelerazione e accelerazione».

Lo stesso Codice fissò in due anni il periodo di tempo necessario per l'emanazione dei criteri per la classificazione delle strade esistenti, e in un anno ulteriore il periodo per la classificazione stessa.

A partire dal 1° gennaio 1996, dunque, anche la Torino-Savona dovrebbe, per continuare a definirsi «autostrada», adeguarsi ai parametri fissati dal Nuovo codice. Ciò che risulterà assolutamente impossibile.

La Società concessionaria dell'A6 fin dal 1992, assillata dalla mancata erogazione dei finanziamenti dello Stato, aveva predisposto e presentato all'ANAS un progetto di parziale adeguamento dell'autostrada.

In sintesi, detto «Progetto sicurezza» prevedeva (in funzione dei finanziamenti previsti per soli 200 miliardi) per la tratta non raddoppiabile (da Stura a Priero: 40 chilometri su 126) «lavori di adeguamento propedeutici al raddoppio» consistenti nell'allargamento di 6,95 mt. delle zone in trincea o in rilevato in modo da realizzare due corsie da 3,50 mt. per senso di marcia, più banchine da 75 cm. e spartitraffico costituito da un manufatto di cemento monofilare (cosiddetto *New-Jersey*) rinforzato con barriere *Diwidag*. Un tipo di sistemazione possibile, in ogni caso, soltanto per circa i 3/4 della tratta in questione (30 chilometri su 40), essendo la restante parte costituita da 14 viadotti e una galleria (10 chilometri).

Per questi 10 chilometri in viadotto, l'unico intervento previsto fu la posa di *New-Jersey* in posizione centrale e laterale, ottenendo così una corsia «protetta» per ogni direzione di marcia e, dunque, mantenendo in imbocco e uscita dei 14 viadotti le ben note e pericolose strozzature dovute alla riduzione delle due corsie a una.

Pure esaminato favorevolmente dall'ANAS (il 19 novembre 1992, voto n. 1169), il «Progetto sicurezza» incontrò la più vivace opposizione da parte dell'opinione pubblica che lo definì, di volta in volta mini raddoppio, finto raddoppio, raddoppio a metà, sdoppiamento e rifiutò di credere che,

a dieci anni dalla legge n. 531, il tanto atteso raddoppio potesse risolversi in una beffa.

La stessa Società concessionaria mutò via via denominazione da «Progetto sicurezza» a «Sdoppiamento dell'attuale sede» e ad «Ampliamento». Solo nell'agosto del 1993; l'ANAS si risolse ad abbandonare l'ipotesi di un progetto di finto adeguamento al codice della strada.

L'anno 1993 fu, al riguardo memorabile: raccolte di firme, incontri a livello politico-amministrativo, vertici romani con il Governo e i responsabili della Società concessionaria della Torino-Savona, interrogazioni parlamentari riuscirono a seppellire definitivamente l'idea di risolvere il problema del raddoppio con un'ipotesi di sdoppiamento.

4.2 *Rapporti con l'Ente concedente*

L'evoluzione degli accessi concessionali inizia con l'articolo 11 della legge n. 498 del 1992, la conseguente delibera del CIPE del settembre 1993 e l'articolo 10 della legge n. 537 del 1993: la ridefinizione dei contenuti e delle finalità degli strumenti concessionali va verso un palese rafforzamento del ruolo imprenditoriale delle società concessionarie.

È stato abbandonato il vecchio regime della devoluzione del canone (previsto dalla legge n. 287 del 1971) per passare al canone annuo in misura percentuale fissa. Con l'accentuazione del connotato privatistico volto ad incrementare nelle concessionarie il rischio imprenditoriale, si è esplicitato che il venir meno della prevalenza pubblica nel capitale fa cessare la garanzia dello Stato e, quindi, con il rinnovo delle concessioni (2018) dovrà essere definita la natura privata delle società autostradali nonchè l'esclusione della garanzia dello Stato per la contrazione di nuovi mutui.

Lo stesso ente concedente (società Autostrade) ha subito profondi mutamenti nor-

mativi. Con il decreto legislativo 26 febbraio 1994 è stata disposta la costituzione dell'Ente nazionale per le strade, con natura giuridica di ente pubblico economico.

Quanto ad una precisa identificazione della controparte concedente, lo scenario è divenuto recentemente più incerto poichè il decreto-legge n. 649 del 25 novembre 1994 ha trasferito talune funzioni in campo autostradale dall'appena istituito Ente nazionale per le strade all'istituenda Direzione generale della viabilità e mobilità urbana ed extraurbana, presso il Ministero dei lavori pubblici.

5. GLI OTTO *RECORD* DELLA TORINO-SAVONA

5.1 *Esiguità dei finanziamenti*

Secondo la legge n. 531 del 1982 avrebbero dovuto essere stanziati per il raddoppio della autostrada 921 miliardi in 10 anni, ossia 92,1 miliardi all'anno.

Dal 1982 ad agosto 1995 sono stati stanziati per il raddoppio - in 13 anni e non senza enormi difficoltà per aggirare supposte carenze finanziarie - solo 408 miliardi. In pratica 31,4 miliardi all'anno, ossia un terzo di quanto promesso.

5.2 *Lentezza dei lavori*

Dal varo della legge n. 531 (Piano decennale grande viabilità), nel 1982, all'agosto del 1995 (consegna degli ultimi 2 tratti di raddoppio) i chilometri di autostrada realizzati sono stati 70 (55,5 per cento dell'intero raddoppio). In media, dunque, sono stati realizzati 5,4 chilometri di autostrada all'anno, anzichè i 12,6 previsti.

5.3 *Economicità dei lavori*

Un'inchiesta della magistratura torinese, nei primi mesi del 1993, ha appurato che l'Autostrada del Frejus è costata 40 miliardi a chilometri.

L'intero raddoppio dell'A6, secondo le previsioni della legge n. 531, costerebbe 1.230 miliardi per 126 chilometri (9,8 mi-

liardi per chilometri). Dunque, sarebbero stati sufficienti le cifre stanziare per 30 chilometri di Autofrejus per raddoppiare tutti i 126 chilometri della Torino Savona...

5.4 *Mortalità*

Ben 162 sono stati gli incidenti registrati nel 1994 (195 nel '93), con 146 feriti (128 nel '93) e 16 morti (solo 7 nel '93).

Se il numero degli incidenti tende a diminuire, il bilancio in termini di gravità degli stessi fa invece registrare un preoccupante incremento rispetto al '93 (+7 per cento il tasso dei feriti e +9 per cento il tasso dei decessi).

L'autostrada Torino-Savona resta oggettivamente pericolosa non tanto per il numero degli incidenti, quanto per la gravità delle loro conseguenze.

«Sicuramente uno degli elementi che maggiormente determina il numero di infortuni con esiti mortali è la particolare struttura dell'autostrada (circa 56 chilometri a carreggiata unica larga 10,5 mt a tre corsie, una per ciascun senso di marcia e una per il sorpasso alternato, senza alcuna barriera di separazione fisica per gli opposti flussi di traffico) dove potenzialmente ogni incidente può generare urti frontali o frontolaterali con pesanti conseguenze per le persone coinvolte».

5.5 *Autostrada «a singhiozzo»*

La Torino-Savona è oggi l'unica autostrada in Italia che presenta ancora 56 chilometri di carreggiata singola a tre corsie (non separate da barriere fisiche di protezione): circa il 44 per cento del tracciato non può (a norma del Nuovo codice della strada) essere definito autostrada.

Per contro i pedaggi per gli utenti sono equiparati a quelli in vigore su ogni altra «vera» autostrada italiana, anzichè essere equiparati al servizio realmente prestato da un'arteria che, in considerazione della discontinuità, si potrebbe definire «autostrada a singhiozzo».

5.6 *Lentezza del flusso veicolare*

Nel 1992 (a dieci anni dalla legge n. 531), per motivi di sicurezza, è stato imposto il limite di 90 chilometri orari per i 51 chilometri non raddoppiati da Marene a Ceva, il limite di 70 chilometri orari sui 26 chilometri da Ceva ad Altare (tratto montano non raddoppiato) e il limite dei 90 chilometri orari per i 16 chilometri tra Altare e Savona (raddoppiati ma aventi fondo d'asfalto giudicato non idoneo). Solo 33 chilometri (Torino-Marene: tratta raddoppiata) su 126 erano assoggettati al limite in vigore su ogni altra autostrada. Ad oggi il limite di velocità «da strada statale» resta in vigore su tutte le tratte non raddoppiate.

5.7 *Autostrada/territorio*

Sul territorio nazionale si hanno circa 12.500 chilometri di carreggiata autostradale: rapportati alla superficie dell'Italia (301.277 chilometri quadrati) ne deriva una media di 4,1 chilometri di autostrada per ogni 100 chilometri quadrati.

Sul territorio della provincia di Cuneo si hanno circa 63 chilometri di carreggiata autostradale: rapportati alla superficie della provincia (6903 chilometri quadrati) danno una media di 0,9 chilometri di autostrada

per ogni 100 chilometri quadrati: una media quasi 5 volte inferiore alla media nazionale.

5.8 *Slalom burocratici*

Per ottenere l'effettivo stanziamento dei 408 miliardi (sui 921 finanziati dalla legge n. 531 del 1982) ad oggi erogati si è dovuto ricorrere a veri e propri *slalom* per tentare di profittare di volta in volta dei fondi stanziati per «Colombo '92» e relativi storni di fondi (cfr. la Voltri-Rivarolo), maxi decreti sull'occupazione (gli ultimi 200 miliardi), eccetera.

Una corsa ad ostacoli che ha visto impegnati i politici locali in una vera e propria battaglia a suon di interrogazioni, interpellanze, proposte di legge e, per contro, i vari Ministri, funzionari ANAS e rappresentanti della società Autostrade in una sequela di funamboliche promesse e assicurazioni di volta in volta non mantenute.

Il ritorno, a livello di *mass media* e opinione pubblica, è stato un vero valzer di cifre, un frastornante balletto di miliardi finanziati ma non stanziati, erogati ma non certi, garantiti ma... senza garanzie.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È concesso alla società Autostrada Torino-Savona S.p.a. un contributo statale di lire 40 miliardi per dieci anni, dal 1996 al 2005, finalizzato all'ammortamento dei mutui che la Società stessa vorrà contrarre per finanziare la costruzione della seconda carreggiata della autostrada (A6) Torino-Savona.

Art. 2.

1. All'onere di cui all'articolo 1 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1996-1998, al capitolo 9001 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno 1996, all'uopo utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dei lavori pubblici.

