

La via del benessere

STORIA DELLA SUPERSTRADA E45

Marco Adorni



itinerario E45 (Varsavia-Roma¹) nasce nel grembo della Convenzione di Ginevra del 16 settembre 1950, in occasione dell'approvazione di una rete di grandi strade internazionali concepita per rafforzare i legami e gli scambi tra i paesi europei. Il completamento della sua

realizzazione in superstrada avvenne solo nel 1996. Già da questi

scarni dati cronologici si recepisce il senso di una vicenda paradossale e ricca di ambiguità, i cui principali protagonisti furono le popolazioni dei territori interessati e il loro maggiore antagonista cioè la classe dirigente del paese.

Lo scenario sul quale si gioca questo lungo confronto società/istituzioni è l'Umbria, ovvero una regione già esclusa dalle principali vie di comunicazioni ferroviarie nazionali che, mentre osserva il rapido moltiplicarsi di arterie autostradali nel resto del paese – grazie a faraonici *Piani* (1952-61) destinati a incidere in maniera profonda e duratura sull'ineguale sviluppo delle comunicazioni² – si trova a subire nuovi e rimarchevoli processi d'impoverimento.

Tutto cominciò con l'approvazione del *Piano Romita* (1955) che prevedeva, nel tratto Firenze-Roma dell'Autostrada del Sole, un percorso che ignorava quasi totalmente l'Umbria e rappresentava una potenziale minaccia alla realizzazione della superstrada E45, cui correva parallelo³. I primi a muoversi ufficialmente per mutarne i contenuti furono le forze economiche.

¹ Passando per Vienna, Venezia, Ravenna, Bologna, Cesena, Perugia e Orte.

² Il *Piano Aldisio* (1952), il *Piano Romita* (1955) e il *Piano Zaccagnini* (1961), con la loro stolidità faraonica e pochezza strategica, sembrano accreditare la tesi di un'alleanza ideologica e materiale tra i grandi gruppi privati e la classe politica democristiana.

³ Il *Piano Romita*, nel tratto Firenze-Roma, seguiva infatti il «percorso delle valli», ovvero il progetto ufficiale, redatto da Aimone Jelmoni nel 1951 per conto della Sisi (Società iniziative stradali italiane). Esso lasciava Firenze verso Greve e Radda, puntava su Chiusi e su Orvieto, lasciando sulla destra Viterbo e, attraverso Magliano Sabino e Passo Corese, raggiungeva Roma.

Nel 1956, Bruno Buitoni e Carlo Farina fondarono la Saic (Società autostrada Italia centrale), che preparò un progetto di «variante umbro-sabina» basato su un tragitto autostradale più spostato a oriente, e quindi capace d'inverare 115 chilometri d'itinerario E45⁴. La proposta era molto acuta. Data per scontata la volontà del governo di realizzare l'imponente opera dell'Autosole, si cercava di mediarne gli effetti concorrenziali sulla superstrada attraverso una sua (ancorché parziale) identificazione con l'A1.

Il progetto viene immediatamente sposato dal nuovo Comitato interregionale per il tracciato umbro-sabino⁵ che, tra il settembre 1956 e il maggio 1957, organizza una serie di incontri sulla «variante» quale soluzione nazionale, mentre si moltiplicano le iniziative di studio e i convegni sull'arretramento della regione ad opera dell'Associazione per lo sviluppo economico dell'Umbria⁶.

L'elaborazione intellettuale e politica che viene a maturare nel corso di questi convegni porta gradualmente all'istituzione di un nesso tra E45 e programmazione regionale. La realizzazione della superstrada, si sostenne enfaticamente, avrebbe permesso il riequilibrio sociale ed economico fra nord e sud, città e campagna, montagna e pianura. Essa avrebbe infine ribaltato le sorti di una regione isolata dal resto del paese e ignorata nella sua identità di crocevia di primaria importanza tra i sistemi urbani del nord e quelli del sud, invertendo le condizioni della sua subordinazione al profitto delle aree dominanti settentrionali⁷. Ma l'E45 era effettivamente concepita per il perseguimento di questi lodevoli obiettivi? Intanto, il fatto stesso che li si agitasse provocava la mobilitazione. La chiusura del cerchio del movimento ideale e reale messo in moto dalle forze umbre arrivò infatti con lo sciopero generale regionale, indetto da Cgil, Cisl e Uil il 21 ottobre 1959, a cui parteciparono tutti i lavoratori dipendenti e i mezzadri dell'Umbria, e in cui la protesta per la grave crisi economica non era disgiunta dalla richiesta dell'E45.

La difficile situazione umbra e le ragioni della protesta divennero oggetto di un dibattito parlamentare (11-17 febbraio 1960), al cui termine si approvò un ordine del giorno che ignorò uno dei temi centrali della programmazione: l'istituzione dell'ente regione⁸. Era evidente il significato non solo politico di tale silenzio, ma il Comitato interregionale non si

⁴ Cfr. Saic, *L'Autostrada del Sole asse maestro della viabilità peninsulare secondo il progetto umbro-sabino*, Edizioni Saic, 1958, p. 18.

⁵ Formato da pubbliche amministrazioni, enti, associazioni, parlamentari, rappresentanti ed esponenti delle categorie economiche e del mondo automobilistico dell'Umbria, della Romagna e del Veneto.

⁶ Costituita, nel 1956, dalle Camere di commercio di Perugia e Terni.

⁷ Cfr. Alberto Grohmann, *Caratteri ed equilibri tra centralità e marginalità* in *Storia d'Italia. Le regioni. Umbria*, Einaudi, 1989, p. 22.

⁸ Cfr. Enrico Mantovani, *L'Umbria e la programmazione regionale* in *Storia d'Italia. Le regioni. Umbria*, cit., p. 796.

volle dare per vinto continuando la sua lotta con l'organizzazione, a Perugia, il 20 novembre 1960, di un'importante manifestazione cui parteciparono più di duemila persone e notevole rappresentanza istituzionale⁹. La stampa la definì un'assise popolare che parlava a nome di «ben 12 milioni di italiani»¹⁰.

Ebbe quindi luogo un secondo sciopero generale regionale umbro, della durata di un'ora per il 14 dicembre 1960 sugli stessi temi (isolamento ed E45)¹¹. Ma il 18 gennaio 1961, il consiglio di amministrazione dell'Anas scelse il «percorso delle valli».

Alla decisione dell'Anas seguì un piano per le vie di comunicazioni umbre, le *contropartite*, in cui venne ribadita come prioritaria la realizzazione dell'E45; se non che, a smentire gli impegni «solennemente presi» furono i fatti: nel giro di qualche anno (4 ottobre 1964) il tratto autostradale Firenze-Roma venne inaugurato, mentre i lavori per l'E45 dovevano ancora cominciare.

La sensazione che la volontà del governo fosse di indirizzare le correnti del traffico regionale verso l'Autosole, ridimensionando l'E45 a via di comunicazione locale, fu condivisa da gran parte degli umbri che cominciarono a dividersi sull'ammodernamento o la realizzazione ex novo di strade e raccordi autostradali.

Se i governi degli anni sessanta poterono giustificare la lentezza dei lavori per l'E45 con i problemi di natura finanziaria che gravavano sull'Anas, divenne sempre più evidente che finché gli stessi umbri non avessero trovato un'unità d'intenti sui temi infrastrutturali ben difficilmente avrebbero potuto ottenere dall'Anas il minimo di realizzazioni necessarie, secondo loro, per garantire alla regione un futuro migliore. Infatti, mentre le forze politiche locali, anche grazie all'esperienza della programmazione regionale portata avanti all'interno del Centro per il piano di sviluppo economico, trovarono una sostanziale unità sulle questioni economiche regionali, erano frequenti gli scambi di accuse fra parlamentari e amministratori locali quando, per esempio, il tema era l'itinerario occidentale dell'E45 o l'ammodernamento della Flaminia ad esso alternativo.

Intenti a contrattare con i singoli apparati dello stato il proprio *particolare* e a sabotare le azioni di convergenza, anche extra-regionale, sul tema delle comunicazioni, gli umbri persero forza contrattuale. Per la stessa ragione, il convegno interregionale sull'E45 del 19 marzo 1964 a Città di Castello¹², che ebbe l'indubbio merito di ribadire una convinta (e

⁹ Oltre all'appoggio del Comune di Terni, di Tambroni e dei ministri Tupini, Spataro e Medici, nonché dei sottosegretari Delle Fave e Tozzi-Condivi, vi convengono, infatti, i rappresentanti politici ed economici di 26 province italiane. Cfr. *Il Comitato per l'Autostrada del Sole difende il tracciato umbro-sabino*, «Il Messaggero», 28 novembre 1960.

¹⁰ *Delegati di 26 province a Perugia al convegno sull'Autostrada del Sole*, «Il Messaggero», 21 novembre 1960.

¹¹ Cfr. *Uno sciopero in Umbria per l'Autostrada del Sole*, «Il Messaggero», 12 dicembre 1960.

¹² Il convegno vedeva la partecipazione di parlamentari, amministratori provinciali e comunali, dirigenti dei Provveditorati alle opere pubbliche e dell'Anas, delle camere di commercio, enti provinciali del turismo e automobil club laziali, umbri, romagnoli, emiliani e veneti.

pressoché unanime) fiducia verso la programmazione e l'opportunità d'inserirvi la lotta per la superstrada¹³, finì per disperdersi nei continui contrasti tra Dc e maggioranze locali social-comuniste¹⁴.

Anche per superare la frammentazione e i contrasti politici regionali – che ormai, a torto o a ragione, erano considerati come le cause principali del rallentamento dei lavori per l'E45 – venne costituito un Comitato umbro per i raccordi autostradali e l'E45¹⁵, a guida democristiana.

Il nuovo organo, il 6 maggio 1965, indisse a Roma un convegno con lo scopo di rilanciare l'E45 all'interno del più ampio movimento prodotto dalla crisi economica regionale, che nel frattempo aveva promosso mozioni parlamentari, organizzato convegni sindacali a carattere interregionale, un altro sciopero generale regionale (22 giugno 1965) e un secondo dibattito parlamentare sui problemi umbri e l'E45 (17 gennaio 1966) il cui unico risultato concreto fu quello di assicurarsi dal ministro del Bilancio, Giovanni Pieraccini, lo stanziamento per realizzare i valichi di Monte Coronaro e Verghereto, realizzati i quali si riteneva che il più fosse fatto.

A partire dalla seconda metà degli anni sessanta, la lotta per l'E45 cominciò a perdere d'intensità, in primo luogo perché i finanziamenti elargiti dallo stato permisero la realizzazione di diversi tratti della superstrada, soddisfacendo parte delle esigenze delle città economicamente più forti. In linea con la medesima condotta seguita sulle politiche autostradali, cioè, anche sull'E45 a prevalere erano gli interessi materiali immediati.

Occorre infatti dire che la lotta condotta dagli umbri per l'E45, anche quando nobilitata dal mantello ideale della programmazione, non fu mai concepita all'interno di un'idea di sviluppo veramente alternativa a quella scelta in sede governativa. Sì, si era dibattuto e combattuto a lungo per una diversa infrastrutturazione del paese, ma non venne quasi mai affrontata la questione di uno sviluppo equilibrato. La verità era che anche l'E45 rispondeva ad una logica di sviluppo squilibrato, il cui paradigma si riassumeva nel concepire lo sviluppo economico non come un processo lineare di evoluzione equilibrata dei principali aggregati del sistema produttivo, bensì quale momento di rottura di un equilibrio statico di lungo periodo, in attesa della definizione di nuove condizioni di equilibrio dinamico¹⁶. Si volle in altre parole ignorare che il vero problema del sottosviluppo dell'Umbria

¹³ Fu questa la filigrana degli interventi dei relatori ai convegni del 21 marzo e del 29 agosto 1965, organizzati dal Comitato umbro-romagnolo per l'E45, ai quali partecipò una schiera nutrita di sindacati (una quarantina), dirigenti di enti economici e finanziari, tecnici e studiosi, incluso il ministro socialista ai Lavori pubblici, Giacomo Mancini.

¹⁴ La Democrazia cristiana disertava le riunioni interprovinciali umbre sull'E45 adducendo la necessità di mantenere distinte le competenze fra rappresentanza parlamentare e amministratori locali.

¹⁵ Composto da parlamentari, amministrazioni provinciali e comunali, camere di commercio e enti turistici di Perugia e Terni.

¹⁶ Sulle teorie dello sviluppo equilibrato e squilibrato cfr. Attilio Celant, Paola Morelli, *La geografia dei divari territoriali in Italia*, Sansoni, 1986, p.5.

non era tanto nell'E45 quanto nel modello di sviluppo cui si decideva di aderire. La questione non avrebbe cioè dovuto essere ridotta al *come* dotare l'industria di base di Terni e le poche altre grandi realtà industriali regionali di infrastrutture adatte al necessario collocamento nazionale e internazionale dei loro prodotti, ma al *perché*. In linea con il parziale e limitato approccio al sottosviluppo elaborato da tutta la politica regionale di allora, anche gli umbri non furono in grado di vedere (non vollero?) che l'E45 non avrebbe fatto altro che favorire la localizzazione e il rafforzamento di alcuni poli di sviluppo ad alta intensità di capitale (Perugia e Terni su tutti). Su scala minore, l'E45 avrebbe ripetuto gli stessi difetti di un'infrastrutturazione nazionale che favoriva i grandi centri urbani e le aree metropolitane settentrionali.

Del resto, se in linea teorica gli enti locali e le forze umbre avevano sposato le tesi degli specialisti che, sin dagli anni cinquanta, sostenevano la superiorità "tecnica" della superstrada rispetto all'autostrada, sia nel dare risposta alle necessità del territorio sia perché meno costosa e più flessibile sul piano costruttivo¹⁷ come abbiamo visto non si erano poi posti tante questioni di principio quando erano dovuti scendere in campo per ottenere un brandello di Autostrada del Sole proprio sull'itinerario della superstrada E45.

Le uniche voci discordanti rispetto all'E45 si levarono in ambito accademico. Durante il seminario perugino di geografia economica sulle vie di comunicazione in Umbria, del 31 maggio-1 giugno 1973, ad esempio, alcuni interventi criticarono la scelta di costruire la superstrada che, correndo prevalentemente sulla vecchia statale tiberina, rafforzava il tradizionale rapporto di dominanza della parte occidentale sul resto della regione.

L'alternativa veniva individuata nella realizzazione di un policentrismo integrato, caratterizzato da poli funzionalmente e spazialmente interconnessi, capaci d'innescare forme di crescita interdipendente fra più industrie propulsive. Per fare in modo che funzionasse la cinghia di trasmissione fra le varie iniziative sarebbe stata necessaria, al posto dell'asse verticale dell'E45, la realizzazione di anelli concentrici con assi radiali di penetrazione. La prospettiva era quella di creare una regione-città al posto dell'«erronea struttura della città-regione» che ricalca schemi di accentramento burocratico-amministrativo, inficanti la stessa validità dell'istituto regionale. In quel modo, peraltro, si sarebbe evitata la crescita delle città secondo un tipo di urbanizzazione a dito di guanto che tendeva a soffocare la stessa funzionalità della strada, favorendo, all'opposto, una diluizione degli insediamenti in un tessuto urbano più lasso e meglio rispondente alle esigenze di umanizzazione delle strutture abitative.

¹⁷ Cfr. Cesare Biffi, *La storia delle strade cammina: dalle Autostrade alle Grandi Strade*, «Le strade», luglio 1955, p. 278.

Ma queste voci rimasero inascoltate. Alla sua ultimazione, la superstrada E45 passerà attraverso i paesi – per le scarse disponibilità economiche ci si risolse per larghi tratti nell'ammodernamento della preesistente statale – e nel tratto montano verrà realizzata con pendenze assolutamente folli (i tunnel attraversano i monti praticamente quasi sulla vetta), mentre nella parte romagnola occuperà brutalmente il letto del Savio.

Agli inizi degli anni settanta, dei 272 chilometri previsti tra Ravenna e Orte, un terzo era stato eseguito a sud di Perugia (soddisfacendo le esigenze primarie di Perugia e Terni di collegamenti con Roma), un terzo appaltato o in corso di esecuzione, mentre per il terzo restante – coincidente in gran parte con il tratto romagnolo e appenninico – si doveva ancora procedere all'approvazione dei progetti e alla copertura finanziaria. La parte centrale dell'opera, proprio quella che coinvolgeva i territori più poveri, era ancora scoperta, con l'eccezione dei lavori del valico.

Non è dunque un caso che in questi anni la battaglia per la superstrada si riduca a singole mozioni di deputati umbri concernenti il quorum da destinare alla regione per le grandi vie di comunicazione, mentre sale alla ribalta l'exasperazione di Città di Castello. Spinti alla mobilitazione dalla delusione per il mancato stanziamento dei fondi necessari al suo completamento, i tifernati partecipano a, od organizzano, convegni lungo i paesi della valle del Savio, che vedono la partecipazione anche dei sindacati confederali, interessati alle ricadute occupazionali nella zona montana.

Il 28 settembre 1972, il Consiglio comunale tifernate affermò che non era più tempo di convegni. Si trattava, ormai, solo di «stabilire il metodo di lotta da parte delle popolazioni umbre, toscane ed emiliane, affinché si realizzi la strada, dato che non sembra esservi, da parte del Governo, la volontà di completarla»¹⁸. Il 10 dicembre 1972, nel centro di Città di Castello, confluirono rappresentanti di numerose forze politiche (Dc, Pci, amministratori di enti locali, rappresentanti del governo regionale e dei sindacati) e delegazioni di Umbria, Emilia-Romagna e Marche¹⁹, mentre carovane di autovetture, mezzi meccanici per l'agricoltura, autotreni, furgoni, sfilavano in corteo sulla 3 bis.

Ad esasperare gli animi, poi, giunse, a metà gennaio del 1973, la notizia che in una riunione del Consiglio di amministrazione dell'Anas, avvenuta a Roma il 22 dicembre, si era valutato positivamente un programma presentato dalla società Autostrade di potenziamento dell'A1. Per aggirare il blocco alla costruzione di nuove autostrade si era usato l'*escamotage* di definire l'intervento un mero ammodernamento quando, in realtà, di un intervento di *restyling* si poteva parlare al limite solo per il tratto Milano-Bologna – in cui era tecnicamente possibile costruire una terza corsia per senso di marcia – mentre per il re-

¹⁸ Archivio comunale di Citta' di Castello, b. Delibere consiliari, f. Comunicazioni del sindaco, 28 settembre 1972.

¹⁹ Tra cui, naturalmente, anche Zaccagnini quale presidente del Comitato interregionale per l'E45.

sto del percorso sugli Appennini si rendeva necessaria la realizzazione di un'arteria ex novo, che la società Autostrade e l'Iri avevano individuato nel tratto Forlì-Arezzo²⁰.

La protesta fu vibrante e assunse immediatamente i caratteri delle mobilitazioni dei primi anni sessanta. Tutte le forze politiche, civili ed economiche umbre si attivarono per contestare quella che veniva considerata un'ulteriore beffa per tutta la regione. La situazione sembrò poter evolvere fin quasi al punto di determinare una «seconda guerra autostradale».

Dal gennaio al settembre 1973, quando l'incontro col ministro dei Lavori pubblici, Salvatore Lauricella, diede ampia soddisfazione alle richieste umbre, si moltiplicano, a tutti i livelli, le azioni di pressione delle forze regionali, spesso associate a quelle delle altre regioni (Emilia-Romagna, Lazio, Marche e Toscana) interessate all'E45.

Le proteste ottennero l'esito voluto. Il progetto Iri venne bloccato, mentre entro la prima metà degli anni settanta i lavori ancora in esecuzione nel tratto umbro dell'E45 furono completati. Solo nel 1996 verranno invece completati gli ultimi quindici chilometri, nella valle del fiume Savio.

Che bilancio trarre? Gli umbri lottarono per la loro grande opera ai fini soprattutto di un rilancio economico e sociale della regione, in ciò incontrando ostacoli di tutti i tipi, ciò che probabilmente alla fine contribuì a renderli insensibili sia alle questioni ambientali/urbanistiche sia ai problemi di concentrazione e di *opportunity cost* che la superstrada generava sul loro stesso territorio.

L'E45 indubbiamente giocò un certo ruolo nel favorire la nascita dell'industrializzazione diffusa che tamponò l'emorragia demografica e occupazionale che aveva avuto luogo da almeno un trentennio. Non va però dimenticato che le aree meno fortunate della regione continuarono a perdere residenti e attivi²¹. L'E45 dunque ripeté sul territorio umbro i dualismi operanti su scala nazionale che avrebbe dovuto concorrere ad eliminare. D'altro canto, lo stesso fenomeno dell'industrializzazione diffusa si rivelò un fuoco di paglia. Già nel 1991 i segni di un forte ridimensionamento delle piccole e medie realtà industriali umbre protagoniste di quella stagione, che si esplica in una generale flessione della popolazione attiva, rivelano il carattere reale dell'influenza dell'E45 sullo sviluppo territoriale²². Ed è certamente significativo che nel quadro delle grandi opere strategiche del-

²⁰ Cfr. *L'Autostrada sarà raddoppiata*, «Corriere della Sera», 15 gennaio 1973.

²¹ I dati Istat dicono che, sia sul numero dei residenti sia su quello della popolazione attiva, il decennio di crescita 1971-'81 permette ai Sistemi locali del lavoro (Sll) di Città di Castello, Perugia, San Sepolcro e Terni (quasi tutta la fascia sulla Tiberina) di superare abbondantemente i livelli del 1951. Per tutti gli altri Sll umbri, invece, vi si rimane al di sotto.

²² Nel 1991, solo Perugia e Terni mostrano un livello di popolazione attiva superiore a quella registrata nel 1951. Per tutti gli altri Sll invece si torna in molti casi al di sotto di tale livello. Particolarmente drammatica la situazione per Marsciano (dimezzamento degli attivi) e San Sepolcro (flessione del 30% ca.). Sintomi evidenti del dualismo e della concentrazione delle risorse nei due capoluoghi di provincia.

la Legge obiettivo (28 giugno 2001), venga compresa anche la nuova Romea (Ravenna-Venezia), così come, negli ultimi anni, in sede Anas, sia emersa la volontà di trasformare l'E45 in autostrada.

Tali scelte paiono legittimare l'idea di una sostanziale identificazione funzionale dell'itinerario E45 con quella di una grande direttrice autostradale, in una continuità d'intenti con le politiche d'infrastrutturazione del territorio che poco hanno guardato all'equilibrio tra ecologia, economia e società. La sensazione è che, nonostante le sparute contestazioni che già si stanno affacciando in questi ultimi tempi – sostenute quasi esclusivamente dalle popolazioni montane emiliano-tosco-umbre preoccupate non solo dall'idea di essere ancor più isolate, ma anche e soprattutto dagli effetti sull'economia, la cultura e l'ambiente derivanti dalla realizzazione della nuova grande opera «modernizzatrice» – la realizzazione della nuova autostrada E45 incontrerà il consenso della «maggioranza silenziosa» degli umbri, ancora una volta attratta dall'inevitabile progresso senza né sviluppo né equilibrio

