ATTI PARLAMENTARI

VII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XV
n. 14
1967-1968
1969-1970
1971-1972

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI AL PARLAMENTO

*sulla gestione finanziaria degli Enti sottoposti a controllo in applicazione
della legge 21 marzo 1958, n. 259*

ENTI PORTUALI

(PARTE GENERALE)

(Esercizi 1967, 1968, 1969, 1970, 1971 e 1972)

Presentata alla Presidenza il 16 novembre 1976

N. B. - Per la parte speciale vedi: Doc. XV, n. 14/1/2/3/4/5/6/7.

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 1293.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA
DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza dei giorni 24, 25 e 31 marzo, 1, 2, 8, 9, 12 e 26
aprile 1976;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio
1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 20
luglio 1961, con il quale il Provveditorato al porto di Venezia, il
Consorzio autonomo del porto di Genova, e l'Ente autonomo del
porto di Napoli sono stati sottoposti al controllo della Corte dei
conti a norma dell'articolo 2 della legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 13
giugno 1964 con il quale l'Ente autonomo del porto di Palermo
ed il Consorzio autonomo per il porto di Civitavecchia sono stati
sottoposti al controllo della Corte dei conti a norma dell'articolo 12
della legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 11
agosto 1968 con il quale l'Ente autonomo del porto di Savona e
l'Ente autonomo del porto di Trieste sono stati sottoposti al con-
trollo della Corte dei conti a norma dell'articolo 12 della legge
21 marzo 1958, n. 259;

visti i conti consuntivi degli Enti suddetti, relativi agli esercizi
finanziari dal 1967 al 1972 nonché le annesse relazioni degli organi
amministrativi e di revisione trasmessi alla Corte in adempimento
dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

viste le pronunce su tali conti rese dagli organi cui compete la vigilanza sugli Enti;

esaminati gli atti;

udito il relatore e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli Enti suddetti per gli esercizi dal 1967 al 1972;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi - corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958 alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1967 al 1972 - corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - del Provveditorato al porto di Venezia, del Consorzio autonomo del porto di Genova, dell'Ente autonomo del porto di Napoli, dell'Ente autonomo del porto di Palermo, del Consorzio autonomo per il porto di Civitavecchia, dell'Ente autonomo del porto di Savona e dell'Ente autonomo del porto di Trieste, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulle gestioni finanziarie degli enti stessi.

IL RELATORE
F.to Cardia

IL PRESIDENTE *f.f.*
F.to Costa

INDICE**RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ESERCIZI 1967, 1968, 1969, 1970,
1971 E 1972 DEGLI ENTI PORTUALI****PARTE GENERALE**

1. — Premessa	Pag.	11
2. — Evoluzione del sistema portuale in Italia	»	12
3. — Classificazione dei porti	»	18
4. — Entrate	»	19
5. — Uscite	»	22
6. — Personale	»	25
7. — La situazione economico-finanziaria	»	28
8. — Osservazioni di carattere generale e conclusioni	»	29

PARTE SPECIALE

A) Enti sottoposti al controllo della Corte dei conti in base all'articolo 2 della legge 21 marzo 1958, n. 259:

- 1) Provveditorato al porto di Venezia Doc. XV, n. 14/1
- 2) Consorzio autonomo del porto di Genova Doc. XV, n. 14/2
- 3) Ente autonomo del porto di Napoli Doc. XV, n. 14/3

B) Enti sottoposti al controllo della Corte dei conti in base all'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259:

- 1) Ente autonomo del porto di Palermo Doc. XV, n. 14/4
- 2) Consorzio autonomo per il porto di Civitavecchia Doc. XV, n. 14/5
- 3) Ente autonomo del porto di Savona Doc. XV, n. 14/6
- 4) Ente autonomo del porto di Trieste Doc. XV, n. 14/7

PARTE GENERALE

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ESERCIZI
1967, 1968, 1969, 1970, 1971 E 1972 DEGLI ENTI PORTUALI

SOMMARIO: 1) Premessa. — 2) Evoluzione del sistema portuale in Italia. —
3) Classificazione dei porti. — 4) Entrate. — 5) Uscite. — 6) Perso-
nale. — 7) La situazione economico-finanziaria. — 8) Osservazioni di carat-
tere generale e conclusioni.

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ESERCIZI
1967, 1968, 1969, 1970, 1971 E 1972 DEGLI ENTI PORTUALI

PARTE GENERALE

1. — PREMESSA.

Le gestioni finanziarie degli enti portuali sottoposti al controllo della Corte dei conti hanno già formato oggetto di una relazione unitaria (1) a causa delle evidenti analogie riscontrate nell'esercizio dell'attività di controllo tra i problemi dei singoli enti e con l'intento di presentare al Parlamento un quadro unitario, appunto, e il più possibile completo di un settore che tanta importanza riveste per la vita del paese.

Per il periodo per il quale si riferisce e cioè per gli esercizi finanziari 1967-1972, gli enti portuali sui quali la Corte esercita il controllo ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, sono sette: di essi tre e precisamente il Provveditorato al Porto di Venezia, il Consorzio autonomo del porto di Genova e l'Ente autonomo del porto di Napoli (2) risultano sottoposti al controllo, ai sensi dell'articolo 2 della suddetta legge, in quanto titolari di speciali potestà tributarie, mentre i restanti quattro e precisamente l'Ente autonomo del porto di Trieste (3), l'Ente autonomo del porto di Savona (4),

(1) Atti parlamentari - V Legislatura - Senato - Documento XV, n. 56. In tale relazione unitaria la Corte riferì anche i risultati del controllo esercitato sull'Ente porto industriale di Trieste. Detto Ente, però, ai sensi dell'articolo 1 della legge 21 aprile 1969, n. 163, ha assunto la denominazione di Ente per la Zona industriale di Trieste e anche in conseguenza di quanto disposto dalla legge 14 agosto 1971, n. 822, si è trovato di fatto privo dei requisiti formali e sostanziali atti a giustificare la inclusione fra gli enti portuali. Di conseguenza si riferisce su di esso con relazione a parte.

(2) Con decreto-legge 11 gennaio 1974, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge n. 46 dell'11 marzo 1974, è stato istituito il Consorzio autonomo del porto di Napoli al quale sono state devolute le attività e passività dell'Ente autonomo del porto di Napoli.

(3) Con legge 9 luglio 1967, n. 589, è stato istituito l'Ente autonomo del porto di Trieste al quale sono state devolute le attività e passività della Azienda portuale dei magazzini generali di Trieste.

(4) Con legge 1° maggio 1968, n. 173, è stato istituito l'Ente autonomo del porto di Savona al quale sono state devolute le attività e passività dell'Ente portuale Savona-Piemonte.

il Consorzio autonomo per il porto di Civitavecchia e l'Ente autonomo per il porto di Palermo risultano sottoposti al controllo ai sensi dell'articolo 12 della medesima legge, dato che essi hanno a suo tempo beneficiato di apporti al patrimonio mediante la concessione in proprietà o in uso di beni demaniali.

In data 14 agosto 1974, però, in accoglimento di rinnovate richieste avanzate dalla Corte dei conti alla Presidenza del Consiglio dei ministri sulla base di quanto segnalato al Parlamento nella precedente relazione, i tre suddetti enti e precisamente il provveditorato al porto di Venezia, il Consorzio autonomo del porto di Genova e il Consorzio autonomo del porto di Napoli sono stati sottoposti al controllo ai sensi dell'articolo 12 della già richiamata legge n. 259, in considerazione del fatto che oltre a essere titolari di speciali potestà tributarie avevano anche usufruito di apporti al patrimonio.

In tal modo si sono rese omogenee per tutti gli enti portuali le modalità del controllo, quali sono quelle previste dall'articolo 12 indubbiamente più idonee di quelle dell'articolo 2 per il più efficace esercizio del controllo medesimo.

Va qui riconfermato quanto più volte posto in evidenza dalla Corte sulla maggiore incisività ed efficienza del controllo esercitato a norma del citato articolo 12 che consente al magistrato, tenuto ad assistere alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione di esercitare il proprio ufficio con piena cognizione, immediatezza e continuità nonché di seguire da vicino la fase procedimentale di produzione degli atti deliberativi, di coglierne tutta la problematica e di percepire la loro esatta collocazione nel più vasto ambito dell'attività gestoria dell'ente.

2. — EVOLUZIONE DEL SISTEMA PORTUALE IN ITALIA.

I porti - centri di attività industriale, professionali e commerciali ben definiti, ognuna strettamente legata alle altre al fine di assicurare il migliore servizio di trasbordo delle navi, con la massima rapidità ed efficienza in regime di crescente concorrenza - hanno richiesto negli ultimi anni attrezzature meccaniche sempre più numerose e perfezionate, aree di deposito più vaste e facilmente agibili, collegamenti con l'entroterra veloci e scorrevoli nonché fondali più profondi ed opere marittime di vario genere atte a migliorarne la ricettività.

Il sistema giuridico amministrativo a suo tempo posto in essere dal legislatore - che ha permesso nel corso di quasi un secolo la grande evoluzione dei traffici intervenuta con carattere di costante continuità (merci 80 volte e passeggeri oltre 50) ha avuto a base fondamentale il testo unico del 2 aprile del 1885, n. 3095, che ha offerto in passato soluzioni indubbiamente vantaggiose e conseguito risultati sotto molti aspetti positivi.

Secondo tale sistema, sostanzialmente tuttora in vigore, rientrano nella competenza del Ministero dei lavori pubblici i compiti di costruzione e manutenzione delle opere marittime, mentre la gestione di esse e la regolamentazione del lavoro portuale spettano alla competenza del Ministero della marina mercantile il quale a sua volta ha anche compiti esecutivi per quanto concerne la riscossione dei diritti per l'uso dei beni demaniali.

Con l'andar del tempo, però, il legislatore, conscio del vitale interesse che l'attività portuale rappresentava per la collettività e della sempre maggiore importanza che i porti andavano assumendo, anche alla luce di una specializzazione in senso industriale, commerciale e turistico dell'Italia, ritenne di creare, per l'organizzazione e la amministrazione di essi, enti dotati di personalità giuridica di diritto pubblico atti a rappresentare il centro motore della vita dei singoli organismi e chiamò a far parte dei rispettivi Consigli di amministrazione rappresentanti delle amministrazioni pubbliche comunque interessate al buon andamento di essi.

Dalla prima commissione portuale di Genova del 1888 e dalle successive di Venezia e Palermo - sostanzialmente allora prive di effettive attribuzioni - si è passati dal 1903 in poi alla costituzione del Consorzio del porto di Genova e degli altri enti portuali di interesse nazionale, aventi tutti la veste giuridica dell'ente pubblico per giungere nel 1971 al riconoscimento di alcuni di essi in enti pubblici economici (5).

A detti enti, lo Stato, sia pure in misura e con forme diverse, affidò compiti di amministrazione, coordinamento, programmazione e, nel caso di approvazione di tariffe e di norme di applicazione per le prestazioni riguardanti il lavoro nei porti, anche di tipo normativo, oltre naturalmente all'obbligo di perseguire la propria efficienza con ogni mezzo disponibile.

La creazione e la disciplina degli enti portuali sopradescritta, tendenti a realizzare una autonomia di gestione degli scali con la acquisizione di compiti anche di natura operativa, è stata, però, sinora affrontata in forma disordinata se non addirittura episodica.

Infatti, come sopra già evidenziato, il sistema legislativo che sovrintende alla vita dei porti in Italia, ha ancora la sua base nel testo unico del 1885, il quale, per quanto valido possa essere stato, si dimostra ormai inattuale e denuncia carenze sostanziali.

(5) La legge 14 luglio 1971, n. 535, la legge 14 agosto 1971, n. 822, il decreto-legge 11 marzo 1974, n. 1, convertito in legge 11 marzo 1974, n. 46 e la legge 11 maggio 1975, n. 168, hanno rispettivamente qualificato *ex lege* enti pubblici economici l'ente autonomo del porto di Savona, l'ente autonomo del porto di Trieste, il Consorzio autonomo del porto di Napoli e il Consorzio autonomo del porto di Genova. Sulla scia di queste espresse indicazioni del legislatore (il quale, peraltro, ha conservato il regolamento autoritativo del trattamento del personale, a ciò indotto dalla necessità di risolvere i problemi di *status* del personale medesimo), anche la Corte, per quanto concerne il Provveditorato al porto di Venezia, ha ammesso a registrazione il decreto del Presidente della Repubblica 27 maggio 1971, n. 778, concernente modifiche al regolamento del personale impiegatizio e operaio dell'ente che, nei presupposti del decreto, pur in assenza di esplicita norma giuridica, era considerato « ente pubblico economico ».

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Tale sistema in particolare non ha prodotto in passato un pieno coordinamento tra realizzazione delle opere portuali e loro gestione e tra fini operativi e fini amministrativi ed ha mostrato i suoi limiti specie quando le esigenze dell'utenza e la entità dei traffici si sono enormemente dilatate; quella separazione di competenze tra i Ministeri dei lavori pubblici e della marina mercantile a cui a volte si attribuivano i lunghi tempi di realizzazione delle opere marittime sembra ora vada attenuandosi; è infatti, degno di attenta considerazione il tentativo del legislatore di avviare a soluzione il dualismo sopraenunciato dando inizio ad una politica organica di opere portuali mediante una norma che ha previsto il concerto tra i Ministeri interessati (legge 27 luglio 1965, n. 1200, avente ad oggetto la realizzazione di un programma straordinario di interventi, noto come « piano azzurro »).

Degna di particolare menzione è anche la legge 6 agosto 1974, n. 366, che ha previsto (articolo 5) provvedimenti urgenti per la progettazione e la esecuzione di opere portuali, secondo un piano organico di investimenti portuali.

Provvedimenti che il legislatore ha ritenuto di dover adottare in quanto fatto avvertito che, fino ad allora, non era stato realizzato l'adeguamento dei servizi portuali alle richieste della utenza sempre più rivolta alla ricerca di prestazioni specializzate, rapide ed a basso costo e disponibile più che nel passato, grazie alle veloci vie di comunicazione terrestri ed aeree, a reperire in porti anche lontani soluzioni più favorevoli. Mentre prima l'elemento fondamentale di un porto era la sua posizione geografica, oggi diminuita l'importanza delle distanze, assumono rilievo il grado di modernità tecnologica ed il minor costo dei servizi (al riguardo va rilevato che merci destinate a Milano e prima transitanti per Genova ora sbarcano sempre più frequentemente a Rotterdam o Marsiglia).

Problemi questi resi di ancor più difficile soluzione perché alla frammentazione degli interventi, alla spinta di sollecitazioni emulatorie, alle difficoltà obiettive di realizzazione di tali opere, si è aggiunto il fatto che, talvolta, per l'inadeguatezza di mezzi finanziari disponibili, si sono effettuati finanziamenti di opere parziali, con la conseguenza che non è stato ancora realizzato un sistema portuale efficiente. Problemi questi da tempo esistenti e tenuti ben presenti; basti in proposito ricordare che il primo programma economico nazionale (6) prevedeva nel quinquennio 1966-70 investimenti per circa 260 miliardi e lo schema del secondo (7) investimenti per circa 250 miliardi, se ne deduce chiaramente che opere portuali per non meno di 50 miliardi annui dovevano o dovrebbero essere attuate con finanziamento pubblico.

Anche se altre Amministrazioni, quali la Cassa del Mezzogiorno, hanno il compito di contribuire, sia pure con competenza territoriale più limitata, alla realizzazione di opere in campo portuale, non

(6) Approvato con legge 27 luglio 1967, n. 685.

(7) Deliberato dal CIPE in data 30 luglio 1974.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

sembra fino ad oggi raggiungibile una capacità operativa degli organismi pubblici adeguata se non al fabbisogno quantomeno agli stanziamenti previsti (8).

Lo schema del secondo programma economico nazionale, al fine dell'inserimento dell'Italia nella rete dei flussi di traffico internazionale, con speciale riguardo al processo di integrazione economica europea e onde ottenere il miglioramento della capacità, rapidità ed economicità complessiva del sistema portuale, ritiene necessaria la formulazione di un adeguato piano dei trasporti che - per quanto concerne i porti - muovendo dalle esigenze future, sia in grado di orientare le scelte delle autorità competenti in materia di investimenti in infrastrutture.

Tale schema prevede quale fabbisogno per il decennio 1971-80 una entità di investimenti in infrastrutture di 760 miliardi di lire a prezzi 1970.

Tra le altre cause che concorrono a determinare la lentezza delle realizzazioni sono da annoverare la costante lievitazione dei prezzi che costringe ad estenuanti ripetizioni di procedure per la instaurazione di rapporti contrattuali, e la non facile reperibilità di imprese specializzate in grado di svolgere lavori di elevato impegno tecnico.

L'analisi del sistema portuale italiano di interesse nazionale non può prescindere dall'esame dei problemi connessi con il rifornimento dei prodotti petroliferi e con l'utilizzazione dei più moderni mezzi di trasporto quali le navi portacontainers e portachiatte.

Nella precedente relazione al Parlamento (9) la Corte evidenziando le conseguenze della chiusura del canale di Suez e il costante aumento del consumo dei prodotti petroliferi preannunziava l'impostazione nei cantieri specializzati di superpetroliere giganti atte a

(8) Tale difficoltà di realizzazione è comprovata dai dati esposti nel fascicolo «Obiettivi e risultati» allegato al secondo piano economico nazionale, il quale a fronte di investimenti previsti nel quinquennio 1966-70 per 245 miliardi riporta un consuntivo di soli 117 miliardi, pari al 48,2 per cento. Più grave ancora è la scarsità di realizzazioni evidenziata dalla Relazione economica per il 1970 in materia di opere portuali straordinarie:

Alla data del	Somme stanziare (in miliardi di lire)	Somme impegnate (in miliardi di lire)	Somme spese (in miliardi di lire)
31 dicembre 1966 .	30,0	16,2	0,5
31 dicembre 1967 .	50,0	25,5	7,0
31 dicembre 1968 .	70,0	35,2	17,0
31 dicembre 1969 .	90,0	52,5	27,5
31 dicembre 1970 .	90,0	64,0	38,5

infatti, sempre nel quinquennio 1966-70 i lavori condotti a termine erano di molto inferiori alla metà degli stanziamenti (42,8 per cento), mentre le somme impegnate raggiungevano il 71 per cento, il tutto riferentesi, però, a una entità in valore assoluto molto modesta.

(9) Atti parlamentari - V Legislatura - Senato - Documento XV, n. 56, pag. 10.

compensare con la loro aumentata capacità i maggiori oneri del trasporto marittimo e richiamava l'attenzione sulla urgente necessità di dotare i nostri maggiori porti di adeguate attrezzature onde evitare che l'Italia, sino ad allora al centro delle rotte mediterranee dei traffici petroliferi, potesse in un futuro molto prossimo essere tagliata fuori dalle grandi rotte internazionali del petrolio con inevitabili ripercussioni sul costo del prodotto raffinato e con danni incalcolabili per la nostra industria di trasformazione .

Il settore delle costruzioni navali ha subito una evoluzione estremamente rapida ma, dopo un periodo in cui si è verificata una rincorsa alla costruzione di superpetroliere di capacità più che decuplicata rispetto a venti anni fa (basti pensare alla costruzione di altre 400 supertankers di stazza superiore alle 175.000 t., con punte di oltre 500.000, per un tonnellaggio globale di ben 109,9 milioni di t.) oggi si nota un ritorno a dimensioni relativamente più ridotte, sempre, però, non inferiori alle 100-150 mila tonnellate.

Per i porti urge quindi provvedere ai necessari adeguamenti ed in tal senso i paesi più previdenti hanno provveduto o stanno provvedendo (10); infatti l'aumento dei consumi globali di energia ancora essenzialmente basati sull'incremento dei consumi di petrolio (malgrado il notevole aumento del costo di tale prodotto) richiede un costante impegno per assicurare la continuità dei rifornimenti e presuppone l'adeguamento delle strutture portuali in termini di attrezzature tecniche e in termini di efficienza e rapidità; la disponibilità di attrezzature tecniche idonee e di fondali adeguati sono infatti condizione indispensabile per l'attracco dei moderni mezzi di trasporto, mentre la possibilità di usufruire di un disbrigo rapido ed efficiente è condizione necessaria per ridurre i costi o quantomeno per non contribuire ad aumentarli.

In proposito occorre considerare che mentre nel decennio 1961-70 circostanze favorevoli, quali l'abbondanza dell'offerta, la diversificazione delle aree di rifornimento e la presenza sul mercato di numerose compagnie hanno consentito l'approvvigionamento di greggio a basso costo, ciò non è più prevedibile possa verificarsi nel futuro a causa della maggiore onerosità degli accordi ultimamente intercorsi (Teheran-Tripoli) e del diverso atteggiamento dei paesi produttori decisi ad ancorare il prezzo del petrolio a valori reali e quindi a trasferire sull'acquirente il peso del variare del valore delle monete.

D'altra parte l'importanza di creare o mantenere le condizioni per un costante approvvigionamento di greggio del nostro paese, per quanto da noi possa dipendere, non è dovuta solo alla necessità di assicurare copertura al fabbisogno energetico nazionale (attualmente legato al petrolio per circa il 75 per cento) ma anche al bisogno di mantenere l'elevato volume di esportazione di prodotto raffinato (circa il 25 per cento della capacità produttiva, pari nel 1970 a 45 milioni di tonnellate-anno) la cui lavorazione avviene per oltre il 50 per cento nel Mezzogiorno; né si può sottacere il fatto

(10) È recente la notizia che nel porto di Bakar in Jugoslavia, sono in corso lavori atti a consentire l'attracco di petroliere di oltre 250.000 tonnellate.

che il Progetto 80 (11), mentre denuncia la incapacità dei porti italiani a ricevere superpetroliere riporta che il 65 per cento del traffico di imbarco e sbarco è rappresentato da prodotti petroliferi.

Da ultimo in materia di petrolio sarà utile ricordare che un efficiente sistema di carico e scarico con attracchi ubicati in rade protette, con acque tranquille lontani da grossi centri abitati può concorrere ad evitare o quanto meno a ridurre i gravi danni causati all'ambiente da fuoriuscita di greggio, ai quali, una volta avvenuti, si cerca di porre rimedio con costosi mezzi e con poco successo.

Per quanto concerne la problematica connessa con il diffondersi delle navi portacontainers e portachiatte, da una attenta osservazione di quanto verificatosi nel periodo cui la presente relazione si riferisce e da osservazioni sia pure non troppo recenti di organi specializzati (12) sembra che a una maggiore facilità di trasporto per via mare, a una potenziale, sensibile riduzione dei tempi di carico e scarico e alla possibilità di effettuare prelievo e consegna delle merci, da porta a porta, non corrispondano proporzionali economie poiché, di contro, il nuovo sistema richiede un impiego di ingenti capitali per la costruzione o l'adattamento dei mezzi navali e per la predisposizione delle strutture necessarie nei porti e nei trasporti terrestri e perché il sistema di utilizzazione delle forze di lavoro portuali, superato e in contrasto con le nuove tecniche, non consente la realizzazione di quelle soste brevi che dovrebbero rappresentare una componente essenziale dell'auspicato risparmio.

Ciò non toglie che parte dell'armamento che fa capo al Nord Europa si sia specializzato in tale sistema di trasporto che rappresenta senz'altro un salto di qualità, e, anche approfittando della lentezza di adeguamento dei porti del Mediterraneo, abbia dirottato consistenti correnti di traffico di merci pregiate verso i porti stranieri specializzati, segnatamente nel Nord Europa.

In proposito, pertanto, sia per evitare ulteriori dirottamenti di traffico che in previsione dell'adeguamento per tipo, dimensione e velocità alle effettive esigenze del traffico moderno della nostra flotta e in particolare di quella della FINMARE che in tal senso, seguendo le direttive del CIPE (13), sembra orientata a procedere, occorre richiamare l'attenzione sulla urgente necessità di adeguare le strutture di nostri maggiori porti o quanto meno di alcuni di essi (14), scelti anche in considerazione della possibilità di disporre di ampi spazi da adibire a deposito *containers* e di veloci sistemi di svincolo, onde consentire una utilizzazione non solo tecnica ma anche economica delle navi di nuova concezione.

(11) Progetto 80 - Appendice al rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-75 - Pagg. 64-65.

(12) Relazione IRI al Bilancio 1971.

(13) Formulati nel luglio 1971 dal gruppo interministeriale di studio all'uopo istituito presso il CIPE.

(14) In proposito meritano di essere segnalati i lavori svolti presso il porto di Trieste che ha attrezzato il molo 7 per il carico e lo scarico dei *containers*.

3. — CLASSIFICAZIONE DEI PORTI.

È noto che la classificazione dei porti, stabilita sin dal 1885 per fissare i modi di finanziamento e di esecuzione delle opere portuali, non ha sinora subito concrete modificazioni nemmeno a seguito della entrata in vigore delle autonomie degli enti portuali (del resto parziali). Della necessità di apportarvi modificazioni al fine di creare una classificazione polivalente atta a prevedere, non solo il modo di finanziamento e di esecuzione delle opere portuali, ma anche una gestione operativa e una organizzazione dei servizi con possibilità di utilizzazione differenziata degli impianti se ne discute, però, da tempo; discussioni che si sono riaccese - in vista anche di un intervento regionale in materia - con l'attuazione delle regioni a statuto ordinario.

Da più parti, infatti, si postula l'adeguamento del nostro sistema portuale a una dimensione regionale, tendente a dare una strutturazione più decentrata al settore con la creazione di un sistema nazionale fondato su sistemi regionali, con una nuova classificazione dei porti, con la ripartizione delle spese sia per opere che di gestione tra Stato, Regioni e Comuni e con l'attribuzione alle regioni medesime di compiti in ordine allo sviluppo e al coordinamento dei porti siti nel loro territorio.

Altre parti, invece, sostengono che per i porti di importanza nazionale deve restare immutata la competenza delle autorità centrali, ferma, anzi potenziata, quella degli enti portuali e auspicano che gli interessi regionali possano trovare adeguata rappresentazione in una collaborazione delle regioni, in forma integrativa e non « preminente », sull'esempio di quanto avviene in quei casi in cui l'ente portuale, avendo assunto la figura del consorzio, ha ammesso nel suo ambito la rappresentanza di interessi locali quali quelli delle province, dei comuni, delle Camere di commercio, eccetera.

In tema si può ricordare poi, come sia opinione diffusa che una nuova classificazione con contenuti sostanziali dovrebbe trovare il modo di realizzare la salvaguardia degli interessi e l'apporto di esperienze e mezzi, sia dello Stato che delle regioni, le quali ultime, attraverso il progressivo ampliamento del Fondo per i programmi di sviluppo regionale sono chiamate a svolgere un ruolo sempre più importante nella realizzazione di infrastrutture collettive.

Ricordato, appena, che secondo il diritto vigente il demanio marittimo e, perciò, i porti sono di attribuzione statale, giova segnalare che con norme proprie dei vari enti è stato previsto che un rappresentante della regione faccia parte dell'organo di amministrazione, appunto per dare in quella sede rilevanza agli interessi regionali. Così va segnalato che con il decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, avente a oggetto il trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici, riaffermata la competenza degli organi statali in ordine ai « porti, di

prima e seconda categoria, prima classe ed alle opere marittime », è stato disposto il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative riguardanti « le opere concernenti i porti di seconda categoria dalla seconda classe in poi (articolo 2, lettera g) ».

Sempre in merito alla ristrutturazione del settore portuale è opportuno ricordare che lo schema del secondo programma economico nazionale ha anche previsto quale obiettivo una nuova classificazione dei porti che, in coerenza con la funzione prevalente svolta da ciascuno scalo e in sostituzione della vecchia classificazione basata sull'entità del movimento portuale, identifichi enti specializzati (commerciali, industriali, petroliferi, ecc.) e permetta la concentrazione degli investimenti su quelli nei quali si svolge la maggior parte dei traffici commerciali (detti anche di interesse nazionale) (15).

Ad analoga conclusione è giunto il gruppo di studio costituito presso il CIPE il quale, ha svolto un esame di ordine tecnico e programmatico ed ha fornito il materiale di base per l'approvazione di quella che è divenuta la legge 6 agosto 1974, n. 336, di finanziamento di opere nei porti per 160 miliardi, il 60 per cento dei quali da destinare ai sette porti aventi il maggiore volume di traffico.

4. — ENTRATE.

Dall'esame dei vari cespiti di entrate degli enti portuali, oggetto della relazione, nell'arco di tempo considerato, si possono coglierne alcuni aspetti tipici.

L'odierno sistema finanziario degli enti portuali è costituito essenzialmente dalle seguenti fonti di entrate: proventi patrimoniali,

(15) Nelle « proiezioni territoriali del progetto 80 » edito a cura dell'ufficio studi del Ministero del bilancio e della programmazione economica (pagine 154-156) è esposta la previsione di quattro sistemi portuali integrati così composti:

a) Sistema Alto Tirreno (basato sui porti di Savona, Genova, La Spezia e Livorno, ciascuno con funzioni specifiche) con penetrazione immediata verso l'entroterra padano, emiliano e toscano e con possibilità di costituzione di grandi aree di servizio e smistamento per traffici internazionali e nazionali, non realizzabili lungo l'arco costiero, collegato nell'interno attraverso l'arco Cuneo, Alessandria, Piacenza, Parma e Livorno. Attraverso i valichi dell'arco alpino occidentale dovrà realizzare la massima penetrazione nei paesi confinanti e oltre;

b) Sistema alto Adriatico (composto dai porti di Venezia, Trieste e per particolari correnti di traffico Monfalcone) in cui le caratteristiche di un porto si integrano con quelle dell'altro consentendo un completamento di funzioni; ai bassi fondali di Venezia fa riscontro la profondità delle acque di Trieste mentre alla scarsità di spazio a terra di quest'ultimo fa riscontro l'ampio entroterra del primo. Tale sistema dovrà assicurare il servizio verso la padana orientale e attraverso il Brennero e gli altri valichi orientali giungere a rifornire l'Europa Continentale sino alle aree danubiane;

c) Sistema basso Tirreno (articolato su Napoli e Salerno) con compiti di rifornire l'entroterra peninsulare anche in previsione di un « decollo » dell'economia del Mezzogiorno;

d) Sistema basso Adriatico (basato sui porti di Bari, Brindisi e Taranto, ciascuno con funzioni specializzate).

entrate fiscali, attività di esercizio e, voce questa per alcuni enti portuali (16) di particolare rilievo, contribuzioni ordinarie e straordinarie dello Stato, di Regioni, di Province e di Comuni, di altri enti e degli stessi consorziati.

Di regola quando si parla di entrate patrimoniali ci si riferisce unicamente al reddito dei terreni dei fabbricati e di conseguenza il problema che si pone in relazione a tali entrate è, in ultima analisi, un problema di saggia amministrazione, concretandosi nello stabilire se il reddito che l'ente porto, nel caso specifico, ricava da tali beni risponda grosso modo a quello che potrebbe realizzare un accorto amministratore.

Certamente andrebbe attentamente rimeditato in proposito il problema della redditività o meno di tali beni al quale si riallaccia un altro problema altrettanto di non facile soluzione quale quello della fornitura di alcuni servizi al prezzo di costo o in perdita.

In via generale i proventi patrimoniali degli enti portuali oggetto della relazione risultano costituiti da canoni per concessioni demaniali, per concessioni di aree patrimoniali, nonché da interessi attivi su conti correnti bancari, su conti vincolati e sui titoli di proprietà.

Tale fonte di entrata presenta per l'intero periodo un andamento pressoché costante con lievi oscillazioni dovute più che altro alla sfasata definizione delle pratiche in pendenza.

Particolare considerazione merita la voce «interessi attivi», che per alcuni enti, come per l'Ente autonomo del porto di Palermo, costituisce l'unica componente dei redditi patrimoniali: si noti come il cespite di entrata in parola presenta per la quasi generalità degli enti sottoposti al controllo un andamento tendenzialmente decrescente con una variabilità spesso notevole.

La variabilità è strettamente connessa ai finanziamenti e contribuzioni concesse agli enti di anno in anno: è questo il caso dell'ente porto di Palermo, nel cui bilancio, per l'anno 1972, si è riscontrato un eccezionale incremento degli interessi attivi frutto del notevole contributo della Regione Siciliana di oltre 2,5 miliardi concesso l'anno precedente.

La tendenza decrescente degli interessi attivi rispecchia una difficile situazione di cassa degli enti in questione, con tendenza per di più al deterioramento, e dimostra certamente una difficile situazione finanziaria che si va aggravando nel tempo.

Le entrate fiscali degli enti portuali oggetto della relazione sono quasi esclusivamente rappresentate dalle tasse portuali: tasse sulle merci, sui passeggeri, sui carri ferroviari, tassa supplementare di ancoraggio, tasse sulle merci imbarcate, sbarcate e in transito.

Quantitativamente tali proventi presentano una forte variabilità da uno all'altro degli enti: sono nulli o quasi in alcuni, come nell'Ente autonomo del porto di Trieste e in quello di Napoli, compaiono sporadicamente e con modesta entità nel bilancio dell'Ente autonomo del porto di Palermo, assumono invece una certa consistenza nel Consorzio autonomo del porto di Genova e in quello del porto di Savona.

(16) Enti portuali di Trieste e Palermo.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

La tendenza di tale cespite di entrata è di graduale ascesa sino al 1971 e di sensibile flessione nell'anno successivo; ciò è ben spiegabile se si rileva che le entrate fiscali sono, come già accennato, essenzialmente costituite da tasse strettamente connesse alla dinamica del traffico portuale, che proprio nell'ultimo periodo e spiccatamente nell'ultimo anno (1972) tende ad una visibile stagnazione, che si inquadra nella più generale crisi attraversata dagli enti porto.

È necessario d'altro canto valutare attentamente l'importanza di questo cespite di entrata, che, essendo una delle entrate « autonome » dell'ente, forse la più importante da un punto di vista qualitativo e per prospettive future, costituisce un'importante leva di manovra nella gestione.

Alla luce di tale considerazione si deve, ad esempio, rilevare quanto attuato dal Consorzio autonomo del porto di Genova, che ha sempre più destinato il gettito delle tasse portuali all'ammortamento dei mutui contratti per far fronte a necessità finanziarie (17).

I proventi di esercizio riguardano essenzialmente i proventi della gestione magazzini e spazi, della gestione dei mezzi meccanici per lo sbarco e l'imbarco delle merci del porto, del servizio manovre dei carri ferroviari e infine diritti e proventi diversi.

Nel loro complessivo ammontare i proventi in parola presentano per la quasi generalità un andamento crescente fino al 1971 o per alcuni enti, come per il Provveditorato al porto di Venezia, sino al 1970 e una notevole flessione nel periodo successivo.

Si deve osservare, però, che tale andamento positivo è soltanto apparente in quanto notevolmente influenzato dagli aumenti delle tariffe, tanto che in alcuni casi l'incremento effettivo dei ricavi è quasi nullo, o presenta addirittura una inversione di tendenza; la cosa è facilmente spiegabile, essendo tale cespite d'entrata strettamente legato all'intensità della vita del porto, e soprattutto al movimento merci e passeggeri, i cui dati mostrano per la quasi generalità degli enti, una flessione più o meno netta nell'ultimo biennio.

L'ultima componente delle entrate è costituita dalle contribuzioni ordinarie e straordinarie; in alcuni casi il cespite in parola assume aspetti quantitativi notevoli come nel caso dell'ente autonomo per il porto di Palermo o del Consorzio autonomo per il porto di Genova (18).

(17) Quanto disposto dalla già ricordata legge 16 aprile 1974, n. 117, dovrebbe però, rendere la situazione più favorevole.

(18) Per l'Ente autonomo del porto di Palermo la consistenza quantitativa di tali contribuzioni è quella riportata qui di seguito:

Anni	Ammontare complessivo	Variazioni % base entr. corr. = 100	Variazioni % base 1966 = 100
1967	181.000.000	64,16	103,98
1968	213.103.685	69,94	122,42
1969	216.000.000	67,13	124,09
1970	252.000.000	64,29	144,77

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Le contribuzioni ordinarie sono costituite soprattutto da contribuzioni dello Stato e da contribuzioni di Province e Comuni interessati ai singoli porti: manutenzione ordinaria e straordinaria di tutte le opere e arredamenti portuali esistenti e di nuova costruzione, riparazione danni, escavazione ordinaria e straordinaria dei fondali, illuminazione delle calate, servizio fari e fanali, pulizia aree e specchi acquei, servizi idrici, eccetera.

Nel loro totale le suddette contribuzioni presentano un andamento crescente, accentuato nell'ultimo anno.

Degna di particolare rilievo, anche se istituita in periodo successivo a quello a cui con la presente relazione si riferisce è la tassa di imbarco e sbarco stabilita dal decreto-legge 13 marzo 1974, convertito con modificazioni in legge 16 aprile 1974, n. 117, i cui proventi sono devoluti agli enti portuali affinché siano « destinati prioritariamente al ripianamento dei disavanzi pregressi dei rispettivi bilanci sino al 31 dicembre 1973 e inoltre alla realizzazione di nuove opere portuali e al potenziamento delle attrezzature e degli impianti, operati anche attraverso accensione di mutui ».

5. — USCITE.

Nei singoli bilanci « le spese » sono suddivise in quattro grandi categorie: spese generali e di amministrazione, spese per il personale, investimenti patrimoniali e, infine, spese di esercizio e di gestione.

Sotto la voce spese generali amministrative sono compresi gli oneri finanziari, cioè gli interessi passivi e gli oneri per il servizio di riscossione, gli oneri fiscali, le spese per gli organi dell'ente, le spese per la pubblicità e, almeno in alcuni enti (ad esempio Genova), le cosiddette « spese generali diverse ».

1971	2.996.740.000	(a) 93,95 69,83	721,23 (a) 256,65
1972	483.000.000	62,74	277,48

(a) La percentuale maggiore comprende il notevole contributo della Regione Siciliana.

E per il Consorzio autonomo del porto di Genova le contribuzioni in parola hanno assunto la seguente consistenza:

Anni	Ammontare complessivo	Variazioni % base entr. corr. = 100	Variazioni % base 1966 = 100
1967	710.149.640	7,25	53,66
1968	537.474.660	5,04	40,61
1969	694.617.805	5,71	52,48
1970	694.982.390	5,24	52,51
1971	628.583.750	4,71	47,49
1972	971.620.210	5,65	73,42

In linea di massima tale categoria di spese segue per la quasi generalità degli enti portuali un andamento uniforme: nel primo triennio infatti (1967-69) l'entità di esse si mantiene pressoché costante, mentre non altrettanto può dirsi per i rimanenti tre esercizi ed in particolare per l'ultimo (1972), nei quali si riscontrano notevoli aumenti che in qualche caso, come ad esempio per il porto di Trieste, appaiono eccessivi.

L'incremento in parola è principalmente dovuto al continuo aumento della voce « interessi passivi », pagati per il sempre più frequente ricorso a prestiti bancari, indispensabili per far fronte alle continue deficienze di cassa; questo incremento di interessi passivi (che per il citato ente porto di Trieste, raggiungono nel 1971 la cifra « record » di 423 milioni), è un chiaro indice del deteriorarsi della situazione economica finanziaria degli enti negli ultimi anni; situazione generalizzata, anche se con diversa intensità, a tutti gli enti oggetto della presente relazione, ma che per alcuni appare veramente grave, con diavanzì sempre crescenti, a fronte dei quali nulla possono i pur cospicui contributi statali.

Una delle maggiori cause di squilibrio nella gestione economica degli enti portuali è rappresentata dalla continua espansione delle spese concernenti il personale, che gravano sulla parte corrente del bilancio per quanto si riferisce al personale in servizio, e in alcuni casi anche per quello in quiescenza; mentre, però, nel primo quadriennio la consistenza delle spese in parola ha subito una relativa lievitazione dovuta più che altro alla normale progressione economica e di carriera del personale, nei restanti due anni (1971-1972), invece, si è verificato un notevole aumento, che è stato essenzialmente determinato dalla concessione dei benefici derivanti dalla legge 24 maggio 1970, n. 336 (che in alcuni enti, come per il Consorzio autonomo per il porto di Genova, si sono cumulati con benefici analoghi concessi dall'ente porto) e dalla riduzione dell'orario lavorativo.

La mancanza di una disciplina unitaria in fatto di personale e la poca attitudine degli amministratori a resistere alle spinte sindacali, spesso disgiunte da fini di efficienza e produttività, hanno fatto il resto creando uno stato di confusione in materia di retribuzione che ha postulato l'assoluta necessità di realizzare una chiarezza e uniformità retributiva tra i dipendenti dei singoli enti.

Un primo e importante passo verso tale traguardo può senz'altro considerarsi l'accordo, ovviamente sulla base del trattamento economico più avanzato, raggiunto presso il Ministero della marina mercantile nel novembre 1974 e con scadenza 31 dicembre 1977, tra i rappresentanti delle organizzazioni sindacali e degli enti portuali.

Tali accordi sono stati successivamente recepiti con delibera degli organi competenti degli enti portuali e dette delibere sono state infine approvate dal suddetto Ministero (eccezion fatta per una delibera dell'ente porto di Palermo concernente il personale direttivo).

Il grave peso di questa componente delle spese impone una più approfondita e attenta analisi dell'argomento, che sarà pertanto più ampiamente trattato nel successivo paragrafo.

Gli investimenti patrimoniali esposti nei bilanci dei singoli enti, talvolta sotto la voce « spese incrementative », molto spesso nella voce « spese in conto capitale », sono essenzialmente costituiti da acquisizione di beni patrimoniali, da acquisto di titoli e da spese per opere portuali.

Per la generalità degli enti in esame il loro andamento è discontinuo e presenta una accentuata variabilità da uno all'altro degli enti medesimi; variabilità legata alle disponibilità finanziarie e a cause proprie dei singoli porti, quale l'attuazione di un programma di ristrutturazione e potenziamento delle attrezzature portuali o, come nel caso dell'Ente autonomo del porto di Napoli, la prevista incombente scadenza giuridica dell'ente, che perciò si è ritenuto, nel caso, abilitato a svolgere solo atti di ordinaria amministrazione evitando ogni investimento a lungo termine.

Per quanto riguarda la realtà dei singoli casi, essa sarà esposta nella parte speciale; è doverosa tuttavia una considerazione di carattere generale: se si pone mente infatti ai dati concernenti il movimento merci e passeggeri nel biennio 1971-1972 si coglie immediatamente una netta flessione che, sia pure con dati variabili, è comune a tutti gli enti sottoposti al controllo.

Vero è che la flessione in parola è senza dubbio inquadrabile nella più generale crisi attraversata dagli enti porto nel biennio, ma è altrettanto vero che ha notevolmente contribuito in tal senso il mancato adeguamento delle attrezzature portuali all'evolversi ed ai progressi della tecnica: non a caso la maggiore flessione si è registrata per le navi estere, che disertano sempre più numerose i nostri scali.

Il problema è certamente anche un problema di costi, ma è comunque indispensabile porvi rimedio con attrezzature adeguate e moderne, che riducano al minimo i tempi tecnici e permettano il disbrigo di quei *supertankers*, che, nonostante la recente riapertura del Canale di Suez, sono ormai inseriti nel traffico internazionale.

Né deve passare inosservata l'importanza del recente sblocco della crisi Medio-Orientale in fatto di traffico marittimo, che potrebbe significare un recupero almeno parziale delle correnti di traffico internazionale che sino a ieri sembravano definitivamente deviate sulle rotte atlantiche.

Il momento è particolarmente delicato e sarebbe imperdonabile perdere l'occasione, avvantaggiati dalla favorevole posizione geografica, di riattrarre nei porti italiani correnti di traffico in cerca di bassi costi sì, ma comunque di maggiore efficienza e produttività, a loro volta premesse di migliori risultati futuri.

Infine sotto la voce « spese di esercizio di gestione » vanno comprese tutte quelle spese afferenti alla quotidiana vita del porto: così le spese inerenti alla gestione magazzini e spazi, dei mezzi meccanici, del porto petroli, quelle relative al nolo di carri ferroviari ed attrezzature varie, ai servizi di illuminazione e pulizia delle aree e degli specchi, agli interessi sulle anticipazioni, agli acquisti dei beni di consumo, nonché a spese per utenze.

In verità di questa categoria di spese fanno anche parte quelle spese generali di amministrazione e del personale, di cui si è già detto.

In via approssimativa l'andamento di tali spese, anche se per valori diversi, è pressoché uniforme in tutti gli enti in questione.

I rispettivi dati infatti mostrano una costante tendenza alla ascesa, che nell'ultimo biennio si acuisce sensibilmente.

In proposito però occorre rilevare come alla tendenza ascensionale delle spese afferenti alle varie gestioni ed ai vari servizi non corrisponde una analoga tendenza dei rispettivi ricavi, che non solo non aumentano con lo stesso ritmo dei costi, ma tendono addirittura alla stagnazione o al regresso.

Le disastrose conseguenze per il bilancio dei singoli enti sono facili da immaginare; non che il divario tra costi e ricavi sia la causa unica della precaria situazione economico-finanziaria degli enti porto, ma esso è da classificare certamente tra le più importanti.

Fondamentali cause di questo squilibrio sono infatti da ricercare sia nella più generale crisi attraversata dagli enti portuali nell'ultimo periodo, connessa questa, come già detto alla situazione Medio-Orientale, sia all'applicazione di « prezzi politici »: come spesso chiaramente ammettono gli stessi organi decisionali di alcuni enti (è il caso dell'ente autonomo del Porto di Savona e di quello di Trieste) le singole gestioni non sono state ispirate a criteri di economicità per la volontà di mantenere le tariffe dei singoli servizi a livelli competitivi in modo da evitare la deviazione dei traffici verso altri porti.

Mentre la prima delle suddette cause sembra avviata a un miglioramento e comunque non è tale da poter essere dagli enti consistentemente influenzata, la seconda, se può essere giustificata come mezzo di manovra « a breve termine » per ottenere risultati immediati, non ha più significato « in periodi lunghi » per i quali il problema si risolve solo con miglioramento di strutture e aumento di produttività; miglioramento di strutture che potrà essere conseguito con l'adeguata utilizzazione dei proventi della tassa sugli imbarchi e sbarchi delle merci (citata legge 16 aprile 1974, n. 117), e aumento di produttività che non potrà in alcun caso prescindere da un rigoroso contenimento dei costi e da un più razionale impiego della manodopera.

6. — PERSONALE.

Il problema del personale rappresenta da tempo - e la Corte non ha mancato di segnalarlo nelle precedenti relazioni - una delle maggiori cause di squilibrio nella gestione economica degli enti portuali, la espansione di spese dei quali si è dimostrata connessa con l'aumento del costo del personale, senza peraltro che ad esso abbia fatto riscontro un miglioramento quantitativo e qualitativo dei servizi prestati.

Numerose sono le cause che hanno contribuito a determinare la notevole dilatazione degli oneri del personale, tutte riconducibili però a due settori di provenienza: uno esterno, legato alla dinamica salariale del nostro paese che, specie in occasione del veri-

ficarsi delle grandi scadenze contrattuali (degnò di menzione l'autunno del 1969), ha visto esplodere rivendicazioni salariali e normative ed ha influenzato anche settori non specificamente interessati; l'altro interno, connesso con la mancanza di una disciplina unitaria, sia normativa che economica degli enti portuali, che ha agevolato, anche sotto la spinta sindacale non sempre rivolta a perseguire fini di assestamento normativo e chiarezza retributiva, il diffondersi di uno stato di confusione nella continua ricerca di miglioramenti salariali disgiunti da qualsiasi collegamento con la produttività e la efficienza degli enti.

Per il primo ordine di cause la Corte non può che auspicare che la dinamica salariale, che inevitabilmente influenza il costo del lavoro in tutti i settori, compreso quello pubblico, si evolva in futuro in modo più razionale al fine di evitare contraccolpi sulla economia nazionale con tutte le conseguenze che ne seguono quali soprattutto la perdita del potere di acquisto dei salari e la messa in movimento di una spirale prezzi-salari-prezzi e di attività speculative e non ultima la perdita di competitività dei prodotti dell'industria nazionale.

Il secondo ordine di cause, proprie del settore, richiede un esame più approfondito anche in considerazione del fatto che agendo su di esse possono prodursi in breve tempo risultati concreti.

In proposito la Corte non può che prendere le mosse dalla normativa vigente nel periodo 1967-70 in base alla quale quasi tutti gli enti portuali hanno sostanzialmente applicato al personale dipendente un trattamento economico analogo nelle sue linee generali a quello degli impiegati dello Stato ma con adattamenti vari (premi in deroga, gratifiche, indennità di varia natura, anticipazioni sui futuri miglioramenti, ecc.) che non sempre sono stati considerati legittimi dagli organi di vigilanza (19) e che, per quanto verificatosi nelle gestioni che hanno formato oggetto della precedente relazione al Parlamento, hanno provocato l'intervento della Procura della Corte dei conti (20).

Le componenti che hanno determinato la notevole dilatazione degli oneri del personale nel periodo 67-72 sono da ricercare oltreché nella normale progressione economica e di carriera dei dipendenti

(19) In occasione della corresponsione di una gratifica per assistenza estiva concessa al personale negli anni 1967-1968 dal Consorzio Autonomo del Porto di Genova, il Ministero del tesoro e quello della marina mercantile hanno rappresentato la necessità del recupero delle somme erogate e il collegio dei revisori e il Prefetto di Genova in sede di approvazione del consuntivo alla data del 31 dicembre 1968 hanno formulato rilievo perché l'ente quale unica azione concreta aveva iscritto nella parte attiva del bilancio un credito di 457 milioni di lire, pari alle somme a suo tempo esborsate per gratifiche estive.

Analogha richiesta di recupero è stata effettuata dal Ministero del tesoro al Provveditorato al porto di Venezia che ha concesso nel 1968 un premio al personale dipendente in occasione del cinquantenario dell'ente.

(20) In data 23 gennaio 1973 con note dirette alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la Procura della Corte dei conti ha chiesto chiarimenti in merito a numerose erogazioni, quasi tutte afferenti a concessioni in favore del personale, effettuate nel secondo semestre del 1965 e del 1966 dalla Azienda portuale dei Magazzini generali di Trieste, dal Provveditorato al porto di Trieste, dal Provveditorato al porto di Venezia, dal Consorzio autonomo del porto di Genova e dall'Ente autonomo del porto di Napoli.

e nella concessione della indennità integrativa speciale - in analogia a quanto stabilito per i dipendenti pubblici - in spese per prestazioni saltuarie di personale occasionale e nel maggiore ricorso a lavoro straordinario sia come conseguenza della ottenuta riduzione dell'orario di lavoro che a seguito di punte elevate di traffico (ad esempio Trieste), nonché negli onerosi provvedimenti di allineamento delle retribuzioni dei dipendenti di alcuni enti portuali con quelle dei componenti le compagnie portuali (lavoratori autonomi) a cui gli organi competenti degli enti medesimi non sono stati in grado di sottrarsi a causa della stretta connessione esistente tra le prestazioni di lavoro delle due categorie di prestatori di opere (21), tra le quali a volte sorgono anche contrasti nelle modalità di effettuazione delle prestazioni lavorative (22).

In proposito occorre evidenziare come gli effetti dell'accoglimento delle più recenti rivendicazioni salariali hanno continuato a farsi sentire con fenomeni di moltiplicazione dovuti anche a impreviste modalità di attuazione di alcuni istituti normativi, creando sia ulteriori difficoltà di gestione che malcontento tra gli utenti che si sono ritenuti comunque colpiti da tali fenomeni non fosse altro che per la previsione che da essi sarebbero derivati ulteriori aumenti di tariffe e mancanza di adeguamento delle strutture portuali alle sempre maggiori esigenze sia quantitative che qualitative del traffico marittimo.

Dalla dichiarazione e dal riconoscimento della natura economica di quasi tutti gli enti portuali, derivanti dalla recente evoluzione legislativa (vedi nota pagina 13) potrebbe conseguire un ulteriore aggravamento dello stato di cose sopradescritto, a meno che al perseguimento di una parità salariale e normativa tra i dipendenti degli enti portuali non si unisca un severo contenimento degli oneri e non si ottenga che le gestioni siano ispirate a un indispensabile equilibrio tra entrate e uscite.

Altrimenti, se, l'intervenuto riconoscimento della natura economica degli enti sui quali si riferisce dovesse produrre quale unica conseguenza la sottrazione della disciplina del personale dipendente alle limitazioni previste per i dipendenti degli enti non economici - a cui con espedienti di ogni genere gli enti medesimi hanno in passato sempre cercato di sottrarsi - ne conseguirebbe una continua rincorsa delle retribuzioni e non sarebbe realizzabile uno dei principi ispiratori che hanno guidato il legislatore nel consentire la suddetta trasformazione normativa, ossia il raggiungimento di uno

(21) Vedasi in proposito quanto più dettagliatamente esposto nella relazione concernente il Consorzio autonomo per il porto di Civitavecchia.

(22) Da ricordare è un conflitto di competenze sorto tra i lavoratori dell'ente porto e quelli delle compagnie portuali operanti nell'emporio di Trieste - che ha provocato agitazioni e scioperi e che ha avuto come immediata conseguenza il dirottamento di alcune navi verso il porto di Fiume - a causa della pretesa di entrambe le categorie di lavoratori di avere la esclusiva attribuzione dell'impiego dei mezzi meccanici capaci di sollevare pesi superiori ai 3.000 kg.; all'uso di mezzi di maggiore dimensione e potenza è infatti legata la possibilità di conseguire qualifiche più elevate in tempi brevi oltre alla attribuzione di indennità di vario ordine (per lavori disagiati, faticosi, eccetera).

stabile equilibrio indispensabile per una seria programmazione di attività e per un concorrenziale sviluppo dei nostri porti.

È già stato riferito dell'accordo valido sino al 31 dicembre 1977 intervenuto nel novembre 1974 presso il Ministero della marina mercantile tra i rappresentanti delle organizzazioni sindacali e quelli degli enti portuali per la equiparazione delle retribuzioni dei dipendenti degli enti portuali medesimi; accordo successivamente recepito in specifiche delibere approvate dagli organi deliberanti dei singoli enti e successivamente dal Ministero vigilante. La Corte in proposito, pur dovendo rilevare come tale intesa sia stata raggiunta sulla base del trattamento economico più elevato, malgrado lo stato dei bilanci dei singoli enti, auspica tuttavia che esso rappresenti il punto di partenza per il raggiungimento di quella chiarezza e uniformità retributiva che, in materia di personale, sono ormai indispensabili.

Anche per la parte normativa appare di buon auspicio l'accordo, sempre raggiunto nell'ambito delle citate intese tra Organizzazioni sindacali ed enti portuali, di dare luogo a un regolamento unico nazionale del personale degli enti portuali.

In materia di personale la Corte deve infine rilevare che qualche ente portuale rinvia ai successivi esercizi l'accantonamento delle somme necessarie per l'adeguamento della indennità di anzianità maturata dai dipendenti.

7. — LA SITUAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA.

Dall'esame dei risultati finanziari, che si rilevano dai consuntivi dei singoli Enti dal 1967 al 1972, emerge che la situazione economico-finanziaria si è evoluta in senso sfavorevole nel corso degli esercizi in esame con risultati particolarmente negativi negli ultimi due anni.

Tale evoluzione sfavorevole non presenta però caratteristiche uniformi: infatti, mentre in qualche caso, come per l'ente autonomo per il porto di Napoli, la situazione economica è precipitata solo nell'ultimo biennio (1971-72), e in qualche altro, come per il Provveditorato al porto di Venezia, la crisi è seguita ad un periodo alterno, nel quale i disavanzi si sono susseguiti agli avanzi economici, in altri ancora, come per l'ente autonomo per il porto di Trieste, la situazione economico-finanziaria è sempre stata difficile per cui i disavanzi si sono accavallati nell'intero arco di tempo in esame esponendo entità crescenti.

Le cause del deteriorarsi della situazione sono note e più volte richiamate nel corso della relazione; esse vanno dalla stagnazione dei traffici, collegata a situazioni internazionali, all'incremento sempre crescente del costo dei servizi, da imputare a numerosi fattori endogeni ed esogeni, all'esplosione dei traffici specializzati a mezzo « *containers* », a cui non è corrisposto l'adeguamento delle strutture, alla continua dilatazione del volume delle spese, a fronte della quale si contrappone una statica rigidità delle entrate, e, infine, alla più generale recessione economica che ha caratterizzato l'ultimo periodo.

Individuare le cause di una crisi non è però sufficiente: è necessario studiare i mezzi più adatti per portare a soluzione i vari problemi.

Tali problemi in sintesi, sono problemi di maggiore economicità, sono problemi di maggiore produttività in termini di costi e di efficienza, sono problemi di autosufficienza finanziaria, da perseguire rendendo le entrate maggiormente elastiche in modo che riescano a seguire l'incremento delle spese, sono infine problemi di strutture in termini di modernità di impianti e di mezzi adeguati alle nuove tecnologie.

8. — OSSERVAZIONI CONCLUSIVE.

I problemi sopra esposti confermano l'esigenza di provvedimenti idonei a superare le gravi carenze e strozzature del nostro sistema portuale onde adeguare l'offerta dei servizi alla domanda sia qualitativa che quantitativa dell'utenza.

La Corte, sulla base dei controlli eseguiti sulla gestione degli enti portuali, nel prospettare in senso riepilogativo le esigenze derivanti da quanto in precedenza esposto, ritiene non di formulare univoche ipotesi di soluzione ma di segnalare alla attenzione degli organi competenti, primo fra tutti il Parlamento, i problemi la cui soluzione non può essere differita pena l'irrimediabile decadere del nostro sistema portuale.

In particolare si ritiene necessario:

1) che l'ammodernamento strutturale e funzionale del sistema portuale sia realizzato mediante provvedimenti coordinati e globali, previa pianificazione degli interventi e dell'assetto dei porti stessi, in vista anche della massima integrazione col sistema di trasporto terrestre, al fine di avviare a soluzione il problema della creazione di un sistema razionale dei porti, sempre consolidando il carattere pubblico e autonomo dell'ente portuale. Sarebbe auspicabile che in un primo tempo venisse previsto con legge il finanziamento completo delle opere già iniziate e rimaste incomplete e fosse predisposto un elenco tassativo di nuove opere da realizzare entro periodi di tempo prefissati e con finanziamenti sufficienti;

2) in tale prospettiva è da auspicare, altresì, che il collegamento dell'entroterra con i porti già esistenti e la costruzione di ulteriori strutture avvenga in modo tale che sia evitato — per quanto ancora possibile — il soffocamento dei centri urbani oberati dalla intensa circolazione dei mezzi di trasporto legati al traffico portuale;

3) che gli enti portuali conducano la loro gestione osservando il canone della economicità ad essi applicabile essendo stati qualificati dalla legge come «enti economici», in modo da realizzare

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

l'equilibrio tra costi e ricavi e, in prospettiva, anche la possibilità di autofinanziamento, per quanto attiene alla costruzione delle opere marittime per la parte ad essi attribuita, secondo quanto da ultimo previsto dalla legge n. 366 del 1974;

4) che la predisposizione e realizzazione delle opere portuali si attuino attraverso il tempestivo coordinamento e la più stretta collaborazione degli organismi responsabili della politica portuale, al fine di assicurare un più armonico perseguimento dei fini amministrativi e operativi;

5) che sia assicurata una tempestiva provvista di mezzi finanziari per la gestione dei servizi che lo Stato a volte ad essi delega (23). Ciò potrebbe consentire con il tempo la specializzazione di alcuni scali in specifiche attività e comunque potenzierebbe, almeno sul piano qualitativo, la capacità concorrenziale degli scali medesimi;

6) che sia regolamentato in modo definitivo ed univoco il trattamento normativo ed economico del personale, la cui politica dovrebbe essere strettamente connessa con la programmazione in una visione d'insieme di oneri da sostenere e risultati da raggiungere;

7) che siano, infine, contenute, strettamente, le previsioni di spesa degli esercizi finanziari entro i limiti di previsione delle entrate di acquisizione certa e che i bilanci siano deliberati dai singoli enti entro i termini all'uopo previsti.

(23) Tipico il caso della legge 17 dicembre 1971, n. 1157, che prevede il passaggio agli enti portuali di Genova, Savona e Napoli dell'esercizio ferroviario nell'ambito dei porti stessi ma demanda ad una apposita commissione la definizione del costo del servizio.