

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3460

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CARTA, CONTU, GARZIA, FARAGUTI, RUSSO FERDINANDO,  
GARAVAGLIA, RUSSO RAFFAELE, REVELLI, RENDE, SAB-  
BATINI, SINESIO, SOBRERO, FONTANA ELIO, DE CINQUE**

*Presentata l'8 giugno 1982*

Istituzione della Commissione parlamentare d'inchiesta per lo studio del problema delle comunicazioni tra la Sardegna e la penisola

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'inchiesta che si propone, per la complessità dell'indagine e per gli obiettivi che persegue, assume — pur nel rispetto ortodosso dell'articolo 82 della Costituzione — la natura ad un tempo legislativa e politica, secondo la distinzione che la prassi prima e la dottrina poi hanno voluto individuare. Infatti, nel primo articolo si afferma di voler accertare « iniziative » e « responsabilità » del Governo in ordine ad un problema divenuto particolarmente complesso anche per la sua interdipendenza con la crisi nel settore dei trasporti nel nostro Paese. Né si nasconde il proposito di sollecitare una indagine del Parlamento, attraverso la crisi dei collegamenti della Sardegna con il contesto del Paese, sulla situazione economica e sociale dell'isola.

Già in passato — anche durante l'appassionato dibattito tra il ministro Cavour e i parlamentari sardi in occasione della prima convenzione con la società Rubattino, che nel 1851 (il dibattito iniziò il 25 aprile 1851) destinò ai collegamenti marittimi con l'isola i « vapori » *Piemonte* e *Lombardo*, divenuti poi leggendari — emersero istanze e problemi che sarebbero rimasti costanti di una polemica, ahimé, non sempre fortunata per la Sardegna. Si conseguì, ed è incontestabile la intuizione del Cavour, se pure determinata più dall'attenzione che egli poneva alle ragioni della borghesia emergente del nord, piuttosto che alle legittime aspirazioni di sviluppo della società sarda, la persuasione, ora sottovalutata per il prevalere di esigenze diverse, che ogni prospettiva

di trasformazione e di crescita dell'isola era strettamente dipendente dall'esistenza di un efficace sistema di trasporti.

Che questa proposta sia in linea con autorevoli precedenti del nostro Parlamento non può, quindi, essere revocato in dubbio.

Una interpretazione della Corte costituzionale (sentenza n. 231 del 1975) secondo la quale le commissioni di inchiesta « restano libere di scegliere modi di azione diversi, più duttili ed esenti da formulazioni giuridiche, facendo appello alla spontanea collaborazione dei cittadini e dei pubblici funzionari e possono richiedere relazioni anche a pubbliche autorità con riferimento a determinate situazioni e circostanze ambientali tra cui bene possono trovare posto anche stati d'animo e convincimenti diffusi registrati per quello che sono, indipendentemente dalla loro fondatezza » offre un ulteriore significativo apporto alla definizione dell'istituto. Basti qui ricordare — a parte — l'inchiesta sulla disoccupazione 1951 o sulla miseria, sui limiti della concorrenza in campo economico (1961), sul funzionamento dell'INPS (1966) e proposte relative. Altre di natura spiccatamente politica dirette ad accertare, rispetto a gravi episodi, responsabilità dell'esecutivo (per tutte le inchieste sul SIFAR 1974). Come precedente immediato e più pertinente, non per indulgere in una intuizione che appartiene ad uno dei momenti di maggiore consapevolezza e impegno della classe politica sarda, ma per l'esemplare correttezza dello svolgimento, per il rispetto dei tempi, per la validità delle conclusioni e, senza facili esaltazioni, per la bontà degli obiettivi raggiunti (rifiinanziamento del piano di rinascita), giova richiamare l'inchiesta sulla criminalità in Sardegna.

Non ci nascondiamo che una maggiore attenzione a quei lavori e una più ferma determinazione nell'esigere il rispetto di impegni assunti allora — in presenza di eventi di allarmante gravità — avrebbero naturalmente portato all'esame del problema dei trasporti, pregiudiziale a qualunque discorso sullo sviluppo economico e

sociale dell'isola. Il concorso di vicende nazionali ed internazionali ed una singolare disattenzione della classe dirigente italiana all'evoluzione dei trasporti — nell'Europa e nel mondo — non favorirono certo una più attenta considerazione del problema dei collegamenti della Sardegna con il continente e le isole minori.

A ciò ci siamo dovuti indurre ora, non per la spinta di esigenze sostenute con motivata insistenza, quanto per un progressivo disinteresse che si manifesta da parte del Governo rispetto a richieste legittime, tanto da far pensare a pregiudiziali, o peggio ingiustificate ostilità.

A prescindere da ciò, si rileva giustamente che non basta una indagine conoscitiva quando debbono accertarsi responsabilità politiche ed amministrative, « ma esse » (le inchieste) « soprattutto appaiono a certi appuntamenti — quando la situazione è aggrovigliata da un complesso di responsabilità pubbliche, che sarebbe vano e poco utile accertare singolarmente — come l'unico strumento di perseguimento di volontà che abbia oggi l'intero ordinamento ». L'impegno di restare aderenti — nello spirito e nella lettera all'articolo 82 della Costituzione così come l'avvertita esigenza di un rapido corso dell'indagine — ci impone la scelta della commissione « monocamerale ». Ma la natura del compito che si intende affidare al Parlamento, il problema, invero contingente, di non moltiplicare le ragioni di impegno dei deputati e dei senatori, chiamati a partecipare — nel corso di questa legislatura — a molte commissioni con fisionomia piuttosto complessa sotto la spinta di eventi talvolta eccezionali, ci inducono a preferire questa formula, ripetiamo, la più rispondente al fine oltre che la più ortodossa sotto il profilo costituzionale. Né, seppure costituisce un così vasto ed organico controllo dell'attività e anche delle responsabilità dell'esecutivo, può essere da questi respinta, in quanto consente finalmente al Parlamento, con l'acquisizione di conoscenze delle quali non dispone, di adottare provvedimenti non di carattere contingente o provvisorio, ma in coerenza con una strategia di sviluppo del Pae-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

se e della Sardegna, con attenzione al fenomeno dei trasporti che ha dimensioni sovranazionali. Non è questa la sede per sottolineare gli aspetti allarmanti di una crisi che ha radici lontane, ma che spiega oggi tutti i suoi effetti. Anni fa fummo richiamati alle ragioni di un processo di progressiva emarginazione del nostro Paese, rispetto ai grandi traffici delle rotte del petrolio e della crisi della cantieristica; oggi lo siamo del tracollo dell'intero sistema portuale italiano, del quale le vicende recenti di Napoli e di Genova sono solo dei pur preoccupanti segnali. Infatti, al di là delle polemiche per le nomine, ormai divenute così consuete, resta la realtà dell'inadeguatezza del sistema portuale italiano — che pur nei decenni scorsi aveva assolto il suo ruolo in presenza del « boom economico » — rispetto alle esigenze di un Paese che per la sua funzione trasformatrice, pressoché esclusiva, deve importare materie prime ed esportare prodotti finiti.

Paradossalmente la fase recessiva non mette in piena luce questa crisi del sistema portuale, che è di strutture, di efficienza, di organizzazione e di gestione. Non si è realizzato, se non parzialmente e solo in senso di opere urgenti di « restauro », il cosiddetto « piano azzurro »; sono ferme in Parlamento, nonostante la fase avanzata di elaborazione, tutte le proposte per una moderna gestione dei porti. In fase di contenimento della spesa pubblica, l'investimento nella flotta, che per la verità progredisce più rapidamente del sistema portuale imponendo proprio ai porti esigenze nuove e accorti adattamenti, spendere per i porti può apparire se non uno spreco, un investimento che può attendere, non tenendo conto della funzione primaria che sempre i porti hanno avuto per l'economia del Paese e il loro destino di essere naturali veicoli di ricchezza.

Tanto più è sentita questa esigenza quando si registrano i progressi degli altri porti con nuove tecniche, con sofisticate attrezzature, con notevoli spazi di manovra che ormai non hanno più i nostri porti (Genova, Napoli, eccetera) e che

frattanto si fa ogni giorno più temibile, a misura della creazione di più efficienti, moderne comunicazioni e dell'attuazione di una politica, non frammentaria ed episodica ma comune ed organica di trasporti interni. Nei confronti degli altri Paesi della CEE siamo in uno stato di inferiorità sia in fatto di infrastrutture portuali, sia per i sistemi generali di gestione, sia per la politica generale dei trasporti. In particolare, il porto di Fos — collegato via Rodano al sistema fluviale del centro e del nord Europa — l'europorto di Rotterdam, il porto di Anversa, lo spettacolare porto di Amburgo e il porto di Brema, costituiscono una sorta di assi di trasporto intereuropei e fra l'Europa e gli USA, dai quali i nostri porti rischiano di essere tagliati fuori. E così, mentre da parte nostra si prospetta un programma a grande sistema viario — relativo ad una sola regione — collegandolo ai « trafori alpini », che destinati ad agevolare lo sbarco e l'imbarco delle merci dirette al centro Europa nei nostri porti, non hanno potuto assolvere tale funzione. Infatti, per ragioni di convenienza, ben 3,5 milioni di tonnellate di prodotti delle nostre industrie nel 1980 sono stati imbarcati nei porti del nord Europa, e il drenaggio continua se è vero che nel 1981 le tonnellate di prodotti italiani imbarcati in detti porti è salito a 5 milioni di tonnellate. D'altra parte non vi è chi non veda che le comunicazioni marittime, stradali e ferroviarie, sono elementi del più vasto sistema, qual è quello del trasporto intermodale, del quale il porto rappresenta la cerniera per la via marittima e la utilizzazione di carichi, un elemento di sicura integrazione dei trasporti. Né serve ricordare che l'Italia — con oltre 8.000 chilometri di costa — dispone di ben 144 porti, il cui numero elevato se può ubbidire, nella conservazione, ad un disegno strategico, nell'esercizio impone la necessità di una selezione di scali marittimi, riducendone il numero in modo da rendere produttivi gli investimenti, tenuto conto della posizione geografica, rispetto alle mutate realtà. Un discorso — più agevole anche se non meno importante

e ugualmente trascurato — può farsi per la flotta mercantile che deve tener conto di quanto è mutato nel mondo dopo il 1973 e della concorrenza europea ed extraeuropea.

Queste considerazioni, di carattere molto generale, indicano il rilievo particolare che la Sardegna assume, in una più matura riflessione, sul tema dei trasporti.

La Sardegna, infatti, emblematicamente, raccoglie tutte le insufficienze e le contraddizioni del sistema dei trasporti del nostro Paese e nello stesso tempo contiene il potenziale per soluzioni utili non solo per l'isola ma, considerata la sua particolare posizione nel Mediterraneo, per l'intero Paese. Di questa sua collocazione fino ad oggi la Sardegna ha avvertito solo le condizioni negative in termini di isolamento che non è solo fisico, ma culturale, sociale ed economico e in termini di utilizzazione del suo territorio con carattere di rapina da parte dello Stato (si pensi alla distruzione dei boschi) per il sistematico sfruttamento delle risorse e per la destinazione permanente a « servitù militari », che, comunque si interpretino, ne limitano la vita e lo sviluppo. La contraddizione oggi è viva nella coscienza dei sardi ed il fenomeno di una protesta che dilaga, soprattutto nelle nuove generazioni, non dovrebbe essere sottovalutato dalla classe dirigente di uno Stato, di recente unificazione politica, e per questo doverosamente più attento alla storia delle diverse regioni che lo costituiscono, senza rinuncia alle peculiarità della loro condizione. Il problema fu posto per la Sardegna anche prima della unità del Paese, con valutazioni rapportate alla sensibilità e all'esperienza dei tempi, ma non fu mai affrontato come una condizione pregiudiziale sia per lo sviluppo dell'isola sia per la sua naturale predisposizione a costituire un naturale tramite per l'Europa e i Paesi dell'Africa che si affacciano sul Mediterraneo. Al di là della retorica il Mediterraneo non fu — se non nei tempi recenti e da élites intellettuali o da lungimiranti operatori economici — visto come un veicolo di ricchezza per l'Italia e per l'Euro-

pa. Purtroppo, peggiorando la logica del passato, è prevalsa ancora una volta la tentazione di una utilizzazione bellica del mare nel quale si affaccia l'Italia e vive in una posizione, giudicata la più strategica, la Sardegna.

Senza questa riflessione non si comprendono appieno la protesta dei sardi ed un risentimento diffuso contro tanta miopia politica.

Certo il destino della Sardegna, oggi attraversata da una crisi vasta e profonda, è condizionato dai trasporti aerei, marittimi e dai collegamenti terrestri (viri e ferroviari).

La questione è matura, nella consapevolezza dei cittadini, nelle iniziative della rappresentanza politica nazionale e regionale e nel dibattito stesso in Parlamento. Purtroppo, ad una iniziale indifferenza — sia pure simulata con interventi episodici — è subentrata una sorta di ostilità, che preclude al Parlamento non la soluzione in tempi rapportati ai problemi della crisi economica, ma la conoscenza stessa. All'inizio della legislatura sono state presentate ben quattro proposte di legge dai gruppi parlamentari della DC, del PSI, del PCI e del MSI in materia, che hanno come comune denominatore, per quanto riguarda il settore del trasporto marittimo, l'affrancamento del servizio della gestione « Tirrenia » per affidarlo all'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, in grado di garantire, essendo diretta emanazione dello Stato, anche nei percorsi marittimi condizioni più economiche e pertanto più vantaggiose per la collettività.

Non si nascondono le difficoltà che tali proposte possono incontrare a livello politico e amministrativo centrale per il manifestato proposito dell'interesse preminente di difendere la società Tirrenia, concessionaria del servizio.

Ciò spiega la recente corsa agli aumenti tariffari, dettata unicamente da preoccupazioni per la gestione economica della società concessionaria, senza alcun riguardo per il disagio che tale aggravio di costi avrebbe causato al principale utente

del servizio, il popolo sardo, cui è stato negato in modo così clamoroso ed iniquo il riconoscimento del principio della « continuità territoriale ». Il principio della « continuità territoriale » non solo ha un precedente autorevole nella politica adottata dalla Francia nei confronti della Corsica, ma una parziale attuazione dell'articolo 12 della legge 11 giugno 1962, n. 588, che applica le tariffe ferroviarie calcolate su una distanza virtuale di 100 chilometri, sia che il trasporto venga effettuato con carri ferroviari, o mezzi equiparati, sia che venga effettuato con autocarro. Per le stesse merci si applicano le tariffe differenziali cumulando il percorso marittimo a quello terrestre, sia che venga effettuato a mezzo ferrovie dello Stato, sia a mezzo delle ferrovie concesse sarde. A tali trasporti non si applicano diritti fissi, sovrattasse ed oneri speciali in misura superiore a quelli in vigore sul territorio nazionale per uguale distanza e per la stessa merce, né si applicano le quote di « transito ».

Si manifesta quindi indispensabile una azione di coordinamento tra la Regione Sardegna e il Ministero dei trasporti - Azienda autonoma ferrovie dello Stato - ove si consideri, tra l'altro, che la costruzione della prima nave traghetto delle ferrovie dello Stato fu interamente finanziata con i fondi della contabilità speciale della legge n. 588. Abbiamo detto che problemi analoghi sono stati affrontati e risolti in contesti non molto dissimili dal nostro. La situazione dei collegamenti tra la Francia continentale e la Corsica, dove il principio informatore della politica di intervento è del tutto identico a quello emergente dalla legge n. 588: le compagnie merittime « Société National Corse Méditerranée » (SNCM), « Compagnie Meridionale de Navigation », « Société Meridionale de Cabotage », applicano tariffe convenzionate secondo la natura della merce trasportata e secondo la superficie coperta dal mezzo di trasporto (Frs. 134 metro lineare con le merci correnti e di 229 Frs. per le merci deperibili).

Così dalla Corsica al Continente, gli stessi trasporti si avvalgono di prezzi age-

volati che riducono la tariffa rispettivamente a 40 e 80 Fr./ml. per le merci correnti e per quelle deperibili. Il servizio dei collegamenti che così si realizza non è gestito direttamente dalla Società Ferroviaria Francese (SNCF), ma, come è stato detto, da compagnie di navigazione, e soprattutto dalla SNCM, della quale le ferrovie dello Stato sono azioniste per una quota non rilevante (20 per cento).

Il controllo (rigoroso) della effettiva corrispondenza delle tariffe dei collegamenti marittimi alle tariffe ferroviarie è esercitato dalla SNCF a mezzo di un funzionario delle ferrovie francesi il quale deve rendere conto del suo operato ad un comitato consultivo costituito a questi fini in Corsica.

Altrettanto dicasi per le nuove tariffe di trasporto aereo approvate nel novembre 1978, con speciale riduzione rispetto ai livelli stabiliti per il territorio continentale, sui collegamenti bordo a bordo durante la stagione invernale.

Tra Francia e Corsica le analogie richiamate hanno imposto una speciale politica tariffaria, praticata da uno Stato europeo tradizionalmente portato ad esaltare il ricorso a tecniche rigorose di analisi economica.

Certo, tali problemi non sono stati risolti nell'ambito del contesto aziendale, ma dell'intera collettività. L'interesse collettivo, infatti, non può coincidere con il puro ambito dell'azienda di trasporto. Per questo è importante controllare i costi con i quali viene prodotto il servizio e verificare appunto la funzione di produzione del servizio stesso. Gli organi pubblici che esercitano il controllo sulla Tirrenia devono, pertanto, verificare anzitutto che il servizio sia prodotto ai costi minimi compatibili con la funzione di produzione, analizzando le varie voci che compongono i costi nave (fissi) e i costi variabili. Dal lato della utilizzazione dei mezzi, il peso quasi irrilevante dei costi variabili sui fissi dovrebbe consigliare un'intensa circolazione dei mezzi stessi e una conseguente forte riduzione dei tempi di sosta nei porti, tanto da aumentare così i prodotti

del traffico e diminuire i coefficienti di servizio. È interesse aziendalistico, la riduzione del divario fra ricavi e costi, l'aumentata capacità offerta di trasporto e la intensificata frequenza degli arrivi e delle partenze dai porti.

Nessuna decisione quindi deve esservi nella difesa delle imprese locali di ogni settore perché tutti hanno pari dignità a pari diritti, il protrarsi di situazioni siffatte può avere costi sociali elevatissimi.

Giova, ai fini della completezza di questa relazione, richiamare osservazioni, giudizi e proposte contenuti nei diversi progetti di legge, che qui si riassumono. Nonostante le iniziative siano state assunte da partiti di collocazione diversa, della maggioranza e delle opposizioni, e alcune varianti, si perviene alle stesse conclusioni. Tant'è che più agevole è stata la costituzione di un comitato ristretto per la elaborazione di un testo comune. Purtroppo le deliberate assenze del Governo non ne hanno certo facilitato i lavori.

Anzitutto l'isolamento interno ed esterno della Sardegna viene considerato il principale condizionamento dello sviluppo civile ed economico dell'isola e ne spiega la crisi economica e sociale.

Richiamate in sintesi le vicende parlamentari sul tema dei trasporti in Sardegna (una lunga storia di lamentazioni, di esortazioni, di proposte, di impegni, di lotte tra le Società di navigazione e le ferrovie, di progetti e promesse non mantenute, di soluzioni parziali, mai risolti) si cita, a proposito delle tariffe, la « Relazione di inchiesta » sulle condizioni economiche e della sicurezza pubblica in Sardegna, dovuta a Quintino Sella, a seguito del decreto ministeriale 12 dicembre 1894: « Veramente anche se in Sardegna le tariffe fossero più favorevoli non sarebbe contro equità, perché compenserebbero in parte il danno della posizione geografica. Con che si potrebbe concludere che la disuguaglianza di tariffa in favore dell'isola sarebbe vera uguaglianza ». Questa affermazione dello statista, inflessibile difensore del bilancio dello

Stato, avrebbe dovuto far riflettere certi improvvisatori dei giorni nostri.

Se si condividono le conclusioni della 34ª Conferenza sul traffico di Stresa (20-25 settembre 1977) che ha individuato « nel costo dei trasporti una delle principali strozzature dell'economia europea » si deve convenire che i trasporti non sono un servizio a valle, ma struttura portante del sistema economico.

Ciò è tanto più vero per le isole della CEE, come avvertì la Conferenza di Inverniss del maggio dello stesso anno 1977 concludendo che « i trasporti marittimi delle regioni periferiche e marittime e quindi delle isole, sono appesantiti da costi addizionali ormai non più sopportabili dalle loro economie ».

La Sardegna si è certo avvantaggiata dalla istituzione di un sistema di navi traghetto delle ferrovie dello Stato, finanziato sul piano di rinascita, ai sensi della legge 11 giugno 1962, n. 588, appoggiato ai porti di Golfo Aranci e Civitavecchia, attualmente servito da 4 navi traghetto a 16 nodi; ma tale sistema non ha risolto il problema dell'isolamento esterno perché non soddisfa più di una quantità relativa della domanda di trasporto, non ha risolto il problema dei tempi di percorrenza ancora uguali a quelli dei carichi del 1918 appoggiati alla stessa linea Golfo Aranci-Civitavecchia gestita anch'essa dalle ferrovie dello Stato, non ha risolto il problema della insufficienza tecnica del sistema anche perché non fu accompagnato dall'adeguamento del sistema stradale, ferroviario e portuale interno e dal coordinamento con il sistema dei trasporti affidato alla società Tirrenia di navigazione (parificazione delle tariffe, interscambio dei servizi, ecc.), lasciando anzi sussistere una sorda e perdurante lotta concorrenziale, che costringe — ad esempio — il sistema ferroviario a tempi di percorrenza non inferiori a quelli di mezzi navali della Tirrenia.

Esclusa dal piano di ammodernamento delle ferrovie statali, la Sardegna, che dispone di una sola linea ferroviaria statale, con due tronconi, uno per il collegamento di Sassari e uno per il collega-

mento di Iglesias, si trova a dover registrare la media più bassa della velocità ferroviaria (50 chilometri all'ora nel tratto Cagliari-Sassari) e la esclusione dalla rete ferroviaria nel capoluogo della provincia di Nuoro.

Esclusa dal programma autostradale, l'isola ebbe come unica compensazione il raddoppio della Carlo Felice, che collega Cagliari con Sassari e l'aggiunta del troncone Abbasanta-Nuoro, realizzato di recente. Se si tiene conto che il raddoppio della Carlo Felice costò allo Stato soltanto 36 miliardi si ha anche un dato finanziario per constatare quanto limitato fu in questi anni di grande espansione del sistema delle infrastrutture di trasporto, l'intervento dello Stato in Sardegna.

Sta di fatto, per quanto concerne l'isolamento interno, che la rinascita sarda si è esaurita lasciando sussistere, anzi aggravando, lo squilibrio territoriale interno, sicché esistono due Sardegne, una centro-occidentale che ha strada e ferrovia (sia pure nelle condizioni cui abbiamo accennato) e l'altra, quella centro-orientale e il nord Sardegna, priva di strade e di ferrovie statali degne di questo nome.

Non vi è da meravigliarsi se da queste ultime zone proviene ancora, come da millenni, il banditismo.

In verità, gli studiosi di storia e di economia dello sviluppo avevano da tempo avvertito che il sistema delle comunicazioni e le infrastrutture di trasporto costituiscono la migliore arma nella lotta al banditismo e la condizione dirimente per qualsiasi processo di sviluppo economico.

Basterebbe rileggere le relazioni delle Commissioni di inchiesta parlamentare (quella di Quintino Sella già citata e quella di Medici) o la relazione conclusiva degli studi per il Piano di rinascita della Sardegna, dovuta a Glauco della Porta e al prof. Molinari, o la monografia delle camere di commercio nello studio destinato alla Sardegna, per convincersi del rapporto diretto tra isolamento interno ed esterno della Sardegna e depressione sociale.

Non è questa la sede per illustrare la dimensione storica, la dimensione fisica, la dimensione economica, in termini di perdite o di costi addizionali, e la dimensione politica del problema dell'isolamento della Sardegna.

Circa quest'ultimo aspetto basterà osservare che la Sardegna dista soltanto 11 chilometri dalla Corsica e tra le due isole, oggi appartenenti alla stessa Comunità europea, non solo non vi è una linea marittima discreta, ma neppure una linea telefonica! Non fa meraviglia se le due isole, pur nella diversità di trattamento riservato dalla Francia alla Corsica soffrono insieme un'eguale depressione sociale.

La dimensione fisica dei trasporti da e per la Sardegna, riferendoci soltanto al cabotaggio nazionale, escludendo il movimento tra i porti sardi e quello dei prodotti petroliferi, è la seguente:

il movimento passeggeri da e per la Sardegna è di circa 3,5 milioni di persone annue, di cui un terzo viaggia in aereo e il resto per nave (di cui 1,5 milioni con le navi della Tirrenia);

il movimento autovetture è da calcolare in circa 400.000 auto (nel 1975: 330.000, di cui 154.853 trasportate dai traghetti delle ferrovie, così ripartite: 70.666 in arrivo e 80.314 in partenza) da attribuire al movimento turistico;

il movimento automezzi pesanti nel 1976 fu il seguente: 9.398 trasportato dalle ferrovie dello Stato con i traghetti, e 70.736 trasportato dalla Tirrenia, che tradotto in metri lineari fu di 538.749 metri lineari. Volendo tener conto di un dato riferito alle società private di navigazione, da Piombino ad Olbia nel 1976 partirono 29.658 « pezzi » e ne ritornarono 28.936, intendendo per pezzi la motrice o il rimorchio di un autotreno;

il movimento merci nel 1976 fu di circa 7 milioni di tonnellate di cui soltanto 800 mila tonnellate furono trasportate dalle navi traghetto delle ferrovie dello Stato.

Volendo a questo punto calcolare quale fu la perdita — in costi addizionali dei trasporti — dell'economia sarda, si ha il seguente quadro: supposto che tutti i passeggeri che hanno viaggiato nel 1976 con la Tirrenia, avessero viaggiato con i traghetti delle ferrovie dello Stato e tutti sul ponte e tutti sulla linea Golfo Aranci-Civitavecchia (o Olbia-Civitavecchia rispetto alla Tirrenia) la perdita virtuale minima fu per la Sardegna di 5 miliardi 850 milioni (cioè 1.500.000 passeggeri che avrebbero pagato — viaggiando sulla stessa linea con la Tirrenia — lire 3.900 in più di quello che avrebbero pagato sulla linea delle ferrovie dello Stato); per le autovetture il costo addizionale virtuale minimo che la Sardegna pagò per lo stesso anno fu di 1.700 milioni (cioè le 150.000 autovetture che furono trasportate dalla Tirrenia, supposto che fossero tutte della stessa cilindrata e avessero tutte viaggiato invece con le navi della Tirrenia, con i traghetti delle ferrovie dello Stato, avrebbero pagato 11.700 lire in meno ciascuna); per le merci il discorso è certo più complesso, ma è stato calcolato che un chilogrammo di merce che viaggia con le ferrovie dello Stato da Cagliari a Firenze o da Cagliari a Bologna costa lire 1, mentre con altri vettori costa lire 5. Pur rendendoci conto che sui calcoli influiscono la varietà delle merci, l'ingombro, i rapporti di peso, la varietà di tariffe, non vi è dubbio che, abbassando il rapporto da 5 (meno 1 = 4) a sole 3 lire di differenza, la perdita virtuale minima dell'economia sarda fu nel 1976 (ed è mediamente ogni anno) di 6 miliardi di chili/merce moltiplicato 3, cioè 18 miliardi.

Si conclude che la perdita virtuale minima derivante dall'attuale sistema dei trasporti è per la Sardegna in nessun caso inferiore a  $(5,8 + 1,7 + 18 = 25,5)$  25,5 miliardi (calcolata in base ai dati, quantità e prezzi 1976).

Oggi la perdita supera certamente, in termini di virtualità minima, i 30 miliardi e in termini reali i 50 miliardi.

Se a questa perdita si aggiungono le integrazioni di bilancio pagate dalla am-

ministrazione finanziaria dello Stato alla Tirrenia nel 1975, per le sole linee di relazione con la Sardegna che ammontano a 26 miliardi circa (26.117 milioni comprese le linee interne Carloforte-Calasetta e Portovesme; la Maddalena-Palau e le linee esterne Cagliari-Trapani-Tunisi; Genova-Cagliari-Tunisi e Livorno-Bastia-Porto Torres) si ha la dimensione finanziaria in perdite derivante dall'attuale sistema dei trasporti da e per la Sardegna.

Ciò premesso, la proposta di legge che possiamo definire III Piano per la rinascita della Sardegna, facendo seguito alle leggi 11 giugno 1962, n. 588, e 24 giugno 1974, n. 268, si propone:

1) di unificare nelle mani delle ferrovie dello Stato il rapporto Sardegna-Continente sulle linee Golfo Aranci-Civitavecchia e Olbia-Civitavecchia, a prezzo ferrovie dello Stato, accrescendo la disponibilità di traghetti (con carri e mezzi gommati) di 5 unità, capaci cioè di coprire il percorso in un tempo inferiore all'attuale, allargando nel contempo i punti di attracco ai porti di Cagliari e Porto Torres;

2) la parificazione del sistema tariffario. Sembrerebbe che dalla parificazione del sistema tariffario ne verrebbe allo Stato un onere gravissimo in conto pareggio bilancio Tirrenia. Ma il sistema è da porre in relazione con il trasferimento alla ferrovia della linea Olbia-Civitavecchia, e con la regolamentazione tariffaria ferroviaria di questa relazione.

È evidente infatti che a questo punto l'attuale rapporto dei trasporti, che attribuisca alla Tirrenia i 2/3 del suo movimento ed è esclusivamente destinato alla Sardegna, si modificherà nel senso di consentire alla Tirrenia altri differenti collegamenti diretti con tutta l'area del Mediterraneo. In questo senso all'articolo 4 la proposta di legge invita il Ministro della marina mercantile a modificare la legge 20 dicembre 1974, n. 684, abrogando il divieto imposto alla Tirrenia di rapporti diretti con i porti esterni;



3) l'ammodernamento della rete ferroviaria, della viabilità statale e del sistema portuale.

Il discorso va riferito all'isolamento interno e a quello esterno; si vuole cioè ridurre gli effetti della strozzatura rappresentata dai costi dei trasporti troppo elevati e non sostenibili da un'economia insulare e dalla insufficienza tecnica delle infrastrutture e del complesso del sistema.

...Accade oggi che i traghetti delle ferrovie « programmati per qualunque condizione atmosferica anche di burrasca », pur non essendo rigidamente raccordati ai treni, impiegano 8 ore sicché la velocità sviluppata dalle attuali navi, e i relativi tempi di percorrenza, corrispondano press'a poco a quelli accreditati alla stessa linea marittima gestita dalle ferrovie dello Stato nel 1918, come può leggersi nella monografia Sardegna del Touring club dell'anno 1918, destinata all'Isola quale omaggio al valore dei fanti della Brigata Sassari (proposta di legge n. 716).

Purtroppo si manifesta, non senza ragione, molto pessimismo.

...Oggi questa possibilità di fatto non esiste nonostante sin dal 1949 il Governo, dopo un serio e teso dibattito parlamentare, avesse riconosciuto la fondatezza della questione di risolverla con urgenza.

Il trasporto di persone e di cose dalla Sardegna al Continente o viceversa non ha alternativa alla nave o all'aereo. Ed a questo limite che implica di per sé una situazione di oggettiva inferiorità e disparità, non si sopperisce in modo adeguato. La capacità di trasporto delle navi-traghetto dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, che pratica la tariffa ferroviaria, è estremamente limitata: copre solo il 22 per cento della domanda relativa ai passeggeri e solo il 16 per cento di quella concernente le merci. Le altre relazioni di traffico non possono aver luogo che a corrispettivi molto più onerosi.

È proprio questo fatto che determina una situazione di disuguaglianza e di sperequazione in contrasto con il precetto

dell'articolo 3 della Costituzione, in particolare con il comma secondo.

Diviene chiaro in tal modo che la questione dei trasporti interni della Sardegna non interessa solo l'Isola ed i suoi abitanti, ma è questione nazionale: non solo sotto il profilo della eliminazione di condizioni di disuguaglianza, ma per ciò che attiene allo sviluppo economico e sociale dell'isola e alla necessità di integrarne il mercato con quello nazionale.

La Sardegna fornisce il 30 per cento del consumo nazionale del piombo e zinco, il 50 per cento della produzione nazionale di alluminio e il 100 per cento di quello di allumina, il 25 per cento della produzione nazionale di fibre e dei principali derivati chimici del ciclo dell'etilene, il 47 per cento della produzione nazionale di talco, il 6 per cento della produzione mondiale di fluoro. Inoltre la Sardegna ha il più consistente bacino carbonifero, oggi vera e propria riserva strategica e dispone di un potenziale di sviluppo agro-zootecnico estremamente rilevante in modo particolare per la vitivinicoltura e per l'allevamento del bestiame ovino. È dunque necessario creare le condizioni perché la circolazione delle merci avvenga: 1) con rapidità; 2) a costi non eccessivi, e non superiori, come attualmente accade, del 30 per cento rispetto a quelli in vigore nelle altre zone del territorio nazionale.

Per realizzare gli obiettivi cui si è accennato la presente proposta di legge individua come fondamentale il ruolo delle ferrovie dello Stato, perciò vuole si realizzi entro l'arco di un decennio un programma organico di ammodernamento e potenziamento dell'intera rete sarda attraverso le indispensabili modifiche del tracciato, la sua completa elettrificazione con il sistema a corrente alternata a 25.000 volts, la realizzazione graduale del raddoppio delle linee ferroviarie, la costruzione di almeno 5 nuove navi-traghetto: in tal modo si attuerà un sistema ferroviario-marittimo capace di accrescere considerevolmente l'offerta di trasporto e condizioni uguali a quelle vigenti nella penisola (proposta di legge n. 554).

E che dire della sempre incombente minaccia degli scioperi (« aquila » o « timone selvaggio ») che provocano non solo danni economici di notevole entità, ma veri e propri atti di crudeltà contro passeggeri, spesso bambini, vecchi ed infermi, abbandonati per giorni all'addiaccio? Si vorrebbe sostenere che questo sarebbe l'esercizio di un diritto costituzionale dei lavoratori. La verità è invece che è proprio lo sciopero degli addetti a funzioni e servizi di essenziale interesse per la collettività ad essere doppiamente incostituzionale.

Lo è perché priva tutti i cittadini di libertà e tutele primarie solennemente garantite dalla Costituzione, quali la salute, la sicurezza, la possibilità di muoversi e comunicare. E penalizza maggiormente le categorie più deboli e indifese, quali gli ammalati, i bambini, gli anziani, i pendolari.

Ed è ancora l'ammissione e non il diniego dell'esercizio di tali scioperi nei servizi essenziali a creare situazioni di inammissibile disegualianza, perché attribuisce ai lavoratori addetti a tali servizi una forza contrattuale privilegiata rispetto agli altri lavoratori, e quindi la possibilità di ottenere trattamenti economici e normativi non proporzionati a quelli delle categorie assimilabili, e ciò per di più a spese della collettività, e quindi di tutti gli altri lavoratori.

In effetti, da una rilettura degli atti della Costituzione, emerge chiara la volontà di porre precisi limiti all'esercizio del diritto allo sciopero.

È da osservare in fine, in ordine alla iniziativa da troppo tempo annunciata dalle centrali sindacali, di una « autoregolamentazione » del diritto di sciopero per gli addetti ai pubblici servizi di premiente interesse nazionale che non solo una tale iniziativa — ammesso che possa concretarsi in tempi brevi — non può esimere il legislatore dall'adempimento di un dettato costituzionale, ma che essa non risolverebbe in ogni caso la lamentata carenza legislativa non potendo assumere valore cogente *erga omnes*. Per que-

sto è stata presentata la proposta di legge diretta a modificare l'articolo 4 della Costituzione, prevedendo forme, procedure ed organi per la esenzione, dalle vertenze di lavoro, ma escludendo dall'esercizio del diritto di sciopero, tra i servizi essenziali, i trasporti (proposta di legge n. 2364).

Come si vede non sono mancate le iniziative parlamentari, né l'azione decisa della Regione Sarda, purtroppo con risultati che rendono oggi necessaria — come *extrema ratio* — l'inchiesta parlamentare.

Le proposte di legge (nn. 746, 554, 1186, 1291) non hanno forse tenuto conto nel debito conto due aspetti, pur fondamentali, ai quali pur per sommi capi abbiamo già accennato:

a) la frequenza delle corse nelle linee marittime in questione;

b) la ristrutturazione dei servizi marittimi e portuali dell'Isola.

1) Riguardo al primo punto, c'è da considerare che, mentre le navi delle ferrovie dello Stato sulla linea Golfo Aranci-Civitavecchia assicurano un servizio continuato, riducendo le soste negli scali al tempo strettamente indispensabile per le operazioni di imbarco e sbarco di passeggeri e mezzi, le navi della società Tirrenia effettuano nell'arco delle 12 ore un solo viaggio, rimanendo inoperose nei porti per un eguale lasso di tempo; ciò, oltre ad essere in contrasto con i più elementari principi sulla gestione economica del trasporto marittimo, causa nei periodi di maggiore afflusso di passeggeri, disagi agli utenti e strozzature nello smistamento del traffico; per ovviare a tali cronici inconvenienti la Tirrenia ha sempre cercato di adeguare il suo servizio alla accresciuta domanda di trasporti, ricorrendo a programmi di ampliamento della sua flotta, con l'incremento del numero e del tonnellaggio delle navi, e sopperendo alle eccezionali punte di aumento del traffico stagionale mediante l'istituzione di corse straordinarie sulle linee più congestionate, con l'impiego di navi ormai obsolete (i tipi « regione ») oppure a noleggio dell'armamento libero.

Tale adeguamento si potrebbe invece ottenere utilizzando un numero inferiore di unità e realizzando anche maggiori economie (soprattutto nelle spese per l'ampliamento della flotta), purché il servizio sia ristrutturato in modo da assicurare maggiore continuità e frequenza delle corse, ricorrendo alla sostituzione degli equipaggi al termine dei turni di lavoro stabiliti dagli accordi sindacali.

2) È noto come la gestione dei servizi di linea (specie passeggeri) sia caratterizzata dalla celerità di rotazione del naviglio, ostacolata soprattutto dalla lentezza con cui i porti si adeguano alle esigenze delle nuove navi e con cui si avvalgono, a beneficio del traffico, dei moderni mezzi che la tecnica è oggi in grado di porre a loro disposizione; si pensi al caso recente della entrata in servizio delle navi tipo « strade consolari », che per il loro maggior tonnellaggio e la più estesa superficie di opera morta creano non pochi problemi durante le loro manovre negli scali sardi, non predisposti a ricevere navi di così grandi dimensioni.

Da tempo sono state mosse critiche all'amministrazione dei porti italiani, cui concorrono diversi dicasteri tramite i rispettivi organi periferici: dalla marina mercantile ai lavori pubblici, ai trasporti, alla sanità, agli interni e alle finanze. Dannose sono le conseguenze di questo frazionamento di poteri, che scaturiscono spesso in discordanze nelle decisioni; se tale distribuzione di competenze può essere proficua per le amministrazioni burocratiche, per il controllo e sviluppo delle singole branche dei servizi, non lo è certo per quelle peculiari gestioni a carattere decisamente commerciale, che, come nelle attività portuali, debbono necessariamente adeguarsi alle esigenze contingenti del traffico, che richiede rapidità di decisioni secondo programmi armonizzati in relazione ai vari settori dei servizi locali.

Da quanto precede, è ovvio quanto sia controproducente per una migliore efficienza della gestione portuale l'attuale tipo di amministrazione affidata agli organi

statali, che strutturati in base al principio dell'accentramento burocratico, sono caratterizzati da lentezza negli interventi e nella esecuzione dei programmi, spesso predisposti senza una esatta valutazione dei bisogni peculiari dei singoli porti.

È indispensabile pertanto che, allo scopo di consentire un sempre miglior sviluppo dei traffici marittimi isolani, sia concessa ampia libertà di azione agli organi locali, pervenendo in sede regionale alla gestione dei servizi portuali e concorrendo alla promozione e al controllo degli investimenti.

Allo sforzo per la ricerca di una non facile soluzione, che ha registrato il concorso di tutte le forze politiche, dei sindacati, delle categorie produttive e della regione sarda il Governo, chiamato ad esprimersi sulle diverse proposte di legge ha con il suo atteggiamento paralizzato l'attività del « comitato ristretto », dichiarando con un documento (28 novembre 1980, al Ministero della marina mercantile - Direzione navi e traffico) di « non ritenere di procedere analiticamente all'esame dei singoli articoli... in quanto... esprimeva parere nettamente contrario ai concetti informativi dei disegni di legge di cui trattasi... ». Ma c'è di più. Avendo un sottosegretario alla marina mercantile assicurato la predisposizione di documenti necessari per la prosecuzione dei lavori del Comitato ristretto per l'esame delle diverse proposte di legge, non poté tenere fede all'impegno per il ribadito rifiuto dell'amministrazione (osservazioni della Direzione del traffico cit., e confermate dall'ufficio legislativo con nota 2 dicembre 1980) di prendere in considerazione il problema, per le posizioni « pregiudizialmente negative » manifestate. Con una brutalità che non ha precedenti non solo si smentiva il rappresentante del Governo, ma si opponeva uno sprezzante rifiuto al Parlamento, invocando, su questa non commendevole condotta addirittura la « solidarietà della maggioranza » (ufficio legislativo 2 dicembre 1980).

Mentre si dibattono questi problemi e si sono richiamate le ragioni di opportunità di un sistema integrato con i colle-

gamenti interni - ferrovie e autostrade - si profilano per la Sardegna - che al trasporto marittimo non ha altra alternativa che il trasporto aereo - rischi di altra gravità.

È in corso a Cagliari un procedimento penale per l'accertamento della responsabilità dell'ultima delle sciagure aeree: quella di Capoterra. Ma è di qualche giorno il rientro a Roma del DC 9 dell'ATI decollato verso Cagliari-Elmas e, per cause denunciate dallo stesso comandante, attinenti a interferenze dovute a esercitazioni militari e altro. Su questi aspetti più

penetrante deve essere l'indagine della Commissione per determinare condizioni di sicurezza che evitino al Paese nuove agghiaccianti sciagure. Conosciamo i limiti e i condizionamenti delle Commissioni parlamentari d'inchiesta cui non abbiamo mai attribuito valore taumaturgico, ma vogliamo ricordare questa riflessione di Bagehot: « Una delle condizioni del Governo parlamentare è non tanto la capacità di ragionare, ma piuttosto quella di ascoltare le ragioni degli altri, di confrontarle con calma con le proprie ragioni, e poi di lasciarsi guidare dal risultato ».

## PROPOSTA DI LEGGE

---

### ART. 1.

È istituita una Commissione parlamentare di inchiesta per accertare iniziative e responsabilità del Governo per la soluzione del problema delle comunicazioni tra la Sardegna e la penisola e le isole minori con particolare riferimento: alle infrastrutture portuali e aeroportuali esistenti; alla efficienza, continuità e sicurezza dei collegamenti e alla congruità delle tariffe. La Commissione estende la sua indagine sullo stato delle comunicazioni interne — stradali e ferroviarie — in relazione ai programmi imponenti attuati e programmati nella penisola, con esclusione pressoché assoluta della Sardegna.

### ART. 2.

La Commissione è composta da 20 deputati scelti dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari.

Il Presidente della Commissione è scelto di comune accordo dal Presidente della Camera dei deputati, al di fuori dei componenti della Commissione, tra i parlamentari.

La Commissione elegge nel suo seno due Vicepresidenti e due segretari.

### ART. 3.

La Commissione parlamentare di inchiesta procede alle indagini ed agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

In nessun caso è opponibile il segreto bancario.

### ART. 4.

La Commissione può richiedere copia di atti e documenti relativi ad istruttorie o inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti.

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

La Commissione stabilisce di quali atti o documenti non si deve fare menzione nella relazione in ordine alle esigenze istruttorie attinenti ad altre inchieste in corso.

## ART. 5.

La Commissione può avvalersi della collaborazione di tutti gli organi ed uffici delle Amministrazioni dello Stato, di esperti e di ogni altra collaborazione che ritenga necessaria.

## ART. 6.

I componenti la Commissione parlamentare d'inchiesta, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda le deposizioni, le notizie, gli atti e i documenti acquisiti al procedimento di inchiesta.

Salvo che il fatto costituisca un più grave reato, la violazione del segreto è punita a norma dell'articolo 326 del codice penale.

Le stesse pene si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, notizie, deposizioni, atti o documenti del procedimento di inchiesta, salvo che per il reato siano previste pene più gravi.

## ART. 7.

Le conclusioni dei lavori della Commissione, devono essere presentate alla Camera dei deputati entro sei mesi dal suo insediamento.

ART. 8.

Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

ART. 9.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.