

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1859

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del **Deputato CERVONE**

Presentata il 14 marzo 1973

Inchiesta parlamentare sulla situazione portuale in Italia

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il problema portuale italiano, nei suoi molteplici aspetti, ha formato oggetto, in questi ultimi venti anni, di numerosi studi, congressi, convegni, relazioni, tavole rotonde, discussioni parlamentari, ecc. Ciononostante, lungi dall'essere risolto, esso si pone in termini sempre più gravi che reclamano soluzioni improcrastinabili.

In proposito basti considerare che il movimento delle merci imbarcate e sbarcate nei nostri porti nell'ultimo ventennio è salito dai circa 46 milioni di tonnellate del 1952 ai 337,5 milioni di tonnellate del 1971, mentre le strutture dei nostri scali hanno subito solo modesti miglioramenti, del tutto inadeguati a fronteggiare la concorrenza esercitata da porti stranieri, dove sono stati effettuati colossali investimenti.

Già nel quinto congresso dei trasporti tenutosi a Milano nel 1953 il Minoletti proponeva dei principi da adottare per la soluzione del problema, in relazione all'esigenza di riordinare e migliorare gli ordinamenti portuali anche autonomi, specie in materia di tariffe, di espletamento del lavoro e di ordinamento generale dei porti appesantito da un insieme eterogeneo di disposizioni, clausole, usi che rendono complicatissime la spedizione e la ricezione delle merci.

Nelle discussioni in Parlamento dei bilanci di previsione del Ministero della marina mercantile è stata manifestata con sempre maggiore insistenza la necessità di incrementare gli stanziamenti per le opere marittime per far

fronte con nuovi impianti alle esigenze derivanti dall'aumento dei traffici.

« La vastità e la molteplicità degli interessi collegati alla politica portuaria sono tali da non poter essere materia di studio da attuarsi attraverso la normale prassi burocratica », affermava il Ministro Spataro al Senato in sede di discussione del bilancio per la marina mercantile per l'esercizio 1958-59. In quella occasione annunciò la costituzione presso il Ministero dei lavori pubblici di una Commissione interministeriale col compito di esaminare la situazione e le esigenze dei vari porti. Di tale Commissione si sa soltanto che venne costituita, ma sui risultati dei suoi lavori non risulta nulla.

L'onorevole Colasanto, nella relazione al bilancio della marina mercantile per l'esercizio 1961-62, stabilì in una somma di circa 800 miliardi di lire il fabbisogno necessario per il potenziamento dei nostri porti e propose che la responsabilità delle opere marittime dovesse passare dal Ministero dei lavori pubblici a quello della marina mercantile. Evidentemente si ignorava il vero nocciolo della questione, il quale non deve riferirsi soltanto alla competenza di questo o quel Ministero, non soltanto alla possibilità di programmare razionalmente e di attuare con stanziamenti adeguati e con la necessaria sollecitudine le opere e le attrezzature che i crescenti traffici esigono ma tutto ciò principalmente nel quadro di una politica organica che tenga conto non solo degli aspetti organizzativi, ma

anche delle comunicazioni con l'entroterra, dell'inserimento in più vaste aree geografiche e del modo di essere e di gestire un porto.

Nel 1963 il CNEL condusse una approfondita indagine sul problema portuale nazionale (la relativa relazione venne pubblicata col titolo « Osservazioni e proposte sui problemi concernenti lo sviluppo dei porti marittimi »). Tale relazione, in particolare, poneva l'accento: sulla insufficienza degli stanziamenti effettuati dal 1951 al 1962 (94 miliardi stanziati dai lavori pubblici e 17 miliardi dalla Cassa per il mezzogiorno); sull'antiquata legge sui porti (1885) e sulla lentezza con la quale venivano realizzate le opere marittime; sulla necessità di più stretti collegamenti fra Ministero dei lavori pubblici e Ministero della marina mercantile.

A conclusione, la relazione affermava testualmente « Dallo studio effettuato e dalle discussioni svoltesi il CNEL ha tratto il convincimento che nel suo complesso la crisi funzionale che travaglia l'intero sistema portuale sia dovuta principalmente alla insufficienza di attrezzature per opere marittime (moli, banchine, fondali, ecc.), per gli arredi (magazzini, gru, ponti elevatori, ecc.) e per i mezzi complementari (bacini di carenaggio, chiatte, rimorchiatori, ecc.). A questa insufficienza strutturale che si farà sempre più acuta se, come si prevede, continuerà ad aumentare il movimento complessivo dei porti, si aggiunge una parziale incompletezza funzionale nell'ordinamento dei servizi pubblici e privati che aggrava la situazione di disagio e che contribuisce ad aumentare la strozzatura nel movimento delle merci in arrivo ed in partenza via mare, e a riflettersi negativamente nei costi finali delle merci stesse ».

L'indagine condotta dal CNEL, purtroppo, ebbe risultati molto scarsi come è dimostrato dal peggioramento della crisi portuale negli anni successivi.

Nel 1963 il Ministero della marina mercantile predispose uno schema di piano per il potenziamento dei porti nazionali, attraverso un'indagine operata tramite le capitanerie di porto e gli enti portuali. In tale studio, pubblicato col titolo « Lineamenti per un piano generale di sviluppo dei porti italiani », furono stabiliti dei criteri economici di larga massima per una scelta ed una priorità delle opere ed attrezzature da eseguire sulla base dei piani regolatori o anche al di fuori di essi, e veniva preventivata una spesa globale di lire 609 miliardi, da ripartire in più esercizi, di cui 330 miliardi nel primo quinquennio.

Detto studio concludeva rivendicando al Ministero della marina mercantile i poteri decisionali e di scelta delle opere, lasciando a quello dei lavori pubblici la competenza primaria nella progettazione e direzione dei lavori.

Per la sollecita attuazione del piano definitivo, si proponeva l'istituzione di un apposito ente pubblico, il quale avrebbe dovuto realizzare il piano stesso con entrate speciali per coprire la spesa occorrente: questo al posto delle vecchie procedure considerate ormai superate. Detto ente avrebbe dovuto esaurire la sua funzione al completamento del programma.

Tale proposta non venne presa in considerazione dalla legge 27 ottobre 1965, n. 1200, che fu praticamente la sola a dare parziale attuazione, con uno stanziamento di 75 miliardi, successivamente aumentati a 90, al primo piano azzurro, che ne prevedeva per il quinquennio 260, di cui 50 a carico della Cassa per il mezzogiorno.

La legge n. 1200 ha comunque introdotto un importante principio, stabilendo che l'utilizzazione dei fondi con essa stanziati venisse decisa di concerto tra i Ministeri dei lavori pubblici, della marina mercantile, del bilancio e del tesoro.

Malgrado ciò, le procedure sono rimaste ancorate alla vecchia legislazione, con la conseguenza che a distanza di sei anni dalla approvazione della legge, scaduta nell'ottobre del 1969, erano stati spesi soltanto 52,3 miliardi su 90 !

L'esperienza di questi ultimi anni ha comunque messo in luce l'impossibilità di realizzare attraverso i normali canali amministrativi opere per importi superiori a 15 miliardi annui, mentre la somma minima da spendere non dovrebbe essere inferiore ai 65-70 miliardi annui. Una volta raggiunto tale traguardo, il problema di una concreta politica portuale potrebbe essere considerato avviato; ma lo stesso esito favorevole di tale aspetto della politica portuale resta condizionato ad una utilizzazione razionale dei fondi disponibili nel senso di non polverizzarli in opere non necessarie o non rispondenti alle esigenze dei traffici moderni.

Nonostante il gran parlare che si è fatto sulla crisi portuale italiana, questo processo ha per ora solo una base dottrinale, come dimostra il documento ufficiale del Ministero della marina mercantile dal titolo « La marina mercantile italiana: problemi-prospettive (1968) », nonché le varie relazioni presentate alla Commissione interministeriale istituita presso la segreteria del CIPE nel 1968, per ap-

profondire il problema e proporre adeguate soluzioni.

Un discreto contributo alla conoscenza della situazione portuale nazionale può essere tratto dai risultati di due recenti rilevazioni, purtroppo incomplete: la prima dal titolo « Le attrezzature portuali in Italia: consistenza, livello tecnologico e grado di utilizzazione » è del « Centro studi sui problemi portuali » e riguarda solo 42 porti principali; la seconda dal titolo « Entità e prospettive del traffico marittimo e problemi portuali del Mezzogiorno » è stata condotta dalla Svimez in occasione di una ricerca sulle tendenze e le prospettive di sviluppo del traffico portuale italiano dal 1965 al 1980 ed è più ricca di dati, anche perché riferita a 67 porti.

Un certo risveglio di sensibilità ed interesse a livello pubblico per il problema portuale italiano si è delineata lo scorso anno. Citiamo in particolare, la proposta di legge n. 415, presentata il 6 luglio alla Camera dei deputati dagli onorevoli Ceravolo ed altri, concernente l'ordinamento delle gestioni portuali e una iniziativa di riforma in corso di elaborazione presso il Ministero della marina mercantile.

Trattasi, con riferimento a quest'ultima, di uno studio rimasto da anni al solo livello tecnico-amministrativo e nel quale è evidente l'impegno a raccogliere comunque ed ecletticamente, senza alcuna sistematicità, la complessa e diversificata realtà portuale italiana ivi compresa quella relativa ai sette porti nazionali attualmente amministrati da enti o consorzi autonomi.

La bozza del provvedimento reca una serie di norme che in effetti non risolvono il problema di fondo e cioè quale debba essere la politica portuale in Italia. Crea magari sovrastrutture e organismi senza collegare il tutto ad una filosofia.

Nella dettagliata normativa proposta manca inoltre ogni accenno al fondamentale problema dell'ordinamento del lavoro portuale.

Pur essendo fortemente criticato sia dall'armamento che dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori portuali, i quali hanno sottolineato con viva preoccupazione la natura sostanzialmente burocratica e centralizzata dell'intero sistema di gestione proposto, lo schema del provvedimento ha il solo merito di aver messo sul tappeto la tematica essenziale della politica portuale italiana.

Che il nostro sia un problema comune a tutti i grandi paesi marittimi, anche se con intensità e dimensioni diverse, è dimostrato dal fatto che dopo il 1960, esso ha formato og-

getto di approfondite inchieste a carattere nazionale in Francia (1962), in Inghilterra (1962) e in Svezia (1965).

Pur essendo paesi ad organizzazione amministrativa assai differente, le conclusioni cui pervennero le inchieste furono all'incirca eguali, concordando sulla necessità di assicurare il finanziamento e l'acceleramento delle opere ed attrezzature portuali, sulla tendenza dello Stato ad assumere crescenti responsabilità attraverso la nazionalizzazione e la concentrazione degli scali, pur mantenendo, e talora rafforzando, le autonomie portuali là dove la tradizione e le esigenze del traffico lo richiedessero; sulla crescente preoccupazione, infine, per l'aumento continuo del costo dei servizi.

In Francia, una Commissione presieduta dal Poirier, presentò al *Conseil économique et social* un ampio rapporto nel quale si sottolineava innanzitutto l'elevato costo dei servizi portuali nei confronti degli altri porti europei concorrenti, a causa, tra l'altro, delle attrezzature e dei regolamenti arretrati.

Le principali proposte formulate dal rapporto erano le seguenti:

a) urgenza di adattare i porti al naviglio ed ai traffici del presente e del prossimo futuro;

b) necessità per alcuni porti di diventare centri di attività-pilota nelle regioni maggiormente sviluppate;

c) concentrazione degli stanziamenti nei porti più adatti alla concorrenza e maggiormente danneggiati dalla evoluzione dei traffici comunitari (Marsiglia, Dunkerque, Le Havre, Rouen);

d) coordinamento degli investimenti e dei traffici fra i porti aventi un *hinterland* anche in parte comune;

e) priorità assoluta per gli investimenti portuali.

Notevoli furono, infine, le proposte di riforme amministrative formulate nel rapporto. Tra l'altro veniva proposta l'abolizione dei diritti di banchina e l'istituzione di tasse portuali conformi al costo effettivo dell'uso e dell'ammortamento delle opere portuali. Inoltre veniva proposta l'estensione delle autonomie ai soli sei principali porti.

Particolare attenzione merita l'inchiesta condotta in Inghilterra tra il 1961 ed il 1962 dalla Commissione presieduta dal Lord Rochdale, data la somiglianza esistente sul piano operativo tra la situazione italiana e quella britannica. Infatti nonostante fossero in esercizio in quel Paese più di 300 porti, il 70 per cento del commercio estero e di quello di cabotaggio era concentrato nei 15 porti prin-

cipali. Benché fossero stati investiti fondi pari a circa 390 miliardi in lire italiane tra il 1949 e il 1961 l'arretratezza dei porti, la lentezza e gli elevati costi delle operazioni portuali avevano fatto perdere molti traffici a causa della concorrenza esercitata dai porti continentali, quali Rotterdam, Anversa, Amburgo, Brema, ecc.

In particolare, il rapporto Rochdale formulava la proposta di istituire un'ente centrale per la politica portuale con funzioni di impulso e di coordinamento dello sviluppo dei porti capace di sopperire alla carente programmazione nel settore portuale.

In periferia veniva proposta l'istituzione o il mantenimento di un certo numero di Enti autonomi portuali in grado di provvedere all'ammodernamento e alla gestione economica degli impianti portuali.

Tale impostazione fu recepita quasi integralmente nello *Harbours Act* del 1964 che istituì il *National Ports Council*, col compito di elaborare un piano nazionale per lo sviluppo dei porti.

In aggiunta venne istituita la *National Ports Authority* allo scopo di gestire circa 24 porti, tra maggiori e medi, con esclusione di quelli ad ordinamento autonomo o di proprietà delle ferrovie.

Il problema portuale inglese poteva però considerarsi risolto solo dopo il rapporto della commissione presieduta dal Lord Devlin, che condusse un'inchiesta sul problema fondamentale del lavoro portuale e portò ad una radicale trasformazione delle condizioni delle maestranze portuali, della professione, del regime delle imprese e del servizio sociale attuato attraverso il *Dock and Harbours Act* del 1966.

Attraverso queste due inchieste l'Inghilterra ha realizzato gli istituti indispensabili per una politica portuale centralizzata, mediante un organo di programmazione accanto a una nazionalizzazione e gestione diretta di un gran numero di porti, mantenendo operanti le autonomie dove esse si erano rivelate efficaci, sia pure sottoponendole alla vigilanza e al controllo del potere centrale per quanto attiene la loro politica di investimenti.

L'esempio inglese ha influenzato il governo svedese che nel 1965 ha deciso di istituire una commissione centrale per la pianificazione dei porti, col compito principale di predisporre i programmi di investimenti e di sviluppo.

Illustrate le esperienze nell'attività marittima dei paesi più autorevoli in Europa, esposte alcune delle affermazioni di principio e denunce di esigenze nel nostro Paese, ci pare

doveroso passare ad analisi più dettagliata dei motivi di crisi del nostro sistema portuale.

Sono a tutti note le carenze che affliggono la politica portuale nel nostro Paese, carenze che hanno cause complesse e non sempre facilmente identificabili.

Tra i rilievi mossi fondamentale è quello che riguarda l'arretratezza della legge sui porti, spiagge e fari risalente al testo unico 2 aprile 1885, n. 3095 (serie terza) che ricalca, con qualche miglioramento, la classificazione istituita dalla legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici.

Questa classificazione ha essenzialmente lo scopo di ripartire gli oneri per la costruzione e manutenzione delle opere marittime tra lo Stato e gli enti locali interessati e stabilire le procedure per eseguirle e distingue gli scali marittimi in due categorie: alla prima appartengono quelli che interessano la sicurezza della navigazione generale (porti rifugio); alla seconda, i commerciali, divisi in quattro classi, a seconda del volume delle merci imbarcate e sbarcate.

I porti commerciali moderni hanno una organizzazione molto complessa e in essa, alle funzioni ed agli interventi esercitati dalle autorità, si affiancano quelle degli operatori industriali e commerciali: imprese di sbarco e imbarco, imprese di magazzinaggio, imprese di forniture di bordo, imprese di riparazioni e, talvolta, di costruzioni e allestimento navali, imprese di rimorchio e salvataggio, di vigilanza e guardianaggio, ecc.

Inoltre svolgono la loro attività, nell'interesse del pubblico, piloti, lavoratori portuali, ormeggiatori e portabagagli, personale per i mezzi meccanici e per i vari servizi dell'attività di bordo, ecc.

Circa la costruzione delle opere marittime si osserva che mentre un tempo le opere foranee costituivano strutture essenziali e a volte uniche ai fini della sosta delle navi, oggi i porti devono permettere il disbrigo delle operazioni di carico e scarico più rapidamente possibile e devono avere, tra l'altro, ampi piazzali per il temporaneo deposito delle merci in arrivo e in partenza, per l'immediato invio a destinazione a mezzo dei vari sistemi di trasporto (ferrovie, strade, autostrade, idrovie, ecc.).

L'esigenza di disporre di ampi piazzali scaturisce anche dalle necessità di sosta di automezzi e carri ferroviari, compresi i *containers* e ciò provoca di riflesso problemi assai gravi per la circolazione stradale nei centri che per ragioni storiche sono sorti intorno ai porti.

Perciò la elencazione delle opere ed attrezzature portuali, contenuta nell'articolo 5 del testo unico citato, deve considerarsi superata e deve essere aggiornata secondo le esigenze poste dallo sviluppo tecnologico dell'ultimo ventennio, mentre si profila l'urgenza di inserire razionalmente gli spazi portuali in un più equilibrato assetto territoriale.

Di fronte all'arretratezza della classificazione dei porti prevista dal testo unico del 1885, la realtà economica odierna reclama una classificazione che non riguardi quasi esclusivamente la ripartizione degli oneri per la realizzazione delle opere portuali, ma che contribuisca a dare una struttura più rispondente alla gestione portuale. È necessario pertanto offrire alle amministrazioni ed agli enti portuali interessati le risorse necessarie al finanziamento delle opere stesse ed alla loro gestione, secondo i moderni indirizzi dell'economia dei trasporti.

Ne consegue che, essendo le infrastrutture portuali al servizio del traffico, è necessario far sì che il traffico stesso con le sue risorse sia chiamato primariamente ad assicurare alle amministrazioni ed enti gestori le entrate necessarie a coprire le spese per la costruzione e la manutenzione delle opere ed attrezzature mediante la corresponsione di adeguati corrispettivi per il loro uso.

Tale principio fondamentale della moderna politica dei trasporti, recepito peraltro dalla comunità economica europea, potrà avere delle attenuazioni in particolari situazioni politico-sociali, ma dovrebbe sostituire sistematicamente quello attuale, di considerare i diritti marittimi e le tasse d'ancoraggio, puri strumenti di natura fiscale.

Soltanto così sarà possibile assicurare un adeguato flusso di investimenti senza appesantire troppo le casse dello Stato.

Altro aspetto negativo del vigente testo unico sui porti, spiagge e fari riguarda la confusione fra grandi, medi e piccoli porti. I quantitativi di merci (250.000, 100.000, 25.000, 10.000 tonnellate) che servono tuttora da parametro per l'iscrizione ad una determinata classe della II categoria (porti commerciali) risultano irrilevanti e non prendono in considerazione le principali discriminanti che oggi caratterizzano certi tipi di porto.

Inoltre manca qualsiasi criterio di specializzazione capace di definire una più realistica politica portuale. Tale discorso vale soprattutto per le opere a servizio esclusivo delle grandi industrie che hanno strutture ed esigenze proprie ed alimentano volumi sempre crescenti di merci di massa, secche e liquide,

che oggi possono valutarsi dell'ordine del 60-70 per cento del movimento dell'intero sistema portuale del nostro paese.

Ciò vale anche per i porti pescherecci considerati porti minori, mentre per alcuni di essi si appalesa l'esigenza di un più impegnativo intervento dello Stato, specie quando assumono una funzione vitale per l'approvvigionamento ittico del paese.

Lo stesso dicasi per quei porti costruiti e gestiti per l'integrazione tra le linee ferroviarie e il trasporto combinato a mezzo navi traghetto.

Largamente superata è poi la normativa relativa ai porti di IV classe, la cui costruzione e manutenzione è affidata ai comuni, i quali però, in pratica, non sono in condizione di provvedervi per la mancata applicazione di benefici rimasti sulla carta.

Infatti, secondo la legge del 1885 (articolo 17) i comuni possono essere autorizzati ad esigere una tassa supplementare a quella di ancoraggio sulle navi che approdano nel rispettivo porto, cioè sulle navi addette al piccolo cabotaggio, alla pesca e al diporto nautico che sono normalmente esentate da ogni contribuzione. È prevista, altresì (articolo 18, secondo comma) la possibilità per i comuni di ottenere in concessione gratuitamente per una profondità di 500 metri e per 5 chilometri il litorale posto lungo i due lati della zona portuale, allo scopo di procurarsi i necessari fondi per le opere portuali; ma né l'una né l'altra disposizione hanno mai avuta pratica attuazione.

I comuni rivieraschi si sono trovati pertanto nell'impossibilità materiale di assumere iniziative in tale settore e se le leggi 14 luglio 1907, n. 542 (articolo 5) e 3 agosto 1949, n. 589 (articolo 9) hanno cercato di rimediare in qualche modo alla deficienza di mezzi finanziari, si è tuttavia attuata in questo settore una politica disordinata che ha comportato una polverizzazione di fondi con risultati di scarsa rilevanza. Molti porticcioli ma tutti incompleti.

Per quanto concerne la parte amministrativa del settore portuale, si osserva che le relative norme possono dividersi in due grandi rami: da un lato quelle riguardanti la realizzazione delle opere, che interessano la competenza del Ministero dei lavori pubblici, dall'altro quelle relative alla disciplina delle attività portuali, che investono la competenza del Ministero della marina mercantile, che in periferia opera a mezzo delle capitanerie di porto.

I due Ministeri, pur operando sul piano della collaborazione, agiscono ognuno seguendo propri criteri: il Ministero dei lavori pub-

blici considera le opere portuali come un aspetto particolare e marginale della politica delle opere pubbliche; il Ministero della marina mercantile considera i porti come elemento fondamentale per lo svolgimento delle attività marittime.

Quest'ultima amministrazione, peraltro, dispone di limitati poteri decisionali e nel settore basilare delle opere marittime fornisce una collaborazione non sempre incisiva in materia di programmazione e quasi sempre vaga nel campo della progettazione.

Una certa evoluzione si è verificata nello esercizio delle attività portuali anche per effetto del contributo dato dall'amministrazione della marina mercantile con disposizioni specifiche, sia pure senza seguire una precisa linea programmatica, a causa della inadeguatezza delle proprie strutture.

Sono sorte nei porti talune esigenze per una gestione pubblica di tipo aziendale di alcune attività fondamentali come il lavoro portuale, l'esercizio dei mezzi meccanici e di impianti particolari.

Si è provveduto in alcuni casi con uffici o aziende poste sotto la vigilanza delle capitanerie di porto che hanno visto così dilatare ulteriormente le loro competenze nelle direzioni più varie, con una tale richiesta di personale da creare seri inconvenienti per quella specializzazione indispensabile per una moderna politica dei traffici.

Per taluni tra i porti di maggiore importanza è stato tentato di risolvere il problema mediante l'istituzione di enti o consorzi autonomi, dei quali il primo in ordine di tempo è quello di Genova. Tra il 1918 e il 1922 furono istituiti un gran numero di enti autonomi portuali ma l'esperienza fu decisamente negativa, in quanto le autonomie attribuite a tali enti furono più apparenti che reali, per cui subito dopo furono tutti soppressi ad eccezione di quello di Genova.

Tale inconveniente si è verificato in parte nelle esperienze successive con la ricostituzione o costituzione dei sette enti e consorzi portuali attualmente esistenti. Per essi tuttavia si rilevano sintomi di indirizzi più positivi e concreti, grazie anche all'attribuzione della loro vigilanza e tutela al Ministero della marina mercantile.

Nonostante ciò, gli enti ed i consorzi portuali sono sottoposti a troppi controlli e autorizzazioni ministeriali e soprattutto si trovano nella impossibilità di prendere iniziative di qualche rilievo a causa della mancanza di autonomia finanziaria, per cui si rende indispensabile una scelta che, utilizzando le esperienze

più positive, porti a decisioni rapide, concrete e soprattutto rispondenti alla realtà del progresso tecnico.

Numerose e notevoli sono le conseguenze negative dello stato di cose succintamente esposte. La più importante, che sta alla base della crisi del nostro sistema portuale, è costituita dai ritardi, dall'incompletezza, dalla lentezza e dalla disorganicità delle decisioni nella realizzazione delle opere e delle attrezzature portuali.

Secondo indagini svolte dal Ministero della marina mercantile, i cui risultati sono contenuti in un documento consegnato alla segreteria del CIPE, le procedure per l'attuazione delle opere marittime richiedono numerose e defatiganti fasi, dalla approvazione del piano regolatore di un porto al completamento di un'opera. Già il fondamento, cioè la redazione e l'approvazione dei piani regolatori dei porti, non poggia su evidenti norme giuridiche, salvo che per i porti di seconda e terza classe, previsti dalla legge 3 novembre 1961, n. 1266. Per gli altri porti si attua, in effetti, una prassi amministrativa che si traduce spesso nel congelamento dell'espansione di un porto, oggi assai dannoso di fronte alla continua evoluzione tecnologica.

Di modo che necessitano varianti su varianti per passare alla realizzazione dei progetti esecutivi e l'approvazione di ogni variante è naturalmente subordinata alla disponibilità di finanziamenti, che spesso, per ragioni di bilancio, vengono erogati a trance molto limitate che consentono l'esecuzione di opere incomplete e non funzionali.

Da detta indagine è emerso che frequentemente dalla decisione di costruire un'opera al suo inizio passano non meno di due o tre anni mentre non si è mai sicuri circa la data di ultimazione dei lavori, a causa delle continue perizie suppletive che vengono apportate in corso d'opera.

Attraverso i lunghi tempi tecnici di attuazione e il frazionamento dei lavori in diversi lotti, per i quali spesso la decisione avviene a distanza di anni, si giunge talora all'ultimazione dell'opera a distanza di uno o più lustri (vedi molo VII a Trieste, banchina ad alto fondale a Livorno, zona di San Benigno a Genova, canale navigabile Malamocco-Marghera, ecc.); le opere di una certa importanza realizzate nel giro di cinque o sei anni rappresentano delle eccezioni e vengono considerate come un grande risultato di celerità.

Ne consegue che i costi inizialmente preventivati per ogni singola opera o lotto si rivelano largamente superati a causa della lie-

vitazione dei prezzi, per cui occorrono nuove perizie e nuove procedure non meno complesse delle precedenti.

D'altra parte, il potere decisionale non è accentrato in un'unica amministrazione, perché oltre a quella dei lavori pubblici operano: la Cassa del mezzogiorno per una certa gamma di impianti a servizio dei porti industriali; le ferrovie dello Stato per alcuni impianti specializzati (invasature per le navi traghetto); le regioni alle quali, per effetto dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, sono state trasferite le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di opere concernenti i porti di seconda, terza e quarta classe e gli approdi turistici; gli enti e consorzi autonomi portuali e da qualche anno anche il Ministero della marina mercantile per alcune attrezzature di carico e scarico gestite dalle aziende dei mezzi meccanici.

Generalmente ciascuna amministrazione persegue scopi autonomi e non concerta con le altre i propri programmi, per cui in alcuni casi gli interventi si aggiungono e si accumulano disordinatamente senza peraltro portare a risultati organici definitivi.

Il coordinamento degli interventi dovrebbe essere previsto presso un organo centralizzato dell'amministrazione della marina mercantile che conosce e studia la composizione merceologica e le concrete esigenze del traffico, la evoluzione tecnologica del naviglio nonché le tendenze generali del movimento della navigazione ed essa dovrebbe pertanto essere posta in grado di programmare e di stabilire le direttive per l'adozione dei provvedimenti necessari al funzionamento del sistema portuale.

La posizione di tale Ministero invece è ora marginale e il concerto tra le varie amministrazioni previsto dalla citata legge n. 1200 del 1965 si è risolto praticamente in accettazione più o meno armonizzata con le esigenze delle varie amministrazioni delle proposte formulate dal Ministero dei lavori pubblici.

Fatta questa premessa, appare evidente come una politica portuale moderna non sia attuabile attraverso le strutture dianzi illustrate, ma debba essere condizionata ad una riforma completa della procedura e del tipo di amministrazione, secondo i seguenti principi:

1) accentramento dei poteri decisionali dell'organizzazione amministrativa e tecnica delle opere marittime presso l'amministrazione della marina mercantile;

2) istituzione di un consiglio consultivo centrale, del tipo del *National Ports Council*

inglese. Le deliberazioni di tale organo dovrebbero riguardare inoltre i tempi tecnici di esecuzione delle opere e gli occorrenti stanziamenti;

3) radicale riforma, secondo gli sviluppi scientifici più moderni dell'economia dei trasporti marittimi, recepiti anche in sede comunitaria, del sistema delle tasse, dei diritti marittimi e in genere di tutti i proventi ricavati dall'utilizzazione degli impianti e delle aree portuali, allo scopo di assicurare le risorse necessarie al finanziamento se non di tutte almeno di gran parte delle opere e delle attrezzature portuali.

Tale principio potrà trovare concreta esplicazione in nuove forme operative differenziate tra i porti di interesse nazionale, di quelli posti sotto la disciplina delle regioni ed i porti di interesse locale da affidare ai comuni o consorzi di comuni, ferme restando le attribuzioni dell'autorità marittima con i suoi poteri di polizia marittima, di tutela della sicurezza della navigazione e di vigilanza sulle attività portuali;

4) modifica dei criteri per la classificazione dei porti secondo parametri più aderenti alla odierna realtà economica. Distinguere per il servizio che rendono in porti nazionali, regionali e comunali e per il traffico in commerciali, industriali, pescherecci, turistici;

5) creazione di un organismo, sul tipo del *National Ports Authority* inglese, che sia in grado di provvedere, secondo criteri industriali, al finanziamento, alla progettazione, esecuzione, manutenzione delle opere e attrezzature portuali e alla gestione economica degli impianti e dei servizi. Tale organismo, in un primo tempo, dovrebbe interessare i principali 20 porti di interesse nazionale;

6) creazione di un istituto, sul tipo di quello olandese di Delft, specializzato per i problemi dell'idraulica e delle costruzioni marittime, che consenta di predisporre progettazioni, previe prove su modello, secondo le tecniche più avanzate, onde evitare che opere portuali vengano inghiottite dal mare durante la costruzione o per insufficienza di protezione o per mancanza di preventive terebrazioni del fondo marino, ecc.;

7) adeguamento ai nuovi indirizzi del regime giuridico degli enti e consorzi autonomi portuali che si riterrà di mantenere in vita, prevedendo una maggiore autonomia decisionale ed una sistematica collaborazione con i nuovi organismi di cui ai punti 2) e 5);

8) nuova disciplina per i porti minori, di interesse regionale e di interesse locale: i primi

affidati per la gestione alle regioni, i secondi ai comuni o consorzi di comuni interessati;

9) introduzione di procedure più snelle per l'esame e l'approvazione dei piani regolatori dei porti, delle relative varianti e dei progetti esecutivi, e per l'appalto dei relativi lavori;

10) ristrutturazione dell'ordinamento del lavoro portuale e di tutta la normativa relativa agli altri servizi portuali, allo scopo di contenere entro limiti competitivi i costi delle operazioni portuali.

L'obiettivo principale della riforma è il raggiungimento del traguardo di spesa di 65/70 miliardi annui onde conseguire un complesso di lavori di 350-360 miliardi, quale è previsto dal secondo piano quinquennale. E pertanto da qui l'urgenza di definire innanzi tutto la politica portuale se non si vuole correre il rischio di investire malamente il denaro della comunità.

Va da sé che una nuova normativa in materia portuale non può prescindere da una accurata indagine tendente ad accertare non soltanto i fattori che incidono negativamente sulla programmazione, sulla realizzazione e sulla gestione delle opere portuali ma anche sui motivi che hanno dato luogo ai fattori negativi ora accennati.

È infatti dall'analisi di quei motivi che si possono trarre elementi per una evoluzione della normativa portuale tendente a porre in atto una disciplina giuridicamente, tecnicamente ed economicamente valida e non soltanto un qualche cosa di diverso rispetto a quanto oggi è universalmente riconosciuto essere inadeguato.

Poiché tutti i tentativi finora effettuati al riguardo hanno portato a risultati sterili, e

gli ordinari poteri non hanno saputo o potuto presentare proposte di soluzione adeguate ed efficaci, come si è ampiamente dimostrato, riteniamo che l'indagine in parola debba essere effettuata da una commissione parlamentare composta da membri dei due rami del Parlamento, la quale potrà avvalersi dell'apporto di esperti in possesso di una vasta esperienza economica, ma non direttamente interessati (per non essere condizionati), nel settore portuale. Tale Commissione dovrà formulare, a conclusione dell'indagine sulle carenze e disfunzioni esistenti, concrete proposte di riforma del sistema entro il termine di un anno.

Onorevoli colleghi, l'esperienza acquisita in questo settore ha reso possibile la presentazione della nostra proposta di legge che mette in evidenza il ruolo di ultimo della classe che, anche nel settore dei traffici marittimi, il nostro Paese può essere destinato ad avere al momento in cui la Comunità europea porrà finalmente all'ordine del giorno la politica comunitaria dei trasporti marittimi, ed ha sollecitato il proponente a porre all'attenzione vostra così delicato settore dell'economia del Paese. La mancanza infatti di infrastrutture portuali e di nessuna politica portuale non sono ultimi argomenti di ritardi nello sviluppo della nostra economia.

Per la bontà della tesi e per l'urgenza di provvedere siamo certi che il Parlamento voglia assumersi questa responsabilità e rendere ancora una volta un nuovo e non secondario servizio al Paese. Non è per altro la prima volta che il Parlamento conduca per la politica portuale in Italia una sua autonoma ed incisiva inchiesta parlamentare.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

È istituita, con i poteri di cui all'articolo 82 della Costituzione, la Commissione parlamentare di inchiesta per la determinazione di una politica portuale in Italia.

ART. 2.

La Commissione di cui all'articolo precedente ha i seguenti compiti:

1) fissare il concetto giuridico di porto considerato quale entità economica; di gestione mista tra il privato e il pubblico, cui partecipino tutte le categorie interessate alla attività portuale e al fine di assicurare servizio adeguato e competitivo per l'economia del Paese o della regione o di più piccola comunità locale;

2) fissare il modo dell'essere amministrativo dell'organismo preposto all'attività portuale: ente, consorzio autonomo di primo grado e di secondo grado oppure diretta emanazione del potere centrale, indicando altresì il grado di autonomia e il modo secondo cui gli enti economici direttamente interessati, le categorie imprenditoriali e di lavoratori nonché gli enti locali possano partecipare alla gestione dell'azienda porto;

3) proporre le modifiche dei criteri per la classificazione dei porti, il modo di riconoscerli e modificarli di categoria, il tutto secondo parametri più aderenti alla odierna realtà economica, ai nuovi insediamenti industriali, allo sviluppo cui una zona è chiamata, al servizio che un porto deve rendere alla comunità. Per tanto, a secondo del servizio che possono offrire, stabilire se vi devono essere porti di importanza nazionale, regionale o locale e, a seconda del tipo di traffico, porti-emporio o porti specifici: commerciali, industriali, pescherecci, turistici;

4) predisporre un piano regolatore dei porti italiani secondo cui lungo la costa nazionale essi siano collocati e quindi sviluppati esclusivamente in funzione dello scopo cui sono chiamati;

5) condurre un'indagine accurata per conoscere l'attuale consistenza delle opere e delle attrezzature portuali ed esaminare in quale misura i porti italiani sono in grado di far fronte alle esigenze attuali e future;

6) accertare i fattori che incidono negativamente sulla realizzazione delle opere portuali, nonché i motivi che hanno dato luogo a tali fattori e proporre le riforme necessarie;

7) proporre radicali riforme, tenendo presenti gli sviluppi scientifici più moderni dell'economia dei trasporti marittimi, dell'attuale sistema delle tasse, dei diritti marittimi e in genere di tutti i proventi derivanti dall'utilizzazione degli impianti e delle aree portuali, allo scopo di assicurare le risorse necessarie al finanziamento delle opere e delle attrezzature portuali;

8) studiare se proporre la istituzione del consiglio generale dell'economia portuale, sul tipo del *National Ports Council* inglese avente capacità di stabilire l'adozione di precisi criteri programmatici, sia per quanto riguarda le scelte e le priorità, sia per quanto attiene alle norme di intervento pubblico;

9) esaminare se anche in Italia si debba provvedere alla istituzione di un organismo che corrisponda alla *National Ports Authority* inglese e che sia in grado quindi di provvedere all'azione di stimolo e controllo di tutto quanto è necessario alla realizzazione del programma fissato dall'organismo previsto dal precedente punto 8);

10) studiare procedure più snelle per l'esame e l'approvazione dei piani regolatori dei porti, delle relative varianti, dei progetti esecutivi e per l'appalto dei relativi lavori;

11) indagare se l'organizzazione del lavoro portuale e degli altri servizi portuali sia suscettibile di miglioramento e formulare proposte al riguardo;

12) definire se i poteri decisionali, di capacità di finanziamento, dell'organizzazione amministrativa e tecnica delle opere marittime debbano essere dell'amministrazione della marina mercantile o di altra amministrazione ed in questo caso quali sono i rapporti tra le varie amministrazioni e quali le responsabilità politiche del Ministro della marina mercantile;

13) stabilire se si debba provvedere e come alla creazione di un istituto specializzato per i problemi dell'idraulica e delle costruzioni marittime.

ART. 3.

La Commissione di cui all'articolo 1 è composta di 14 membri, di cui 7 senatori e 7 deputati, nominati congiuntamente dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Ca-

mera dei deputati, in modo che vi siano rappresentati tutti i gruppi parlamentari.

La Commissione può avvalersi della collaborazione di tecnici ed esperti nei problemi portuali.

ART. 4.

La durata della Commissione è di 12 mesi. Entro tale termine essa comunicherà il risultato dell'indagine conoscitiva e le relative proposte ai due rami del Parlamento.

ART. 5.

Le spese per il funzionamento della Commissione saranno in parti uguali a carico dei bilanci del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

I Presidenti dei due rami del Parlamento destineranno uffici dipendenti ai servizi di segreteria della Commissione.