CAMERA DEI DEPUTATI N. 2553-A

RELAZIONE DELLA IX COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORI PUBBLICI)

(RELATORE **DEGAN**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 14 luglio 1965 *(Stampato n. 1152)*

PRESENTATO DAL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(MANCINI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
(PIERACCINI)

COL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

E COL MINISTRO DELLA MARINA MERCANTILE
(SPAGNOLLI)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 15 luglio 1965

Autorizzazione di spesa per l'esecuzione di opere portuali e per l'ammodernamento ed il rinnovamento del parco effossorio del servizio escavazioni porti

Presentata alla Presidenza il 7 ottobre 1965

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il disegno di legge in discussione è già stato oggetto di attento esame presso l'altro ramo del Parlamento che ha apportato alcune modificazioni al testo presentato dal Governo.

Sostanzialmente il disegno di legge prevede lo stanziamento di 75 miliardi in cinque anni reperiti per due terzi a carico del bilancio dello Stato e per un terzo mediante mutui, da ammortizzare in non più di 20 anni,

da contrarsi da parte del Ministero del tesoro con il Consorzio di credito delle opere pubbliche (articoli 1 e 3). Gli Enti portuali sono abilitati alla esecuzione delle opere in programma nonché, anche in deroga alle norme che attualmente ne regolano l'attività, a contrarre mutui per il finanziamento delle parti non coperte dal contributo dello Stato (articolo 4).

All'articolo 5 si prevede poi che una parte degli stanziamenti previsti possa essere destinata all'ammodernamento ed al rinnovamento del parco effossorio del Servizio escavazioni porti, nonché dei cantieri di raddobbo del parco effossorio stesso, secondo una ripartizione che l'articolo 6 demanda al Ministro dei lavori pubblici, di concerto con quelli del tesoro e della marina mercantile. L'articolo 7 autorizza il Ministro dei lavori pubblici ad assumere impegni di spesa relativi all'anno finanziario in corso e a quello successivo, allo scopo di consentire una adeguata continuità di finanziamento delle opere in esecuzione.

A conclusione di questa breve illustrazione degli articoli del disegno di legge è necessario mettere in particolare rilievo il contenuto degli articoli 2, 8 e 9.

L'articolo 2 qualifica il provvedimento come tipico esempio di strumento per l'attuazione del programma economico: infatti la copertura della previsione del programma economico quinquennale, eccedente gli importi stabiliti dal provvedimento stesso, non richiederà l'approvazione di leggi particolari ma solo l'adeguamento degli stanziamenti nel bilancio dello Stato.

L'articolo 8 impegna politicamente il Governo ad eseguire opere che siano completamente funzionali in ordine al servizio cui sono destinate, evitandosi così il pericolo di realizzazioni parziali non efficienti ed esposte improduttivamente al deterioramento del tempo.

L'articolo 9 delega il Governo a predisporre piani quinquennali e piani esecutivi annuali sotto il controllo del Parlamento, che ogni anno sarà chiamato a discutere la relazione che dovrà essere presentata sulle realizzazioni attuate.

In sede di discussione presso la Commissione sono state sollevate due obiezioni di fondo al disegno di legge. La prima, pur rifacendosi a delle considerazioni di natura generale, ha in realtà un carattere marginale in ordine agli scopi che fondamentalmente si prefigge il disegno di legge: si lamenta che sia previsto uno stanziamento in favore del Servizio escavazioni porti reputandosi più opportuno che la sua attività venga assorbita dall'iniziativa privata, che si vede minacciata di restrizioni nel settore. Pare che tale preoccupazione non debba avere molte giustificazioni dato che già al momento attuale tale Servizio ricopre un certo settore di attività; si tratta solo di far sì che la sua gestione rispetti i criteri di economicità.

Le attrezzature a disposizione del Servizio sono per circa il 40 per cento da mettere fuori uso perché non più adeguate alle moderne esigenze, mentre il restante 60 per cento richiede un'attenta opera di ammodernamento e potenziamento. Quando si fosse giunti a tale risultato, si sarebbe messo a disposizione degli uffici del Genio civile per le opere marittime uno strumento moderno e agile per affrontare opere di ordinaria manutenzione, che molto spesso o per le loro motivazioni di urgenza o per la programmazione diluita con frazionamento nel tempo, difficilmente potrebbero essere affrontate con il sistema degli appalti alle imprese private.

Il Governo comunque ha dichiarato che la spesa prevista fra i 16 e i 18 miliardi nel quinquennio servirà ad adeguare il Servizio alle necessità della manutenzione ordinaria e straordinaria dei porti, lasciando impregiudicato il problema se convenga successivamente approfondire tale azione per rendere possibile l'esecuzione anche di lavori eccezionali: in ogni caso, dei 75 miliardi stanziati con il disegno di legge potranno essere destinati a tale scopo solo 4 a 5 miliardi.

La seconda obiezione si riferisce alla presunta mancanza di un inserimento della spesa prevista secondo ben definite linee programmatiche che interessino tutto il sistema dei trasporti del Paese. Si è già precedentemente illustrato il significato dell'articolo 2 che collega il disegno di legge al programma di sviluppo economico. Si richiama il fatto che il Capitolo XI del programma è completamente dedicato ai trasporti considerati globalmente e che le attrezzature portuali sono dettagliatamente esaminate al punto 9. È di particolare rilievo inoltre considerare che, nella tabella a pagina 48 relativa agli impieghi sociali del reddito nel quinquennio 1965-69, all'ultima colonna si può rilevare come il numero indice di maggiorazione tra le spese effettuate nel quinquennio precedente (70 miliardi) e quelle previste (260 miliardi) relativo ai porti è il più alto fra quelli di ogni altro settore. È questa la dimostrazione di una precisa scelta politica che nell'esame globale delle necessità

sociali ha tenuto in dovuto conto il problema.

Concludendo pare quindi chiaro che il Governo nel presentare questo disegno di legge si è perfettamente allineato agli impegni previsti nella programmazione economica generale.

Questa precisa scelta del Governo nasce dalla obiettiva valutazione dell'importanza del traffico portuale nel nostro Paese.

È a tutti noto come esso si sia incrementato in questo dopoguerra in un modo veramente clamoroso: il traffico complessivo nel 1953 fu di 53.633.000 tonnellate ed è giunto nel 1964 a 160.691.000 tonnellate, triplicandosi perciò in appena 11 anni. È prevedibile che tale incremento, in ragione della politica economica italiana di sempre maggiore liberalizzazione dei commerci nei confronti di tutto il mondo, potrà proseguire anche negli anni futuri con un ritmo intenso, per cui è presumibile che nel 1970 sia già stato raggiunto il traguardo di 200 milioni di tonnellate.

Naturalmente tale traffico richiede un continuo adeguamento delle attrezzature dei nostri porti alle caratteristiche del naviglio.

Due sono gli indirizzi di fondo che si rilevano: l'aumento della stazza e l'aumento della velocità. Mentre nel periodo fra il 1950 ed il 1954 le navi varate nel mondo per un totale di 10.566.000 tonnellate di stazza lorda comprendevano 6.958.000 tonnellate di stazza lorda da 6.000 a 15.000 e 3.508.000 tonnellate di stazza lorda da 15.000 a 40.000 nel quadriennio 1960-1964 le 25.225.000 tonnellate di stazza lorda varate comprendevano 4.948.000 tonnellate di stazza lorda da 6.000 a 15.000; 15.765.000 tonnellate di stazza lorda da 15.000 a 40.000 e 4.512.000 tonnellate di stazza lorda oltre 40.000.

Evidentemente l'ingigantimento delle navi da trasporto e l'aumento della velocità comportano un aumento del traffico e una riduzione dell'incidenza del piccolo trasporto e pongono il problema dell'adeguamento dei fondali e della capacità ricettiva dei moli, nonché l'aumento della velocità delle operazioni di carico e scarico ai porti. Che i porti italiani siano inadeguati a far fronte a queste esigenze è clamorosamente dimostrato, da qualche anno in quà, dal fatto che numerose navi debbono sostare al largo anche dei nostri maggiori porti per lungo tempo.

Dal testo del provvedimento e dalle ripetute dichiarazioni del Governo in varie sedi si può desumere quali saranno le linee specifiche di intervento per affrontare, secondo una ben determinata scala di priorità, i problemi suaccennati. È noto come il cosiddetto « piano azzurro » comporterebbe una spesa aggirantesi sui 900 miliardi: data l'impossibilità di affrontarla totalmente ed in breve tempo si pone il problema di alcune scelte specifiche. Si è già avuto modo di dire come l'articolo 8 del disegno di legge imponga una precisa linea di condotta: quella di realizzare opere complete ed immediatamente efficienti e questi significa, fra l'altro, dare una logica priorità ai lavori necessari per completare in tal senso le opere iniziate in questi anni.

Devoluti circa i 5 miliardi necessari per avviare il piano di ammodernamento e rinnovamento del parco effossorio, rimangono disponibili circa 70 miliardi da distribuire con opportune scelte tra le necessità rilevate nei 141 porti attualmente classificati. Appare senz'altro utile stanziare una qualche disponibilità in favore di porti minori soprattutto in relazione allo sforzo di industrializzazione del Mezzogiorno e alla possibilità di specializzazione in atto negli scali marittimi locali per il cabotaggio, la pesca ed il turismo.

Non pare dubbio, peraltro, che la gran massa dei mezzi finanziari messi a disposizione per questo provvedimento dai successivi stanziamenti di bilancio per coprire le previsioni del programma economico dovrà indirizzarsi verso i grandi porti commerciali ed industriali di interesse nazionale. Questa tendenza alla concentrazione del traffico portuale in alcuni centri altamente attrezzati, destinati a servire un entroterra che recenti studi per i grandi porti industriali e commerciali suggeriscono che debba comprendere almeno 10 milioni di abitanti ad alto reddito, è un fatto ormai acquisito nei Paesi stranieri ed in particolare in quelli del M.E.C.

Se confrontiamo le percentuali di traffico dei primi 3 porti di vari Paesi constatiamo che essi raccolgono in Francia il 68,8 per cento del traffico nazionale, nel Benelux il 94,5 per cento, in Inghilterra il 67,4 per cento, in Germania il 71,5 per cento, in Polonia il 98,2 per cento, mentre, in Italia, Genova, Venezia, Napoli tocano appena il 42,4 per cento.

Questo fatto fa sì che la concorrenza dei porti stranieri, maggiormente efficienti in quanto gli stanziamenti pubblici sono concentrati in poche zone prioritarie, minacci la possibilità dei nostri porti di sostenere un effettiva competitività.

Ad esempio: in Francia il piano quinquennale 1966-70 prevede che gli investimenti pubblici si concentrino nei grandi porti attuando alcuni lavori estensivi in altri quattro

porti secondari. In Inghilterra il 71 per cento dei nuovi accosti di cui si prevede la costruzione saranno attuati nei cinque maggiori porti.

È evidente che se non si adeguano le attrezzature e i fondali dei porti di Genova, Venezia, Napoli e degli altri maggiori porti si determinerà inevitabilmente un decentramento del traffico verso porti oggi minori e non sarà possibile per l'Italia adeguarsi alla situazione degli altri Paesi marinari. In questo senso già il Governo ha dichiarato al Senato che è necessaria la concentrazione degli interventi nei grandi porti industriali e commerciali che da soli assorbono l'80 per cento del traffico complessivo.

A conclusione di questa illustrazione del disegno di legge è necessario rilevare come essa ponga con urgenza la esigenza di una riforma del testo unico del 1885, sia per ciò che riguarda la classificazione dei porti, sia per ciò che riguarda gli oneri che oggi vengono a gravare sugli enti locali per le opere in essi effettuate. Conosciamo tutti infatti quale sia la situazione dei nostri comuni e delle nostre province e appare veramente improprio che lo Stato debba togliere loro qualcosa, che poi è immancabilmente costretto a restituire sotto altra voce, in base a decreti di ripartizione degli oneri che risalgono a circa 80 anni orsono. Ci si augura che l'apposita Commissione presso il Ministero della marina mercantile concluda presto i propri lavori formulando concrete proposte.

Onorevoli colleghi, l'attesa delle nostre città marinare per risolvere i gravi problemi dei loro porti è ormai giunta ad un limite al di là del quale disattenderla sarebbe veramente da parte del Parlamento un atto di imprevidenza: ci si augura perciò che la Camera voglia approvare al più presto il disegno di legge in esame.

DEGAN, *Relatore*.

DISEGNO DI LEGGE
APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

ART. 1.

Per l'esecuzione di opere portuali sono autorizzate le spese di:

15 miliardi nell'esercizio 1965;
15 miliardi nell'esercizio 1966;
15 miliardi nell'esercizio 1967;
15 miliardi nell'esercizio 1968;
15 miliardi nell'esercizio 1969.

Dette somme saranno iscritte per lire 10 miliardi annui nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici in ciascuno degli esercizi dianzi indicati.

All'onere di lire 10 miliardi relativo all'esercizio 1965 si fa fronte mediante riduzione del fondo iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio medesimo riguardante il finanziamento di provvedimenti legislativi in corso.

In ciascuno degli esercizi indicati nel presente articolo, il Ministro del tesoro è autorizzato a contrarre mutui con il Consorzio di credito per le opere pubbliche per un ricavo netto di lire 5 miliardi. Per l'anno 1965, il mutuo comprenderà, oltre al ricavo netto di cui sopra, la somma per interessi ed oneri relativi allo stesso esercizio.

Il netto ricavo di cui sopra sarà portato in ciascun esercizio ad incremento degli stanziamenti indicati nel precedente secondo comma. Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, negli esercizi dal 1965 al 1969, alle variazioni di bilancio conseguenti ai mutui previsti dal presente articolo.

ART. 2.

Con la legge di approvazione del bilancio dello Stato per gli esercizi dal 1966 al 1969, in relazione al prevedibile andamento dei tributi erariali ed alla possibilità del mercato finanziario, potranno, sulla base del programma di sviluppo economico, essere autorizzate maggiori spese per opere portuali in aggiunta a quelle previste dall'articolo 1, e stabilite le modalità per il finanziamento delle stesse.

ART. 3.

I mutui di cui all'articolo 1 da ammortizzarsi in un periodo non superiore ai 20 anni,

TESTO
DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.

ART. 3.

Identico.

saranno contratti nelle forme, alle condizioni e con le modalità che verranno stabilite con apposite convenzioni da stipularsi fra il Ministro del tesoro ed il Consorzio di credito per le opere pubbliche e da approvarsi con decreti del Ministro medesimo.

Il servizio dei mutui sarà assunto dal Ministero del tesoro. Le rate di ammortamento saranno iscritte negli stati di previsione della spesa del Ministero del tesoro e specificamente vincolate a favore del Consorzio di credito per le opere pubbliche a decorrere dall'esercizio successivo a quello nel quale i mutui saranno stipulati.

ART. 4.

A carico delle spese previste dalla presente legge e di quelle che potranno essere autorizzate in base all'articolo 2 della legge stessa possono essere disposte assegnazioni per opere portuali da eseguirsi dagli enti portuali abilitati all'esecuzione delle opere medesime.

Le opere possono essere finanziate da parte dei suddetti enti portuali anche con il ricorso a mutui in base a delibere che dovranno ottenere la preventiva approvazione dei Ministeri dei lavori pubblici, della marina mercantile e del tesoro.

In tale senso si intendono integrate le norme che regolano gli enti portuali medesimi.

Le somministrazioni dei fondi agli enti portuali ai sensi del primo comma del presente articolo saranno regolate da apposite convenzioni da stipularsi dal Ministero dei lavori pubblici con gli stessi enti portuali sulla base di criteri concordati dal Ministero stesso con i Ministeri del tesoro e della marina mercantile.

ART. 5.

A carico delle spese previste dalla presente legge e di quelle che potranno essere autorizzate in base all'articolo 2 della legge stessa si provvederà agli oneri per l'ammodernamento ed il rinnovamento del parco effossorio del servizio escavazione porti.

ART. 6.

Con decreti del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con quelli del tesoro e della marina mercantile sarà provveduto per lo esercizio 1965 al riparto delle somme autorizzate dalla presente legge fra le spese per opere portuali e quelle per i mezzi effossori di cui all'articolo 5.

ART. 4.

Identico.

ART. 5.

Identico.

ART. 6.

Identico.

Correlativamente, il Ministro del tesoro provvederà, con propri decreti, alle occorrenti variazioni di bilancio.

Per gli esercizi successivi tale riparto sarà disposto con la legge di approvazione del bilancio per gli esercizi stessi.

ART. 7.

Il Ministro dei lavori pubblici è autorizzato ad assumere impegni in ciascun esercizio per importi non superiori all'autorizzazione di spesa dell'esercizio medesimo e di quello successivo.

ART. 8.

I progetti da finanziare in base alla presente legge debbono riguardare opere complete, per natura idonee a soddisfare il servizio cui sono destinate. Tra le opere contemplate dalla presente legge sono compresi i mezzi meccanici fissi o mobili per il carico, lo scarico, il deposito e il trasporto di merci.

ART. 9.

Il Ministero dei lavori pubblici, d'intesa con i Ministeri della marina mercantile, del bilancio e del tesoro, predispone il piano delle opere da finanziarsi nel quinquennio con i fondi di cui al primo comma dell'articolo 1.

I programmi esecutivi del piano di cui al precedente comma sono predisposti, con riferimento ai singoli esercizi, dal Ministero dei lavori pubblici, d'intesa con i Ministeri della marina mercantile e del bilancio.

Entro il 31 marzo di ogni anno, il Ministro dei lavori pubblici presenterà al Parlamento, in allegato alla Relazione sulla situazione economica del Paese, una relazione sui programmi esecutivi realizzati nell'anno solare precedente.

ART. 10.

La presente legge entrerà in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

ART. 7.

Identico.

ART. 8.

Identico.

ART. 9.

Identico.

ART. 10.

Identico.