N. **2066**-A-*bis*

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLE COMMISSIONI RIUNITE IX E X

(LAVORI PUBBLICI - TRASPORTI)

(RELATORE **BAGHINO**, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(GULLOTTI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELLA MARINA MERCANTILE
(LUPIS)

COL MINISTRO DEL TESORO
(MALAGODI)

E COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(TAVIANI)

alla Presidenza il 24 aprile 1973

Autorizzazione di spesa per la progettazione ed esecuzione di opere nei porti

---

Presentata alla Presidenza il 16 maggio 1974

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — È da anni che ci sentiamo ripetere che l'aumento costante del volume dei traffici nei porti marittimi italiani, pone in evidenza l'esigenza di mettere i nostri porti in condizioni di fronteggiare lo sviluppo commerciale sia per quanto concerne le spese di infrastruttura e sia anche in riferimento ad una adeguata organizzazione amministrativa nel quadro della politica economica nazionale.

Da anni vengono effettuati in più sedi studi relativi ai diversi aspetti delle attuali strut-

ture organizzative portuali e puntualmente alla conclusione d'ogni studio viene dichiarato che il vigente regime dei porti non risponde alle attuali esigenze del settore e che pertanto è necessario provvedere alla revisione con estrema urgenza. Sono ormai diversi anni che viene dichiarata anacronistica la classificazione dei porti – unitamente alla definizione delle opere marittime – fissata dal regio decreto 2 aprile 1885, n. 3095, cioè all'epoca in cui prevaleva la navigazione a vela e si sbarcava e si imbarcava a braccia. Secondo quella classificazione le categorie fondamentali sono due e comprendono porti, ancoraggi, approdi e rade; alla prima categoria appartengono quelli destinati alla sicurezza della navigazione, servono essenzialmente alle difese militari e sono 82; alla seconda categoria appartengono i porti destinati essenzialmente al commercio e sono 95, divisi a loro volta in tre classi a seconda del movimento delle merci e dell'influenza territoriale; a questi 148 porti classificati (29 della seconda categoria appartengono anche alla prima) vanno aggiunti 148 porti non classificati appartenenti alla quarta categoria.

Naturalmente, trattandosi di una classificazione così remota le incongruenze sono molte; ad esempio il porto di Barletta, che ha avuto il suo inserimento nella tabella nel 1966, avendo superato la soglia delle 250.000 tonnellate annue, appartiene alla prima classe, mentre invece Taranto, che è stato classificato nel 1913, appartiene alla seconda classe, pur avendo ormai superato i 15 milioni di tonnellate annue.

È ben vero che, avvertita l'esigenza di nuovi criteri, nel 1969 ai fini dei piani di finanziamenti si tentò di adottare una ripartizione in due gruppi (un gruppo costituito da porti con prevalenti funzioni industriali, porti pescherecci, porti turistici; un altro gruppo da porti d'interesse nazionale, porti di sviluppo, porti di carattere complementare) ma ciò rimase allo stadio di un puro e semplice tentativo.

Ma riprendiamo il discorso iniziale.

È da anni che ci sentiamo dire che il settore portuale è affetto da insufficienze strutturali operative e tecnologiche, le quali non consentono di fare fronte alle crescenti esigenze; è da anni che si chiedono nuovi strumenti gestionali che superino il disordine e la frantumazione esistente, attraverso una programmazione economica che affronti compiutamente i complessi problemi esistenti; è da sempre che la propaganda e gli stessi Ministri ci dicono, qui e fuori di qui, che occorre attribuire ad un solo dicastero (stanti i ripetuti conflitti e le azioni contrastanti tra lavori pubblici e marina mercantile) facoltà e poteri decisionali, che occorre una direzione unitaria della politica dei trasporti, che occorrono adeguati investimenti, poiché l'economia moderna ha nei traffici marittimi una componente essenziale. Ma poi ? Poi, ci si riduce a discutere una legge-ponte, cioè una legge settoriale, che elude il problema di fondo e che tutt'al più affronta, molto parzialmente, una situazione di emergenza.

Addio quindi provvedimento globale ed organico, addio legge-quadro, piano dei porti, addio priorità del potenziamento della capacità produttiva dei porti rispetto allo stesso sviluppo della flotta, addio azione di coordinamento della politica marinara, organica, moderna, dinamica, da parte del ministro della marina mercantile, addio revisione di tutta la politica dei trasporti collegata allo sviluppo della nazione e compensatoria delle esigenze delle ferrovie, delle autostrade, dei porti, della flotta e dell'aviazione.

Oltre duemila miliardi sono stati spesi col secondo piano nazionale delle autostrade; quattromila miliardi li prevede il piano delle ferrovie, e noi qui discutiamo uno stanziamento di 160 miliardi per i porti che abbisognano almeno di 2000 miliardi, che, si ama dire, sono i polmoni della nazione, attraverso i quali passa l'80 per cento del traffico commerciale. Esaminiamo e siamo chiamati ad affrontare lo stralcio di un programma – ancora una volta ritenuto indispensabile e quindi invocato – che dovrebbe risolvere radicalmente i problemi – e sono parecchi – dei porti. Uno stralcio che riguarda pochi spiccioli certamente inidonei a fare superare al settore le gravi strozzature da cui è affetto.

Con quale criterio saranno spesi – non diciamo erogati, ma utilizzati – questi 160 miliardi, se prima non si conosce quel tale piano pluriennale di investimenti portuali cui fa cenno l'articolo 1 del provvedimento in esame e del quale i 160 miliardi costituiscono una anticipazione ? Cioè, la mentalità con cui questa prima somma sarà spesa, coinciderà con la volontà politica del piano ? È un enigma che forse non si riuscirà a risolvere neppure attendendo quell'anno – tempo spropositato concesso al Governo – entro il quale il piano pluriennale dovrà essere presentato. Intanto le esigenze di programmazione entro i porti avanzano con prepotenza e l'impostazione industriale dei vari settori va correlata anche con i traffici inerenti agli altri porti nazionali ed esteri; la specializzazione – che si fa vieppiù pressante – va coordinata e incanalata, perché renda, perché non immiserisca, ma invece

esalti, il lavoro umano. Chi, nei giorni scorsi, mostrava di preoccuparsi delle nuove situazioni che si presentano e maturano, ha scritto, tra l'altro:

« Ci sono poi le questioni dell'entroterra, il nostro polmone, delle vie di comunicazione e quello delle industrie connesse al porto: affamate di spazio, di acqua, tormentate dal problema dell'eliminazione di scorie e scarichi, osteggiate dai paesi delle vallate, bollate dal marchio infamante di " inquinanti ". E qui ci si ricollega al problema ecologico, ai fondi per la ricerca scientifica, al CNR, ai laboratori delle università, ecc.

Genova ha sempre primeggiato per la sua fortunatissima posizione geografica, tanto che chi vuole allacciare rapporti marittimi col Mediterraneo mette in programma per prima cosa uno scalo a Genova: ma quanto durerà ancora questa considerazione per il nostro porto ? I trasporti " da porta a porta " con le lunghe file di autotreni possono fare pericolosamente dirottare fiumi di " scatoloni " su altri porti. Ed allora sarebbe veramente un guaio.

Per concludere, bisognerebbe potenziare il porto con il " ricostituente " di finanziamenti adeguati, senza mezze misure; bisognerebbe instaurare un clima di collaborazione e di coordinazione fra i porti oltre che nazionali, anche stranieri, promuovendo in un clima di lealtà, di non sospetto e di relativa tranquillità economica una proficua interazione fra i vari porti; perché il problema non è solo finanziario: una ideale catena lungo le coste di punti di ricovero, di lavoro, di stazionamento, di riposo per uomini, macchine e merci.

La risoluzione del problema porto è una cosa che ci riguarda tutti molto da vicino: più di ottomila navi in transito e circa una diecina di milioni di tonnellate di merci lasciano una non indifferente traccia nella vita cittadina.

Se si facesse una statistica domestica, si scoprirebbe che il porto è uno degli argomenti di conversazione fissi e trattati con maggior passione dietro a quasi tutte le finestre illuminate che punteggiano la città. E non solo davanti alle scrivanie e alle calcolatrici, ma anche intorno alle tavole apparecchiate ».

Il primo piano azzurro dei porti è fallito. Non soltanto è stato inadeguato ma neppure l'intera cifra prevista per investimenti è stata utilizzata; dopo di che, mentre la relazione sullo stato di attuazione del programma di opere portuali ci dice – come opportunamente hanno rilevato i relatori di maggioranza – che « se si vuole mantenere (siamo nel 1971) competitivo il nostro sistema portuale con quello di altre nazioni, occorrono nuovi ingenti stanziamenti, non essendo pensabile che si possa far fronte alle effettive necessità con le dotazioni di bilancio per le opere di manutenzione straordinaria dei porti », il Governo non sa andare oltre la modesta somma di 160 miliardi: modesta perché le opere portuali (macchinari, banchine, impianti mobili e fissi) sono costosissimi, ed anche perché avendo la lira subito un deprezzamento annuo del 20 per cento ed essendo i costi saliti enormemente, ciò che poteva parere nel 1972 (allorché, il 25 luglio del 1972, il CIPE deliberò in merito) una cifra ragguardevole, oggi non lo è più.

La verità è che si rischia con questa anticipazione di vedere il ripetersi del fenomeno dannoso verificatosi con le erogazioni precedenti. Ricordiamo a noi stessi che allora per mancanza di fondi, considerando il continuo rincaro delle materie prime e della manodopera, molte opere portuali non furono condotte a termine e furono abbandonate, senza possibilità di ulteriore prosecuzione e compimento. Sicché dette opere, sotto l'azione degli agenti atmosferici, della salsedine, dei venti e dei marosi si deteriorarono, si sgretolarono e furono demolite, con un unico risultato: lo sperpero di decine e decine di miliardi.

« Se si vuole mantenere competitivo il nostro sistema portuale con quello degli altri paesi che sono stati più solleciti del nostro nel progresso, nell'evoluzione delle attrezzature, i mille e più miliardi previsti, dovranno essere stanziati – ammonisce chi è competente, ma sul serio – in una unica soluzione e soprattutto molto rapidamente impiegati, evitando anche i famosi " residui passivi ", autentica piaga della nostra pubblica amministrazione. Purtroppo nelle strozzature che si verificano nel problema portuale (ed in altri settori) si avverte sempre di più la carenza organizzativa delle strutture amministrative, le disfunzioni, i conflitti di competenza che talvolta non consentono di realizzare nemmeno i pur limitati volumi di spesa preventivati e stanziati. Occorre quindi predisporre strumenti nuovi, moderni, efficienti, evitare i conflitti di competenza tra ministero e ministero ».

In sostanza con questo provvedimento non si fa altro che procrastinare – *more solito* – nel tempo la soluzione definitiva per i porti; si dà un acconto al famoso « Piano Azzurro »; si dà la sensazione agli amministratori dei

singoli porti di volerli accontentare raccogliendo i *desiderata* d'ognuno; ma poi? Chi farà i dovuti calcoli delle componenti merceologiche attinenti al movimento mercantile marittimo nazionale? Chi valuterà il grado necessario di ammodernamento degli impianti per azionare i vari tipi di carico? Chi esaminerà l'assetto da dare ai trasporti interni impegnati nei flussi e deflussi di carichi? Chi studierà il tipo adatto, caso per caso, di gestione operativa? Non sappiamo proprio rispondere a questi interrogativi; ragione per cui non sapremo quanto costa allo Stato, per le spedizioni che coinvolgono mezzi di superficie e per vie d'acqua, l'attuale assetto dei porti e delle ferrovie, nonché dei sistemi fluviali e stradali; ragion per cui, non avvieremo mai un processo di coordinamento, di armonizzazione, di integrazione. Scriveva tempo fa il quotidiano marittimo di Genova circa la impossibilità di un discorso serio relativo ad una contabilità nazionale, relativo allo studio delle correnti di traffico, all'esame di un piano globale dei trasporti, per aggiungere:

« Abbiamo una bilancia dei noli in perdurante *deficit*, una partecipazione della bandiera nazionale ai traffici oceanici di linea spaventosamente ridotta (basterebbe leggere attentamente l'elenco delle previsioni delle partenze dei servizi regolari pubblicato mensilmente dal Cap), un complesso cantieristico superato, una industria delle riparazioni navali costantemente soffocata, una visione ristretta delle enormi possibilità di trasporto che ci darebbe un sistema ferroviario rammodernato (e non è di certo colpa della validissima Amministrazione delle ferrovie dello Stato), un sistema di distribuzione delle merci basato sui " corrieri " artigianali, un campanilismo portuale pieno di esasperazione. Ma avremo i 160 miliardi: avremo questa specie di cataplasma di semenza di lino posto sul toracino del " sistema portuale " italiano tanto per mitigarne il raffreddore. Con 160 miliardi non si fa un bel niente, e tutti lo sanno. Prendiamoli questi 160 miliardi: dividiamoceli con il coltello alla mano, e diamo pure nuovo alimento alle invidie, alle ripicche, agli astii.

Ma diciamocelo, sia pure a bassa voce perché nessuno si offenda troppo, che non servono proprio a niente. Non è il *quantum* che conta, se si vogliono risolvere i problemi dei nostri porti, ma il coraggio civico di affrontare il problema nella sua vera natura e completezza. Basta con i porti tuttofare, con il non coordinamento fra i sistemi di trasporto, con il nascondersi la necessità di un conto nazionale dei trasporti, con il mantenere in vita una organizzazione del lavoro portuale superata dalla avanzata tecnologica.

Non abbiamo le centinaia di miliardi necessari per soddisfare tutti i *desiderata* dei singoli porti, ma prima di prendere atto di questa impotenza non sarebbe meglio accertare se le richieste hanno motivazione economica in un sistema nazionale di trasporti? ».

È ben vero che all'articolo 2 il provvedimento stabilisce che l'assegnazione può essere aumentata, in relazione al prevedibile andamento dei tributi erariali e alle possibilità del mercato finanziario, con le leggi di approvazione del bilancio; tuttavia, di quanto si può ragionevolmente pensare possa essere l'aumento? Anche questo sarà, purtroppo, insignificante!

Il sottosegretario Durand de la Penne, appartenente al Governo Andreotti, presentando questo provvedimento in Commissione ci disse che questo complesso di stanziamenti rappresentava una saldatura necessaria per non creare soluzioni di continuità tra il passato e il futuro in quanto provvede senza indugi alle indilazionabili necessità del presente, riconoscendo tuttavia che per una soluzione globale definitiva a lungo termine occorreva un impegno finanziario dell'ordine di migliaia di miliardi per il compimento in più lustri di un piano portuale di rinnovamento e di accrescimento razionalmente concepito, senza indulgere a istanze locali velleitarie o personalistiche, ma con l'esclusiva valutazione:

a) delle obiettive condizioni geotopografiche;

b) delle strumentazioni vettoriali marittimo-terrestri e delle loro prevedibili mutazioni;

c) delle necessità merceologiche, all'importazione e all'esportazione;

d) degli *hinterlands* nazionali e d'oltralpe;

e) del processo di sviluppo in atto della rete delle comunicazioni stradali e ferroviarie interne;

f) della localizzazione dei grossi centri di deposito e di smistamento dei carichi e dei raccordi internazionali alpini.

Questi impegni intesi a condizionare – col piano portuale – la politica dei trasporti interni, non li abbiamo visti rinnovati, né sentiti menzionare dal nuovo Governo.

Pertanto, non sappiamo neppure che cosa vi sarà alla base del piano pluriennale; cifre

e basta? oppure si partirà con riforme a monte?

Tali riforme interesseranno l'organizzazione giuridico-amministrativo-commerciale, gli impianti, i servizi, ecc.?

Noi pensiamo che accanto alla concezione del « porto tuttofare », vada affermandosi la esistenza di scali speciali in funzione di talune caratterizzazioni merceologiche dei carichi e di certe tecniche di maneggio implicanti nel tempo stesso strutture portuali speciali e navi di tipo speciale. Inoltre, che si debba procedere ad una concezione coordinata e gerarchica di un complesso continuo di sistema portuale sui litorali anche di più regioni dove accanto a un porto principale, porti complementari operino per l'adempimento di particolari vocazioni a integrazione del servizio portuale del complesso principale, costituendo nell'insieme un « sistema portuale integrato ».

Sul piano della funzionalità dei servizi non si potrà prescindere da una revisione del lavoro portuale per garantire al porto, per altro nello stesso interesse dei *dockers*, la massima autonoma capacità competitiva.

Non vogliamo certo dare l'impressione di mettere il carro avanti ai buoi, tuttavia non possiamo fare a meno di ricordare che nessun piano funzionerà se non si giungerà soprattutto all'attribuzione ad un solo ministero delle facoltà e dei poteri decisionali sia per quanto attiene alla costruzione delle opere portuali e sia per l'ideazione delle linee di sviluppo dei porti marittimi.

Qualche mese fa *L'avvisatore marittimo*, un quotidiano seriamente indipendente – *rara avis* – che si stampa a Genova, pubblicava uno stralcio della relazione che il direttore dei porti marittimi e delle vie navigabili presso il Ministero francese dell'assetto territoriale – signor Jean Chapon – aveva tenuto presso l'Accademia francese di marina. sotto il titolo « problema portuale ». Conoscere il parere altrui può sempre essere utile: pertanto ci pare opportuno – anche per l'analogia con la situazione italiana – riportare qualche stralcio di quella relazione.

In materia di investimenti, il signor Chapon sostiene quanto segue: « Più che mai, dinanzi alla crescente domanda di trasporto, lo Stato deve impiegare i suoi mezzi, con priorità, per operazioni di redditività certa per la collettività e aventi carattere incontestabilmente pubblico: per questo non dobbiamo stupirci che le proposte per spese statali presentino una concentrazione di investimenti in opere di grande infrastruttura portuale, a detrimento di impianti meno generali; lo stesso vale per i bilanci dei porti autonomi e delle camere di commercio a competenza portuale. Stato ed enti locali debbono riservare i mezzi finanziari per operazioni di autentico interesse generale e lasciare al settore privato la cura di finanziare, del tutto o in parte, gli impianti e le installazioni la cui utilizzazione favorisce un ristretto numero di utenti. Del resto, questo è il modo migliore, per le autorità portuali, di accertare il reale interesse delle richieste avanzate dagli utenti e così di ancorare solidamente l'utenza al porto. Beninteso, il porto deve rimanere un complesso collettivo, dove gli investimenti dei privati non debbono avvenire a detrimento della parte pubblica ».

Una armonizzazione, insomma, fra intervento statale e intervento privato, non tanto in termini di ammontare degli investimenti, quanto in termini di destinazione e di redditività degli impianti, fermo restando il generale carattere « pubblico » del complesso portuale.

I problemi che attanagliano i porti d'Italia sono molti e complessi. Alcune cause le abbiamo accennate. Noi siamo particolarmente allarmati poiché troppo pigra è la macchina burocratica degli interventi, carente in assoluto la volontà d'una scelta definitiva che permetta di affrontare in modo organico la situazione. Non vediamo una volontà di dare luogo alle aree portuali, di tenere presenti le istanze e gli studi progettati, ad esempio quello approntato dalla regione ligure inteso a fare del sistema portuale, da Imperia a Livorno, un progetto pilota; non vediamo una volontà che intenda far trovare nel Mediterraneo i porti italiani pronti all'atto della riapertura del canale di Suez.

Il ruolo dell'Italia sarà di grande rilevanza e le sue infrastrutture saranno impegnate al massimo, così come i collegamenti logistici con il retroterra europeo, influendo altresì nei rapporti con i paesi litoranei del Mediterraneo e di oltre Suez attraverso il sistema portuale nazionale e la flotta mercantile.

Non vediamo una volontà di dare al porto di Genova gli indispensabili celeri collegamenti viari, né di risolvere i problemi che angustiano il porto di Spezia, bisognoso di finanziamenti per salvarsi dall'agonia, dal marasma. (A questo proposito rilevo che ancora non mi si risponde ad una dettagliata interrogazione relativa al bacino di carenaggio; del resto, segnalo al Presidente dell'assemblea che troppo spesso il governo non risponde alle interrogazioni ed alle interpellanze).

Non vediamo, ancora, che ci si preoccupi della crisi in cui si dibatte il porto di Napoli, al quale viene negata l'indispensabile espansione a levante, né si tiene conto delle carenze frenanti del *boom* dei traghetti; ed ancora non si valuta con chiarezza la situazione di Savona, di Vado, di Imperia: ogni pratica, ogni istanza, ogni esigenza, giungendo sul tavolo del ministero, perde il calore umano, fattivo, che ha ogni espressione di iniziativa, di produttività, di fervore operoso, per appiattirsi, divenire una identica all'altra, grigia, informe. Ecco perché la crisi ha colpito anche le imprese di costruzioni marittime, le imprese specializzate, dotate di adeguati mezzi d'opera e di manodopera altamente qualificata, tanto utili per i lavori nei porti.

Questa insensibilità verso i problemi marittimi, questo dimenticare che il 90 per cento delle nostre importazioni e oltre il 65 per cento delle nostre esportazioni passano attraverso i nostri porti, questa ignoranza della urgenza di risolvere unitariamente i problemi dei trasporti, ci privano d'ogni fiducia verso questo Governo.

No, noi avremmo voluto un provvedimento completo, coraggioso, definitivo. Questo pannicello caldo invece non risolverà nulla; forse potrebbe fare anche qualche guasto, non giungendo al completamento di opere già iniziate, specialmente se il piano organico dovesse tardare ad entrare in funzione.

BAGHINO, *Relatore di minoranza.*