SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

8ª COMMISSIONE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA FUNZIONALITÀ DEL SISTEMA PORTUALE ITALIANO

(articolo 48 del Regolamento)

Resoconto stenografico

3ª SEDUTA

MARTEDÌ 27 SETTEMBRE 1977

Presidenza del Vicepresidente SEGRETO

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 59, 61, 71
FEDERICI (*PCI*) . . . . . 62, 66, 67 e *passim*
GUSSO (*DC*) 67, 69, 70
MOLA (*PCI*) 68
TONUTTI (*DC*) . . . . . 61, 66, 69 e *passim*
DONATI . . . . . *Pag.* 66
LANDOLINA . . . . . 61, 64, 66 e *passim*
LOMBARDI . . . . . 59, 61, 63 e *passim*

Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, per la Confederazione generale del traffico e dei trasporti (CONFETRA) il presidente, onorevole Giovanni Lombardi, il segretario generale, dottor Manrico Donati ed il dottor Guido Landolina, funzionario della stessa Confederazione.

La seduta ha inizio alle ore 18,40.

A V E L L O N E, *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla funzionalità del sistema portuale italiano.

Tale indagine ha avuto inizio il 14 settembre scorso con l'audizione dei rappresentanti dell'Associazione porti italiani e della Federazione unitaria lavoratori porti ed è proseguita il 15 settembre con l'audizione dei rappresentanti del Comitato di coordinamento dell'utenza portuale e della Confederazione armatori liberi.

Nella seduta odierna saranno sentiti i rappresentanti della CONFETRA e in quella di domani i rappresentanti del Centro studi problemi portuali.

Agli interlocutori sono stati preventivamente indicati i temi sui quali la Commissione intende soffermarsi in modo particolare nel corso dell'indagine.

Do ora il benvenuto all'onorevole Giovanni Lombardi, presidente della Confederazione generale del traffico e dei trasporti, al dottor Manrico Donati, segretario generale ed al dottor Guido Landolina, funzionario della stessa Confederazione.

La parola all'onorevole Lombardi.

L O M B A R D I. Desidero precisare che il dottor Landolina è il dirigente dell'ufficio problemi portuali della CONFETRA.

Signor Presidente, onorevoli senatori, innanzitutto vi ringrazio per il piacere che ci offrite non tanto di ascoltarci quanto di constatare il vosto particolare interesse per un problema tanto importante per la vita del nostro Paese. Desidero, poi, esprimere il mio più vivo apprezzamento per la scelta del tema che ha determinato in me un giudizio iniziale molto positivo perchè, pur sapendo che presso la Camera dei deputati esiste un impegno particolare da qualche anno per poter varare un provvedimento di riforma dell'ordinamento portuale, il Senato ne ha preso in esame un aspetto molto importante senza con questo interferire nello svolgimento dei lavori della Camera. Il tema che voi avete scelto, cioè quello della produttività portuale, è molto suggestivo e di notevole importanza nel momento attuale dell'economia italiana; ed il toccare tale tema significa aver capito di quale crisi si tratta e quali difficoltà si incontrano. Avete, quindi, fatto un approccio a quello che per me è certamente l'indice necessario per avere una programmazione in campo portuale.

Su questo punto devo dire che la vostra attenzione, rivolta in pratica al funzionamento dei porti, tocca un problema estremamente vitale del settore dei trasporti. I porti italiani costituiscono qualcosa per l'economia dei trasporti in Italia: non è il caso che citi delle cifre a questa Commissione, che ben conosce i problemi: si passa attraverso i porti italiani per le importazioni e per le esportazioni in quantità tale per cui la cura che il Parlamento ed il Governo debbono avere per queste cose è più che giustificata.

Detto questo, parto da un elemento determinante: il mezzo di trasporto, che giustifica ed impone una regola dello sviluppo dei porti italiani. La nave, nella sua evoluzione tecnologica, impone determinate scelte in sede portuale.

Il porto, passi il bisticcio, è bene definirlo un interporto perchè lo dobbiamo considerare come l'insieme di tutti o quasi tutti i modi di trasporto (non solo quello marittimo ma anche i trasporti di superficie). Non ci deve essere un « collo di bottiglia », che abbia a ridurre la produttività del sistema portuale.

La nave non intende sostare: questo è il punto da cui noi partiamo. La nave intende camminare perchè quando cammina guadagna e quando è ferma perde. Il gigantismo

navale, per un verso, e gli sviluppi della tecnologia nel campo portuale, per l'altro ci conducono a ridurre al massimo le soste nei porti.

Prima di dare la parola ai miei collaboratori, se il Presidente è d'accordo, lasciando ad essi di entrare nel merito di alcuni particolari dei costi portuali, vorrei dire che non facciamo dipendere la soluzione di questi problemi di produttività anche dal sistema di programmazione nel campo portuale. In mancanza di una programmazione ordinata, si hanno effetti negativi anche sui costi portuali. È vero che questo tema rientra tra quelli che fanno parte della riforma dell'ordinamento portuale che si trova all'esame della Camera (si tratta infatti delle competenze, con riferimenti particolari al CIPE, al Ministero della marina mercantile, con l'istituzione di un piano nazionale dei porti e di una Commissione nazionale dei porti). La cosa che più ci interessa di questo tema, oltre la concentrazione della programmazione in un unico Ministero, è la partecipazione delle Regioni: parlo di « concorso » delle Regioni — come dice il testo del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 di attuazione della legge n. 382. Fin dall'inizio le Regioni devono partecipare alla formazione del piano nazionale dei trasporti e, in questo tema, deve assolutamente rientrare anche la programmazione portuale. Non si può concepire, infatti, la programmazione dei porti se non nell'ambito degli stessi criteri di fondo della programmazione nazionale dei trasporti.

La necessità di un particolare coordinamento mi pare che sia emersa negli anni scorsi quando, passando da una programmazione rapsodica, per così dire, siamo arrivati a renderci conto che non è possibile negare al coordinamento fra i vari modi di trasporto di essere quasi una variabile indipendente per le decisioni da assumersi in sede di ciascun modo di trasporto.

Passando ad un altro punto importante della problematica portuale, è chiaro che la classificazione attuale dei porti è totalmente superata ed è opportuno (almeno noi della CONFETRA la pensiamo così) che si ricorra ad un concetto completamente diverso, cioè al concetto strategico di importanza del porto per l'economia nazionale: quindi non una soluzione vincolata e fissa, ma una classificazione collegata allo stesso piano di intervento per i porti, che risponda ad una vera e propria soluzione strategica della partecipazione italiana nella competizione internazionale, per non parlare di quella europea che è formidabile.

Loro sanno che il sistema portuale italiano, data la condizione orografica del Paese, fa sì che i porti del Nord d'Italia, sia dell'arco adriatico, sia dell'arco tirrenico e ligure, siano in diretta competizione con i porti del Nord, in quanto esiste sul piano dell'economia dell'Europa un grande mercato che ha il suo punto di appoggio nel centro dell'Europa e, in particolare, nella zona del Reno. La competizione ci è imposta.

Ora, noi facciamo tante richieste per perfezionare i collegamenti internazionali ferroviari, stradali col centro dell'Europa, per poter pure noi servire questo grande mercato, oggi che il Mediterraneo è avvantaggiato dalla riapertura del canale di Suez e si prospettano migliori condizioni rispetto al recente passato. Ma se noi miglioriamo tali collegamenti per superare l'arco alpino e non miglioriamo la situazione portuale creiamo ulteriori vantaggi a favore degli altri porti. Capita, infatti, di vedere — come succede a me che vivo nella zona del milanese — che molti traffici preferiscono la via continentale interna, stradale e ferroviaria, cioè Rotterdam, Anversa, Amburgo, al breve tragitto da Genova, ad esempio, fino a Milano.

Migliorare, quindi, le condizioni dei passaggi dei valichi ma, al medesimo tempo, non migliorare le condizioni dell'offerta portuale italiana significa fare un'operazione che si risolve, alla fine, a vantaggio di altri e non dell'economia del nostro Paese.

Sarebbe, ora, interessante entrare nel vivo dei problemi su cui vertono le domande fatte da questa Commissione.

È chiaro che una particolare attenzione va data al problema delle gestioni portuali, al modo di organizzarle. Non è possibile immaginare la formazione di enti portuali in tutti i porti italiani perchè, se l'ente por-

tuale può rappresentare una economia per la complessità dei servizi di un grande porto, al contrario, potrebbe aumentare il carico del costo portuale di piccoli porti. Si tratta, quindi, di un problema di misura. Quel che è certo è che anche il costo portuale dipende dal modo di organizzare un porto.

Qualche giorno fa, alla conferenza di Stresa vi è stato un relatore, il professor Bessone dell'Università di Genova, il quale ha trattato l'argomento dei costi sociali in materia di trasporti ed ha toccato soprattutto l'argomento del costo della produzione legislativa e delle attività amministrative del settore dei trasporti, perchè errori compiuti in questo campo determinano dei costi finali per l'utente del servizio. E noi dobbiamo rivolgere la nostra attenzione sempre all'utente del servizio. È l'utente del trasporto che ci deve dare la risposta definitiva ai nostri problemi, che non consistono unicamente nelle tariffe, ma che riguardano anche e soprattutto il livello del servizio.

Sugli enti portuali, che dovrebbero essere pochi, come pochi dovrebbero essere i porti di particolare interesse per lo Stato, vale l'esempio degli altri paesi. Quello più vicino a noi, e che può rappresentare quindi un termine di paragone, è la Francia, la quale già da tempo, cioè dall'epoca della legge sui porti autonomi, ha scelto sei porti principali su cui riversa particolare attenzione e per cui lo Stato contribuisce mediamente, nella misura dell'80 per cento alle spese riguardanti le opere portuali, in questo modo instaurando un criterio di strategia portuale. Noi dovremmo fare la stessa cosa sia per l'istituzione che per la classificazione degli enti portuali. Nel caso in cui già esista un ente portuale, è chiaro che io sono favorevole ad una sua notevole autonomia. Avendo l'ente portuale personalità giuridica ed essendo ad esso attribuiti compiti dello Stato, se si vuole fare una politica portuale è opportuno che tali compiti siano coordinati dall'ente portuale e che questo conservi una certa autonomia amministrativa e finanziaria.

Altro problema è quello del lavoro portuale, il quale ha per la produttività una importanza notevole. Ebbene, poichè altri dopo di me prenderanno la parola su questo punto per fornire elementi più pertinenti, mi limito ad affermare che la questione va vista in un'ottica spassionata. Infatti, proprio perchè mi rendo conto che si tratta non di cose o mezzi, ma di persone che hanno una loro dignità, credo che il problema vada sempre visto tenendo presente la difesa della persona umana. Tralascio, per il momento, il cenno alla ridotta competitività che abbiamo in sede europea sotto questo aspetto.

Non devo aggiungere altro per il momento, e desidererei che i punti toccati rimanessero all'attenzione dei parlamentari presenti.

P R E S I D E N T E . Ringraziamo il presidente Lombardi per la sua chiara esposizione. Se lo credono, possono prendere la parola gli altri rappresentanti della CONFETRA.

L A N D O L I N A . Io sono a disposizione per qualche domanda specifica su alcuni punti particolari.

L O M B A R D I . Naturalmente ci riserviamo di presentare una documentazione sui problemi specifici del settore.

P R E S I D E N T E . Procediamo allora con alcune domande, alle quali i rappresentanti della CONFETRA daranno risposta.

T O N U T T I . Ringrazio il presidente Lombardi della sintesi introduttiva. L'ultima delle domande poste dalla Commissione circa la competitività del sistema portuale italiano rispetto agli scali esteri focalizza praticamente l'intero problema. Lo onorevole Lombardi ha giustamente fatto cenno anche al discorso degli investimenti, a quello delle infrastrutture esterne e delle strutture interne dei porti. In questo primo approccio al problema vorremmo, più che altro, sottolineare alcuni pro-

blemi che riguardano certe indicazioni da parte vostra circa il metodo più idoneo per individuare determinati dati e punti di riferimento per quanto concerne la risposta totale che dobbiamo dare alla fine della nostra indagine. Infatti, dopo queste audizioni in sede di Commissione, noi ci ripromettiamo di compiere delle visite *in loco* per esaminare concretamente la realtà portuale italiana. Dopo aver sentito i vari rappresentanti che si sono finora succeduti, dovremmo precisare alcuni punti anche per individuare le difficoltà esistenti per estrapolare i dati necessari a darci una visione il più possibile oggettiva del problema, ed anche possibilità di comparazione con altre realtà. Ad esempio, dobbiamo metterci d'accordo su cosa intendiamo quando parliamo di definizione del costo delle operazioni portuali. Dal vostro punto di vista, a cosa pensate possa corrispondere tale costo? È una definizione restrittiva del problema, o una definizione complessiva abbastanza ampia? Non si tratta cioè del solo problema del lavoro portuale, come giustamente diceva l'onorevole Lombardi, ma c'è il discorso dell'incidenza degli investimenti sulla produttività, c'è quello dell'evolversi della tecnica portuale in relazione al problema della nave: ovviamente questa non intende sostare a lungo, perchè quando cammina guadagna, mentre quando è ferma perde, e questo è un problema di organizzazione che rende competitivo un porto anche se è più caro di un altro, perchè dispone di attrezzature tali da consentire alla nave di sostare in rada per meno tempo. Vorrei quindi chiedere alla CONFETRA, che mi pare raggruppi tutti gli operatori di trasporto, compresi gli spedizionieri, cioè la parte di operatori che effettuano l'intermediazione commerciale vera e propria: che influenza ha il costo dell'intermediazione sul costo del porto? La domanda può sembrare semplicistica, ma occorre tener presente che il costo di un porto è determinato dallo spedizioniere, cioè l'intermediatore effettua una operazione nel costo della quale comprenderà le tasse, la tariffa e tutto ciò che si riferisce al problema della operatività, comprese le soste e la maggiore o minore produttività del porto: è quindi ovvio che anch'esso, con la sua posizione, cioè con il suo utile, può condizionare il costo dell'operazione portuale. E cioè possibile determinare l'influenza che ha l'intermediazione commerciale nella determinazione del costo portuale? Ossia, per arrivare a questo, quali strutture dobbiamo esaminare, pur inserendo il discorso in una economia di mercato dove l'offerta di servizi non è determinabile solo in termini teorici, ma in termini pratici?

Ciò anche in relazione ad altre domande rivolte specialmente agli armatori, le cui risposte si differenziano dal discorso della CONFETRA. Cioè quando gli armatori affermano che il costo del noleggio, sia che si sbarchi ad Amburgo o a Genova, è lo stesso, è chiaro che in questo discorso si inserisce quello della produttività del porto come elemento di concorrenza, che annulla l'utilità geografica dei porti del Mediterraneo in confronto ad altri scali. Cioè, dato che il noleggio di una nave è lo stesso per Amburgo come per Genova, perchè va ad Amburgo? Evidentemente perchè è servita meglio, per cui la posizione geografica migliore dei porti italiani viene annullata da un fatto commerciale rappresentato dalla organizzazione del porto. Il discorso è cioè di determinare un tipo di metodo per esaminare, oltre che il lavoro portuale, gli investimenti, le infrastrutture, l'organizzazione, la gestione degli enti portuali, quindi la loro struttura amministrativa, l'influenza che ha anche sul costo della produttività stessa il livello dei servizi che vengono forniti agli utenti, sia dalla nave che dallo spedizioniere.

F E D E R I C I . Devo dire che l'impostazione dell'onorevole Lombardi, che del resto conoscevamo, dal punto di vista di una visione programmatoria ci convince largamente. Certo, si tratta di approfondire una serie di elementi che sono stati qui appena indicati. Ma, appunto come diceva anche il collega senatore Tonutti, noi siamo in una fase in cui vorremmo mettere a punto una metodologia di ricerca avendo anche una serie di notizie. Ora, io eviterei

di porre domande che sono già state fatte in altri incontri, e vorrei invece introdurre alcuni elementi che finora non abbiamo toccato.

Mi rifarei prima di tutto ad un concetto molto importante già espresso dall'onorevole Lombardi, che noi condividiamo largamente, che è appunto quello di pervenire ad una definizione dell'autonomia degli enti in cui le funzioni, attribuite o coordinate, concretizzino tale autonomia non in termini puramente legislativi e ordinativi, ma in termini di capacità imprenditoriali e funzionali, affinchè questi porti divengano redditizi. E mi collegherei a questo concetto di ordinamento per chiedere se, in collegamento con esso, non sarebbe opportuno sollecitare la valutazione anche di un altro criterio, che è quello dell'autofinanziamento. E questa è la domanda che io voglio fare, è il problema che dobbiamo scavare. L'impressione che ricaviamo dai dati negativi che abbiamo, è che l'attività portuale sia in grado di sopportare gli oneri necessari alla sua ristrutturazione e crescita di produttività. Non sto parlando, ovviamente, delle grandi opere, ma, appunto, solo di ristrutturazione e crescita della propria produttività. Ricaviamo questa impressione in negativo, perchè adesso le cose non stanno così.

Ora, se non vado errato, nella legislazione italiana tale elemento è dato dalle tasse e dai diritti marittimi che sono prioritariamente definiti proprio per tali finalità. Se non vado errato l'introito che lo Stato italiano ottiene in questo campo è di circa 60 miliardi l'anno, che derivano dal cosiddetto testo unico del 1963, che è una accozzaglia di leggi e articoli su cui non mi voglio soffermare, per cui la misura delle tasse, che risale al 1952 è diversificata da porto a porto; inoltre in moltissimi porti non esiste alcuna tassa portuale. L'aggiornamento avvenuto nel 1973 ha creato ulteriore confusione. Ebbene, credo che siamo tutti d'accordo nello stabilire che da quei momenti legislativi ad oggi il valore delle merci è notevolmente aumentato, sia per il processo di inflazione, sia per il valore specifico, e così via. Per fare un esempio, il petrolio è aumentato di tre o quattro volte ed altre merci addirittura di dieci, quindici, venti volte.

Nel nostro Paese, poi, a parte questi elementi, abbiamo delle situazioni stranissime: se le mie informazioni sono esatte, il mais (valore, 100.000 lire la tonnellata) paga attualmente alla Comunità europea 47.000 lire alla tonnellata; la tassa governativa italiana, nei porti dove si paga, va dalle 25 alle 100 lire.

Inoltre la bandiera estera, nel nostro Paese, agisce per il 69-70 per cento dei nostri traffici. Voglio dire che chi dovrebbe pagare le tasse per il 70 per cento sono bandiere estere. Ebbene, è percorribile questa strada di una revisione profonda delle entrate dello Stato?

La seconda domanda riguarda invece le possibilità e le prospettive che i rappresentanti della CONFETRA prevedono per far confluire sui porti una serie di risorse private.

L O M B A R D I. La CONFETRA rappresenta, nel suo ambito, attraverso soprattutto la federazione nazionale degli spedizionieri, la parte che si riferisce al trasporto marittimo; abbiamo spedizionieri nazionali e internazionali, terrestri e marittimi, nonchè la figura dello spedizioniere-vettore, compreso il trasporto marittimo. Sulla questione dell'intermediarietà, e sulla figura dello spedizioniere abbiamo preparato una nota. Lascerò ai collaboratori la spiegazione.

Per quanto riguarda la metodologia, la CONFETRA da qualche tempo si era incaricata di stendere una metodologia in ordine a tali problemi. Abbiamo portato un appunto che mettiamo a vostra disposizione. Da tempo ci eravamo incaricati di studiare a fondo i problemi che voi stessi studiate.

Sul problema dell'autonomia degli enti portuali ritengo che l'autofinanziamento dovrebbe limitarsi all'ambito della manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture, e non anche alle opere nuove. Per quanto riguarda i programmi di manutenzione ordinaria, infatti, dovrebbe essere previsto un bilancio in cui siano compresi i mezzi necessari a tali opere. Solo in tal

caso si realizzerebbe il concetto di autonomia finanziaria, mentre non è ipotizzabile un ente portuale che, da solo, attraverso introiti, qualunque essi siano, possa risolvere i problemi dell'ampliamento dei porti: in qualsiasi Paese troviamo soluzioni che prevedono l'intervento di un altro ente, che può essere il comune, la municipalità, lo Stato, e così via.

LANDOLINA. Per quanto riguarda la prima domanda, il concetto di costi portuali è definito da un insieme di elementi interni ed esterni al porto; ad esempio abbiamo il costo del rimorchiatore, del pilota, degli ormeggiatori, dei lavoratori portuali, delle compagnie portuali, delle imprese portuali di sbarco e imbarco, degli enti portuali, tutti costi interni al porto; poi abbiamo il costo di imprese che operano sul porto o fuori del porto, come ad esempio gli agenti marittimi, gli spedizionieri, i trasportatori.

In maniera specifica è stato chiesto se è determinabile e quale sia il costo dello spedizioniere. Indubbiamente l'attività di spedizione ha un costo che è essenzialmente costo di personale, quanto meno per l'80 per cento. Un costo fisso, quindi, non esiste, in quanto il costo del personale varia da regione a regione, da porto a porto, perchè esistono diversi contratti e diverse situazioni operative. Fra l'altro il costo varia, ed è difficilmente determinabile, in quanto anche soggetto alla logica della concorrenza: è un costo ridotto all'osso, proprio per questo. Sopravvive, infatti, l'azienda che riesce a rendere un servizio nella maniera migliore ed a un costo minore.

C'è poi da dire che non può essere ipotizzato un costo astratto dell'attività di spedizioniere, in quanto esso cambia fra, ad esempio, uno spedizioniere che lavora nel campo delle rinfuse, e quello che lavora nel campo delle merci varie.

Per esaminare il costo degli spedizionieri, quindi, bisognerebbe svolgere un'indagine porto per porto, situazione per situazione. Il costo, comunque, è verificabile e calcolabile.

Poi ci sono gli altri costi: rimorchiatore, pilota, eccetera. Ma non sono costi determinanti, perchè ad esempio il costo di un pilota o di un rimorchiatore incide in misura modesta su ogni tonnellata. Quello che più incide, invece, nell'ambito dell'economia delle operazioni portuali è il costo del lavoro portuale, e non tanto quale costo *pro capite* del lavoratore portuale, ma in quanto costo dell'intera operazione portuale: quello che costa è il modo con cui l'operazione portuale viene organizzata, e da come viene organizzata discendono costi diversi. Oggi le navi devono viaggiare, abbiamo detto; oggi una nave convenzionale (sono sempre meno) costa 3-4 milioni al giorno; una nave-*containers* costa 10-20 milioni; è evidente, quindi, che uno dei costi principali è costituito non solo dalla manodopera, ma soprattutto dalla celerità o meno delle operazioni portuali che comportano tempi di sosta delle navi maggiori o minori.

Esiste un problema, quindi, di organizzazione portuale, che va rivista; ma esiste un problema anche per quanto riguarda i mezzi meccanici: se un porto non è attrezzato con mezzi meccanici sufficientemente moderni, naturalmente l'operazione di manipolazione delle merci avviene con una certa lentezza, il che comporta maggiori tempi di immobilizzo delle navi. Se un porto non si può attrezzare creando degli spazi, si hanno dei congestionamenti; per esempio i contenitori necessitano di grandi aree di stoccaggio; se tali aree non ci sono i contenitori vengono sistemati non in prima posizione, ma in seconda, terza, quarta, e anche in quinta. In questa maniera accade, però, che quando si deve movimentare un contenitore che si trova al primo livello, bisogna movimentare prima tutti quelli ai livelli superiori, il che comporta dei costi maggiori oppure dei tempi di attesa maggiori. Tutto ciò ha un costo, sia per l'armatore, che ha il contenitore immobilizzato, sia per l'importatore, che non può disporre della merce: abbiamo visto che in certi porti un contenitore, prima di essere smistato, poteva rimanere immobilizzato anche venti giorni.

Anche questo, evidentemente, è un costo pesantissimo.

C'è poi il costo dell'organizzazione del lavoro portuale. A questo riguardo esiste anzitutto un problema di organici: basti pensare che a Genova (per dare un'idea precisa, un parametro, citerò il caso di Genova che è il primo porto nazionale) intorno agli anni '68-'69 i traffici specializzati (contenitori e navi traghetto) rappresentavano il 25 per cento del totale delle merci ricche e che questa quota di traffico nel 1977 è passata al 76 per cento. Per valutare questo fenomeno bisogna tenere conto che i traffici specializzati comportano un impiego di personale dieci volte minore rispetto a quello dei traffici convenzionali. Ora, dato questo parametro del porto di Genova, è necessario considerare che, a livello nazionale, nel 1970 i lavoratori portuali erano circa 19.000 e che nel 1974 questi erano saliti ad oltre 21.000: le giornate di lavoro, come media nazionale, sono però circa 12. Quindi, a fronte di un calo drastico delle giornate lavorative e di una contestuale specializzazione dei traffici, che comporta, almeno per una buona parte del traffico, una forte diminuzione di giornate lavorate, si riscontra un aumento dei lavoratori portuali.

Tutto questo — dovuto, ripeto, al processo di specializzazione dei traffici — è una realtà che pone dei problemi di costo: i porti nazionali, infatti, specialmente i più grossi, si trovano a dover sopportare il costo globale di un organico che è decisamente esuberante rispetto alle esigenze ridotte, imposte dalla tecnologia dei traffici moderni. Esiste pertanto un primo problema di carattere nazionale, generale.

C'è poi anche da considerare la politica che viene fatta dalle compagnie portuali, le quali ovviamente cercano di salvaguardare i livelli occupazionali e pertanto tendono a dare una impostazione rigida al lavoro stabilendo una composizione fissa delle squadre. Così succede che nella pratica ci troviamo di fronte a situazioni come quelle dei traffici di rifuse, dove lavora un solo mezzo meccanico, un elevatore, ma si pagano quindici uomini, che rappresentano appunto la composizione della squadra. Anche questo evidentemente rappresenta un costo.

Esiste poi un costo di carattere operativo: gli uomini che lavorano in una stiva infatti non si possono spostare in un'altra stiva della stessa nave oppure gli uomini che lavorano a bordo non possono scendere a terra. Esiste cioè una certa rigidità della manodopera, che rappresenta anch'essa un costo.

Molti porti inoltre lavorano a turni, ma il personale va prenotato e confermato il giorno prima per il giorno dopo, per cui se la nave non arriva a causa di qualche imprevisto ci si trova con cinquanta-sessanta uomini prenotati in banchina, senza possibilità di farli restare a casa.

C'è quindi tutta una serie di fattori che incidono sulla produttività.

Esiste poi il problema della pioggia, anche questo aggravato dal sistema della prenotazione del personale a turni: il lavoratore portuale infatti non lavora con la pioggia, per cui è facile immaginare cosa succede se un giorno piove dopo che sin dal giorno precedente è stato prenotato il personale.

In conclusione, quindi, c'è un costo tariffario ed un costo finale dell'operazione completamente diverso da quello tariffario e decisamente superiore, proprio perchè su di esso incidono tutti questi fattori.

È perciò proprio su questi vari punti che si dovrebbe accentrare l'indagine, al fine di vedere in quale misura essi incidono sui costi. È necessario peraltro tenere presente che la loro incidenza può variare da porto a porto.

Evidentemente si tratta di problemi che andrebbero risolti non dico nel breve termine, ma certo almeno nel medio termine. Bisognerebbe così, ad esempio, ipotizzare una revisione dell'istituto del salario adeguandolo alle reali esigenze, esaminare la possibilità nel medio e lungo periodo di adeguare i ruoli nazionali dei lavoratori portuali alle reali esigenze del momento, esaminare la possibilità — come è stato fatto in Inghilterra — di trovare delle forme di incentivazione al pensionamento anticipato. Adeguando gradualmente l'organico alle reali esigen-

ze del lavoro. Solo in questo modo e a questo punto potremo sperare di essere competitivi con i porti del Nord-Europa.

Per quanto riguarda poi la figura dello spedizioniere dirò che molti ritengono che questi sia un intermediario: lo spedizioniere invece è in realtà, se così si può dire, l'architetto del trasporto, in quanto la sua attività consiste nel seguire la merce costantemente e nel costruire il trasporto della merce dalla fabbrica alla destinazione finale; lo spedizioniere dà consigli ai clienti sulle forme più convenienti di trasporto e quindi sulla scelta dei porti, dà consigli ai clienti sui sistemi più economici e migliori per l'imballaggio delle merci, sulle formalità valutarie, sulle esigenze di carattere doganale, dà informazioni in merito alle lettere di credito, sovente si interessa anche, a destino, alla sorte finale delle merci. È lui stesso vettore in molti casi, oltre che, naturalmente, operatore doganale.

Con questo credo di avere chiarito qual è l'esatta figura dello spedizioniere in Italia.

Cercando ora di individuare invece quale potrebbe essere un metodo per studiare il fenomeno portuale, dirò che esso potrebbe consistere nel prendere in esame una serie di porti nazionali ed esteri, piccoli, medi e grandi, per avere una campionatura; poi all'interno dei porti nazionali si dovrebbe prendere in esame, a titolo provocatorio, qualche porto ad alta produttività ed altri porti a minore produttività e quindi, nell'ambito di ogni porto, studiare le forme di gestione, i soggetti che intervengono nel ciclo dell'operazione portuale, il costo di ogni singolo soggetto. Infine si dovrebbe prendere in esame una serie di merci che transitano per quei porti e per ogni tipo di merce determinarne il costo confrontando ogni singolo costo con ogni singola merce, porto per porto. A quel punto potremo facilmente individuare la differenza di costo tra porto e porto ed il perchè.

Questo, a mio avviso, potrebbe essere un metodo pratico. In altri termini si dovrebbe partire proprio da un'analisi empirica della situazione, perchè affrontare il problema in astratto sarebbe troppo difficile e, non si potrebbe arrivare al nodo della questione.

D O N A T I . Vorrei solo precisare che nella panoramica che il presidente della CONFETRA ha fatto in ordine anche all'incidenza dei vari fattori sull'operatività dei porti non va sottovalutata — a me preme solo di sottolinearlo perchè non c'è bisogno di parlarne a lungo — l'influenza che ha sulle operazioni portuali e quindi sul costo di tali operazioni il mancato adeguamento degli orari delle dogane a quelli del lavoro portuale, che si svolge in forma continuativa.

Questo è uno degli aspetti che certamente influisce sul costo dell'operazione portuale ed uno degli elementi sui quali maggiormente si dovrebbe incidere.

F E D E R I C I . Non è stato però ancora affrontato il problema delle entrate. Insisto quindi nel conoscere l'opinione dei rappresentanti della CONFETRA in merito alla possibilità di un adeguamento delle tasse portuali.

L O M B A R D I . Al riguardo si può anticipare qualche notizia, ma non si può dare una risposta definitiva.

F E D E R I C I . Alcuni dati in proposito però già esistono.

L A N D O L I N A . L'onorevole senatore praticamente ha alluso alla legge sui sette porti, alla tassa di imbarco e sbarco; indubbiamente questa è una tassa che ha risolto alcuni problemi perchè ha permesso ad alcuni porti di autofinanziare certe opere pubbliche di rilevante importanza.

F E D E R I C I . Se sono esatti i dati a mia disposizione, lo Stato italiano attraverso i porti incassa 60 miliardi di lire: ora, non vorrete dirmi che tale cifra rappresenta un incasso adeguato al movimento dei porti ed alla ricchezza delle merci!

T O N U T T I . Il problema è comunque da collegarsi al problema del costo: è eviden-

te infatti che se si aumentano le tasse, si aumentano i costi.

F E D E R I C I . Ma allora dove li troviamo i soldi?

G U S S O . Diminuendo i costi ed aumentando le tasse!

L A N D O L I N A . Poichè le tasse portuali sono a carico dell'armamento, sarebbe stato forse più opportuno rivolgere la domanda all'armatore. Posso dire però — per quanto ne sappiamo avendo continui rapporti di lavoro con l'armamento — che lo stesso è forse disposto a sostenere un costo maggiore, a condizione però che vi sia una contropartita. È difficile peraltro individuare in quale misura una determinata opera portuale possa aumentare effettivamente la produttività (abbiamo detto infatti che non è sufficiente una gru o una banchina per aumentare la produttività, ma è necessario considerare contemporaneamente le forme di organizzazione del lavoro e tutto l'intero sistema del lavoro portuale); tuttavia, nella misura in cui si possa dimostrare che a questa forma di finanziamento più o meno forzato corrisponde un reale incremento della produttività, l'argomento può anche essere discusso e preso in considerazione, collegandolo evidentemente ad un miglioramento della qualità dei servizi offerti. È evidente infatti che se si propone solo un aumento passivo di costi, il discorso diventa difficile.

F E D E R I C I . Esiste un rapporto tra la ricchezza delle merci ed il servizio. Diceva appunto il presidente Lombardi che è ora di finirla nel considerare il porto come una variabile indipendente: su questo io sono assolutamente d'accordo. Il costo del trasporto, e quindi del porto, non può essere dunque una variabile indipendente, considerata soltanto a favore di qualcuno; deve essere una variabile dipendente complessivamente dall'economia intera del Paese, in particolar modo per quello che riguarda la ricchezza delle merci, il valore aggiunto e così via.

Questo non è un problema da poco. Il discorso che se si aumentano le tasse aumentano i costi non è esatto, in quanto le merci, la produzione sono profondamente modificate, così come è modificata la tecnologia delle navi. E questo non è un elemento secondario; è anzi un elemento primario che deve essere assolutamente rideterminato perchè negli altri paesi dove i servizi portuali costano di più ciò è stato fatto e le navi non pagano poco. Le tasse portuali ci sono e sono valutate in base a quello che dicevo prima. È necessario che questo aspetto sia esplorato e che al riguardo ci vengano date delle indicazioni, se possibile, di metodologia se non risposte precise.

L O M B A R D I . Quando io ho accennato al livello del servizio ho tenuto presente l'interesse dell'utente, perchè quello che interessa è il costo finale.

Il ragionamento fatto, del resto, dal senatore Tonutti a proposito della notizia che in porti del Mediterraneo e del Nord, nonostante differenze di relazioni di traffico, il trasporto puramente marittimo ha gli stessi noli, è la dimostrazione che chi bada all'utente pensa al livello del servizio.

Io sono del parere che la metodologia deve esaminare anche il problema del livello delle tasse; alla fine, si deve giudicare in base ad un unico criterio: il livello del servizio, di cui è giudice l'utente. Questo è il metodo che dobbiamo adottare nell'analisi dei costi portuali per arrivare ad un criterio definitivo secondo cui rappresentare la differenza tra porto e porto.

L A N D O L I N A . Per quanto concerne le tasse, è difficile rispondere alla domanda perchè questa dovrebbe essere rivolta all'armatore.

È fuor di dubbio, entro certi limiti, che una partecipazione da parte di chi beneficia del servizio potrebbe essere, in Italia, auspicabile: bisognerebbe, però, vedere, tanto per cominciare, per quali tipi di opere, cioè se per opere di infrastruttura o di sovrastruttura, perchè cambia anche il costo; poi bisognerebbe vedere in quanto tempo sono am-

mortizzabili. Costruire una banchina, un *terminal* per contenitori costa decine di miliardi. Comprare delle gru rappresenta un onere inferiore. Un moderno cavaliere costa centinaia di milioni, una moderna gru a ponte costa molti miliardi. Bisogna valutare, perciò, caso per caso. Ripeto, una certa disponibilità da parte della utenza (quindi, sia « nave » che « merce ») indubbiamente ci può essere, ma non può essere svincolata da quello che è il livello generale del servizio che viene fatto in un porto. Certo, all'estero l'armamento può essere disposto anche a sopportare costi portuali maggiori, ma ha per contro un servizio migliore. E, al limite, direi che un'indagine potrebbe valutare anche quello che succede in un porto limitrofo come Marsiglia. Non parlo di Rotterdam perchè tra i porti del Nord-Europa ed i nostri esiste tutta una differenza di carattere storico, giuridico, amministrativo ed anche industriale rilevante, mentre fra i porti francesi e quelli italiani c'è una maggiore analogia.

M O L A . Dalle considerazioni finora condotte credo di aver capito che vi è una contraddizione, uno squilibrio, un divario tra tecnologia delle navi e tecnologia dei porti. Ora, vorrei sapere se è possibile approfondire questo tema; vorrei sapere, cioè, che cosa si sta facendo, qual è il processo di sviluppo della tecnologia dei porti, di adeguamento della tecnologia dei porti al livello raggiunto dalla tecnologia delle navi. Vorrei sapere se vi sono problemi di opere marittime, di attrezzature, di organizzazione del lavoro (qui è stato accennato qualche cosa), se vi sono problemi anche di elementi esterni ai porti che contribuiscono a tenere bassa questa tecnologia dei porti e quindi la produttività delle attività portuali. Vi sono degli studi, dei progetti, delle individuazioni degli elementi che bisognerebbe modificare, e in quale direzione, per elevare il livello tecnologico dei porti e quindi la produttività delle operazioni portuali? Su questo processo di sviluppo della tecnologia dei porti la CONFETRA compie degli studi? Avanza delle proposte?

L O M B A R D I . Devo rispondere che la CONFETRA non si può, indubbiamente, interessare di tutto, anche perchè la figura dello spedizioniere è ben definita in un complesso di servizi che presta al cliente. Allarghiamo un po' questo campo per ovvie ragioni di connessione.

Il suo è un tema che è stato trattato molto recentemente a Leningrado dalla nota Associazione internazionale dei congressi della Navigazione. In quella sede si è parlato dei rapporti tra tecnologia della nave e tecnologia dei porti (per quanto concerne le attrezzature e le opere portuali). Da alcune relazioni, che sono state presentate prima del congresso di Leningrado, risulta che la tecnologia navale anticipa sulle altre (la variabile indipendente); poi vi è la tecnologia delle opere portuali dei mezzi di sbarco e d'imbarco, delle attrezzature (dati i livelli di spesa, ci si può rendere conto in quanto tempo si può corrispondere alla richiesta delle navi). Una particolare difficoltà, denunciata dai rappresentanti portuali dei più grandi porti del mondo è rappresentata dal fatto che la tecnologia riferita alle opere marittime con metodi di imbarco e di sbarco non risponde subito alle esigenze delle nuove tecnologie navali, per cui vi è sempre un ricorrente periodo di crisi.

È un tema, comunque, interessante e sarebbe opportuno che la Commissione avesse a disposizione tutta la documentazione su questo argomento.

F E D E R I C I . Il Centro studi opere portuali ha partecipato a questa conferenza ed ha fatto una pubblicazione al riguardo.

L O M B A R D I . Vi ha partecipato un mio amico che mi ha riferito; dispongo della documentazione in quanto la Comunità Padana che presiedo, è iscritta alla Associazione, di cui si parla.

M O L A . Ringrazio l'onorevole Lombardi. Vorrei chiedere se è possibile acquisire agli atti della Commissione questo materiale cui egli ha fatto riferimento e se la CONFETRA ha delle elaborazioni relative alla domanda

che ho fatto; nel qual caso saremmo lieti di ottenere il relativo materiale.

LOMBARDI. Basterebbe che il Presidente della Commissione chiedesse al Ministero dei lavori pubblici, dove esiste la sede della rappresentanza italiana della Associazione internazionale, il testo delle relazioni.

GUSSO. Facciamo un caso puramente ipotetico di un porto italiano e di uno francese sul Mediterraneo, e supponiamo che le infrastrutture di accesso, di servizio, di pilotaggio, di ormeggio, siano le stesse. Lei, dottor Landolina, si è soffermato prevalentemente sul problema dell'organizzazione del lavoro portuale, pur essendo difettosi in Italia anche altri aspetti che incidono poi sul complesso dei fattori che determinano il costo portuale. Senza trascurare tutti gli altri aspetti, vorrei chiedere se il costo della organizzazione del lavoro portuale è così enorme in Italia per cui si determina una preferenza da parte dell'armatore per il porto francese rispetto a quello italiano.

LANDOLINA. Direi che, parlando di determinazione del costo del lavoro portuale, occorre anche individuare il costo del lavoratore portuale. Uno di essi che oggi lavori ad esempio nel porto di Genova per un turno di sei ore e mezza, costa — non dico guadagna, ma costa, e nel costo sono compresi anche i cosiddetti salari differiti, come tredicesima, eccetera — quasi 60.000 lire per turno di lavoro. Direi però che, in termini di costo del singolo lavoratore, forse all'estero la cifra risulta anche superiore. La differenza è invece nell'organizzazione del lavoro. Ora questo è il punto: a parità di strutture, o anche a costi del singolo lavoratore maggiori, i porti esteri sono preferiti proprio perchè dispongono di una migliore organizzazione del lavoro, che consente alle navi di sostare per un tempo inferiore. Per esempio, in molti porti esteri quando piove si lavora, cosa che non si verifica in quelli italiani, salvo rare eccezioni. Questo è un aspetto della questione. Poi ce ne sono altri proprio relativi al modo in cui viene organizzato il lavoro. Ad esempio una nave carica di tronchi, in un porto italiano ne sbarca mediamente cinquanta-settanta per ogni turno di lavoro; in Francia ho visto delle navi sbarcarne tre o quattro volte tanti.

GUSSO. E questo a cosa è dovuto?

LANDOLINA. A diversità di criteri di lavoro: queste sono cose che si possono verificare agevolmente andando all'estero: ritmi di lavoro, dettati non dalla cattiva volontà del lavoratore, ma da una diversa organizzazione del lavoro in quanto tale o da mancanza di incentivi a produrre. Anche volendo, cioè, in Italia il lavoratore può non produrre secondo i livelli ottimali poichè in molti porti sono stati aboliti i cottimi individuali.

FEDERICI. Come mai a Livorno e a Ravenna lavorano con la pioggia e, appunto a parità di mezzi, producono di più rispetto a Trieste, Venezia, Genova, cioè dove ci sono gli enti?

LANDOLINA. Nel fare una indagine sui porti, che è oltremodo opportuna, scopriremo che effettivamente ci sono dei porti italiani con un buon indice di produttività. Evidentemente esistono organizzazioni portuali che funzionano meglio e altre che funzionano peggio.

TONUTTI. Mi pare che siamo in una fase dell'indagine in cui occorre dare una risposta in termini globali alle domande poste. Ad esempio, basta esaminare il problema delle tasse portuali in Italia: è una giungla impositiva, e anche se i sindacati dicono che questa non esiste a livello retributivo, occorre dire che ogni porto ha un proprio trattamento di carattere fiscale. La tassa sui passeggeri, ad esempio, esiste solo nei porti di Genova, Napoli e Trieste. Ordinare la materia fiscale è un indice di serietà, e può dare anche la possibilità di precisare un costo comparativo, perchè se vogliamo sapere

cosa può costare una tonnellata di una determinata merce, è chiaro che dobbiamo saper disaggregare certi costi, in quanto nella tariffa sono compresi determinati servizi che in altri porti vengono pagati non sulla tariffa, ma attraverso altri sistemi. Quindi il discorso è complesso nella sua articolazione.

Io penso perciò che la questione riguardi non solo il lavoro portuale, ma anche l'attrezzatura, e che l'influenza della tecnologia di terra su quella della nave debba necessariamente essere valutata. Risulta infatti che molte gru, in diversi porti italiani, lavorano ad una media di sollevamento di 4-5 tonnellate, mentre ad Amburgo la media è di 16-18 tonnellate. Questo è quindi un discorso che comporta la valutazione di quella che può essere l'influenza della tecnologia anche sul tipo di operazione effettuata.

Penso, quindi, per concludere, che sarà molto importante che ci possiate fornire gli appunti da voi raccolti circa quello che io ho chiamato discorso sull'intermediazione (e chiedo scusa per l'imprecisione terminologica), che indubbiamente ha una sua notevole influenza sul costo dell'operazione.

Vorrei ora rivolgere, se me lo permettete, una domanda cattiva: poichè abbiamo visto che sono aumentate le tariffe portuali per varie ragioni, vorrei sapere se, nel momento in cui aumentano le tariffe portuali, l'aumento della tariffa dello spedizioniere, che è automatica, comprende anche un aumento di profitto dello stesso?

G U S S O . Desidererei porre una domanda che non so se sia pertinente, per la CONFETRA: vorrei sapere la vostra opinione sulle autonomie funzionali.

L A N D O L I N A . Per quanto riguarda la domanda del senatore Tonutti, direi che l'aumento della tariffa dello spedizioniere insieme a quello delle tariffe portuali, più che automatico, è contestuale. Direi che c'è una ragione squisitamente commerciale: l'adeguamento di una tariffa comporta uno sforzo commerciale notevolissimo; in poche parole bisogna determinare i costi e convincere la clientela, con una negoziazione con ogni singolo cliente. Solitamente si sceglie la contestualità con gli aumenti portuali perchè in quei casi, mentre si spiegano i motivi di tali aumenti, si possono spiegare anche quelli che comportano l'aumento tariffario proprio. Altrimenti si dovrebbe battere la piazza due volte, una per l'aumento dei costi portuali, e l'altra per l'aumento dei costi propri.

T O N U T T I . Nell'indagine che stiamo facendo in alcuni porti potremo rilevare i dati di queste tariffe, precedenti ed attuali?

L A N D O L I N A . Certamente.

L O M B A R D I . Il senatore Gusso ha fatto una domanda che interessa in modo particolare l'utente industriale del porto e la compagnia portuale. Esporrò ora un mio punto di vista personale, perchè naturalmente la CONFETRA non ha preso alcuna posizione in merito. L'articolo del codice della navigazione che sancisce la riserva a favore delle compagnie portuali ha creato difficoltà in sede di applicazione, nel caso dei noti decreti che derogano a tale principio. Nel testo di tale articolo non sono indicati i criteri cui deve sottostare la decisione del Ministro interessato in materia di autonomia funzionale. Tuttavia mi risulta che, a proposito delle proposte oggi giacenti alla Camera, il comitato ristretto abbia accettato una classificazione dei porti non solo secondo importanza, ma anche secondo la specializzazione. Facendosi allora accenno ai porti cosiddetti industriali, ed indicando quali sono le condizioni per definirli, può sorgere da ciò il mezzo per stabilire un criterio di autonomia funzionale che supera l'articolo del codice della navigazione.

Faccio osservare, però, che le ipotesi sono due: una, di situazione esistente, cioè di porti già in funzione, in cui la prestazione di servizi da parte dell'ente porto si ha anche nei confronti di attività industriali che si svolgono sul porto, ma che non godono di autonomia funzionale; in questo caso il passaggio immediato alle condizioni di autonomia funzionale può provocare una grave crisi nel

porto che ha sempre adoperato i suoi impianti e le sue attrezzature anche per clienti non industriali.

L'altra ipotesi è quella, per ora puramente teorica, di un nuovo porto, soltanto industriale; in questo caso si avrebbe una soluzione *de plano* a favore dell'autonomia funzionale.

Per ora non avrei altro da dire. Se il Presidente lo consente ringrazio vivamente la Commissione per l'invito fattoci e per l'amabilità di averci ascoltato; la CONFETRA è pronta a presentare qualsiasi documentazione che le può essere richiesta.

P R E S I D E N T E . Ringrazio i rappresentanti della CONFETRA per l'utile contributo da essi recato alla indagine e li invito a far pervenire il materiale documentario che potrà integrare l'esposizione testè svolta.

Il seguito dell'indagine è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 20,10.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. RENATO BELLABARBA