

SENATO DELLA REPUBBLICA

— VII LEGISLATURA —

8^a COMMISSIONE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA FUNZIONALITÀ DEL SISTEMA PORTUALE ITALIANO

(articolo 48 del Regolamento)

Resoconto stenografico

5^a SEDUTA

MERCOLEDÌ 5 OTTOBRE 1977

Presidenza del Presidente TANGA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE . . .	Pag. 99, 102, 105 e <i>passim</i>	COSSETTO	Pag. 109
FEDERICI (PCI)	108, 115, 116	DRAGO	105, 107
GULLOTTI, ministro dei lavori pubblici . . .	110	LACALAMITA	102, 110
	116, 117	PAOLICCHI	99
MOLA (PCI)	117		
OTTAVIANI (PCI)	116		
SEGRETO (PSI)	116		
TONUTTI (DC)	107, 114		

Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento il Ministro dei lavori pubblici Gullotti e, in rappresentanza della FINMARE, il presidente, dottor Luciano Paolicchi, l'amministratore delegato e direttore generale, comandante Emanuele Cossetto, il dottor Franco Dellepiane, amministratore delegato e direttore generale della società « Adriatica », il dottor Giuseppe Drago, amministratore delegato della società « Tirrenia », il signor Michele Lacalamita, amministratore delegato e direttore generale della società « Lloyd Triestino », il comandante Furio Zonza, amministratore delegato e direttore generale della società « Italia » nonché il cavalier Piergiorgio Fornezza, il capitano Curzio Franchini e il comandante Armando Guidetti.

La seduta ha inizio alle ore 9,55.

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.

Sono nostri graditi ospiti, in rappresentanza della FINMARE il presidente dottor Paolicchi e l'amministratore delegato e direttore generale comandante Cossetto, l'amministratore delegato e direttore generale della società « Adriatica » dottor Dellepiane, l'amministratore delegato della società « Tirrenia » dottor Drago, l'amministratore delegato e direttore generale della società « Lloyd Triestino » signor Lacalamita, l'amministratore delegato e direttore generale della società « Italia » comandante Zonza, nonché il cavalier Piergiorgio Fornezza, il capitano Curzio Franchini ed il comandante Armando Guidetti.

Nel dare a tutti i presenti il benvenuto della Commissione invito senz'altro il presidente della FINMARE dottor Paolicchi a prendere la parola per la sua esposizione.

P A O L I C C H I. Signor Presidente, ringrazio lei e tutta l'8ª Commissione del Senato per l'invito a questa audizione. Per rendere più precisa la nostra informazione sul tema in discussione abbiamo pensato di organizzare la nostra presenza con la partecipazione dei quattro amministratori delegati delle società di linea nonché con quella di alcuni collaboratori: abbiamo cioè ritenuto utile far intervenire a questo dibattito gli utilizzatori diretti dei porti.

Per sfruttare meglio il tempo a nostra disposizione abbiamo altresì ritenuto di fare, all'inizio, una breve esposizione di insieme sui temi riguardanti la funzionalità del nostro sistema portuale, per passare poi ad un'esposizione più puntuale, documentata da cifre, che verrà fatta dall'amministratore delegato e direttore generale della società « Lloyd Triestino », signor Lacalamita, e dall'amministratore delegato della società « Tirrenia » dottor Drago. Vi sarà poi la possibilità di risposte ad eventuali domande da parte del comandante Cossetto e degli altri presenti. Ovviamente, siamo tutti a disposizione per note scritte, nel caso ci vengano richieste su problemi e dati che la Commissione volesse approfondire e meglio puntualizzare.

Il problema centrale all'esame degli onorevoli senatori è quello di appurare le ragioni per cui i porti italiani non reggono alla concorrenza internazionale; si tratta, in generale, di un problema che è di tutto il Paese e della sua economia che, notoriamente, è un'economia di trasformazione. In particolare si tratta di un problema di tutti gli utilizzatori dei porti, stranieri e italiani, per cui spesso accade che gli stranieri abbandonino i nostri porti per altre scelte.

Ebbene, a questa Commissione che già nel febbraio scorso ci ha qui convocato come FINMARE, per essere informata della nostra situazione, dirò che la questione dei porti è considerata di primissima importanza anche da parte nostra e coinvolge i più vasti problemi della ristrutturazione del settore.

La ristrutturazione, come la Commissione ben sa, comporta una grande massa di inve-

stimenti per avere una notevole quantità di navi di alta tecnologia; le navi tecnologicamente avanzate — oltre ad avere costi elevati — hanno una grande produttività sia in termini di velocità di movimento che di rapidità nelle operazioni di imbarco e sbarco merci, ma richiedono, per rendere meglio, strutture portuali adeguate: in caso contrario la tecnologia diventa inutile ed anche la ristrutturazione non dà i suoi frutti.

Come FINMARE noi guardiamo alla situazione di inadeguatezza dei nostri porti facendo un paragone con quelli del Nord Europa i quali, per l'Italia, sono i più direttamente concorrenti. Dal confronto si evidenzia che i nostri porti sono più lenti di quelli stranieri e riescono a mettere insieme due dati negativi: una minore produttività e costi più alti.

Tentando di elencare i motivi alla base di questa situazione darei alcune spiegazioni, indicando prima i temi in generale. Poi nelle relazioni successive verranno le cifre.

Innanzitutto, parliamo del tema delle istituzioni. Rapidissimamente, dirò che disponiamo di un corpo di leggi anacronistiche a cominciare da quella del 1885 — ben 92 anni fa — epoca nella quale non si era proprio al momento dell'introduzione della nave a vapore, ma quasi.

In secondo luogo, vi è un'autorità centrale con diramazioni periferiche, spezzettate e mancante di adeguati strumenti.

Vi è poi in genere mancanza di conduzione imprenditoriale da parte degli enti territoriali di gestione.

Un altro tema importante è quello dell'insufficienza degli spazi, sia per le aree coperte che scoperte. Ciò determina una movimentazione delle merci lenta e difficile. La politica tariffaria praticata dai magazzini sarebbe anche essa da rivedere perchè le alte tariffe praticate scoraggiano l'uso dei magazzini stessi.

Problema del collegamento terra-mare-terra. Il trasporto moderno si caratterizza per essere — com'è noto — da « porta a porta » anzichè da « porto a porto ». Noi siamo un Paese con buone autostrade, ma manchiamo dei raccordi tra queste ed i porti per

cui, alla fine, il fatto positivo di avere una buona rete autostradale finisce con l'annullarsi anche se, ripeto, in questo settore ci troviamo in una situazione di vantaggio rispetto ad altri Paesi europei.

Per quanto concerne le Ferrovie dello Stato vi è una forte carenza di carri e le linee sono intasate. Il piano dei trasporti integrato, che costituiva uno dei principali capitoli della programmazione economica, è ancora di là da venire!

Tema delle attrezzature. Per quanto concerne le operazioni con navi tradizionali le attrezzature sono insufficienti e vecchie. Ciò causa lentezza di consegna e riconsegna delle merci. Per la movimentazione dei contenitori, si ha uno *standard* di attrezzature in genere soddisfacente, ma si tratta di attrezzature disperse e distribuite in troppi porti, per cui talvolta abbondano rispetto al fabbisogno e, tal'altra, sono insufficienti e creano problemi.

Vi è poi da dire, in generale, che le attrezzature, che pure ci sono per i contenitori, rendono meno nei nostri porti che in quelli del Nord Europa sia perchè le gru non lavorano abbinate, come è invece per i porti del Nord, a causa della mancanza di spazio, sia perchè vi è minore produttività da parte dei lavoratori portuali italiani rispetto ai lavoratori portuali degli altri Paesi europei.

Sempre a proposito delle attrezzature vi è da aggiungere che la manutenzione degli impianti è carente ed è evidente che la lentezza nelle riparazioni provoca ritardi nelle operazioni portuali.

I temi degli spazi, delle attrezzature e dei collegamenti richiamano il problema della programmazione economica ed accenno soltanto a questo amplissimo discorso perchè non spetta a noi parlarne. Il fatto è che la programmazione non esiste e che, pertanto, tutti questi problemi non trovano logica soluzione nel quadro di una programmazione economica nazionale.

Tema del lavoro. Ho già accennato al fatto che esso è meno produttivo da noi che nei porti del Nord. Anche per la situazione strutturale, già accennata, dei porti, degli spazi e delle attrezzature. Ma anche per una

organizzazione rigida del nostro lavoro portuale regolata da norme antiche. Vi è scarsa mobilità di manodopera nell'ambito dei porti, vi è una composizione fissa delle squadre; talvolta queste mancano. E, comunque, nell'attuale situazione, si generano conflittualità troppo frequenti tra enti e compagnie. Ne conseguono maggiori oneri medi a tonnellata rispetto alle tariffe, pure rilevanti, praticate nei porti stranieri.

Situazione delle dogane. Dal punto di vista degli orari, quelli delle dogane spesso non coincidono con quelli del lavoro portuale, per cui vi è necessità di fare richiesta di ore di lavoro straordinario che non sempre sono possibili, anche per mancanza di organici. I varchi, inoltre, sono insufficienti e vi è un congestionamento nelle uscite. I controlli si fanno per singole partite anzichè per campione o presso i depositi quando sia possibile. Il controllo per campione si fa in genere nei Paesi della CEE e, ovviamente, a questo tipo di controllo si accompagna una maggiore severità di punizione fiscale quando si scopre l'infrazione.

Per tutte le cause che sommariamente ho cercato di elencare, nei porti italiani si determinano situazioni di disservizio che penalizzano più direttamente gli armatori, ma in genere l'economia nazionale, per il fenomeno del riversamento dei costi.

Non mi pare, onorevoli senatori, che si debbano spendere troppe parole dinanzi a questa Commissione per ribadire l'assoluta urgenza di provvedimenti in questo settore, se non vogliamo correre il rischio che, soprattutto gli utilizzatori stranieri, abbandonino i nostri porti.

Desidero ora fornire un dato che mi sembra rilevante; nel 1976 vi è stata, rispetto al 1975, una certa ripresa dei traffici ed il flusso commerciale da e per l'estero è cresciuto del 14 per cento. Ma le merci manipolate nei porti italiani sono aumentate solo del 4 per cento.

Solamente due parole vorrei dire ora in merito alle linee generali dei provvedimenti che, secondo le nostre valutazioni, dovrebbero essere adottati.

Sul piano istituzionale riteniamo, come del resto molti di coloro i quali si occupano della questione dei porti, che vi debba essere un solo Ministero responsabile.

Sul piano degli investimenti vi dovrebbe essere una nuova classificazione dei porti in grado di condurre ad una concentrazione degli investimenti. Un riferimento: la legge n. 366 del 1974, come è noto, indicava la cifra di 160 miliardi per far fronte a provvedimenti urgenti per tutti i porti italiani e fissava l'agosto 1975 come termine per l'elaborazione del piano pluriennale di investimenti nei porti.

Ebbene, fino a questo momento tale elaborazione ha portato a prevedere investimenti per 1.130 miliardi a favore di 25 porti, ma tutto è rimasto ancora nelle previsioni e nelle intenzioni. Altrove le cose vanno altrimenti. Amburgo, nel 1976, ha avuto investimenti di breve periodo per opere pari a 170 miliardi e Rotterdam, nel 1974, ha beneficiato di investimenti per 1.170 miliardi! Questi riferimenti mi pare siano eloquenti ed in grado di indicare come siamo lontani, in Italia, dalla situazione di porti stranieri con i quali, tuttavia, ci dobbiamo confrontare. Il confronto, purtroppo, è sempre a nostro svantaggio!

Sul piano del lavoro i provvedimenti da adottare sono molteplici e ritengo si debba meditare intorno alla figura del lavoratore considerato nella nuova realtà tecnologica di oggi; si tratta, a nostro avviso, di passare dall'organizzazione corporativa — direi di casta — ad una moderna organizzazione del lavoro e dei lavoratori portuali. In questo settore occorre cancellare la situazione di rendita parassitaria perdurata per troppi anni.

Signor Presidente, salutiamo con interesse la nuova attenzione dei rappresentanti del Parlamento nei confronti dei problemi portuali, vedendo in ciò una nuova possibilità per approfondire e risolvere i problemi stessi. Nel corso degli anni 1972-1974 e 1975 vi è già stata un'elaborazione di temi e proposte che, purtroppo, non ha avuto seguito. Ci auguriamo che ora si proceda per la via giusta e ci dichiariamo a disposizione del-

l'onorevole Commissione per ogni ulteriore collaborazione che ci venisse richiesta.

P R E S I D E N T E. Ringrazio il presidente Paolicchi per la sua esposizione. Lei ha elencato dei punti essenziali, ha proposto anche dei rimedi e credo che questo suo contributo potrà dare un apporto alla elaborazione del programma di lavoro della Commissione. La parola al signor Lacalamita.

L A C A L A M I T A. Le cifre che esporrò sono relative al 1977, ai mesi trascorsi, e sono frutto della seguente esperienza: di avere tre o quattro navi nei principali porti ogni giorno, di conoscere le spese, il carico che mettono sopra e quello che sbarcano. Sono cifre, inoltre, su cui viene fatto periodicamente un controllo sia con le autorità portuali che con le compagnie dei lavoratori, allo scopo di arginare quelle che sono le maggiori spese che vengono alla luce. Vorrei limitare questo mio intervento a tre punti. 1) I costi portuali italiani. Essi risultano mediamente più alti di quelli praticati nei porti concorrenti del Mediterraneo e nel Nord Europa e mediamente più alti di quelli praticati nei porti più indicativi del mondo. 2) La determinazione, richiesta da questa Commissione, dei vari elementi che concorrono a formare i maggiori costi, la produttività e soprattutto i maggiori oneri, derivanti dai disservizi, per la nave e per la merce. Tutte le cifre che offriamo sono limitate alla nostra esperienza. 3) Qualche suggerimento di metodo affinché si possa pervenire a conoscere tutti gli elementi dei costi portuali, che determinano i maggiori oneri.

Per quanto riguarda il primo punto, i costi portuali italiani risultano mediamente più alti di quelli praticati sia nei porti concorrenti del Mediterraneo e del Nord Europa, sia di quelli praticati nei più indicativi porti del mondo. Il presidente Paolicchi ha già citato un fatto che non può essere messo in dubbio, anche perchè confermato dalle relative valutazioni finanziarie e dalla pratica: l'incremento del flusso commerciale, da e

per l'estero, registrato tra il 1975 e il 1976 è stato del 14 per cento in più, mentre il traffico dei nostri scali è stato del 4 per cento in più.

Il secondo fatto è la proposta avanzata molto chiaramente alle autorità, agli enti di gestione e alle compagnie dei lavoratori affinché la produttività facesse premio sui livelli tariffari.

Ultimo aspetto, sempre per illustrare il primo punto, riguarda i servizi offerti dai porti italiani che costano, mediamente, come vedremo dalle cifre, da due a tre volte di più di quelli che vengono offerti dal Nord Europa e danno, in cambio, una produttività che è da tre a cinque volte inferiore.

Il secondo punto riguarda la individuazione degli elementi che concorrono a determinare i maggiori costi. Nelle nostre cifre non citiamo nessun porto in particolare, allo scopo di evitare risentimenti da parte dell'uno o dell'altro porto, ma abbiamo fatto una media per vedere qual è l'incidenza media dei maggiori oneri derivanti alla nave e alla merce dai disservizi portuali italiani nel primo semestre del 1977. Abbiamo preso come parametro la sosta in porto delle navi. Per le portacontainer la sosta in porto costa dai 20 ai 25 milioni al giorno, mentre per le navi convenzionali dai 5 ai 6 milioni al giorno. L'operatività di queste navi, quindi, è essenziale. Consideriamo prima quindi le navi convenzionali, poi quelle portacontainer e infine quelle *roll on-roll off*.

Per le navi convenzionali, considerato il totale delle giornate della sosta uguale a cento, ci accorgiamo che la sosta operativa rappresenta il 61 per cento, mentre la sosta non operativa è equivalente al 39 per cento. Quindi, se eliminiamo le ore e le giornate per le quali la sosta non operativa è dovuta a lavori di manutenzione o di bacino in un certo porto, i tempi morti di sosta sono del 36,40. Qual'è la conseguenza in termini economici? Che ogni tonnellata di merce viene ad essere gravata in Italia e nei porti italiani — dove, abbiamo detto, i costi portuali sono già tra i più alti — da una addizionale pari a 8.770 lire, in una situazione di mercato senza alcun margine or-

mai di elasticità economica per coloro che ricevono la merce, la debbono trasformare e piazzare su altri mercati. La componente maggiore che determina la sosta non operativa dipende dall'attesa in rada per l'ormeggio operativo, dall'assenza delle mani e dalle carenze operative.

Per quanto riguarda, invece, le navi che portano dai 1.400 ai 1.600 contenitori, e che costano dai 20 ai 25 milioni di lire al giorno, considerata la sosta sempre uguale a cento, ci troviamo di fronte ad un 54,78 per cento di sosta operativa e ad un 45,22 per cento di sosta non operativa. Accantonata la sosta per lavori di manutenzione o di bacino, quella non operativa è uguale al 41,03 per cento. L'incidenza dei maggiori oneri, derivanti da codesti disservizi portuali, su ogni contenitore movimentato, che mediamente contiene nel suo interno dieci tonnellate, è pari a 23.247 lire in più a contenitore. Il maggiore costo per tonnellata containerizzata è inferiore a quello per tonnellata sfusa, ma diventa maggiore per l'attesa del contenitore in parcheggio operativo.

Per le navi *roll on-roll off*, considerando sempre il totale giornate-sosta uguale a cento, ci troviamo di fronte ad un 29,74 per cento per sosta operativa e ad un 70,26 per cento di sosta non operativa; la perdita è pari al 20,83 per cento; l'incidenza dei maggiori oneri per disservizio è pari a 41.652 lire. L'aspetto paradossale delle cifre fin qui esposte è questo: la nave convenzionale è stata sostituita dalla portacontenitori, anche per abbreviare i tempi di attesa nei porti. Di solito, per le navi convenzionali, il 60 per cento del tempo è speso nei porti e il 40 per cento in navigazione. Per le navi portacontenitori dovevamo avere un 20 per cento speso nei porti l'ulteriore 80 per cento in navigazione. Con i ritardi lamentati, non arriviamo alle stesse rese che avevamo con le navi convenzionali. Debbo aggiungere — con le percentuali non è permesso generalizzare — che, per quanto riguarda la società in cui lavoro, l'incidenza delle spese per disservizi in questi primi sei mesi è circa del 2,5 per cento. Cioè, nel momento in cui si tende ad arrivare, con tanti sforzi e nella difficile situazione attuale,

a gestioni di rischio che riducono le spese generali all'uno per cento, ci troviamo con disservizi esterni che influiscono per una somma equivalente al 2-2,5 per cento.

A che cosa sono imputabili dal nostro punto di vista, dal punto di vista dell'utente, codesti disservizi? Non è possibile continuare a dire che i disservizi provengono da una componente piuttosto che da un'altra, che dipendono dalle tariffe piuttosto che da un altro elemento, perchè sarebbero giudizi parziali. Innanzitutto è mancato e manca un piano organico, come è stato detto, di politica di programmazione dei porti capaci di individuare due o tre polmoni di traffico, che sono quelli naturali e quindi economicamente più convenienti e geograficamente più raggiungibili. Mancano poi le attrezzature e le infrastrutture viarie e ferroviarie. Va dato atto ad alcuni uomini coraggiosi di aver trasformato in alcuni dei principali porti italiani, piazze di traffico convenzionale in terminali per contenitori, illudendosi che qualcosa poi sarebbe successo. Dagnino, a Genova, vi dirà che non può andare avanti con lo spazio che ha; attualmente i contenitori debbono essere posti in sei file e in tale situazione non si può chiedere all'organizzazione dei lavoratori di operare alla svelta, di fare venti battute all'ora se per pescare il sesto contenitore la gru deve prima spostare gli altri cinque. In effetti, può verificarsi che si arrivi a venti contenitori movimentati ma non per riempire la nave bensì per cercare di mettere ordine nel disordine che regna.

Signor Presidente, se mi consente vorrei ancora presentare delle cifre per mettere in evidenza le carenze, dal punto di vista dell'utente, in fatto di organizzazione e di rese. Abbiamo fatto un confronto fra costi di imbarco e sbarco, carico e scarico fra i principali terminali mondiali. Nei terminali Nord-europei, per l'anno 1977, il costo di tali operazioni per contenitore è stato di 121 dollari; nei porti giapponesi, che pure sono abbastanza cari, 182 dollari; in Italia, di colpo saliamo a 198 dollari; mentre negli altri porti del Mediterraneo il costo si è aggirato intorno ai 129 dollari per contenitore.

Le cifre di cui disponiamo indicano, ancora una volta, la differenza che esiste tra i porti italiani e quelli degli altri Paesi in fatto di rese medie giornaliere, di costo medio di imbarco e sbarco, di salario medio dei lavoratori portuali. Per il traffico convenzionale, per esempio, per l'anno 1976 la resa media giornaliera nei porti del Nord Europa è stata di 960 tonnellate; nei porti mediterranei non italiani è stata di 330 tonnellate medie giornaliere; nei porti italiani è oscillata tra le 270 e le 300 tonnellate. Mediamente il costo di imbarco e sbarco per i porti Nord-europei è stato di 11.000 lire a tonnellata; nei porti italiani di 25.000 lire a tonnellata; nei porti mediterranei non italiani di 18.000 a tonnellata. Il salario medio mensile, nel 1976, nel Nord Europa è stato di 520.000 lire; in Italia si è aggirato intorno alle 570.000 lire; mentre negli altri porti mediterranei è stato di 480.000 lire circa.

La presenza media giornaliera, sempre nel 1976, dei lavoratori nei porti Nord-europei è stata di 21 giorni al mese; nei porti italiani di 14 giorni; in quelli mediterranei non italiani di 18 giorni.

E arriviamo all'organizzazione del lavoro, altro elemento chiarificatore per comprendere i disservizi portuali di cui abbiamo parlato. Abbiamo i raffronti per le composizioni di squadre, le rese giornaliere e i costi unitari sia per contenitore che per tonnellata. Nei porti italiani per i contenitori si lavora con squadre composte dai 12 ai 27 uomini (non è possibile fare una media perchè in alcuni porti le squadre sono di 27 uomini, in altri di 12, in altri ancora abbiamo cifre intermedie tra questi due estremi); i porti Nord-europei presentano squadre di 6-7 uomini; nei porti del Giappone le squadre sono composte da 11-12 uomini. Di contro a questi dati, abbiamo rese di 100 nei porti italiani; 150 nei porti Nord-europei; 170 nei porti giapponesi. I costi unitari in lire italiane, nel 1977, sono così ripartiti: in Italia 120.000 lire per contenitore; nei porti del Nord Europa 75.000; nei porti giapponesi 110.000.

Per le merci convenzionali e varie abbiamo squadre di 7-8 uomini in Italia; di 2-6 uomini nei porti Nord-europei.

La resa per turno è di 90 tonnellate in Italia; 360 nei porti Nord-europei. Il costo medio per tonnellata, in lire italiane all'ultimo cambio, in Italia va dalle 25.000 alle 30.000 lire; negli altri porti mediterranei è di 18.000 lire per tonnellata.

Sono cifre indicative, ripeto, sulle quali ogni giorno discutiamo e ridiscutiamo. Abbiamo avuto l'altro giorno una lunga discussione a Milano; fra pochi giorni ne avremo un'altra a Genova; cifre e disservizi, che possono portare via traffico marittimo dall'Italia, sono oggetto da parte nostra di esame ogni quadrimestre con gli enti porto. Conosciamo questi dati, ma non è ripetendo queste cose che abbiamo ripetuto tante volte senza successo, o con parziali rimedi, che si possa porre ordine alla situazione dei porti. È necessario capire e conoscere — e credo sia questa l'opera più meritoria di questa Commissione — tutte le componenti che formano i costi e i maggiori oneri dei nostri porti.

A questo proposito, io non vorrei parlare più, se mi fosse consentito, di tariffe, perchè la invocata diminuzione delle tariffe è una delle richieste più retoriche e ormai più devianti che ci siano. Bisogna prendere in esame i costi globali per vedere cosa si può fare, come si può operare. Dall'analisi dei costi portuali italiani, quelli globali, si rileva che, dato 100 il costo, solo una percentuale del 40 per cento rappresenta il costo dei lavoratori, per essere chiari, mentre il rimanente esprime valori accessori che in definitiva diventano in Italia la componente maggiore. Per i porti Nord-europei tale rapporto è inverso: 80 per cento la tariffa, 20 per cento i costi accessori. Questo per le merci varie. Se poi esaminiamo gli analoghi valori per il traffico dei contenitori, troviamo che per alcuni porti italiani si arriva a valori tariffari del 35 per cento (talvolta un po' di più: 35-45 per cento), contro un rapporto di un 90 per cento tariffario e un 10 per cento per il resto negli altri porti europei. Se analizziamo le tariffe, a nostra volta — ed è bene essere chiari, altrimenti il discorso diventa fumoso e non arriviamo mai ad una conclusione — vediamo che esse debbono essere suddivise in costo della ma-

nodopera, circa il 30 per cento, e in oneri sociali, previdenze varie e istituti diversi (fra cui anche quello socialmente valido, ma non ancora funzionalmente strutturato del salario garantito), che rappresentano il 70 per cento della tariffa.

Questa è una realtà che va considerata attentamente e noi, come utenti, non siamo in grado di individuare tutte le componenti dei costi portuali. In questa occasione, abbiamo solo voluto dare un contributo utile, indicando le cifre che noi conosciamo e rivolgendo, nel contempo, la preghiera agli onorevoli commissari di andare avanti in questo lavoro per conoscere, nell'ambito del costo economico dei porti, tutte le componenti dei maggiori oneri che tanto pesano sulle importazioni ed esportazioni italiane nonché sulle navi e che, ad un certo momento, potrebbero allontanare traffico dai porti italiani.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il signor Lacalamita e dò la parola al dottor Drago, amministratore delegato della società « Tirrenia ».

D R A G O . Onorevole Presidente, onorevoli senatori, dopo l'ampia panoramica sui temi generali che interessano il nostro settore fatta dal dottor Paolicchi e la messe di cifre esposte dall'amico Lacalamita, che sostanzialmente valgono per tutte le aziende che eserciscono servizi di linea, credo sia il caso di fare il punto su una specifica azienda, quella che io dirigo, la quale — tra l'altro — esercita i servizi « dovuti » cioè collegamenti con le isole.

Siamo al termine di un decennio che ha segnato il rinnovamento tecnologico delle navi di linea; è il caso di vedere come i vantaggi di tale rinnovamento tecnologico siano stati resi possibili dall'azienda di per se stessa, con i propri mezzi ed il proprio personale, e quale incidenza sulla produttività, in relazione alle nuove tecnologie, abbia esercitato la situazione dei porti italiani.

Il rinnovamento tecnologico della « Tirrenia » si è realizzato negli anni tra il 1967 ed il 1976 ed è sintetizzabile in poche cifre:

nel 1976, rispetto al 1967, abbiamo gestito un 20 per cento in meno di navi e, abbiamo potuto fare il 56 per cento in più di viaggi, trasportando il 36 per cento in più di passeggeri, il 130 per cento in più di autovetture ed il 295 per cento in più di carico. Questo con il 10 per cento in più di personale marittimo! È ben vero che questo grosso salto è stato consentito dalla nuova tecnologia ma, indubbiamente, questa maggiore attività svolta quasi a parità di personale marittimo sta a significare che l'azienda nel suo complesso, compresi gli equipaggi, ha sentito la necessità di una maggiore produttività. Le navi convenzionali sostavano addirittura giorni nei porti mentre oggi il traghetto arriva e riparte dopo poche ore per cui il personale è più intensamente impiegato.

Vediamo ora quale situazione si sia determinata nei costi portuali del traffico; sembra più che doveroso fare questa ricerca in quanto che, guardando alla realtà della « Tirrenia » nel 1977, sul totale dei costi il 22 per cento riguarda le spese portuali per le navi, le merci, i passeggeri e le auto.

Va osservato al riguardo che il rinnovamento tecnologico, che ha trovato la rispondenza di cui ho detto nell'Azienda e nel personale stesso, non ha trovato altrettanta rispondenza nella modifica della normativa del lavoro portuale: mi riferisco alla composizione delle squadre e ai turni di lavoro. Si è cioè mantenuta la vecchia normativa applicata alle nuove tecnologie.

Faccio un esempio semplicissimo: una nave traghetto che arrivi a Napoli alle 6 di mattina e ne riparta alle 21,30 movimentando 40 autocarri di sbarco e 40 d'imbarco, grazie alla vecchia normativa mutuata dalle navi convenzionali, deve chiamare — dovendo il traghetto consentire immediatamente, appena arrivato, ai mezzi stradali di partire per le destinazioni di utilizzo delle merci trasportate — una squadra di 6 uomini alle 6 di mattina che lavora per due ore fino alle ore 8, percependo per queste due ore il corrispettivo di un'intera giornata lavorativa maggiorata del 60 per cento. La stessa nave, deve chiamare per l'imbarco dalle ore 18 fino alle ore 21,30 undici uomini i quali pure

percepiscono, complessivamente, la paga intera della giornata maggiorata del 60 per cento. Pertanto, le cinque ore e mezzo delle due fasi di lavoro effettivo vengono pagate per dodici ore; il che, comporta, nella media dei porti italiani (il lavoro a turni, per complessive ore 6,5 è ammesso soltanto in tre porti), un costo medio, per autocarro di m. 8 di lunghezza, di lire 19.500 per operazione e quindi di lire 39.000 per imbarco e sbarco.

Noi abbiamo studiato quale potrebbe essere una normativa accettabile qualora venisse consentito di distribuire diversamente la giornata lavorata ed abbiamo ipotizzato che 11 uomini lavorino dalle 6 alle 8 di mattina e dalle 16 alle 21,30 per complessive 7 ore e mezzo, con una giornata sia pure pagata con quel 60 per cento di maggiorazione che viene accordato per preoccupazioni sorte all'inizio del sistema *roll on-roll off* (perdita cottimo, minore impiego portuali, mancati complementi): il costo medio per autocarro di 8 metri risulterebbe di lire 10.662 anziché di lire 19.500 (— 46%).

Se si volesse maggiorare l'importo con qualche ora di straordinario si arriverebbe intorno alle 12.000 lire; abbiamo accertato che nel porto di Barcellona si raggiungono le 11.600 lire, comprensive del lavoro notturno.

Ma quali sono le prestazioni che vengono date a fronte di questi costi? Per quanto riguarda i traghetti si tratta semplicemente di assistere all'imbarco dei mezzi e di applicare le « rizze » che sono strumenti della nave, alle ruote degli automezzi. Si deve però aggiungere una precisazione: poichè la « rizzatura » dei mezzi investe la sicurezza della nave, e quindi la responsabilità del comando, il fatto che le maestranze portuali provvedono alla « rizzatura » non esclude che il comando debba fare assistere all'operazione propri dipendenti appositamente retribuiti.

Ugualmente grave è la situazione relativa alle auto al seguito; parlo di un'azienda che ne trasporta 400.000 circa all'anno. Le maestranze portuali assistono semplicemente all'imbarco e, fermatasi la vettura guidata dal

passaggero, applicano dei cunei sotto le ruote della macchina.

Solo a Civitavecchia ciò ha significato per l'azienda 463 milioni nel 1976, pari a 9.260 lire per autovettura, e questo solo per l'applicazione dei due cunei. Giacchè siamo nel campo delle auto a seguito dei passeggeri, forse è il caso di accennare all'onere relativo ai portabagagli. L'onere dei portabagagli, compreso nel nostro prezzo di passaggio, è sostanzialmente una partita di giro; ma di questo servizio (con proteste che ci sono state anche quest'anno) fruisce in pratica soltanto un 10 per cento dei passeggeri, mentre ogni biglietto è aggravato di questo onere che varia dalla 1.500 alle 2.500 lire per passeggero. Solo a Civitavecchia nel 1976 i portabagagli hanno gravato sulla Tirrenia per 388 milioni che, divisi per trentadue lavoratori, comportano un fatturato di dodici milioni per lavoratore, mentre nella stessa Civitavecchia i traghetti delle Ferrovie dello Stato non hanno questo obbligo e il servizio è effettivamente prestato soltanto quando richiesto dal passeggero, che lo paga direttamente al portabagagli.

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 23 gennaio 1973 ha prescritto l'abolizione delle formalità doganali per il cabotaggio. Questo decreto non viene rispettato per asserite promiscuità con traffico estero. Sovente questa promiscuità c'è, sia pure limitata. Ma il problema concerne la struttura dei porti e dei relativi varchi: il traffico nazionale dovrebbe essere diretto verso varchi che escludano promiscuità con il traffico estero e, quindi essere completamente esentato dalle formalità doganali che comportano gravi ritardi e costi per compensi fuori orario e per diversità di orari delle dogane rispetto all'operatività portuale. Accade, a volte, che un camion esca dal porto il giorno successivo all'arrivo della merce, creando ripercussioni sia per l'intasamento degli spazi disponibili, sia ai fini della produttività del mezzo stradale.

Un altro argomento, marginale ma molto importante per quanto riguarda le navi che fanno servizio fra i porti italiani, che i comandanti praticano costantemente, si rife-

8^a COMMISSIONE

5° RESOCONTO STEN. (5 ottobre 1977)

risce all'obbligo del pilotaggio. Il codice della navigazione non lo prescrive come obbligatorio. In tempo di guerra fu data alle capitanerie la facoltà di imporre, e fu imposto, l'obbligo del pilotaggio. Dopo la guerra rimasero i campi minati e i relitti per cui l'obbligo rimase, finendo col diventare costante. Oggi abbiamo ancora l'obbligo del pilotaggio per comandanti che un giorno sì e uno no frequentano lo stesso porto. Quest'onere, per la nostra società, è stato nel 1976 di cinquecento milioni; per il 1977 si annuncia un aumento del 41 per cento.

P R E S I D E N T E. Per quante unità 500 milioni?

D R A G O. Noi abbiamo circa venticinque navi che fanno la spola continua; fanno una partenza alla sera da un porto e la sera dopo dall'altro. Quindi, nel complesso, sono oltre tremila viaggi all'anno (escluse le linee fra le isole minori della Sardegna).

P R E S I D E N T E. Quando guadagna un pilota?

D R A G O. Non ho dati in proposito.

P R E S I D E N T E. Ringrazio il dottor Drago per gli elementi forniti alla Commissione. Se i colleghi lo desiderano possono formulare quesiti.

T O N U T T I. Non entro nel merito dei dati esposti a questa Commissione; vorrei invece formulare alcune domande riguardanti più che altro la comparazione dei costi. Il problema, come diceva il presidente Paolicchi, è quello di determinare quale è la causa della non competitività dei porti italiani nei confronti di quelli esteri. È stato spiegato che non si può arrivare ad una definizione del costo del lavoro portuale senza fare un discorso sull'organizzazione tecnologica, sul rapporto tra le navi e i porti, sulla mobilità del lavoro, sulle attrezzature. I dati esposti dal signor Lacalamita non possono non colpire. La domanda allora è questa: la comparazione, anche rispetto ai porti

nord-europei, è stata fatta in base ad elementi omogenei?

Le operazioni che vengono fatte nel Nord Europa o nei porti del Mediterraneo sono uguali o c'è qualcosa di più di quello che viene fatto nei nostri porti e, se è vero, è possibile avere un giudizio sintetico? È questo che a noi interessa; o è meglio analizzare le situazioni porto per porto? Allora, però, la nostra valutazione sarebbe molto più spezzettata e ci potrebbe portare ad avere una visione non omogenea.

Oltre alla manodopera, alle tariffe, ai servizi ferroviari, di pilotaggio, qual è la definizione che può essere data dei costi portuali?

Noi sappiamo quale differenza esista non solo nelle voci delle tariffe ma in quelle dei servizi stessi tra un porto e l'altro, come pure nel regime fiscale. E questo tipo di comparazione è possibile, oltreché tra i porti italiani, con i porti esteri? Perché il confronto tra porti italiani e porti esteri fa senz'altro colpo quando vengono elencati dati in termini assoluti. Ma se in certi porti in determinati costi vengono raggruppate determinate voci e in altri no è evidente che per questi si dovranno aggiungere altri oneri. Dovremmo dunque sapere quale metodo ha seguito il signor Lacalamita per la comparazione che ci ha presentato e dovremmo vedere se è possibile trovare un metodo di comparazione omogenea, aggregando o disaggregando le varie voci.

Si è parlato poi di un aumento nel 1976 rispetto al 1975 del 14 per cento del traffico marittimo in campo europeo. Mi pare di aver capito che in Italia questo aumento è stato del 4 per cento. Occorre a questo proposito una spiegazione. È stato fatto qui un elenco molto preciso delle carenze degli investimenti, degli spazi, del problema dei costi, ecco, ma la domanda che io rivolgo alla FINMARE, agli armatori pubblici, è questa: la minore manipolazione nei porti italiani si deve solo alle carenze lamentate o non anche alla politica degli armatori stessi, indipendentemente dal costo e dalla produttività? Qual è l'incidenza delle *conferences* nella scelta di determinati porti invece di altri?

Questo elemento è importante per fare un'indagine completa. Noi dobbiamo affrontare il problema del lavoro, delle attrezzature, di tutto ciò che influisce sulla competitività dei porti, ma il discorso deve essere allargato anche a scelte che non sono fatte in base ai costi: ho parlato delle *conferences* per dare un'indicazione. Questi elementi, infatti, sono venuti fuori anche in precedenti audizioni, in colloqui con armatori privati. Si è fatto l'esempio del nolo di una nave che vada ad Amburgo o a Trieste o a Genova. Noi abbiamo attrezzature non all'altezza, costi maggiori, abbiamo però una situazione favorevole: la posizione geografica sul Mediterraneo che per certi mercati del Medio Oriente o dell'Estremo Oriente potrebbe essere concorrenziale nei confronti dei porti del Nord Europa. Ma se la *conference* fa lo stesso nolo annulla quel po' di concorrenzialità che abbiamo sul piano geografico. Che influenza hanno queste decisioni?

F E D E R I C I . Pur avendo apprezzato i dati particolari fornitici, vorrei avanzare una serie di domande, di ordine più generale, non per sfuggire ai problemi concreti, ma per poter capire dalle risposte dei rappresentanti dell'armatoria pubblica italiana quali prospettive potrebbero aprirsi sia per la nostra indagine sia per il futuro. È ormai chiaro che in fatto di competitività i nostri porti sono inferiori non solo a quelli del Nord Europa, ma anche a quelli del Mediterraneo. I fattori che hanno permesso la migliore funzionalità di questi porti sono quelli dell'efficienza operativa, della consapevole politica dei trasporti, dei finanziamenti adeguati, della rapidità delle realizzazioni. Nodi fondamentali che hanno come premessa un minimo di programmazione. Si dice che questi elementi positivi non portino soltanto ad una diversa organizzazione del porto, ma anche ad una larga partecipazione dell'imprenditoria privata. Vorrei sapere se questa larga partecipazione dell'imprenditoria privata rientra in un meccanismo di redditualità nazionale con processi normali, voglio dire positivi per tutti, o se invece comporti o abbia comporta-

to un aggravarsi della presenza privata con prospettive sempre più ampie di disservizio pubblico, come pare accada in Italia.

E poichè sappiamo che in Italia non sarà possibile, almeno per i prossimi anni, impegnare risorse pubbliche che non ci sono, come potremo, eventualmente, attrarre, anche con un impegno di capitali, l'imprenditoria privata nei nostri porti, mantenendo fermo, e se possibile sviluppando, il ruolo pubblico, la gestione pubblica, il controllo pubblico del servizio, in maniera tale (non voglio trarre ora conclusioni perchè ognuno lo farà alla fine per suo conto) che tutto questo lasci l'interesse necessario al capitale privato ma, contemporaneamente, quest'ultimo possa partecipare anch'esso alla soluzione dei problemi economici complessivi del paese.

Pongo la domanda anche perchè — torno a ripeterlo soprattutto in presenza di dirigenti di un'armatoria pubblica — proprio in questo settore stiamo facendo un'esperienza nuova con l'ultima legge sulle società miste e potremmo forse ricavare qualche elemento ulteriore in proposito. Capisco che si tratta di problemi diversi, ma siamo sempre sul medesimo terreno e, senza voler fare qui una nuova filosofia, se si potesse cogliere la dimensione di tali possibilità sarebbe interessante per tutti.

La seconda domanda è la seguente. Il presidente Paolicchi poneva tra gli altri — e, secondo me, giustamente — il problema degli spazi insufficienti e del magazzinaggio. Ora si tratta di un problema avente una sua natura specifica, generalizzato e nello stesso tempo diverso a seconda della collocazione dei vari porti: un conto era collocare, ad esempio, il porto di Genova nel Sei-Settecento ed un conto è oggi. Io pongo però anche un'altra problematica: tutto questo implica, oltre ad una ricerca per quanto riguarda le modificazioni tecnologiche, certamente un problema di politica territoriale nel suo complesso; ed a tale proposito esiste un altro nodo, che ci porta a chiedere se sia possibile, se sia giusto che le amministrazioni portuali — salto per il momento il problema della riforma delle gestioni, poi si vedrà se parlare di enti, consorzi o al-

tro — certo in concomitanza anche con gli utenti, abbiano uno specifico ruolo, attraverso i meccanismi che si studieranno, per determinare la politica territoriale, non solo della banchina ma anche di un porto contenuto in un territorio che, appunto, può essere di valore comunale, provinciale, regionale o interregionale.

Ecco, il secondo quesito è collegato a tale problema; e vorrei aggiungere, per quanto riguarda il magazzinaggio, che quando parlo di magazzini mi riferisco anche ai *containers*. Non c'è dubbio, infatti, che l'intasamento dei porti va aumentando soprattutto grazie a questi ultimi, per cui si tende a preconstituire nel territorio esterno gli interporti; ma anche questi finiranno per fare la fine dei porti, perchè tra breve ne avremo un'infinità, la gran maggioranza dei quali privati. Qualcuno ci dirà poi chi pagherà i prezzi che vi saranno tra qualche anno, quando l'intasamento sarà generale, e si dovrà costruire una nuova serie di infrastrutture.

La terza domanda riguarda un problema che mi sembra importante. Non sarebbe cioè il caso di verificare, oltre a tutti i dati qui forniti, se non sia necessario regolamentare insieme al resto anche la questione delle cosiddette tariffe portuali? Infatti, nel momento in cui svolgiamo un'indagine conoscitiva per quanto riguarda i costi, dovremo forse anche analizzare il problema degli incassi, nel senso che tutti sappiamo come sia necessario sviluppare un'indagine anche su iniziative tali da abbassare i costi; e non soltanto dal punto di vista del costo diretto dei servizi ma anche da quello dell'urgenza di maggiori entrate.

Senza fare tutta la lunga storia della legislazione in materia desidero far notare che, mentre in tutte le altre nazioni la tassa portuale è omogenea — almeno per quanto ne so io — ed ha seguito tra l'altro il valore delle merci, in Italia questo non è avvenuto. Infatti vi sono porti che applicano tali tasse ed altri che non le applicano, per cui esiste nel settore uno scompenso abbastanza serio, al punto che nel 1976 lo Stato italiano ha incassato, se non vado errato, qualcosa come 60 miliardi di lire, o anche meno,

cioè una cifra irrisoria. Mi interesserebbe allora sapere se, prevedendo naturalmente un altro tipo di politica portuale, non si potrebbe giungere ad una riorganizzazione di tutte le entrate, di tutti i proventi, per utilizzarli anche nella direzione dell'autofinanziamento da parte dei porti; certo non per la realizzazione di grandi opere strutturali ma, ad esempio, per la manutenzione ordinaria, per quella serie di elementi che pure pesano e costano notevolmente. Molte volte, proprio per la mancanza di un manicotto dell'acqua, ad esempio, una nave sta ferma un giorno come è capitato di recente, e tale situazione può ripetersi per mille altre ragioni del genere.

Le mie domande vorrebbero quindi essere anche un invito ad approfondire i problemi in esse indicati. Sono infatti d'accordo col collega Tonutti quando afferma che i nostri quesiti, più che ad avere una risposta immediata, tendono ad allargare il campo dell'indagine ed a mettere a punto una metodologia che ci permetta di condurre una indagine seria e ci dia finalmente la possibilità di giungere alle migliori soluzioni di carattere politico, economico e tecnico.

C O S S E T T O . Noi abbiamo preso degli appunti sulle domande rivolteci, che esigono risposte ben vagliate. Occorre infatti sia studiare la metodologia cui accennava il senatore Tonutti sia esaminare a fondo le questioni di maggior rilevanza politica toccate dal senatore Federici, per cui potremmo inviare alla Commissione delle risposte scritte, appunto per essere il più esaurienti possibile. Ciò, naturalmente, ribadendo che siamo a disposizione della Commissione stessa, tanto singolarmente che collegialmente, per fornire anche ulteriori elementi, in eventuali successive udienze, essendo l'argomento talmente ampio ed importante da necessitare in qualunque momento, a nostro avviso, di nuovi chiarimenti da parte nostra. Quindi le nostre precisazioni, se la Commissione è d'accordo, potranno essere stese per iscritto, in modo da fornire migliori elementi di approfondimento ed il miglior contributo ai suoi lavori.

L A C A L A M I T A . Ferma restando la proposta del comandante Cossetto, vorrei precisare che c'è omogeneità di cifre, derivante dalla sede negoziale e dalla sede operativa. In sede negoziale deriva dai contratti internazionali stipulati con ciascun gruppo, in Italia e negli altri porti, su voci omogenee. Tali cifre risultano omogenee anche alla luce dell'esperienza e dei conteggi della utenza.

Il punto che mi sembra molto importante e che è bene chiarire è quello relativo ai vari porti. Tengo subito a precisare che i coefficienti si riferiscono a merce manipolata: alcuni sono stati capaci di manipolare il quattordici, altri il quattro. È stato chiesto se il far arrivare la merce in certi porti invece che in altri può essere frutto di discriminazioni da parte delle *conferences*. Anche qui un dato di fatto chiaro e preciso: dai porti italiani, per otto relazioni di traffico tra l'Italia e tre continenti, sono avvenute mille partenze, nel 1976, l'80 per cento e più delle quali conferenziali e soltanto il 20 per cento, o meno, relative ad indipendenti e *outsider*. Nell'80 per cento conferenziale la partecipazione della bandiera italiana è stata superiore al 50 per cento.

Un porto è privilegiato solo se le navi arrivano regolarmente, sia che vi sia l'annata buona, sia che vi sia una annata scarsa; pertanto, questo 80 per cento è ciò che privilegia i porti italiani. Se però parliamo di noli e si vuol dire che vi debbono essere tariffe differenziate io dico di stare molto attenti in quanto potrebbe essere penalizzato il maggior costo dei porti italiani.

I problemi posti dal senatore Federici sono rilevanti e, anzi, direi che due sono addirittura fondamentali. Mi soffermo a dire soltanto che siamo sempre disposti e pronti, in interlocutoria con i rappresentanti dei porti, a parlare di tutto questo; forse un compromesso sarebbe possibile sul primo punto, e del resto è già in atto in alcuni porti. Per quanto riguarda le aree di gravitazione vorrei citare un esempio che è tuttavia importante e che proprio oggi è in piena evidenza negli ambienti marittimi italiani. Nel 1971 Genova che era sempre stato il primo porto laniero dell'Europa, cominciava a perdere que-

sto suo primato scendendo dalle 400.000 bal-
le di lana (essenziali al lavoro delle industrie
laniere italiane) a 150.000. La flessione era
dovuta al costo portuale; dopo una impor-
tante riunione per fare abbassare di quasi
10 dollari per tonnellata le tariffe esistenti
e dopo che tutti aderirono a questa posi-
zione si può constatare oggi che Genova, con
le navi porta-contenitori, è nuovamente il
primo porto laniero dell'Europa tanto è ve-
ro che stasera si inuagura il XVII Congresso
mondiale di tutti i lanieri proprio a Geno-
va in riconoscimento di questa realtà. No-
nostante ciò mancano tutte le aree di gravi-
tazione; ma non è vero che in Italia manca-
no le gru. Ci sono 30 gru-contenitori mal di-
slocate contro le 8 che ci sono nella più fun-
zionale e importante area Nord europea. È
anche giusto che i terminali interni di cui
parlava il senatore Federici siano limitati
in correlazione alle aree portuali e non sia-
no disseminati qua e là.

Per ora mi fermo a questo punto restando
a disposizione per quanto altro potrà esse-
re richiesto dall'onorevole Commissione.

P R E S I D E N T E . Ringrazio tutti i
presenti per quanto hanno voluto esporci.
È stato un incontro molto proficuo e di
ciò ringrazio il presidente della Finmare,
il suo amministratore delegato e tutti i col-
laboratori delle varie società qui intervenuti.

Passiamo ora all'audizione del Ministro
dei lavori pubblici, onorevole Gullotti, che
saluto cordialmente e che invito senz'altro
a prendere la parola per la sua esposizione
sul tema oggetto della nostra indagine.

**G U L L O T T I , ministro dei lavori pub-
blici.** Signor Presidente, onorevoli senatori,
quanto io dirò per collaborare al lavoro di
indagine che state svolgendo in merito al
sistema portuale italiano, lavoro che mi sem-
bra molto congruo, sarà da un lato margi-
nale e dall'altro sostanziale ed essenziale.
Mi occuperò infatti nella mia esposizione
soltanto del problema delle strutture per
quanto attiene ai compiti delle opere pub-
bliche. Mi occuperò di questo tema non per-
ché io non abbia delle opinioni circa il si-
stema portuale italiano inteso nella sua in-

terezza, ma perchè non ritengo giusto che nella mia temporanea qualità di Ministro dei lavori pubblici debba occuparmi di altre competenze.

Mi sembra altresì abbastanza superflua una premessa in merito alla essenzialità del sistema portuale in un paese come il nostro tanto per quanto concerne le condizioni attuali che le prospettive future; ometto queste considerazioni, ripeto, che certamente farà la Commissione nella stesura del proprio rapporto a conclusione dell'indagine.

Per quanto riguarda il mio angolo di visuale devo dire che storicamente, non considerando quindi la situazione solo alla luce della realtà attuale, non si possono trovare molte giustificazioni alle attuali carenze. Non si possono trovare giustificazioni soprattutto nella omissione, che non si riferisce però soltanto ai porti, di una politica del territorio nel corso dei decenni passati.

Non tralascio mai occasione per ritornare su questo argomento che considero uno dei grandi vuoti da colmare. Fare una politica economica anche meramente indicativa, fare un piano di sviluppo del paese, cercare di indirizzare tale sviluppo senza aver pensato a stendere un disegno di utilizzo del territorio significa, ineluttabilmente, scrivere sulla sabbia ed operare involontariamente, per lo meno involontariamente per quelli che sono gli organi dello Stato e per altri « poteri », anche se si tratta di « poteri » che tali costituzionalmente non sono ma che lo sono di fatto, significa non una distrazione bensì aver vulnerato in un punto centrale la capacità programmatica e strategica del paese.

Fatta questa breve premessa, tenterò di essere estremamente sintetico. Ho accennato prima alle risorse sciupate del territorio — ci sono degli aggravi di costi nel nostro paese che nascono dalla mancata politica del territorio — ma anche a risorse rozza-mente destinate al sistema portuale. Queste risorse sono state sempre largamente al di sotto delle necessità obiettive, non delle necessità competitive, nei confronti dei più progrediti porti dei paesi in qualche modo concorrenziali, e non soltanto in senso meramente geografico. quindi al di sotto delle

stesse necessità minime compatibili con un livello di funzionamento dei porti adeguato alla domanda di traffico emergente dallo stesso nostro sistema economico.

Credo che il responsabile della Marina mercantile, ma anche alcuni responsabili del sistema del traffico, potranno dare degli elementi che io ometto. Comunque, dopo la legge del 1965, n. 1200, venivano destinati 75 miliardi per i porti. E già questa è una novità, in quanto per la prima volta questa operazione venne rivolta alla globalità dei porti nazionali e non scaturì da differenti spinte emozionali o settoriali. Rispetto ai precedenti interventi, questo rappresentò un salto di qualità, ma è dovuto trascorrere un decennio perchè si arrivasse ad un nuovo stanziamento. Vale a dire, si è dovuti arrivare al 1974, con la legge n. 366, integrata dal decreto-legge n. 376 del 1975, convertito in legge con la legge n. 492, per una destinazione complessiva di 210 miliardi. Inutile insistere sulla modestia di queste somme per la realizzazione di opere che hanno per unità di misura decine di miliardi di lire.

Non c'è dubbio che la legge n. 366 ha introdotto un criterio valido di concentrazione della spesa nei porti più importanti, rispetto al complesso dei porti, considerati di preminente interesse nazionale e, quindi, di competenza statale. Si è potuto, perciò, spendere meglio quello che era stato destinato, ma naturalmente largamente insufficiente alle esigenze complessive. Debbo dire atto al Parlamento che la legge n. 366 fu considerata un provvedimento stralcio, in quanto la stessa legge stabiliva che entro un anno dalla sua entrata in vigore il Governo avrebbe dovuto presentare un piano organico pluriennale per dare una soluzione radicale ai problemi posti dalle antiche deficienze dei nostri scali marittimi.

In conseguenza di questo, il Ministero dei lavori pubblici e il Ministero della marina mercantile hanno preparato uno schema di norme per la realizzazione di questo piano organico, in adempimento alla legge n. 366. Questo piano ora è in sede di definizione presso il Comitato interministeriale per la programmazione economica.

Credo che tutti conosciate questo piano ormai vecchio, comunque, per dovere, ne faccio una breve sintesi. In base alle direttive emanate dal CIPE nel dicembre del 1974, gli orientamenti prioritari di questi investimenti sono:

a) gli scali con preminente funzione internazionale e più soggetti alla concorrenza estera;

b) gli scali al servizio di determinati ambienti territoriali nei quali lo sviluppo portuale si connette in modo specifico ai processi di riequilibrio e di attivazione economica;

c) i porti che nel momento di massima espansione hanno presentato fenomeni di grave congestione o che siano caratterizzati da particolari prospettive di crescita.

Gli elementi così raccolti sono stati vagliati alla luce di due ipotesi di lavoro fondamentali:

1) che l'economia italiana, nel medio termine, potesse superare il periodo di difficoltà degli ultimi anni, in modo da sostenere un volume di traffico marittimo equivalente a quello del momento di massima espansione;

2) che la ripresa possa consentire al nostro sistema economico di mobilitare un volume di risorse sufficiente a far fronte all'entità degli impegni di spesa per gli interventi che si rendono necessari nel settore portuale.

Questi interventi si possono riassumere in tre gruppi:

a) i lavori non più dilazionabili di costruzione, consolidamento e completamento delle grandi opere marittime. Non mi dilungo sulle varie tipologie, del resto a voi note. I primi interventi di questo tipo sono stati iniziati con i mezzi finanziari previsti dalla suddetta legge n. 366. Però, si rende necessario realizzare le opere accennate sia per restituire piena funzionalità ai porti, anche a quelli danneggiati da alcuni eventi, sia per evitare maggiori spese che, comunque, si renderebbero necessarie per ripristinare tale funzionalità;

b) completamento di opere generalmente interne già iniziate e che non è stato possibile ultimare sia per i limiti finanziari sia per il diminuito valore reale di tali somme a causa del noto processo inflazionistico. È inutile sottolineare — e credo che lo abbiano già fatto i responsabili della gestione dei porti — la necessità di alcune attrezzature e alcuni completamenti di opere, come è inutile sottolineare proprio a voi il grande rischio per le opere non completate nel settore marittimo;

c) opere attualmente previste dai piani regolatori aggiornati di recente o in via di aggiornamento, miranti ad assicurare ai relativi scali marittimi il massimo grado possibile di operatività in rapporto al processo delle moderne tecniche nel trasporto marittimo.

Seguendo quindi il criterio di concentrare gli interventi in un numero ristretto di porti, al fine di assicurare la massima produttività delle spese, si sono presi in considerazione in via principale e specifica in questo progetto di disegno di legge, perchè non è ancora tale, lo sarà solo dopo l'approvazione del Consiglio dei ministri (ricordo che non ci sono pareri contrari di ordine tecnico, ma ci sono problemi in ordine alla disponibilità finanziaria) venticinque porti, tutti di interesse nazionale.

È stato calcolato che circa l'80 per cento del traffico marittimo nazionale viene convogliato su questi venticinque porti. Il fabbisogno finanziario complessivo indicato dallo schema di disegno di legge, che non è, però, totalmente aggiornato ai costi di oggi, in quanto si riferisce a costi che sono giuridicamente di un anno o due fa, ma che per la loro vischiosità devono essere considerati più arretrati nel tempo, ammonta a 1.130 miliardi di lire. Essi sono così ripartiti: 1.000 miliardi per i porti principali, 100 miliardi per i porti di minore importanza, 30 miliardi per il potenziamento dei mezzi del servizio escavazione porti.

Quest'ultimo è un altro grave problema, che sta diventando drammatico, soprattutto per alcuni porti. E un'altra grossa questione si riferisce alle opere costiere (speriamo

che con la legge n. 382 si possa riuscire a coordinare e armonizzare tutti gli interventi sulle coste). Nel progetto di disegno di legge è prevista anche una delega al Governo per una più opportuna sistemazione, anche normativa, del servizio escavazione porti. Un punto a parte riguarda il problema dei cosiddetti porti industriali, sui quali credo che il Ministro della marina mercantile si potrà soffermare. C'è stato in proposito un lungo colloquio tra i Ministri della programmazione economica, dell'industria, della marina mercantile e dei lavori pubblici.

Tutti i finanziamenti disponibili sono stati destinati, sia pure con qualche vischiosità della spesa nel settore delle opere marittime, salvo alcune questioni insuperabili per difficoltà di progettazione e di collaudo.

Non vi posso fare previsioni circa le quantità finanziarie che possono essere destinate a questo settore e anche a quello, più ampio, della difesa delle coste. Ne parleremo in sede di discussione del bilancio e successivamente, nella speranza che questo schema di disegno di legge possa essere presentato al Parlamento. In quella occasione ne parleremo più ampiamente, non solo per quanto riguarda le esigenze, ma anche in merito alle disponibilità finanziarie. È superfluo che vi dica quali sono le nostre difficoltà finanziarie per il 1978. Lo constaterete, del resto, in sede di esame non solo del bilancio del Ministero dei lavori pubblici, ma di tutto il bilancio dello Stato e della relazione sulla politica economica. Dalla relazione previsionale abbinata al bilancio appaiono chiare le difficoltà della situazione finanziaria del nostro paese, che non è vista con ottimismo neanche nella prospettiva dei due anni immediatamente successivi, cioè il 1979 e il 1980, per i quali anche i più ottimisti non prevedono che possa esservi una larga disponibilità finanziaria.

Credo che tutto questo debba far guardare con molta serietà alla necessità di una organizzazione dei porti, anche in senso stretto, e al costo della utenza, problemi sui quali non mi soffermo, ma che sono chiaramente l'argomento fondamentale dell'indagine conoscitiva. Con altrettanto rigore tecnico va guardato, a mio parere — ma credo

a parere di molti — l'inserimento della problematica dei porti nel più complesso discorso del territorio. La mancata armonizzazione degli interventi, che oggi non sono sufficientemente omogeneizzati, nel campo del sistema portuale e altresì della dinamica degli insediamenti — anche se oggi non siamo in fase di aumento degli insediamenti — si traduce, al di là della buona volontà, in uno sperpero di risorse. Alla Camera dei deputati è in corso un dibattito a questo proposito; e ne sono felice, anche se debbo dire che mi pare che la vecchia tesi di fare delle rivoluzioni indolori e di modificare le etichette perchè tutto resti come prima, è ancora una delle linee non del tutto abbandonate dagli studiosi politici ed economici del nostro paese. Mi rendo conto che influiscono in questo anche degli interventi di sottopolitica. Ma per affrontare il problema, e pensare di superarlo, in queste dimensioni, pensando soltanto ai trasferimenti di competenza — a prescindere dalla mia presenza in un dicastero diciamo tutta occasionale — è obiettivamente insufficiente. Il problema va guardato, a mio avviso, nel quadro della legge n. 382, la quale piaccia o non piaccia, o come più giustamente, parte piaccia e parte non piaccia, è una legge di revisione delle strutture statuali amministrative dello Stato.

C'è anche da considerare, nel cammino della sua attuazione, che è molto difficile fare le riforme in un momento cosiddetto, con una brutta parola, di bassa congiuntura. E questo momento ne aggrava i problemi: ma non v'è dubbio che con la legge n. 382 in qualche modo noi possiamo delineare il nuovo tipo di Stato: a mio parere largamente, anche se non totalmente, coerente con un disegno politico, oltrechè con la lettera della Costituzione repubblicana.

In questa sede è stato salvato un principio fondamentale: cioè l'unità del territorio.

Ora, pensare a questo punto ad interventi settoriali, che danno qualche volta la sensazione che servano più ad indirizzi paranoici di nostri vecchi direttori generali, che non ad una struttura moderna dello Stato, mi sembra veramente ed obiettivamente restare molto al di sotto dei problemi. Credo

che l'aspetto essenziale della stessa legge n. 382 sia il rinnovamento dell'amministrazione centrale dello Stato. Ed è in questa sede che bisogna affrontare il grande problema di promuovere uno schema di amministrazione centrale, che al momento, e non entro nel merito, pur avendo il suo grande valore e grandi meriti, ovviamente non risponde più alle nuove esigenze.

Quindi in questa sede a mio parere bisogna vedere di affrontare il problema di una concentrazione degli strumenti d'indirizzo; e come risolvere un problema di non polverizzazione dei servizi tecnici necessari a questi istituti tecnici d'indirizzo che sono i ministeri. A mio parere è un grosso errore quello di non concentrare gli strumenti operativi.

Il problema perciò va riguardato soprattutto a livello di una gestione strategica del territorio che a mio parere è la base di qualsiasi politica economica.

Presidente, avevo promesso di essere breve e ritengo in qualche modo di esservi riuscito. Ringrazio dell'attenzione e sono a vostra disposizione, per eventuali altre indicazioni, a prescindere da quelle che sono le mie opinioni personali, che ho sottaciuto, perchè sono venuto qui a parlare nella mia attuale competenza d'istituto e quindi non sotto altra veste.

T O N U T T I . Ringrazio il ministro Gullotti per la sua esposizione: desidero formulare tre domande per completare un po' la sua relazione.

Noi stiamo facendo questa indagine e dalla deduzione che ne ho fatta finora è venuto fuori tutto un discorso che riguarda gli investimenti nel settore portuale. La mancanza di concorrenzialità e di competitività non è da far risalire soltanto al costo della manodopera, della manipolazione o della gestione in sé, ma dipende anche dal tipo d'investimenti che si fanno per le strutture fisse e mobili dei porti. Quindi vi è la necessità di esaminare quella che è la prospettiva di questo settore.

Ma prima di arrivare alla prospettiva, forse alla Commissione sarebbe utile se lei, onorevole Gullotti, potesse far avere, da parte del Ministero, gli elementi per fare la puntualizzazione di quella che finora è stata la spesa per quanto riguarda gli investimenti dei porti.

Lei ha accennato a tre leggi: a quella del primo piano azzurro di 75 miliardi, al cosiddetto secondo piano azzurro (la legge numero 366) di 160 miliardi ed al « decreto-ne » per lo sviluppo economico del 1975, che portava altri 50 miliardi ai porti. A noi forse interesserebbe sapere prima di tutto quanto è stato speso di tutti questi stanziamenti, che sono praticamente già limitati: e ciò per esaminare qual è la situazione degli investimenti previsti dalla legge n. 366 e quelli del 1975.

Alla Commissione interesserebbe forse anche sapere quali sono stati gli interventi con mezzi propri da parte delle amministrazioni locali. Cioè, esistono altre spese oltre a quelle finanziate dallo Stato con queste tre leggi? Esistono investimenti fatti dalle amministrazioni portuali, dagli enti locali che potrebbero in qualche modo essere intervenuti nel settore portuale?

Questi dati ci potrebbero dare la panoramica esatta di quello che è stato lo sforzo proprio per quanto riguarda gli interventi nei settori d'investimento, nelle strutture fisse e specialmente nelle strutture mobili.

Dico questo anche in relazione al discorso del programma al quale lei ha accennato: cioè il piano dei 1.130 miliardi. Capisco le difficoltà di ordine finanziario e bisognerà vedere come si potranno affrontare al momento opportuno. A noi interessa di sapere se c'è una specie di programmazione degli investimenti; se esiste da parte del Ministero dei lavori pubblici una visione coordinata per quanto riguarda gli eventuali investimenti che si possono fare con questi 1.130 miliardi. Cioè a noi preme il problema del coordinamento.

Lei, onorevole Ministro ha fatto cenno alla legge n. 382; dobbiamo fare cenno all'autonomia degli enti portuali. Però domando, nel quadro della programmazione — che mi sembra sia e debba rimanere unitaria — sul piano degli investimenti specialmente del settore portuale, esiste da parte della di-

8ª COMMISSIONE

5° RESOCONTO STEN. (5 ottobre 1977)

rezione delle opere marittime, e del Consiglio superiore dei lavori pubblici, un programma di ordine tecnico per quanto riguarda i settori in cui fare questi investimenti?

Mi pare che quando si è pensato al finanziamento di 1.130 miliardi sono state chieste alle amministrazioni portuali e ad altri organismi e enti le loro proposte di opere.

Naturalmente chiunque sia interpellato per avere finanziamenti per opere fa un suo esame della situazione; ma non è questo il discorso del coordinamento e della visione programmatica dei porti. È dunque importante che da parte del Ministero venga precisato il programma degli investimenti di questi 1.130 miliardi, dei quali mi pare che i più importanti siano i primi 1.000 relativi ai primi 25 porti. Dico questo in relazione ad un discorso molto serio e delicato. Dovremo realizzare strutture tecnologiche molto avanzate e costose: l'obiettivo da prefiggersi è quello di evitare di fare investimenti ripetitivi, in concorrenza tra di loro. Il discorso sul piano dei porti non deve venire fuori in forma astratta, ma in termini concreti anche per quanto riguarda gli investimenti. La specializzazione dei *terminal containers* e la specializzazione delle *roll-off* e *roll-on*, per esempio, la si deve fare in termini indiscriminati o nell'ambito di una visione coordinata? Capisco che da un punto di vista politico ciò sia di difficile realizzazione, ma è necessario nel momento in cui si prepara il piano generale dei porti programmare concretamente gli investimenti.

Dai dati venuti fuori nelle indagini finora fatte è emersa l'estrema differenziazione esistente tra l'intervento dello Stato nel settore dei porti in Italia e quello che avviene nei porti del Nord Europa. Mentre in dieci anni noi abbiamo tirato fuori 285 miliardi circa per i porti, per il porto di Rotterdam sono stati stanziati in due anni 1.000 miliardi. Il discorso dell'entità degli investimenti è dunque molto importante per dare una risposta operativa concreta; così come è evidente la necessità di portare a termine le opere iniziate. Vorrei dunque sapere, signor Ministro, se ci può fornire dati sulla entità dei finanziamenti e anche sul contri-

buto con mezzi propri degli enti portuali o degli enti locali. Vorrei inoltre sapere se è stato approntato da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici e della direzione delle opere marittime un quadro coordinato per quanto riguarda il piano degli investimenti.

F E D E R I C I . Mi collego alla richiesta del senatore Tonutti e riterrei opportuno che in questo schema che il Ministero ci dovrebbe fornire fossero indicati anche gli investimenti della Cassa per il Mezzogiorno. Ciò è stato fatto anche nel 1974, in occasione della discussione della legge n. 366 alla Camera dei deputati e sarebbe opportuno che non ci dimenticassimo che a più riprese gli interventi della Cassa per il Mezzogiorno sono andati a porti del Meridione. La legge n. 366, del resto, oltre alle caratteristiche innovatrici che ricordava il Ministro, recava anche quella della percentualizzazione speciale per il Mezzogiorno.

Per un ulteriore approfondimento ritengo opportuno avere un'indicazione anche dei tempi che intercorrono tra richiesta, presentazione, progettazione, inizio e completamento dell'opera. È importante questa verifica perchè da questo punto di vista la famosa legge n. 1200 si rivelò una frana: nel 1973-1974 avevamo ancora fondi da utilizzare. Non intendo fare processi morali, ma è chiaro che non è importante solo fare le leggi, bisogna anche vedere come funzionano le amministrazioni che debbono attuare i progetti. Se a valle devono esserci stimoli imprenditoriali, a monte è necessaria un'organizzazione rapida e funzionale.

Devo dire che in questi cinque anni, cioè da che faccio parte del Parlamento, prima in un ramo poi nell'altro, ho sentito spesso — e con piacere — soprattutto il ministro Gullotti proporre il problema concernente il Ministero dei lavori pubblici, che dovrebbe cambiare il suo nome in quello di Ministero del territorio; ma ciò non in senso « gattopardesco », cioè non lasciando tutto com'è, bensì rinnovandosi profondamente. Si tratta quindi di un problema assai serio.

8ª COMMISSIONE

5° RESOCONTO STEN. (5 ottobre 1977)

GULLOTTI, *ministro dei lavori pubblici*. Direi che bisognerebbe costituire il Ministero del territorio, il quale, tra l'altro, dovrebbe ereditare le strutture del Ministero dei lavori pubblici.

FEDERICI. Comunque, al di là di questo, vorrei porre una domanda. Io credo che, qualora si voglia fare una politica del territorio uno dei nodi più difficili, da affrontare subito, forse prioritariamente, sia quello delle coste, del demanio marittimo. In Italia esistono infatti 8.000 chilometri di coste appartenenti al demanio marittimo; un demanio che, naturalmente, nella sua stragrande maggioranza, può essere spiaggia, turismo, con molto abusivismo ma che è anche porti, industrie e così via.

Ora da questo punto di vista credo non sia più possibile trovare un collegamento reale, concreto. È un discorso che altre volte abbiamo affrontato, anche in relazione a leggi speciali e così via, senza andare ad una programmazione del territorio. Ho parlato di demanio marittimo: possiamo anche parlare di piani particolareggiati dei porti; con questo non intendo riferirmi solo alle aree da servire ma anche alle infrastrutture e simili, senza stare a ripetere cose che tutti ormai conosciamo bene.

Allora, sulla base suindicata, mi permetterei di chiedere ancora al Ministro se è possibile oggi, avere intanto una documentazione precisa su quanto sta avvenendo in proposito e sui compiti specifici attuali del Ministero dei lavori pubblici in rapporto alla tematica suddetta, cioè a quella concernente il demanio marittimo e, in particolare, i porti, anche per definire quelli che potrebbero essere eventualmente gli interventi efficaci al fine di dar vita, anche attraverso una revisione generale della situazione, ad una programmazione portuale.

OTTAVIANI. Desidero porre due quesiti, peraltro già emersi nel corso del dibattito. In primo luogo intendo chiedere informazioni circa l'utilizzazione dei fondi messi a disposizione dei porti. L'altra questione, come è stato opportunamente richiamato alla nostra attenzione anche dall'onore-

vole Ministro circa i compiti del suo Ministero, è collegata ai risultati di quella che sarà la riforma, conseguente all'applicazione della legge n. 382 circa le linee di assetto territoriale nazionale. Questa esigenza di pianificazione emerge con forza, anzi direi che risalta anche di più in quanto ci troviamo in bassa congiuntura. Queste sono riforme da fare nei momenti difficili, proprio per evitare quegli sprechi che si sono verificati in passato. Allora vorrei sapere quanto segue: l'Esecutivo, nel quadro di una azione programmata per i porti e del piano organico di cui ci è stata data notizia — ma sarebbe necessaria qualche informazione più precisa anche sui tempi di presentazione al Parlamento — sta elaborando delle linee, sia pure di massima, di assetto del territorio nazionale, appunto sulla base della legge n. 382, oppure dobbiamo ancora una volta correre il rischio di vedere affermati dei principi sui quali tutti convengono e poi assistere ad uno slittamento dietro l'altro, in modo che si resti alle pure e semplici affermazioni di principio? Questa è la domanda specifica.

SEGRETO. Signor Ministro, vorrei rivolgerle una domanda cui lei potrà rispondere al termine del dibattito.

Noi abbiamo varato, nel 1964, il primo programma, chiamato « piano azzurro », e, nel 1974, il secondo. Ora non voglio discutere sul modo con cui sono stati impiegati i fondi, sulla loro ripartizione, e neanche sul fatto che le somme stanziare nel 1974 siano state o meno tutte spese. Lei parla di una terza fase: a questo punto, vorrei sapere qualcosa di preciso sul programma di impiego dei 1.130 miliardi in questione.

Pertanto le domando: quale parte verrà riservata ai porti piccoli e medi che hanno anch'essi una funzione molto importante? Questi porti non possono essere messi da parte, perchè sono la maggioranza e hanno un peso determinante.

Un altro punto riguarda le opere marittime. La ringrazio per la puntualizzazione da lei fatta in proposito, perchè, secondo me, tale questione non può essere rimandata alle calende greche, ma occorre un piano

8ª COMMISSIONE

5° RESOCONTO STEN. (5 ottobre 1977)

a breve scadenza. Vi sono una miriade di porti non completati, dai quali le barche non possono uscire, porti interrati, pieni di sabbia, di olio, di petrolio. Il Ministero dei lavori pubblici non può guardare solo ai grandi porti, ma deve cercare di destinare una parte di questi 1.130 miliardi (ma io credo poco che il Governo possa stanziare tale somma) ai piccoli porti. Per esperienza sono restio a credere alle impostazioni a largo raggio; mi contento di poco, di cercare di risolvere problemi che hanno una più ristretta concretezza. Nell'attuale situazione economica non si possono realizzare grandi cose, perchè le possibilità di finanziamento sono minime. Dobbiamo affrontare problemi, che hanno concreta possibilità di essere realizzati.

M O L A . Ringrazio il Ministro dei lavori pubblici per le informazioni e le indicazioni date alla Commissione. Desidero porre tre domande. Nel dibattito svoltosi nelle settimane precedenti si è constatato che negli ultimi anni vi è stato uno sviluppo impetuoso della tecnologia delle navi, sono state costruite navi tecnicamente sempre più avanzate. Ma vi è una contraddizione clamorosa tra la tecnologia delle navi e la tecnologia dei porti. Le opere portuali non sono risultate adeguate allo sviluppo della tecnologia delle navi. C'è un evidente ritardo. Le navi per contenitori ci sono, ma le banchine per contenitori sono state costruite con ritardo o sono insufficienti. Il Ministero sta studiando e affrontando questo problema della tecnologia avanzata delle opere portuali?

Seconda domanda: i senatori Tonutti e Federici hanno già avanzato la richiesta di avere un quadro completo della spesa effettuata sui finanziamenti disposti con il piano azzurro, con la legge n. 366 e il cosiddetto decretone. Mi associo a questa richiesta. Però, quando avremo questi dati, dovremo constatare che la capacità di spesa è limitata, che i tempi di realizzazione delle opere finanziate sono molto lunghi, lenti. Posso in proposito riferirmi a esempi concreti: per il porto di Napoli e quelli limitrofi fu elaborato un programma di opere per circa 250

miliardi, finanziato soltanto per 127. Di questi 127 miliardi, però, ne sono stati spesi soltanto una parte. La domanda, allora, è la seguente: che cosa si fa per potenziare la capacità di spesa, per accelerare i tempi di realizzazione delle opere? Che cosa fanno anche le altre istituzioni, le regioni, i comuni?

Ultima domanda Vorrei sapere, riguardo ai finanziamenti che si riferiscono alle varie leggi citate, piano azzurro, legge n. 366, decretone e finanziamento della Cassa, se vi sono stati annullamenti di finanziamenti.

Ciò perchè, per esempio, per alcune opere nei porti limitrofi a Napoli, rientranti nel Consorzio autonomo del porto di Napoli, è stato comunicato un annullamento di finanziamenti. Di che cosa si tratta?

G U L L O T T I , *ministro dei lavori pubblici*. Non posso darle una risposta sui problemi relativi alla Cassa per il Mezzogiorno. E un discorso complicato, perchè ai finanziamenti a pioggia si sono sostituiti i progetti speciali.

M O L A . Comunque, non saprei giudicare questo metodo al quale si ricorre: si stabiliscono dei finanziamenti, poi si colgono le occasioni, magari per modificazione di compiti delle istituzioni esistenti, per annullare i finanziamenti stessi. Pongo questo problema perchè credo che aggravi la situazione dei porti, in quanto la capacità di spesa è lenta, esiste la possibilità di annullare i finanziamenti, per cui il divario tra le esigenze del traffico marittimo e la capacità dei porti di rispondere a tali esigenze aumenta, si ripercuote sui costi e il problema non trova soluzione.

G U L L O T T I , *ministro dei lavori pubblici*. Risponderò molto brevemente su alcune questioni fondamentali, riservandomi di fare pervenire altre risposte scritte per i vari quesiti. Sono d'accordo con le richieste formulate da tutti, a cominciare dal senatore Tonutti; alcuni dati che vi interessano dipendono da altri Ministeri, ma vedremo se è possibile trovare un sistema che mi consenta di raccogliere tutte le notizie, con

8^a COMMISSIONE

5° RESOCONTO STEN. (5 ottobre 1977)

l'intesa che ciascun Ministero, naturalmente, si assumerà la sua particolare responsabilità sulle note che verranno inviate.

Il senatore Federici ha posto un quesito circa la suddivisione obiettivamente di vecchio tipo, delle competenze tra i vari Ministeri. A questo punto, se me lo consentite, vorrei conglobare la domanda del senatore Federici e le domande dei senatori Ottaviani e Segreto dando una unica risposta. Premetto che questa risposta avrà riguardo anche per la prima domanda del senatore Mola, mentre per la seconda, circa l'annullamento dei finanziamenti, ho già dato risposta sia pure in modo non esauriente. Si tratta di un problema che ha investito gli indirizzi generali della Cassa per il Mezzogiorno, la quale, partita come strumento di pronto intervento, di rottura di vecchie difficoltà, di situazione di isolamento e di arretratezza, si mosse nei suoi primi anni con celerità di interventi. In un secondo tempo, la Cassa per il Mezzogiorno cercò di trovare (speriamo che stia per trovarla) una sua dimensione di interventi; e si volle cancellare il vecchio sistema di interventi chiamato « a pioggia » per passare invece ad un tipo di interventi concentrati sulla base di progetti. Tali progetti, però, furono parecchie volte rivisti; che cosa è avvenuto? Purtroppo, mancando una sincronizzazione di interventi e una capacità previsionale (carenza non sempre colmabile), si sono avute situazioni che sono state bloccate. O non è intervenuto nessuno, oppure i nuovi progetti hanno dirottato alcuni finanziamenti; poi sono stati riproposti altri finanziamenti sotto forma diversa e questo ha comportato un grosso sperpero di tempo.

A mio parere, però, tutto va risolto in un quadro più generale: dobbiamo avere cioè dei Ministeri di gestione di servizi e Ministeri di indirizzo e di supporto tecnico. La tendenza antica del nostro Paese, che è involontariamente di tipo gollista, è stata quella di sommare l'indirizzo, il supporto tecnico e la gestione. Questo è un errore e non può che sortire effetti perversi, in quanto a questo punto è la gestione, ossia la parte operativa immediata, che governa gli altri due punti di responsabilità. In altre parole,

si è invertito il sistema, perchè viene prima l'indirizzo, poi il supporto tecnico e poi la gestione. È la gestione che può subire condizionamenti di strategia generale; non possono, invece, le esigenze o le aspirazioni immediate travolgere un disegno generale che viene annullato. Questo è il rischio che si corre e da ciò deriva il mio dissenso su alcune proposte e alcuni indirizzi.

Dobbiamo mettere insieme sotto un'unica gestione i servizi; non possiamo mettere sotto la stessa gestione il supporto tecnico, perchè allora veramente trasformeremmo il governo in un solo ministero. Questa può essere una scelta, ma mi sembra difficile e senza precedenti in altri paesi, perchè comporterebbe un solo ministero con una serie di direzioni generali, di sotto-ministeri.

Ciò non toglie però, che a livello delle direzioni generali dei sotto-ministeri questa distribuzione che nasce dalle funzioni specifiche sia necessaria. Qualsiasi tentativo di confondere si riferisce ad un sistema che è stato in qualche modo attuato in altri paesi ed in parte anche nel nostro: cioè quello delle grandi commesse. Il sistema dei grandi commissari che si occupano globalmente di tutto, può essere anche rivoluzionario, ma è raramente e difficilmente circoscrivibile. Quindi, questo è l'errore che possiamo commettere e che dobbiamo evitare, anche perchè il sistema dei grandi commissari è difficilmente compatibile col metodo democratico, in quanto il peso legittimo del metodo democratico impedisce la strategia dei grandi commissari e porta questi ultimi ad essere esclusivamente al servizio delle questioni contingenti e non delle questioni strategiche.

Non mi dilungo al riguardo, ma a voi che siete competenti più di me, sia in materia di diritto costituzionale comparato, sia nella storia dei vari paesi oltre che del nostro, credo che tutto questo risulti abbastanza chiaro. La tentazione semplicistica di sommare le cose, che è molto diffusa nel nostro Paese, porta alla creazione di blocchi e di zone stagno nell'amministrazione pubblica, che non serviranno a rendere unitario il sistema d'intervento dello Stato, ma lo renderanno ancora più occasionale e soprattutto ancora più disarmonico di quanto non sia

stato nel passato. Il rischio, cioè, che possiamo correre è quello di creare un sistema in un'occasione che è unica (non ha importanza se l'abbiamo scelta bene o male), quella della ristrutturazione dello Stato che va fatta sincronicamente con l'attuazione della legge n. 382 se non vogliamo che in Italia ci sia una confusione spaventosa. Non possiamo perdere quest'occasione per la sistemazione dell'amministrazione dello Stato e per la compatibilità giuridica oltre che politica tra le autonomie locali, le autonomie regionali e lo stato centrale con tutti quelli che sono i suoi poteri. Questa ristrutturazione dobbiamo farla e nel 1978.

Ora, tutto questo — vorrei dire al collega Segreto — non interferisce con la necessità di guardare ad alcuni problemi reali. Mi preoccupa da un lato, però, questo ordinamento strutturale dello Stato che investe la politica economica in generale e quindi tutti i suoi problemi, dall'altro la politica del territorio come supporto necessario e irrinunciabile alla politica economica, che — diciamolo con franchezza — non è vista bene da tutte le forze settoriali del nostro paese.

Io sono convinto che la legge per la difesa del suolo abbia incontrato anche difficoltà di ordine pratico e di ordine tecnico; ma la stessa legge incontra grosse difficoltà in quelli che sono i gestori particolari, personali e privati del territorio italiano. Questa è la verità. Qual è la difficoltà da superare? Dobbiamo far sì che questo sia un paese unitario nel quale le spinte particolari e settoriali non superino l'interesse del paese stesso, altrimenti continueremo a non poter fare alcune cose che non abbiamo fatto.

Quindi, mi rendo conto che il discorso sul territorio è più complesso e contrastato di quanto non sia il discorso sulla difesa del suolo; così come mi rendo conto che anche il problema dei porti incontra altre difficoltà che investono le forze in concorrenza nell'ambito del regime di libero mercato nel quale noi siamo. Questo lo dobbiamo dire non per scandalizzarci o per fare il pubblico ministero di chicchessia, ma per guardare a quelli che sono i nostri compiti irrinunciabili e quindi alle difficoltà che incontriamo.

A questo punto concludo la mia breve replica, riservandomi di fornirvi gli elementi che avete richiesto con la massima celerità possibile e compatibile con la lentezza della pubblica amministrazione. Credo che siano elementi reperibili, in parte anche pronti; eventualmente li farò pervenire in due tempi, anche se preferisco mandarvi il quadro globale.

Ringrazio i colleghi senatori per la loro attenzione.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il ministro Gullotti per le utili indicazioni fornite.

Non facendosi osservazioni, il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 12,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici

DOTT. RENATO BELLABARBA