

# SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(N. 1869)

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **LOMBARDI, ZELIOLI LANZINI, ALBERTINI, ALESSANDRINI, ANDÒ, BALDINI, BANFI, BENAGLIA, BERTHET, BERTOLA, BURTULO, DALVIT, DOSI, FARABEGOLI, FERRARI, FERRONI, FOLLIERI, GENCO, MONTINI, MORLINO, NOÈ, POZZAR, SALARI, SEGNANA, TANSINI, TREU e ZENTI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 AGOSTO 1971

### Proroga dei termini per l'esecuzione delle opere di costruzione del canale Milano-Cremona-Po

ONOREVOLI SENATORI. — Tra le linee navigabili, classificate di seconda classe in base al testo unico 11 luglio 1913, n. 959, sulla navigazione interna, il legislatore ha sempre mostrato particolare interesse alla linea Milano-Cremona-Adriatico e ciò per un duplice ordine di motivi: in quanto mette in collegamento un'estesa regione (la Lombardia) con il mare ed in quanto per la maggior parte del suo percorso sfrutta a fini navigatori il nostro massimo fiume, la cui navigabilità è stata recentemente confermata sia dagli studi più aggiornati che, soprattutto, dall'esercizio in atto della navigazione.

È perciò che fin dal 1917 fu prevista la costruzione del canale navigabile da Milano a Pizzighettone (allora l'immissione in Po era attuata attraverso l'Adda) e le relative opere furono date in concessione al comune di Milano con la legge 7 aprile 1917, n. 599. Il comune effettuò le prime espropriazioni occorrenti per la costruzione del porto di Milano, ma il Governo fascista, sopravvenuto dopo qualche anno, abbandonò quel progetto e le aree passarono in gestione all'ufficio liquidazioni enti portuali padani.

Ma nel 1941 il problema ritornò attuale e con la legge 24 agosto 1941, n. 1044, fu costituito il Consorzio per la costruzione del canale Milano-Cremona-Po (da questo momento viene abbandonato il progetto di immissione in Po attraverso l'Adda e si preferisce per ragioni tecniche raggiungere direttamente il Po per via artificiale), nonché per la costruzione dei porti di Milano e di Cremona: di detto Consorzio fanno parte lo Stato, la provincia e il comune di Milano e la provincia ed il comune di Cremona. La legge determinò il costo presunto delle singole opere ed effettuò la ripartizione della relativa spesa secondo le quote fissate dal testo unico della navigazione interna, e cioè per il 60 per cento a carico dello Stato e per il 40 per cento a carico degli enti locali interessati. Il patrimonio in gestione dell'ufficio liquidazioni enti portuali padani fu ceduto al Consorzio.

La guerra in corso e gli eventi successivi impedirono la realizzazione di questo secondo progetto e tutto rimase lettera morta fino al 1962, quando il legislatore intervenne nuovamente in materia, estendendo i poteri

del Consorzio costituito con la legge del 1941, democratizzandone gli organi, restringendo il numero degli enti locali chiamati a contribuire nella spesa (enti che non sono più tutti quelli interessati, ma solo quelli attraversati dal canale o da esso direttamente serviti), affidando al Consorzio poteri di espropriazione delle aree contigue al canale e ai porti per la localizzazione di imprese industriali e commerciali, nonché poteri di programmazione in relazione a tali localizzazioni, il tutto attraverso piani delle aree e piano generale di utilizzazione, prevedendo infine che gli eventuali plusvalori realizzati dall'alienazione a privati delle suddette aree vadano a detrazione dei contributi dovuti dagli enti locali (vedi legge 10 ottobre 1962, n. 1549): i termini per l'attuazione dei piani e per la realizzazione di tutte le opere, previste da detta legge e da quella del 1941 nonché i termini per le relative procedure espropriative, erano fissati al 31 dicembre 1972 (alla stessa data erano prorogati i termini di cui alla legge 10 marzo 1955, n. 102).

La legge n. 1549 del 1962 non prevedeva purtroppo nè l'aggiornamento della spesa prevista dalla legge del 1941, spesa divenuta manifestamente inadeguata a causa della svalutazione monetaria, nè le quote di finanziamento a carico dello Stato: disponeva però che il Consorzio potesse impiegare per l'attuazione dei propri fini il patrimonio ad esso ceduto dall'Ufficio liquidazione enti portuali padani, patrimonio valutato nel 1960 in 15 miliardi di lire.

La mancata previsione del finanziamento dell'opera da parte dello Stato ha reso impossibile il rispetto dei termini fissati dalla legge per il completamento del canale e dei porti (31 dicembre 1972), ma la previsione dell'impiego del patrimonio del Consorzio nell'esecuzione dell'opera ha impedito che la legge n. 1549 del 1962 fosse, come le altre, una manifestazione di buona volontà, destinata a rimanere lettera morta.

Così attraverso sacrifici finanziari degli enti locali ed un impiego piuttosto massiccio del patrimonio del Consorzio questo ente ha potuto appaltare opere con un impegno di spesa di lire 7.065.400.000 (costruzione di otto chilometri di canale, del porto interno

di Cremona, del terminale fluviale e di due biconche) e ha dato inizio all'esecuzione del piano generale di utilizzazione delle aree contigue al canale mediante l'esproprio di aree vincolate nei comuni di Cremona e Spinasco con un impegno finanziario dell'ordine di lire 500 milioni.

La spesa residua per il completamento delle opere sino al terminale di Milano, risulta sulla base di progetti già approvati dal competente Ministero, di lire 53 miliardi, dei quali lire 32 miliardi (60 per cento) a carico dello Stato e lire 21 miliardi (40 per cento) a carico degli enti locali interessati.

In attesa che lo Stato compia il suo dovere assicurando all'opera il finanziamento posto a suo carico dalla legge, si impone una proroga dei termini fissati dall'articolo 9 della legge n. 1549 del 1962; e ciò per una serie di considerazioni sia di carattere generale sia di carattere particolare in relazione alla situazione giuridica che si verrebbe a creare in caso di mancata proroga.

Da un punto di vista più generale è indubbio che lo sviluppo attuatosi in questi ultimi tempi sia nei mezzi che nei modi di trasporto non soltanto rende possibile un traffico di cabotaggio tra porti della navigazione interna o tra un porto interno ed uno marittimo, come era nella concezione della linea di navigazione del testo unico del 1913, ma rende anche attuabile un traffico fluvio-marittimo con larghe prospettive di convenienza economica. Sotto questo punto di vista il canale Milano-Cremona-Po si inserisce in una prospettiva di integrazione dell'economia nazionale: esso è lo strumento per connettere le zone ad alto sviluppo e capacità espansiva che fanno capo alla Lombardia con le aree in via di sviluppo distribuite lungo una dorsale di circa 1.570 chilometri da Milano ad Augusta. Questa dorsale è rappresentata dall'asse di navigazione Po-Adriatico (che si basa sulla connessione funzionale del canale Milano-Cremona-Po e del Po navigabile, da Cremona alla foce del Po del Levante) e sulla rotta di cabotaggio per il Sud. L'asse di navigazione si configura così come un'infrastruttura di trasporto integrata al servizio della politica di localizzazione delle industrie del Mezzogiorno. Infatti il progressivo spostamento verso sud

dei baricentri siderurgici e la tendenza a creare nel sud raffinerie e stabilimenti petrolchimici costieri rappresentano i fattori di base che determinano la previsione di uno sviluppo del traffico non solo verso le industrie meridionali utilizzatrici (che si vanno e si andranno ancor più sviluppando), ma anche verso le zone del Nord la cui industria manifatturiera dovrà rifornirsi di semi-lavorati a costi economici a sud se non vuole creare pericolosi sbilanci con l'estero.

Le previsioni di traffico sul canale Milano-Cremona-Po ad opere completate, raggiungono 12 milioni di tonnellate-anno. Tali previsioni sono evidentemente vincolate ad una tempestiva realizzazione dell'opera, perchè, in sua assenza, i trasporti si organizzerebbero secondo altre possibilità, certamente più costose, che poi dovrebbero essere ammortizzate.

Da un punto di vista più particolare, la mancata proroga del termine fissato dalla legge del 1962, priverebbe il Consorzio al 31 dicembre 1972 di ogni strumento giuridico valido per proseguire le opere, compreso il completamento di quelle già appaltate e farebbe sorgere nei privati espropriati il diritto alla retrocessione dei beni (si consideri che il solo patrimonio sito in comune di Milano è stato, come si è detto, valutato nel 1960 15 miliardi, mentre il complesso delle aree in corso di acquisizione a Cremona, a servizio del porto, già parzialmente urbanizzate, raggiunge il valore di circa 1 miliardo e mezzo).

Tenuto conto che i tempi tecnici di completamento dell'opera possono prevedersi in un quinquennio a partire dall'effettiva disponibilità della quota di finanziamento a carico dello Stato e che l'esecuzione del piano generale di utilizzazione delle aree contigue al canale richiede un tempo oscillante fra i cinque e i sette anni, si propone la proroga del termine fino al 31 dicembre 1980.

\* \* \*

Connesso col problema della navigazione interna e del relativo sviluppo è il regime del lavoro portuale.

Il codice della navigazione si è ispirato al criterio della concezione unitaria del diritto della navigazione, regolandola nelle sue varie specie marittima, interna ed aerea.

Mentre prima del codice la disciplina giuridica relativa ai rapporti privatistici, regolati dal cessato codice di commercio, si applicava sia alla navigazione marittima che a quella interna, la disciplina amministrativa dettata dal codice della marina mercantile, salvo poche eccezioni, doveva ritenersi applicabile solo alla navigazione marittima.

Il legislatore del 1942 ha voluto unificare i due settori assimilando la disciplina della navigazione interna a quella marittima ed estendendo alla prima tutti gli istituti e le regole valide per la seconda. Ciò è dipeso sia dall'inesperienza in materia di navigazione interna da parte del legislatore di allora, sia da un errore di prospettiva. Si partì da un criterio giusto, e cioè che la disciplina della navigazione doveva essere regolata da un autonomo complesso di norme, e si giunse ad una conclusione, assolutamente inadeguata alla premessa, che la disciplina doveva essere unica e che il modello più adatto era quello della navigazione marittima. Non si tenne conto che la navigazione interna si svolge su una strada (sia pure di acqua) e che se una assimilazione è possibile è tra navigazione interna e circolazione terrestre e non tra navigazione interna e marittima.

Così in particolare il codice della navigazione ha esteso ai ponti interni il regime del lavoro portuale in vigore per i porti marittimi, creando così una situazione di grave sperequazione dell'Italia rispetto agli altri Paesi associati al Mercato comune, nei quali mentre per i porti marittimi vige un regime uguale a quello nostro (anche se le operazioni di carico e scarico, forse per le migliori attrezzature portuali, avvengono a prezzi più convenienti di quelli praticati nei nostri porti), per i porti interni esiste un regime di quasi assoluta libertà. Così, per esempio, in Francia solo nei porti fluviali più importanti le operazioni di carico e scarico sono eseguite da lavoratori portuali, ma resta salva sempre la facoltà da parte del proprietario della merce di effettuare

tale operazione con personale proprio: nei porti fluviali minori poi non vi sono nemmeno lavoratori portuali, ma si fa ricorso in caso di bisogno a scaricatori occasionali retribuiti ad ora.

La sopra descritta situazione di sperequazione esiste ora però solo sul piano teorico perchè in concreto in alcun porto interno esiste una compagnia portuale. Succede allora che l'eccessiva tutela dettata dal codice della navigazione finisca col risolversi in nessuna tutela del lavoratore, che è chiamato ad effettuare le operazioni di carico e scarico.

Per ovviare a questa deficienza si propone di estendere ai porti interni il regime dettato dalla legge 3 maggio 1955, n. 407, per il servizio di facchinaggio. Tale legge impone agli imprenditori di servirsi dei facchini liberi esercenti, comminando in difetto una ammenda da lire 10 mila a lire 100 mila. Un'apposita commissione provinciale classifica i vari lavori di facchinaggio, determina tariffe, orari, norme e regolamenti relativi a tali lavori, autorizza la chiamata in casi di bisogno di altri lavoratori, eccetera. Sono esclusi da tale regolamentazione i lavori di facchinaggio eseguiti dagli imprenditori personalmente o a mezzo di propri dipendenti.

L'estensione ai porti interni della regolamentazione dettata dalla legge 3 maggio

1955, n. 407, attenua la sperequazione per ora solo teorica esistente a danno dei nostri porti interni rispetto a quelli stranieri; consente un'immediata maggiore tutela dei lavoratori addetti alle operazioni di carico e scarico nei porti interni, i quali attualmente non sono in alcun modo difesi, non essendo ad essi applicabile la legge n. 407 del 1955 e non essendo ancora costituite le compagnie portuali; assicura infine ai lavoratori una tutela maggiore di quella garantita negli altri Paesi, perchè si applica sia nei porti importanti che nei piccoli approdi e perchè esonera dal ricorso ai facchini liberi esercenti solo quegli imprenditori che eseguono le operazioni o personalmente o a mezzo dei propri dipendenti *con rapporto di lavoro di carattere stabile e continuativo*.

Questo regime potrebbe essere utilmente sperimentato in questi primi anni di attività dei porti della navigazione interna, durante i quali la sporadicità dei traffici non consente la costituzione delle compagnie portuali: nel caso che tale esperimento risultasse pregiudizievole per i lavoratori, si potrà tornare al regime dettato dal codice della navigazione e tale regime potrà ricevere effettiva attuazione, perchè nel frattempo i porti interni avranno acquisito quella periodicità e continuità di traffici, che sole consentono la costituzione delle compagnie previste dall'attuale legislazione.

## DISEGNO DI LEGGE

### Art. 1.

Tutti i termini previsti dall'articolo 9 della legge 10 ottobre 1962, n. 1549, sono prorogati fino al 31 dicembre 1980.

### Art. 2.

Le operazioni di imbarco, sbarco, trasbordo, deposito e movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale nei porti ed approdi della navigazione interna sono regolati dalla legge 3 maggio 1955, n. 407.

Ogni contraria disposizione del codice della navigazione e del regolamento per la navigazione interna è abrogata.