SENATO DELLA REPUBBLICA

- IX LEGISLATURA ----

(N. 1977-A)

RELAZIONE DELLA 8° COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI)

(RELATORE GUSSO)

Comunicata alla Presidenza l'11 novembre 1986

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Conversione in legge del decreto-legge 3 ottobre 1986, n. 619, recante misure urgenti per il risanamento delle gestioni dei porti e per l'avvio della riforma degli ordinamenti portuali

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
e dal Ministro della Marina Mercanile
di concerto col Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale
col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica
e col Ministro del Tesoro

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 OTTOBRE 1986

ONOREVOLI SENATORI. — Appare opportuno, prima di illustrare i contenuti del decreto-legge in esame, formulare alcune considerazioni sullo «scenario» in cui si inserisce il provvedimento, al fine di pervenire più meditatamente alle decisioni da assumere in merito.

1. L'andamento dei traffici marittimi internazionali.

Nel corso degli anni '70 e negli anni '80 fin qui trascorsi eventi di grande portata hanno inciso in modo determinante sull'andamento del trasporto marittimo mondiale, causando non solo rallentamenti nello sviluppo (salvo una inversione talora assai marcata negli ultimi due-tre anni quasi esclusivamente però nei Paesi industrializzati), ma anche, come conseguenza, diminuzioni del volume globale del traffico, che con fatica tende a risalire a partire dal 1984.

Il traffico è salito costantemente dai 2,5 miliardi di tonnellate del 1970 ai 3,7 miliardi di tonnellate del 1979 (+50 per cento circa) per poi scendere fino ai 3,1 miliardi di tonnellate del 1983; nel 1984 e nel 1985 il traffico è risalito a 3,3 miliardi di tonnellate che è poi quello registrato nel 1976, cioè dieci anni prima.

Fra gli eventi economici di questo periodo vanno sottolineati in particolare i due choc petroliferi del 1973 e del 1979 e quello, in un certo senso alla rovescia, del 1985 che hanno comportato una «discontinuità» nell'andamento del trasporto marittimo che ha sconvolto tutte le previsioni.

Se si confronta infatti il «prodotto interno lordo» (PIL) dei Paesi industrializzati e quello mondiale con il traffico marittimo internazionale, si constata che nel periodo 1965-1973 l'accrescimento annuale medio del PIL dei Paesi industrializzati è del 4,6 per cento

traffico marittimo complessivo è cresciuto dell'8,4 per cento in tonnellate e del 12,9 per cento in tonnellate-chilometro; il traffico, cioè, è cresciuto ad un tasso notevolmente più elevato di quello del PIL.

Nel periodo successivo 1973-1980 l'accrescimento annuale medio del PIL nei Paesi industrializzati è del 2,3 per cento e quello mondiale del 2,6 per cento, mentre il traffico marittimo complessivo è cresciuto del 2,2 per cento in tonnellate e dell'1,2 per cento in tonnellate-chilometro; il traffico, cioè, è cresciuto a un tasso inferiore a quello del PIL, anche se negli ultimi anni si registra una inversione di tendenza.

Va precisato che l'inversione di tendenza nell'andamento del traffico marittimo è dovuta principalmente alla movimentazione del petrolio che, dopo una crescita annua nel periodo 1965-1973 del 10,5 per cento in tonnellate e del 16,1 per cento in tonnellatechilometro, ha registrato nel periodo 1973-1980 un aumento annuo solo dello 0,2 per cento in tonnellate e con una diminuzione dell'1 per cento in tonnellate-chilometro; inoltre negli anni 1981-1985 il traffico petrolifero è diminuito nella misura media del 4,4 per cento all'anno in tonnellate. Anche il traffico delle «rinfuse» ha registrato una inversione, sia pure parziale, di tendenza, con un crescita nel periodo 1965-1973 del 7,9 per cento in tonnellate e del 10,2 per cento in tonnellate-chilometro, mentre il tasso di aumento nel periodo 1973-1980 è sceso al 3 per cento in tonnellate e al 2,9 per cento in tonnellate-chilometro; nel successivo periodo 1981-1985 l'andamento è stato pressochè analogo. Solo per le merci varie la crescita del movimento è stata superiore a quella del PIL: nel periodo 1965-1973 l'aumento è stato del 5,2 per cento in tonnellate e del 6,4 per cento in tonnellate-chilometro, mentre nel periodo 1973-1980 l'aumento è stato del 4,9 per cento in tonnellate e del 5,7 per cento in e quello mondiale del 5 per cento, mentre il | tonnellate-chilometro; nel successivo periodo

1981-1985 l'andamento è stato pressochè analogo, con una spinta però alla crescita nel 1984 e nel 1985.

Il futuro è contrassegnato dall'incertezza per quanto concerne il traffico delle merci e quindi anche quello marittimo, dato che nella situazione politica ed economica mondiale non si sono ancora determinate condizioni di vera stabilità necessarie per un normale processo di crescita; crescita che certo ci sarà, come è previsto anche dal piano generale dei trasporti italiano, ma il cui andamento è difficilmente prefigurabile, anche perchè si hanno indicazioni su cambiamenti di struttura dei traffici marittimi, dato che i Paesi produttori tendono a vendere più semilavorati che materie prime e per il fatto che le innovazioni tecnologiche inducono trasformazioni nella merce da trasportare, nelle navi e nei modi di organizzazione dei porti: mezzi operativi, lavoro, criteri di gestione.

Vale peraltro la pena comunque di tentare la formulazione, quanto meno, di alcune indicazioni sommarie circa il futuro dei traffici nel mondo.

Per quanto riguarda le materie prime energetiche (petrolio, carbone, gas) si può ritenere che la domanda di trasporto marittimo rimanga, nel complesso, sui livelli attuali (900-950 milioni di tonnellate di petrolio greggio, 280-300 milioni di prodotti petroliferi, 250-300 milioni di carbone) con una tendenza ad un lento e graduale aumento. Circa la composizione si possono fare varie ipotesi. Ad esempio, se a partire dal primo choc petrolifero del 1973 i Paesi occidentali hanno progressivamente ridotto la loro dipendenza dai Paesi produttori (specie medio-orientali per i quali si è poi aggiunta la guerra Iran-Iraq) diminuendo le importazioni di petrolio, la riduzione del prezzo alla quale si è fin qui assistito, soprattutto se destinata a stabilizzarsi come sembra (ma non si sa mai) ad un livello anche un po' superiore rispetto ai minimi registrati, potrebbe invertire la tendenza alla diminuzione; salvo che un accordo fra i Paesi OPEC faccia diminuire la produzione e, conseguentemente, aumentare i prezzi, con la prevedibile diminuzione nella

importazione di greggio da parte dei Paesi industrializzati.

La domanda di trasporto di carbone e gas (compreso quello per gasdotto come l'algerino e il siberiano) dovrebbe in ogni caso aumentare anche per la maggiore possibilità che viene offerta di differenziare le fonti di approvigionamento energetico; se poi i processi di desolforazione dei fumi prodotti dalla combustione del carbone non dovessero incidere gravemente sui costi di produzione di energia con questo combustibile, si potrebbe assistere ad un ulteriore aumento nell'importazione di questa materia anche in relazione forse al rallentamento, se non al blocco, nella costruzione di nuove centrali nucleari dopo la tragedia di Chernobyl. Va tenuto presente infine che lo *choc* petrolifero ha determinato una nuova «filosofia» dell'utilizzo delle risorse energetiche tendente a limitarne il consumo: si dice che la più importante fonte energetica è il risparmio. In sostanza è da ritenere che gli aumenti di traffico di prodotti energetici nei prossimi anni saranno piuttosto limitati e comunque nemmeno pallidamente paragonabili a quelli registrati fino agli anni '70.

Relativamente alle «merci secche», occorre distinguere i minerali di ferro e i cereali, relativamente ai quali le previsioni sono molto incerte, pur rappresentando il 25 per cento del movimento complessivo delle «rinfuse secche». Infatti l'industria siderurgica è molto sensibile alle variazioni della crescita economica ed una riprova è data dal fatto che il commercio marittimo mondiale del minerale di ferro è passato dai 327 milioni di tonnellate del 1979 ai 257 milioni di tonnellate del 1983 (-21 per cento in cinque anni), seguendo cioè l'andamento della recessione, per poi aumentare ai 305 milioni di tonnellate del 1985 in coincidenza con la ripresa economica (+18 per cento in tre anni). La produzione di cereali risente invece di fattori climatici ed il loro consumo dipende da cause politiche ed economiche; il traffico marittimo ha per ciò un andamento piuttosto oscillante all'interno però di una fascia che negli ultimi sei-sette anni va da un minimo

di 180 ad un massimo di 200 milioni di tonnellate circa. Secondo gli esperti la domanda di trasporto delle «altre rinfuse» dovrebbe crescere con una certa regolarità ad un tasso analogo a quello del PIL.

Le previsioni per il traffico marittimo delle «merci varie» danno un tasso di variazione assimilabile a quello del commercio internazionale e quindi dovrebbe crescere in dipendenza della ripresa economica in atto.

L'incremento dell'interscambio (materie prime e semilavorati contro prodotti finiti o comunque tecnologicamente più avanzati) tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo dovrebbe determinare una crescita della corrente di traffico Nord-Sud attraverso in particolare, per guanto riguarda l'Europa, il Mediterraneo, anche se questa previsione rischia di essere vanificata dalle ridotte disponibilità finanziarie dei Paesi OPEC colpiti dalla riduzione dei consumi petroliferi, ma anche dalla guerra Iran-Iraq (come si è detto in precedenza) e dalla tensione libica e medio-orientale.

In conclusione, pur con la prudenza che è necessaria quando ci si azzarda a scrutare il futuro, si può dire che il traffico marittimo internazionale, che tuttora sta attraversando una fase di riflessione e di lento recupero, ha la possibilità di una relativa più marcata crescita nel prossimo futuro in conseguenza della ripresa economica in atto.

Alcuni Paesi europei formulano previsioni favorevoli e perciò si stanno già preparando a questo incremento attraverso l'adeguamento delle flotte e dei sistemi portuali. Va sottolineato, in particolare, che la crisi dei traffici marittimi ha aumentato la competizione fra i porti: quelli che sono stati in gradio di offrire servizi adeguati a prezzi concorrenziali hanno potuto aumentare la quota di traffico che li riguarda (anche se non in tutte le voci) pur in difficili condizioni; gli altri hanno ceduto.

2. La situazione italiana.

Per quanto concerne l'Italia, la situazione cio marittimo internazionale è aumentato, è segnata da una contraddizione: da una nonostante lo *choc* petrolifero del 1973, del parte il Paese è collocato sulle direttrici di 71 per cento, mentre invece nello stesso de-

traffico internazionale in potenziale relativa espansione (semilavorati, prodotti finiti e merci varie in direzione Nord-Sud) ed inoltre la sua posizione e conformazione geografica possono permettere uno sviluppo di traffico marittimo nazionale conveniente per il risparmio in termini di costi, in particolare di quelli energetici; basti pensare alla navigazione di cabotaggio (quella cioè che si effettua con navi che sbarcano o imbarcano merci nei porti italiani, rispettivamente, imbarcate o da sbarcare in altri porti nazionali) che si pone in alternativa al trasporto delle merci su strada e può essere perciò assimilata alla navigazione interna di altri Paesi, e che già oggi movimenta 50 milioni di tonnellate all'anno; ma anche alla rete idroviaria, soprattutto della Valle padana e della pianura veneto-friulana, che è collegata particolarmente con il mare Adriatico attraverso numerosi porti e che consente di stabilire, grazie al cabotaggio (già citato) e alla navigazione fluvio-marittima, una vera e propria relazione di trasporto per via d'acqua del Nord dell'Italia (cioè del cuore economico del Paese) con il Centro, il Meridione e le Isole e, più in generale, con i porti di tutto il Mediterraneo.

D'altra parte però le assurde condizioni organizzative ed operative dei porti italiani comportano tariffe elevatissime, costi esorbitanti e inefficienze tali per cui le merci vengono respinte verso scali stranieri, mediterranei e non, o verso porti italiani cosiddetti «alternativi» o... «pirata», nei quali, secondo giudizi sindacali, si praticherebbe una «concorrenza selvaggia».

A questa situazione sfugge il traffico in regime di quella che viene denominata «autonomia funzionale», quando cioè le industrie collocate nei porti o sul litorale sono autorizzate a movimentare le merci, i prodotti o i materiali di loro pertinenza direttamente con propri mezzi e impianti e con proprio personale.

La situazione italiana si può sintetizzare con poche cifre: nel decennio 1968-1979 (cioè nel periodo di massima crescita) il commercio marittimo internazionale è aumentato, nonostante lo *choc* petrolifero del 1973, del 71 per cento, mentre invece nello stesso de-

cennio il traffico portuale italiano è aumentato solo del 36 per cento, cioè in sostanza della metà; nel 1981 i risultati del traffico marittimo mondiale sono praticamente gli stessi del 1978 (intorno ai 3,5 miliardi di tonnellate) nonostante lo *choc* petrolifero del 1979, mentre quelli italiani sono in diminuzione per il 5 per cento (da 373,4 a 355,3 milioni di tonnellate); e questi risultati negativi italiani si sono manifestati in presenza della riapertura, allargamento e approfondimento del canale di Suez.

TRAFFICO PORTUALE ITALIANO

Anno	Anno Interna- zionale		Complessivo
1972	259 959 000	. 95.687.000	354.646.000
1973		105.525.000	379.694.000
1974	261.109.000	111.142.000	372.251.000
1975	228.352.000	92.424.000	320.776.000
1976	248.914.000	105.093.000	354.007.000
1977	253.783.000	107.315.000	361.098.000
1978	267.794.000	105.790.000	373.384.000
1979	284.954.000	111.679.000	396.633.000
1980	260.341.000	106.665.000	367.006.000
1981	253.634.000	101.241.000	355.328.000
1982	238.020.000	101.241.000	339.261.000
1983	222.283.000	101.806.000	324.089.000
1984	220.600.000	106.172.000	326.772.000

In sostanza il grande sviluppo economico degli anni '60 e '70 ha consentito che non si appalesassero — allora — le gravi storture esistenti nei porti italiani; ma oggi si può ben dire che nei periodi di espansione l'Italia ha beneficiato molto meno delle altre nazioni degli incrementi di traffico, mentre nei periodi di recessione registra perdite maggiori di altri.

I porti italiani, quindi, svolgono meno traffico di quello che potrebbero: alimentano in pratica solo il loro entroterra immediato, regionale o interregionale, in cui non entrano in concorrenza con scali stranieri, entroterra che perciò è costretto a servirsi di essi; è pura ipocrisia poi stupirsi se l'utenza trova più conveniente utilizzare gli scali stranieri, in genere del Nord Europa, per movimentare la propria merce; sembrano infatti attendibili le notizie che indicano in una decina di

milioni di tonnellate la quantità di merci pregiate con origine o destinazione in Italia che passerebbe appunto attraverso porti di altri Paesi: cioè quasi il 15 per cento del traffico commerciale italiano (viene citato l'esempio di 36 differenti noli offerti sul Nord Europa dei quali ben 11 prevedono l'invio con treni dalla Valle Padana — Milano, Bologna eccetera — verso Marsiglia Fos, Rotterdam, Anversa ed altri).

Le cause principali che hanno determinato questa situazione risiedono nel mancato adeguamento dei porti italiani all'autentica rivoluzione tecnologica che si è determinata a partire dagli anni '60 nei trasporti marittimi a seguito inizialmente del processo di industrializzazione lungo le coste (vedi «autonomia funzionale») e poi nell'affermarsi del gigantismo navale, ma soprattutto della accentuata specializzazione e sofisticazione delle navi in relazione ai carichi trasportati; rivoluzione che ha indotto profonde e radicali trasformazioni nelle infrastrutture e nelle sovrastrutture dei porti, nei modi di collegamento con l'entroterra e nella loro organizzazione e gestione. Mentre nei porti di altri Paesi queste trasformazioni sono avvenute e continuano a perfezionarsi, in Italia invece solo di recente si ha la sensazione che si stia prendendo coscienza, spesso però solo a parole, che i porti italiani, cosi come sono oggi, rappresentano un potente ostacolo per una vera ripresa economica del Paese; tanto più se si pensa che il traffico marittimo che tocca questi porti copre quote del 60-70 per cento, fino al 90 per cento, dell'intero interscambio nazionale a seconda delle merceologie.

Sorge perciò spontanea la domanda di cosa succederà nel settore del traffico delle merci italiane, in particolare per quanto riguarda i porti, se dovessero realizzarsi le previsioni del «piano generale dei trasporti», predisposto in attuazione della legge 15 giugno 1985, n. 245, ed approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 aprile 1986.

Le indicazioni del piano scaturiscono da uno «scenario» che prevede fra il 1986 e il 2000 uno sviluppo economico in Italia che determina nello stesso arco di tempo un

incremento complessivo della domanda di trasporto delle merci del 45 per cento con un tasso medio di crescita cioè del 2,5 per cento all'anno.

Se questa previsione dovesse realizzarsi, l'Italia verrebbe interessata alla fine del secolo da un «traffico merci aggiuntivo» valutabile intorno ai 400 milioni di tonnellate, che verrebbe a determinarsi gradualmente nel corso dei prossimi quindici anni, rispetto al traffico attuale che interessa il Paese, interno ed internazionale (petrolio compreso), che viene calcolato intorno a 1 miliardo di tonnellate all'anno.

Si pone perciò il problema di quali azioni occorra intraprendere per far si che questa considerevole quantità di merci aggiuntiva (che sarebbe comunque rilevante anche se le previsioni fossero ridotte a metà, e cioè a 200 milioni di tonnellate in più al 2000) si ripartisca più equilibratamente fra i diversi modi di trasporto (strada, ferrovia, mare, idrovia, condotta) dato che attualmente il traffico delle merci in Italia è in grande prevalenza monopolizzato dall'autotrasporto, compreso quello riguardante la merce che arriva o parte con la nave nei porti nazionali.

Il «piano generale dei trasporti» indica abbastanza chiaramente quali politiche è necessario adottare per far fronte a questo evento in modo da stimolare un graduale spostamento dei futuri incrementi di traffico verso le «infrastrutture alternative alla strada» e cioè verso «ferrovia», «mare» e «idrovia»: potenziamento del sistema ferroviario, istituzione di sistemi portuali e interportuali, recupero e sviluppo del trasporto marittimo, promozione del cabotaggio e della navigazione fluvio-marittima, utilizzo del sistema idroviario.

Come si vede, è soprattutto alla via d'acqua (marittima e fluviale) che viene affidato il compito di assorbire in futuro quote di traffico crescenti al fine di far fronte, da un lato alla ulteriore domanda di trasporto indotta dallo sviluppo economico che ha cominciato ha riprendere la sua marcia e, dall'altro, alla necessità di ridurre, entro un certo numero di anni, gli effetti negativi che la schiacciante preponderanza del traffico merci su strada e la sua, finora, inarrestabile

crescita hanno originato: congestionamento, incidenti stradali (270.000 all'anno con 10.000 morti e 215.000 feriti, anche se, in verità, gli incidenti nei quali sono stati coinvolti mezzi pesanti risultano solo 13.244 nei quali sono morte 778 persone), danneggiamenti all'infrastruttura, alto livello dei costi di trasporto, inquinamento, elevati consumi energetici e così via; va ricordato in proposito che sono 350.000 gli autotreni di trasporto merci per conto terzi che ogni giorno percorrono le strade e le autostrade italiane, senza tener conto di quelli per conto proprio.

Perciò anche se il commercio marittimo mondiale non dovesse crescere in futuro in modo significativo, l'Italia dovrà in ogni caso attuare consistenti aumenti del proprio traffico per mare (e per idrovia) e quindi il problema della funzionalità dei porti italiani emerge in primo piano e la sua soluzione rientra fra i doveri inderogabili della collettività nazionale.

Le principali carenze di cui soffrono gli scali italiani si possono raggruppare, in estrema sintesi, in tre categorie:

- 1) quelle riguardanti le «infrastrutture» (fondali, banchine, darsene, aree, accessi eccetera), le «sovrastrutture» (mezzi meccanici, impianti di sollevamento, magazzini, ecc.), i «servizi» (autorità marittima, dogana, polizia, antincendi, pilotaggio, rimorchio, ormeggio, bunkeraggio, case di spedizione, agenzie marittime, impianti di segnalamento e di comunicazione eccetera);
- 2) quelle riguardanti i «collegamenti con l'entroterra» (strade, ferrovie, idrovie, oleodotti, gasdotti, raccordi eccetera);
- 3) quelle riguardanti la «gestione e il lavoro portuale» (enti e consorzi portuali, aziende dei mezzi meccanici, compagnie dei lavoratori portuali, gruppi portuali, imprese e cosi via).

È evidente che sarebbe necessario valutare unitariamente questi tre gruppi di carenze principali considerandoli nella loro interdipendenza; ma, mentre appare semplice in linea di principio, a prescindere dalla spesa, superare le carenze dei primi due gruppi (ed occorre dire che alcuni porti, come per esempio Venezia hanno in fondo buone dotazioni),

non altrettanto facile si presenta il compito per quanto concerne la «gestione e lavoro portuale». Ciò anche se si tratta in questo caso di interventi alla fin fine meno costosi in termini finanziari, che rendono efficaci gli investimenti nelle sovrastrutture, nei servizi e nei collegamenti, che determinano risultati positivi anche in situazioni meno brillanti.

Sembra giusto quindi spendere qualche parola in piu sulle gestioni e sul lavoro portuale.

3. La situazione attuale delle gestioni e del lavoro portuale.

L'ordinamento del lavoro portuale italiano ha origine dal codice della navigazione del 1942 (articoli 108 e 110 e articolo 148 del relativo regolamento) che affida in esclusiva ai lavoratori portuali riuniti in corporazioni dette «compagnie» o «gruppi» portuali l'esecuzione delle attività manuali connesse con le operazioni di imbarco-sbarco delle merci, sia quindi sulla banchina e sia a bordo delle navi; le compagnie sono state definite dal Consiglio di Stato con decisione 14 novembre 1969, n. 716, «persone giuridiche private del tipo di società cooperativa a responsabilità limitata che svolgono un servizio di pubblico interesse».

La gestione tecnica di tale attività, ivi compresa la movimentazione dei mezzi meccanici e dei semoventi, veniva lasciata alle cosiddette «imprese» di sbarco-imbarco, pure individuate dal codice, con propri dipendenti o talora con personale delle compagnie.

Gli enti portuali e le aziende dei mezzi meccanici sono stati costituiti con apposite leggi; gli enti di Genova e Venezia preesistevano al 1942.

L'articolo 110 del codice prevede, peraltro, il potere di deroga dall'ordinamento, conferito al Ministro della marina mercantile, mediante il quale può essere esclusa la riserva di lavoro in favore delle compagnie nei casi in cui è stato riconosciuto, per esempio, che «necessità tecniche operative richiedono il realizzarsi di un contesto unitario fra bordo e terra, così da assicurare l'inserimento delle

merci direttamente e senza soluzione di continuità nel ciclo aziendale» (dal decreto del 1972 per la zona industriale di Cagliari) ovvero quando occorre conseguire un «pubblico interesse generale», un «beneficio per l'economia nazionale» o per la «necessità di fronteggiare la intensificata concorrenza internazionale su un piano di competitività sia per quanto riguarda l'industria, sia per quanto riguarda i porti industriali» (dal decreto del 1964 per l'ampliamento della zona industriale di Porto Marghera).

Questa deroga al regime dell'articolo 110, comunemente denominata «autonomia funzionale» (come si è fatto cenno in precedenza), è stata concessa nel dopoguerra in una trentina di località a favore di stabilimenti singoli o collegati o di gruppi di stabilimenti ovvero di intere aree industriali. In questi casi tutte le operazioni portuali di sbarco-imbarco vengono effettuate da personale dipendente dalle aziende industriali interessate e fanno parte del ciclo produttivo; in genere vengono impiegati per la movimentazione impianti di notevole livello tecnologico e di alta capacità operativa, ancorchè molto specializzati come è ovvio.

Se una considerazione è lecito fare, è che nessuno è in grado di contestare il ruolo fondamentale giocato negli anni dello sviluppo dalle «autonomie funzionali» nel processo di allineamento dell'apparato industriale dell'Italia a quello delle nazioni più mature, come pure negli anni della recessione per mantenere in qualche modo nel mercato questo apparato. Perciò non si capisce la ragione per cui non sia stata gradualmente concessa la deroga anche per le operazioni riguardanti il traffico commerciale a partire dal momento in cui ha cominciato a manifestarsi la rivoluzione tecnologica nella movimentazione delle merci nei porti.

Gli enti porto sono sette, e precisamente:

- 1) Consorzio autonomo del porto di Genova, istituito con legge 12 febbraio 1903, n. 50;
- 2) Provveditorato al porto di Venezia, istituito con legge 14 marzo 1929, n. 503;
- 3) Ente autonomo del porto di Palermo, istituito con legge 14 novembre 1961, n. 1268;

- 4) Consorzio del porto di Civitavecchia, istituito con legge 9 febbraio 1963, n. 223;
- 5) Ente autonomo del porto di Trieste, istituito con legge 9 luglio 1967, n. 589;
- 6) Ente autonomo del porto di Savona, istituito con legge 1º marzo 1968 n. 173;
- 7) Consorzio autonomo del porto di Napoli, istituito con legge 11 marzo 1974, n. 46, di conversione del decreto-legge 11 febbraio 1974, n. 1.

Gli enti porto, vale la pena di ricordarlo, sono enti pubblici economici che, pur con alcune diversità sancite dalle varie leggi istitutive, hanno in comune un potere autoritativo più o meno ampio sul territorio portuale di competenza e sulla condotta delle operazioni di movimentazione delle merci, sugli investimenti e sui servizi.

Vi sono poi cinque aziende dei mezzi meccanici, istituite nei porti di La Spezia, Livorno, Cagliari, Ancona e Messina con leggi 9 ottobre 1967, n. 961, 10 ottobre 1974, n. 494, e 5 maggio 1976, n. 355. Le aziende sono pure qualificate enti pubblici economici, con poteri però assai ridotti rispetto agli enti porto in quanto hanno come compito quasi esclusivo quello di acquisire, gestire e mantenere i mezzi meccanici nell'ambito portuale, anche se talora amministrano magazzini, aree di deposito o altri beni mobili ed immobili di competenza demaniale.

Esistono ancora in Italia dei Consorzi volontari per la gestione portuale a Trapani, Brindisi e Bari e delle aziende o commissioni speciali istituite dalle camere di commercio a Monfalcone, Porto Nogaro, Chioggia, Imperia, Salerno e altrove con il compito prevalente di costituire un punto di incontro e di cordinamento fra le categorie, gli enti locali, i lavoratori, gli utenti e gli uffici interessati all'attività portuale: a Ravenna opera una società per azioni pubblico-privata.

Negli altri porti i protagonisti quasi esclusivi sono le compagnie e gli utenti portuali sotto l'egida dell'Amministrazione marittima che assume funzioni di coordinamento delle varie iniziative ed attività e quasi sempre di semplice ratifica, ove per legge è necessaria; di accordi presi dalle due componenti protagoniste.

Varie quindi sono le forme per indirizzare, 24,2 per cento.

in modo più o meno burocratico, l'attività nei vari porti e talora per esercitare direttamente le funzioni di impresa portuale da parte di organismi pubblici.

Nel periodo 1972-1984 il movimento complessivo delle merci nei porti italiani è stato mediamente di 355,6 milioni di tonnellate, con una punta minima nel 1975 di 320,8 ed una massima nel 1979 di 396,6 milioni di tonnellate; ma l'incidenza dei prodotti petroliferi, specie in arrivo, sul complesso si aggira intorno al 60 per cento, per cui il movimento delle merci rimanenti (prodotti agricoli, alimentari, carbone, minerali, prodotti chimici, macchinari, manufatti, merci varie e così via) si aggira mediamente intorno ai 140-150 milioni di tonnellate.

Di questi 140-150 milioni di tonnellate di merci, la metà circa è traffico commerciale manipolato attraverso gli enti, le aziende ed altri soggetti consimili, sempre con la presenza delle compagnie dei lavoratori portuali, essendo il rimanente 55 per cento manipolato in regime di «autonomia funzionale».

La media di questo traffico commerciale è stata, nel periodo 1970-1985, di 69,7 milioni di tonnellate con una punta minima, anche qui nel 1975, di 58,6 ed una massima nel 1980 di 79,8 milioni di tonnellate, come risulta dalla tabella che segue:

ANNO	Tonnellaggio manipolato
1970	72.719.970
1971	69.424.579
1972	62.935.453
1973	62.515.520
1974	63.182.170
1975	58.616.458
1976	64.885.690
1977	63.695.495
1978	69.158.438
1979	74.991.533
1980	79.836.643
1981	75.241.127
1982	75.896.403
1983	70.797.408
1984	79.093.632
1985	73.977.855

È da rilevare che l'incidenza del traffico commerciale sul movimento portuale complessivo è stata nel 1984 del 24,2 per cento.

Nella tabella che segue viene riportato l'andamento del tonnellaggio manipolato ne- realtà che si sono realizzate o rafforzate a gli anni dal 1980 al 1985 nei porti con ente o scapito dei porti maggiori disorganizzati (per azienda e in altri 11 porti significativi per esempio Chioggia, Ravenna, Salerno ed al-

vari motivi, fra i quali quello di costituire

TONNELLAGGIO MANIPOLATO

PORTI	1980	1981	1982	1983	1984	1985
A) Con ente portuale:						
1) Civitavecchia	1.817.963	1.515.300	1.813.981	1.552.592	1.777.984	1.936.265
2) Genova (*)	16.451.787	15.954.940	15.438.791	12.387.902	14.185.482	8.531.424
3) Napoli	3.417.172	2.853.199	2.168.565	1.578.717	1.505.366	1.145.965
4) Palermo	3.301.939	2.843.609	3.066.612	2.759.498	2.676.078	2.845.743
5) Savona	7.137.078	7.481.901	6.844.786	5.571.289	6.060.525	6.631.746
6) Trieste	3.395.299	2.804.212	5.852.440	6.691.232	7.394.544	6.208.058
7) Venezia	2.996.593	3.931.663	3.279.658	3.022.487	3.589.089	4.045.656
- Tonnellaggio enti	38.517.831	37.384.824	38.464.833	33.563.717	37.189.068	31.344.857
Incidenza sul totale	48,2%	49,7%	51,1%	47,4%	47,0%	42,3%
- 3) Con azienda dei mezzi meccanici:						
8) Ancona	1.502.579	1.096.178	1.176.214	1.108.167	1.296.321	1.257.443
9) Cagliari	720.426	516.789	448.394	518.112	554.160	527.903
(0) La Spezia	4.008.004	3.555.754	3.520.119	3.174.653	3.402.290	2.530.745
1) Livorno	7.188.105	6,723.953	5.921.930	5.717.989	6.238.064	7.058.852
12) Messina	78.267	88.730	81.059	89.936	92.864	76.682
Tonnellaggio aziende	13.497.381	11.981.404	11.147.716	10.608.857	11.583.699	11.544.821
Incidenza sul totale	16,9%	15.9%	14,8%	14,9%	14,6%	15,6%
C) Alcuni altri porti:						
13) Brindisi	304.270	265.347	166.052	376.454	1.071.505	1.556.007
(4) Chioggia	1.323.123	1.337.412	1.081.563	1.404.272	1.529.738	1.166.099
15) Gela	726.074	628.735	783.201	771.023	1.026.784	1.044.106
6) Manfredonia	798.579	725.404	820.507	839.118	878,778	1.108.014
17) Marina di Carrara	2.312.478	2.297.257	2.390.321	2.540.953	2.772.644	2.603.307
18) Monfalcone	1.068.127	1.155.184	1.312.351	1.466.001	1.541.900	1.661.617
19) Olbia	2.506.556	2.558.440	2.624.304	2.793.367	3.043.254	3.012.534
20) Porto Empedocle	1.057.237	806.925	963.585	769.574	880.529	1.086.942
21) Ravenna	5.911.865	5.049.190	4.292.148	4.351.113	4.912.809	4.343.162
22) Salerno	1.010.928	1.074.342	1.157.710	1.265.324	1.620.797	1.522.982
23) Taranto	1.149.704	1.359.220	1.218.777	1.307.543	1.358.234	1.717.401
Tonnellaggio alcuni altri	18.168.941	17.257.456	16.810.519	17.884.742	20.636.972	20.822.171
Incidenza sul totale	22,8%	22,9%	22,3%	25,2%	26,1%	28,1%
Tonnellaggio A+B+C	70.184.153	66.623.684	66.423.068	62.057.316	69.409.739	63.711.849
Incidenza sul totale	87,9%	88,5%	88,3%	87,6%	87,7%	86,0%
Porti rimanenti (41)	9.654.490	8.617.443	9.473.335	8.740.092	9.683.893	10.266.006
Incidenza sul totale	12,1%	11,5%	11.7%	12,4%	12,3%	14,0%
Tonnellaggio totale	79.838.643	75.241.127	75.896.403	70.797.408	79.093.632	73.977.855

^(*) Nel tonnellaggio degli anni dal 1980 al 1984 sono comprese (chissà poi perchè!) merci manipolate in regime di autonomia funzionale. Nel dato 1985 sono invece escluse (non è mai troppo tardi!).

tri), alcuni dei quali rientrerebbero appunto, secondo la pittoresca definizione precedentemente citata, fra i porti «alternativi» o «pirata» ovvero hanno assunto di per sè una importanza crescente; i porti di quest'ultima categoria hanno registrato tutti nel 1985 un traffico commerciale superiore al milione di tonnellate.

La movimentazione delle merci nel 1985 è stata curata per il 42,3 per cento attraverso i sette enti portuali e per il 15,6 per cento attraverso le cinque aziende dei mezzi meccanici, con una incidenza complessiva per questi dodici porti del 57,9 per cento sul totale manipolato italiano, con la partecipazione delle compagnie e talora di operatori privati, mentre il rimanente 42,1 per cento è manipolato per il 28,1 per cento negli undici porti significativi e solo per il 14 per cento negli altri quarantuno porti in cui esiste, anche minimo, un traffico commerciale, di-

rettamente gestito dalle compagnie quasi sempre con l'intervento dei privati.

I dipendenti degli enti porto, compresi gli addetti agli aeroporti di Genova e Venezia, e quelli delle aziende dei mezzi meccanici sono stati oltre 8.000 fino al 1983, dopo di che sono scesi a 6.922 nel 1984 e a 6.543 nel 1985, con una previsione di arrivare alle 6.300 unità alla fine del 1986, e questo in relazione soprattutto alla entrata in vigore della legge n. 230 del 1983 sul prepensionamento dei lavoratori dei porti.

I lavoratori iscritti nei registri delle compagnie e dei gruppi portuali sono stati circa 21.000 fino al 1983, dopo di che sono scesi a 17.502 nel 1984 e a 16.267 nel 1985 (compresi quelli in cassa integrazione guadagni), con una previsione di arrivare intorno alle 15.000 unità alla fine del 1986, e anche in questo caso in relazione soprattutto alla legge n. 230.

PERSONALE DEGLI ENTI PORTUALI E DELLE AZIENDE DEI MEZZI MECCANICI

PORTI	1980	1981	1982	1983	1984	1985
A) Con ente portuale:						
1) Civitavecchia	107	105	110	107	92	. 89
2) Genova (*)	3.415	3.390	3.316	3.245	2.824	2.575
3) Napoli	563	551	542	538	496	471
4) Palermo	103	105	106	105	97	95
5) Savona	427	. 335	336	349	306	282
6) Trieste	1.499	1.544	1.538	1.528	1.441	1397
7) Venezia (*)	1.710	1.684	1.646	1.692	1.243	1.220
Personale enti	7.824	7.714	7.594	7.564	6.499	6.129
B) Con azienda dei mezzi meccanici:						
8) Ancona	59	68	68	68	68	67
9) Cagliari	55	53	50	45	43	40
10) La Spezia	98	105	101	99	102	102
11) Livorno	174	204	210	212	198	193
12) Messina	7	11	11	12	12	12
Personale aziende	393	441	440	436	423	414
Totale enti + aziende	8.217	8.155	8.034	8.000	6.922	6.543

(*) Compresi gli addetti agli aeroporti delle due città che sono stati:

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Genova	171	177	185	5 189	174	171
Venezia	370	374	374	379	346	348

LAVORATORI DELLE COMPAGNIE PORTUALI

PORTI	1980	1981	1982	1983	1984	1985
A) Con ente portuale:						
1) Civitavecchia	465	424	493	479	433	467
2) Genova	5.770	5.539	5.306	5.032	4.182	3.750
3) Napoli	1.506	1.499	1.716	1.665	1.227	1.003
4) Palermo	269	228	208	181	171	160
5) Savona	990	881	996	910	797	746
6) Trieste	1.600	1.502	1.471	1.434	1.266	1.192
7) Venezia	1.343	1.301	1.277	1.312	1.148	1.084
Portuali enti	11.943	11.374	11.467	11.013	9.224	8.402
Incidenza sul totale	56,8%	54,9%	54,8%	54,7%	52,7%	51,6%
B) Con azienda dei mezzi meccanici:						
	100	174	174	107	194	182
8) Ancona	192 172	176 152	176 130	187 121	186 115	182
9) Cagliari	299	287	308	272	268	247
10) La Spezia	1.814	2.014	2.174	2.026	1.836	1.755
	22	2.014	2.174	36	25	22
12) Messina						
Portuali aziende	2.499	2:654	2.813	2.642	2.430	2.317
Incidenza sul totale	11,9%	12,8%	13,4%	13,1%	13,9%	14,3%
C) Alcuni altri porti:						
, <u>i</u>	00	0.1	70	70		~~~
13) Brindisi	82	81	78	78	77	77
14) Chioggia	221	253	250	246	241	237
15) Gela	167	166	166	165 208	146 183	143 175
16) Manfredonia	153	189	209 362	206 347.	342	327
17) Marina di Carrara	311 295	308 323	315	312	299	287
19) Olbia	293	210	207	199	190	213
20) Porto Empedocle	155	148	145	130	97	80
21) Ravenna	1.182	1.210	1.184	1.162	1.110	1.074
22) Salerno	462	458	452	451	433	425
23) Taranto	196	271	268	260	254	251
Portuali alcuni altri	3.448	3.617	3.636	3.435	3.372	3.289
Incidenza sul totale	16,4%	17,4%	17.4%	17,1%	19,3%	20,2%
Portuali A+B+C	17.890	17.645	17.916	17.090	15.026	14.008
Incidenza sul totale	85,1%	85,1%	85,6%	84,9%	85,9%	86,1%
Portuali di tutti gli altri 41 porti	3.132	3.090	3.002	3.030	2.476	2.259
Incidenza sul totale	14,9%	14,9%	14,4%	15,1%	14,1%	13,9%
Totale dei portuali	21.022	20.735	20.918	20.120	17.502	16.267

Nelle tabelle che seguono vengono riportati i dati sul personale dipendente dagli enti e dalle aziende negli anni dal 1980 al 1985 e quelli sui lavoratori iscritti nei registri delle compagnie negli stessi sei anni, suddivisi nei porti con ente o aziende e negli altri 11 porti significativi di cui si è parlato in precedenza.

È già stato osservato in precedenza che i porti italiani lavorano meno di quello che potrebbero in relazione soprattutto alla loro collocazione geografica; ed è stato anche affermato in questa come in tante altre circostanze (in verità con scarsi risultati) che la ridotta efficienza, i costi esorbitanti e le tariffe elevate, causate dalle impossibili condizioni organizzative ed operative dei porti italiani, concorrono in modo determinante ad allontanare traffico dall'Italia, soprattutto nei momenti di crisi o di lenta e faticosa ripresa economica nazionale e internazionale che richiederebbe un ben diverso atteggiamento da parte di tutti.

È ben vero che le infrastrutture, le sovrastrutture e i servizi dei porti italiani hanno bisogno di ammodernamento e potenziamento ed è anche vero che i collegamenti stradali, ferroviari, idroviari con l'entroterra sono spesso carenti e bisognevoli di intervento.

Va però rilevato che a poco servirebbe operare per l'eliminazione di queste carenze se non si dovesse intervenire con decisione per modificare radicalmente la gestione e il lavoro portuale; occorre perciò affermare alto e forte che i nemici veri della portualità italiana sono il parassitismo, il corporativismo, la burocratizzazione, l'inefficienza, la disorganizzazione, la conflittualità, l'assenteismo, l'intermediazione non concorrenziale, la rendita di posizione, lo sfruttamento dei lavoratori non protetti, le tariffe occulte (dette anche tangenti, mance e cosi via), la mafiosità di certi comportamenti e chi più ne ha più ne metta; negli ultimi anni anche l'assistenzialismo e casi di truffa, peculato, violenza ed altro, (salve sempre le nobili e rare eccezioni).

Non vi è dubbio che la causa vera e fondamentale di tutto questo degrado — che richiama anche qui la «questione morale» risiede nei modi in cui è organizzata la gestione dei porti italiani e soprattutto nel «regime di monopolio» delle operazioni di movimentazione delle merci, sia in banchina che sulla nave, e nella conseguente assenza di imprenditorialità e di concorrenzialità nelle attività portuali; regime che è di «monopolio semplice» dove la riserva è attribuita alla sola Compagnia, mentre diventa di «duopolio» quando vi è la compresenza dell'ente portuale e della compagnia, circostanza questa che quasi sempre determina di per sè un forte aumento del degrado.

Basti pensare, per esempio, alla comprovata inidoneità degli enti porto, per la loro natura giuridica così come è stata configurata dalle varie leggi istitutive, a svolgere in proprio funzioni di «impresa», soprattutto in un mercato nel quale la domanda di trasporto marittimo muta rapidamente sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo e dove, conseguentemente, l'offerta dei servizi portuali deve essere pronta, efficiente, flessibile, competitiva ed affidabile; cosa questa che un ente pubblico non è di per sè in grado di assicurare, tanto più quando non dispone di «unicità di comando» a causa della riserva che l'articolo 110 del codice della navigazione assicura alla Compagnia.

Si è ritenuto di definire «anacronistica» la riserva alle Compagnie in quanto non ha nessuna giustificazione sociale ed economica (ma nemmeno morale e civile) assicurare in perpetuità a persone giuridiche private il monopolio della esecuzione di operazioni portuali, cioè della esecuzione di un servizio di pubblico interesse; a prescindere dall'epoca storica in cui è stata sancita legislativamente (correva l'anno di grazia 1942, ventesimo dell'era fascista), la riserva costituisce comunque, anche oggi, un preclaro esempio di privilegio corporativo di chiarissima marca fascista che ha fortemente contribuito allo sfacelo della portualità italiana.

Si potrebbe riferire a lungo sulle disfunzioni causate dalla riserva alle Compagnie nella vita dei porti e la letteratura sull'argomento, ma soprattutto la diretta esperienza degli operatori portuali, oltre che vicende giudiziarie in corso, forniscono in proposito esempi a non finire.

risiede nei modi in cui è organizzata la gestione dei porti italiani e soprattutto nel — si fa per dire — delle cosiddette «mute», «regime di monopolio» delle operazioni di cioè di quel fittizio «avvicendamento» dei

lavoratori portuali di una squadra durante il turno di lavoro (6 ore e 30 minuti secondo contratto) per consentire pause di riposo pure fittizie; questa era una consuetudine giustificata «in origine», quando le operazioni erano quasi esclusivamente manuali, dalla necessità di alleviare la fatica fisica del lavoratore portuale attraverso appunto un «avvicendamento» con i compagni di squadra che rimanevano sul posto di lavoro per tutta la durata del turno, allora anche più a lungo, proprio per alternarsi nell' impegno lavorativo; oggi invece che quasi tutte le operazioni nel porto sono meccanizzate, succede che su una squadra, per esempio, di 6 lavoratori portuali (ed erano 6 o quasi anche trent'anni fa), 2 restano continuativamente sul posto di lavoro, mentre gli altri 4 se ne vanno per i fatti loro, o addirittura non si presentano alla chiamata, ma vengono ugualmente retribuiti come se fossero presenti.

Così argomentava sul punto il Provveditore al porto di Venezia nella sua relazione al Consiglio di amministrazione del 10 settembre 1982:

«Non sono assolutamente d'accordo sul grave fenomeno che ovviamente, quasi necessariamente, deriva dalla dimensione pletorica delle squadre dei lavoratori portuali: quello delle "mute". La ingiustificata pletoricità ... non tollera la indiscriminata applicazione di detto avvicendamento che comporta la non presenza di lavoratori sul posto di lavoro. Ciò significa, fra l'altro, l'insorgere di problemi di ordine morale, giuridico, economico, antinfortunistico, funzionale in genere. Ciò significa aiutare a far sì che il lavoro in porto diventi per il lavoratore portuale il "secondo" lavoro perchè il suo "primo" lavoro è fuori del porto. Basta pensare — concludeva il Provveditore - che la "muta" comporta di norma per un lavoratore portuale un lavoro al massimo di 2 ore e 10 minuti per turno e, mediamente, per 10-11 giornate al mese (scese a 9,5 giornate mensili nel 1985)».

Questo è solo un esempio delle tante disfunzioni causate dal monopolio delle compagnie portuali, ma dovrebbe bastare per illustrare la questione.

aumenti di costo e il costo del lavoro si è incrementato in modo cosi abnorme da gravare oltre i limiti della sopportabilità sulle tariffe portuali; si è così determinata una specie di trasmigrazione dagli scali più cari a quelli meno cari, se non addirittura verso porti stranieri.

Infatti sul salario della manodopera impiegata (compresa quella che non c'è ma che figura presente) gravano addizionali contributive per il mantenimento, con varie modalità, dei lavoratori non avviati tali da collocare oggi il costo del lavoro da un minimo di 300.000 lire ad un massimo di 590.000 lire/turno/uomo a seconda degli scali; a titolo di esempio a Venezia il costo medio di un lavoratore della compagnia nel 1986 per un turno è di 348.074 lire al giorno, così suddiviso:

Totale costo	L.	348.074
Addizionali: 504,58 per cento su 57.573	»	290.501
Sommano	L.	57.573
Contingenza	» —	25.873
Salario collettivo medio	L.	31.700

(Ma sulle addizionali, e perciò sul cosiddetto «salario garantito», si tornerà più avanti).

Il costo così esorbitante del lavoratore portuale ha, tanto per citare un esempio, conseguenze molto gravi sui bilanci delle società di navigazione pubbliche, i cui disavanzi lo Stato è chiamato poi a ripianare; il caso più macroscopico è quello della società «Tirrenia» che collega il continente con le isole: nel 1984 ha speso il 39 per cento del suo fatturato, cioè ben 78 miliardi su 200, per servizi portuali formalmente obbligatori, ma di fatto talora inutili, spesso non resi, ma sempre, in verità, regolarmente (anche se, forse illecitamente) fatturati; oltre ai servizi di pilotaggio e di rimorchio non sempre indispensabili, si citano in particolare le operazioni di imbarco e sbarco dei veicoli «non svolte» dalle compagnie portuali, perchè si Il fatto è che ogni disfunzione provoca tratta di un lavoro fatto direttamente dai

passeggeri con l'aiuto dell'equipaggio della nave, ed il servizio di portabagagli, che «non portano» i bagagli, che viene addebitato per ogni passeggero anche se i bagagli sono all'interno delle automobili; (qualche anno fa erano richieste 4.224 lire a Genova, 10.000 a Napoli, 1.165 a Cagliari).

Però oltre al costo del lavoro si dovrebbe riferire sulla produttività del sistema portuale, ma i dati forniti dalle varie fonti, comprese quelle ufficiali, non sono fra loro omogenei e perciò appare assai difficile stabilire un raffronto fra i vari porti sotto questo profilo.

Tuttavia può essere di una qualche utilità la tabella che segue, nella quale sono stati riportati i cosidetti «indici di produttività» portuale dei diversi porti, cioè del tonnellaggio manipolato per addetto (degli enti e delle aziende più i lavoratori delle compagnie) nell'anno 1985, ricavati dai dati riportati nelle precedenti tabelle e disposti in ordine

decrescente, nonchè confrontati con la «media mensile di lavoro» di ciascun porto; questi indici possono servire, quanto meno, a dare un'idea del loro ordine di grandezza e stabilire, pur con la prudenza del caso, un confronto tra quei porti che si trovano grosso modo in condizioni analoghe.

Per avere un termine di paragone in aggiunta (per quel che può valere), si riportano qui di seguito gli «indici di produttività» di alcuni porti europei ricavati da una pubblicazione della Camera di Commercio di Genova del febbraio 1983, con l'avvertenza che anche in questo caso sussistono forti dubbi circa la omogeneità dei dati sulla base dei quali sono stati calcolati tali indici:

Rotterdam . . 8.393 tonn/addetto Marsiglia . . . 6.287 tonn/addetto Barcellona . . 4.738 tonn/addetto Anversa 3.799 tonn/addetto Amburgo . . . 3.464 tonn/addetto

«INDICE DI PRODUTTIVITÀ» PORTUALE NEL 1985

PORTI	Tonnellaggio manipolato	Addetti	Tonnellaggio addetto	Media mensile di lavoro	Note
1) D	1.557.007	77	20.207	17.27	
1) Brindisi	1.556.007	77	20.207	16,36	+
2) Olbia	3.012.534	213	14.143	21,70	+
3) Porto Empedocle	1.086.942	80	13.586	7,49	
4) Palermo	2.845.743	255	11.160	20,64	+ Ente
5) Marina di Carrara	2.603.307	327	9.072	13,59	+
6) Gela	1.044.106	143	7.301	7,76	
7) La Spezia	2.530.745	349	7.251	16,22	+ Azienda
8) Taranto	1.717.401	251	6.842	22,33	+
9) Savona	6.631.746	1.028	6.470	11,32	+ Ente
10) Manfredonia	1.108.014	175	6.331	4,49	
11) Monfalcone	1.661.617	287	5.790	13,59	+
12) Ancona	1.257.443	249	5.050	14,80	+ Azienda
13) Chioggia	1.166.099	237.	4.920	9,69	
14) Ravenna	4.343.162	1.074	4.044	12,71	+
15) Livorno	7.058.852	1.948	3.623	10,30	Azienda
16) Salerno	1.522.982	425	3.583	13,67	+
17) Cagliari	527.903	. 151	3.496	22,33	+ Azienda
18) Civitavecchia	1.936.265	559	3.463	13,84	Ente
19) Trieste	6.208.058	2.589	2.397	9,79	Ente
20) Messina	76.682	34	2.255	8,68	Aziénda
21) Venezia	4.045.656	2.394	1.756	9,48	Ente
22) Genova	8.531.424	6.325	1.349	11,05	Ente
23) Napoli	1.145.965	1.474	777	8,67	Ente
Media dei 23 porti	63.711.849	20.551	3.100		
Media degli altri 41 porti	10.266.006	2.259	4.544		
Media di tutti i porti italiani	73.977.855	22.810	3.243	11,13	

Nota: La media mensile di lavoro nazionale è di 11,13 giornate e sono 26 i porti italiani che la superano, fra i quali i porti contrassegnati con (+).

Da tutti questi elementi — pur considerati con molta prudenza — si ricava la conferma, ove ancora ve ne fosse bisogno, che la situazione dei quattro porti cosiddetti «storici» (Genova, Napoli, Trieste e Venezia) è, al di là di ogni ragionevole dubbio, di gran lunga la più grave di tutto il Paese, indipendentemente dalla situazione finanziaria degli enti, con notevoli ripercussioni negative anche per l'economia nazionale dato che attraverso questi quattro porti passa, lo si voglia o no, un terzo del traffico portuale italiano sia complessivo che commerciale.

Si ricava in verità anche la conferma (sempre, si ripete, con la prudenza del caso) che esistono porti in cui — pur in presenza di dotazioni infrastrutturali, sovrastrutturali, di servizio e di collegamento talora modeste — si registrano spesso risultati assai confortanti.

Questo si verifica soprattutto nei porti privi di ente, dato che in questi casi si è in presenza di una «privatizzazione» di fatto degli scali in quanto, come si è avuto modo di dire in precedenza i protagonisti quasi esclusivi in tali porti sono le compagnie e gli utenti portuali, cioè persone giuridiche private che si confrontano nei consorzi, commissioni o altro di cui si è parlato, coordinate dall'autorità marittima locale la quale provvede poi a sanzionare gli accordi intercorsi; spesso in questi porti «privati» notevoli settori operativi sono concessi appunto ai privati perchè vi svolgano funzioni di «impresa» di sbarco-imbarco sia per conto proprio che per conto di terzi e ciò spiega il fenomeno per cui in alcuni porti si registra un alto tonnellaggio manipolato con un basso numero di portuali; le imprese vi fanno talora investimenti anche consistenti creando così dei veri e propri terminal operators.

L'intreccio di rapporti e la diretta trattativa fra utenza e compagnia sono certo discutibili per i sospetti che possono ingenerarsi, ma spesso consentono risultati migliori rispetto ai porti dotati di ente date le condizioni di agilità, duttilità, flessibilità e rapidità di decisione tipiche delle relazioni fra privati (resterebbe solo una questione di principio: e cioè se in queste condizioni si possa parlare del porto — che lo Stato ha

costruito, che mantiene con i soldi del contribuente e che corre in suo soccorso se le cose vanno male, come ora, adoperando sempre i soldi del contribuente — come di un luogo nel quale viene reso un pubblico servizio ovvero invece un servizio privato senza contropartite per la collettività).

Il segreto del successo, quando c'è, risiede nello spirito di collaborazione e nella moderazione dei dirigenti delle compagnie che, pur disponendo del monopolio della esecuzione delle operazioni manuali nel porto, si sono resi conto che senza l'intervento dei capitali e della «managerialità» (ma anche della mentalità) dei privati non sarebbero stati possibili investimenti ed innovazioni sia per quanto riguarda la struttura che per quanto concerne la gestione.

Anche le compagnie hanno talora assunto compiti di «impresa» svolgendo perciò contemporaneamente due funzioni: da un lato. quella di esecuzione delle attività manuali connesse con le operazioni di movimentazione delle merci nel segmento nave-banchina che l'articolo 110 del codice della navigazione affida ad esse in esclusiva e, dall'altro, quella delle attività di impresa di sbarcoimbarco regolato dal successivo articolo 111 attraverso il sistema della concessione da parte dell'autorità portuale preposta; si tratta di due funzioni diverse anche se esercitate da uno stesso soggetto (la compagnia) e perciò si dovrà verificare se gli atti contabili sono separati, se la normativa fiscale viene correttamente osservata e se, infine, non si configuri il caso di illecita concorrenza nei confronti di altre imprese o addirittura nei confronti degli stessi enti o Aziende.

Si deve dire però che le situazioni positive non sono poi così generalizzate come da taluno si vorrebbe far credere; e lo dimostra il fatto che per le compagnie portuali viene universalmente indicata nella media di impiego per lavoratore di «l6 giornate» al mese la soglia minima al di sotto della quale si può affermare che il porto va male o, quanto meno, che ci sono disfunzioni nella compagnia; (va rilevato che i lavoratori portuali possono essere avviati al lavoro fino a 26 giornate al mese).

Orbene dai dati forniti dal Ministero della

marina mercantile risulta che solo undici porti su 64 sono stati nel 1985 al di sopra di detta soglia minima, mentre gli altri 53 in cui ci sono compagnie o gruppi portuali sono stati al di sotto e tra questi 4 hanno superato le 14 giornate; più precisamente:

porti con più di 16 giornate: sono undici di cui uno con ente porto (Palermo, 20,64 giornate), due con azienda dei mezzi meccanici (Cagliari, 22,33 giornate; La Spezia, 16,22 giornate) e otto con sola compagnia (fra cui, Taranto, 23,72 giornate; Olbia, 21,70 giornate; Brindisi, 16,36 giornate per indicare quelli più importanti); questi undici porti hanno manipolato 14,5 milioni di tonnellate, pari al 19,6 per cento del traffico commerciale complessivo, con 1.313 lavoratori portuali, pari all'8,1 per cento del totale degli iscritti del 1985;

porti con meno di 16 giornate ma più di 14: sono quattro di cui uno con azienda dei mezzi meccanici (Ancona, 14, 80 giornate) e tre con sola compagnia, ma nessuno dei quali supera il milione di tonnellate; hanno manipolato 2,2 milioni di tonnellate, pari al 2,9 per cento del traffico commerciale complessivo, con 405 lavoratori portuali, pari al 2,5 per cento del totale degli iscritti del 1985;

porti con meno di 14 giornate: sono quarantanove di cui sei con ente porto (Civitavecchia, 13,84 giornate; Savona, 11,32 giornate; Genova, 11,05 giornate; Trieste, 9,79 giornate; Venezia, 9,48 giornate; Napoli, 8,67 giornate), due con azienda dei mezzi meccanici (Livorno, 10,30 giornate; Messina, 8,68 giornate) e i rimanenti quarantuno con sola compagnia (fra cui, Marina di Carrara, 13,59 giornate; Monfalcone, 13,59 giornate; Ravenna, 12,71 giornate; Chioggia, 9,69 giornate; Salerno, 8,97 giornate; Manfredonia, 8,06 giornate; Gela, 7,76 giornate; Porto Empedocle, 7,49 giornate, per indicare i porti più importanti); hanno manipolato 57,3 milioni di tonnellate, pari al 77,5 del traffico commerciale complessivo, con 14.549 lavoratori portuali, pari all'89,4 per cento del totale degli iscritti del 1985.

Questo significa che anche nei porti privi di ente, compresi Livorno e Ravenna che

sono i maggiori, le cose non vanno poi proprio tanto bene e perciò si conferma che la compagnia non ha di per sè il potere taumaturgico di far funzionare i porti; i quali, pure loro come gli altri, camminano con le gambe degli uomini ancorchè pubblicizzati da certi settori.

La realtà è che — sempre salve le eccezioni — la compagnia non determina traffico, non fa investimenti, esercita potere senza responsabilità, non risponde a nessuno del proprio operato, deresponsabilizza i lavoratori, protegge fino all'assurdo privilegi medioevali e talora, se i procedimenti giudiziari in corso dovessero concludersi con condanne, copre comportamenti truffaldini.

4. Il salario garantito.

I lavoratori portuali, come si è detto, possono essere avviati al lavoro fino a 26 giornate al mese, ma la crisi attraversata dal trasporto marittimo in tutto il mondo, aggravata in Italia dalle assurde ed anacronistiche condizioni organizzative ed operative dei suoi porti, ha determinato un calo progressivo della media mensile delle giornate di avviamento che è passata dalle 13,66 del 1978 alle 9,00 del 1984 e alle 11,13 del 1985; le altre giornate occorrenti per raggiungere le 26 contrattuali erano tutte corrisposte fino al 1984 quale «salario garantito» dal «Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali» (FGICLP), istituito con legge 17 febbraio 1981, n. 26, alimentato dal gettito di «addizionali» sulle tariffe compensative delle prestazioni dei lavoratori portuali.

Questo istituto, che rappresenta certo uno strumento di tutela del lavoratore data la casualità e l'aleatorietà del fabbisogno di manodopera nei porti, ha però dimostrato di non essere in grado di svolgere la propria funzione proprio quando il calo dei traffici e quindi di lavoro nei porti fa aumentare la necessità di erogare il salario garantito e di accantonare le somme per assistenza, previdenza e quant'altro, senza che, di contro, sia possibile incrementare le addizionali al di là dei limiti dell'economicità e della competitività; perciò a fronte di erogazioni crescenti stanno «salari fatturati» decrescenti in quan-

to prodotti da giornate lavorate (o, quanto meno, quelle nelle quali il lavoratore figura avviato al lavoro) che pure sono decrescenti.

Perciò il meccanismo che regola le entrate e le uscite del Fondo è un meccanismo «perverso» perchè alle minori entrate corrispondono maggiori uscite e viceversa, per cui si può dire che il Fondo si è trasformato praticamente in una specie di «datore di lavoro» per un «non lavoro», accumulando a partire dal 1982 disavanzi di amministrazione crescenti.

Per ovviare a questa grave distorsione la strazione legge 13 agosto 1984, n. 469, ha stabilito qui fatte.

l'applicazione, a partire dal 1º gennaio 1985, di una forma di cassa integrazione di carattere straordinario ai portuali in eccedenza rispetto alle dotazioni organiche stabilite con decreto ministeriale, liberando perciò il Fondo centrale dall'onere di erogare il salario garantito a questi lavoratori; questo provvedimento, associato al prepensionamento di 4.600 unità ed ai consistenti contributi dello Stato, ha consentito il risanamento del Fondo.

Con le tabelle che seguono si dà la dimostrazione numerica delle considerazioni fin qui fatte.

ATTIVITÀ SVOLTA E SALARIO GARANTITO NEI PORTI ITALIANI

ANNO	Tonnellaggio manipolato (milioni di tonn.)	Lavoratori portuali (numero)	Media mensile d'impiego (giorni/mese)	Salari fatturati (miliardi)	Giornate in salario garantito (milioni)	Salario garantito erogato (miliardi)	Totale erogazioni (miliardi)
1978	62,2	20.859	14.23	93.035	1.750	24,903	121,722
1979	,	21.075	14,47	112,667	1,750	19,991	120,337
1980	79,8	21.022	13,79	123,245	2,017	25,490	181,075
1981	75,2	20.735	11,44	126,777	2,650	41,980	314,814
1982	75,9	20.918	10,80	123,118	2,980	49,000	353,659
1983	70,8	20.120	9,00	116,009	3,026	42,500	364,749
1984	79,1	17.502	10,23	122,357	2,816	38,300	400,168
1985 (*)	81,0	16.267	11,13	141,728	1,550	13,216	300,025

^(*) Dal 1985 il salario garantito è stato in larga parte sostituito dalla cassa integrazione guadagni.

BILANCIO DI COMPETENZA E CONTO PATRIMONIALE DEL FONDO GESTIONE ISTITUTI CONTRATTUALI LAVORATORI PORTUALI (in miliardi di lire)

COMPETENZA Conto ANNO PATRIMONIALE Entrate Uscite Saldo 1978 147,305 123,844 +23,461+ 17,075 1979 150,515 122,234 +28,75746,425 1980 224,191 208,392 + 15,799 + 62,162 1981 272,561 316,777 - 44,216 + 17,562 1982 292,371 358,951 -66,58048,635 1983 - 64,257 360,290 377,483 -17,1921984 -128,787501,674 566,205 -64,5311985 447,837 397,621 +50,216- 78,571

Si deve però osservare che i provvedimenti che hanno consentito il risanamento del fondo (prepensionamento, cassa integrazione, contributi finanziari dello Stato) sono stati adottati in funzione di una riduzione dei costi portuali e di un incremento della produttività e della concorrenzialità del sistema ed è perciò doverosa, fra l'altro, anche una riduzione delle «addizionali» tariffarie, proporzionale e contestuale alla riduzione dei costi sopportati dal fondo, conseguente alla riduzione del numero dei lavoratori e degli addetti e alla riduzione delle giornate di mancato avviamento.

Basti pensare che per ogni lavoratore prepensionato il fondo ha una riduzione di costo pari mediamente a 20 milioni all'anno e perciò la riduzione di 4.600 lavoratori nel corso di questi anni significa un minor costo diretto di 90-100 miliardi all'anno; analogamente si può argomentare per quanto riguarda la riduzione di costo che il fondo registra quando i lavoratori portuali vanno in cassa integrazione.

Nonostante questi notevoli risparmi il fondo continua non solo ad avere addizionali eccedenti per molte voci le necessità di esborso, ma addirittura vengono mantenute alcune addizionali per le quali si è esaurita la ragione che giustificava il prelievo.

Basti pensare che è in vigore l'addizionale del 30,90 per cento «pro fondo gestione» istituita a suo tempo per il risanamento del fondo che oggi è ormai in attivo; che vige una addizionale del 4,77 per cento istituita per rimborsare il mutuo contratto dal fondo per pagare la cosidetta una tantum concessa ai lavoratori a chiusura della sesta piattaforma e che è stato estinto nel settembre 1986; che, infine, c'è una addizionale dell'1,46 per cento istituita per far fronte al condono IN-PS, totalmente pagato alla fine del 1985. Queste tre addizionali da sole rappresentano una percentuale del 37,13 per cento che corrisponde ad un esborso improprio (o illegittimo?) di altri 45 miliardi che tuttora grava sulla merce manipolata.

È perciò necessario che venga provveduto subito a ristabilire il giusto equilibrio fra entrate e uscite nella gestione del fondo che deve essere sostanzialmente in pareggio,

provvedendo non solo ad eliminare le addizionali improprie, comprese quelle sopra indicate, ma anche ad assorbire gli esuberi derivanti dalla riduzione delle prestazioni ai lavoratori conseguenti ai prepensionamenti e al trattamento di cassa integrazione.

E questo deve valere anche per il futuro attraverso, se occorre, la procedura coattiva prevista dall'articolo 8 della legge 13 agosto 1984, n. 469, correttamente interpretato.

5. I porti del Nord-Europa.

Un giudizio sulla realtà portuale italiana, di cui con le considerazioni fin qui svolte si è cercato di tracciare una sommaria descrizione per i suoi aspetti più importanti, è possibile o almeno più agevole se si può avere un termine di riferimento. V'è n'è uno validissimo non distante: i porti del Nord-Europa.

Si è già detto che la rivoluzione tecnologica intervenuta a partire dagli anni '60 nei trasporti marittimi, a seguito dell'industrializzazione costiera, del gigantismo e della specializzazione delle navi, ha indotto profonde e radicali trasformazioni nelle infrastrutture, nelle attrezzature, negli impianti e soprattutto nell'organizzazione, nella gestione e nel lavoro dei porti di altri Paesi.

Naturalmente queste tendenze hanno avuto un'attuazione pratica diversa nei vari porti: ma nei principali e nei più efficienti dell'Europa occidentale il continuo sforzo di adeguamento anzi di anticipazione delle nuove esigenze sia tecnologiche che organizzative e gestionali è una costante, la vera strategia vincente, specie per i porti del Nord (Anversa, Rotterdam, Amsterdam, Amburgo, Brema), cioè del Northern Range.

La maggior parte di questi porti, quasi sempre di proprietà comunale, era agli inizi degli anni '60 a gestione totalmente pubblica, nel senso che le strutture portuali (canali, banchine, aree, ma anche gru, impianti, magazzini ed altre sovrastrutture) erano della mano pubblica, in genere della municipalità, e gestite da dipendenti pubblici o da lavoratori portuali quasi sempre riuniti in corporazioni, che erano anche molto numerosi in

rapporto al traffico dato che le operazioni erano in grandissima parte manuali.

Oggi invece la maggior parte delle attività operative in questi scali è gestita da imprese private o con propri dipendenti (vedi per esempio Rotterdam e Amburgo) o con lavoratori portuali (vedi ad esempio Anversa).

Che cosa è accaduto in questi porti?

L'ente pubblico si è accorto, fin dagli inizi degli anni '60 appunto, di non essere in grado di accettare, per organica incapacità, la sfida imprenditoriale che le attività portuali comportano, in termini di quantità di investimenti, di rischio degli stessi, di agilità e speditezza gestionale, ed ha quindi aperto ai privati perchè realizzassero i propri impianti di sbarco e di imbarco, di deposito e via discorrendo.

Allora l'ente pubblico (il comune, in genere, in quelle realtà) programma le iniziative, progetta il porto, realizza i canali, le banchine, i terrapieni, le strade, le ferrovie, le idrovie, i raccordi e tutte le altre facilities e poi dà in concessione agli operatori privati le aree completamente servite, a canoni di norma molto elevati, anche per poter talora rientrare almeno in parte dei capitali investiti, con l'impegno di realizzare le sovrastrutture, cioè gli impianti veri e propri, e di svolgere determinate quantità di traffici.

I privati cioè si assumono il rischio imprenditoriale di effettuare consistenti investimenti che devono essere ammortizzati attraverso le tariffe che vengono applicate sulla merce che i privati stessi devono preoccuparsi di procurare al porto, tariffe che devono essere concorrenziali rispetto agli altri operatori dello stesso porto o degli altri porti in competizione, oltre che remunerative.

L'ente pubblico mantiene così il controllo essenziale di tutta la macchina portuale, può programmarne la vita e l'espansione, riesce a coinvolgere l'imprenditorialità privata e le risorse di cui questa dispone, innescando nel contempo nell'ambito portuale situazioni di concorrenza che stimolano il miglioramento dei servizi e il contenimento delle tariffe.

Che sia stato un buon affare, tale in qualche caso da procurare entrate per il comune, lo dimostra già lo sviluppo del traffico; ma va attentamente considerato un altro aspetto

della questione assai importante: se la parte pubblica può disporre di 100 per investimenti portuali e con questo 100 deve realizzare tutto, dal canale alla gru, è evidente che i risultati non possono che essere limitati; ma se con questo 100 si limita a realizzare le infrastrutture inducendo ulteriori finanziamenti privati per le sovrastrutture è evidente che alla fine i risultati saranno maggiori.

Per quanto concerne la manodopera impiegata in questi porti, che agli inizi di questo processo era molto abbondante, come si è detto, sono stati concertati fra utenza e sindacati fin dai primi anni '60 graduali programmi di esodo e di riqualificazione professionale in modo da utilizzare i lavoratori portuali (sia dipendenti dalle imprese e sia soci delle corporazioni) nella quantità strettamente necessaria, secondo le qualifiche richieste e con le modalità più idonee per rendere il migliore servizio alla merce e alla nave, con l'obiettivo di acquisire traffici sempre più abbondanti e pregiati in modo che la stessa nave possa viaggiare possibilmente carica sia in arrivo che in partenza.

È stato così risolto il «nocciolo» vero del problema perchè si è operato in modo che il lavoratore del Nord-Europa possa avere un reddito elevatissimo (molto maggiore del suo collega italiano a parità di condizioni) in quanto si trova ad operare in un contesto organizzativo e strutturale tale da consentirgli di rendere un servizio altamente qualificato, produttivo e concorrenziale e tale quindi da permettere il recupero e la remunerazione del capitale investito.

Nella tabella che segue sono riportati i dati relativi al numero dei lavoratori portuali e alla quantità di traffico negli anni 1960 e 1980 nei principali porti del Northern Range; questi dati fanno risaltare con estrema evidenza il grande aumento del traffico, da un minimo del 45 per cento al massimo del 245 per cento, conseguito in un ventennio e parallelamente il calo dei lavoratori portuali, da un minimo del 14 per cento ad un massimo del 56 per cento.

(Nello stesso periodo nel porto di Londra i lavoratori sono passati da 26.000 a 5.600 e in tutta la Gran Bretagna da 70.000 a 20.000; a Montreal e a Singapore sono diminuiti del 66 per cento).

TX	LEGISLATURA -	- DISECUI	DI	LECCE	E	DELATIONI	_	DOCUMENTI:
1Δ	LEGISLATUKA -	- DIOCARNI	ν_{1}	LEUUE	г.	RELAZIONI	_	DUCUMENT

LAVORATORI PO	(mi	TRAFFI lioni di to				
	1960	1980	Differenza	1960	1980	Differenza
Anversa	14.000	9.000	- 35%	35	82	+ 134%
Rotterdam	14.000	12.000	- 14%	83	287	+ 245%
Amsterdam	5.000	2.200	- 56%	11	18	+ 65%
Amburgo	18.000	13.000	- 28%	37.	54	+ 46%
Brema	8.500	6.600	- 25%	16	23	+ 45%

Va precisato che la riduzione degli organici nei porti del Nord-Europa non ha significato una riduzione dell'occupazione in generale e in particolare negli stessi porti, in quanto il grande sviluppo portuale ha indotto la creazione di moltissime altre attività, per cui il bilancio occupazionale in quei paesi è stato largamente in attivo; le difficoltà anche occupazionali degli ultimi anni derivano da altre cause e non certamente da inefficienza di quegli scali.

La contrazione mondiale dei traffici, conseguente alla recessione economica, ha colpito anche i porti del Nord-Europa e perciò avvengono incontri di concertazione fra utenza portuale e sindacati che portano di norma all'esodo anticipato di gruppi di portuali e ad accordi di mobilità accompagnati in questi casi da periodi retribuiti di addestramento e adattamento professionale.

(Per notizia si riportano i dati sul traffico dei porti del *Northern Range* nel 1984: Rotterdam 240 milioni di tonnellate, Anversa 90 milioni, Amburgo 53 milioni, Brema 29 milioni e Amsterdam 27 milioni).

Si ritiene infine utile riferire un po' più diffusamente sul porto di Anversa perchè può essere emblematico della rivoluzione intervenuta grazie soprattutto alla volontà, alla capacità, alla fantasia e allo spirito di iniziativa di quella città.

Anversa non dispone di condizioni geografiche ideali per un porto: come porto moderno nacque nel 1803 quando Napoleone vi fissò una base marittima del suo impero. Allora la localizzazione sulla Schelda a 70-90 chilometri dalla foce consentiva notevoli vantaggi soprattutto per ragioni militari, ma nei tempi moderni costituisce un handicap

rilevante per le conseguenti limitazioni di fondali e per i costi che la risalita del fiume e quindi l'allungamento del tragitto comporta; la grande escursione di marea e la variazione di livello del fiume a causa delle piene impongono inoltre la regolazione artificiale del livello dell'acqua nel porto mediante chiuse.

Nonostante ciò, lo sviluppo dello scalo fiammingo è stato e continua ad essere, anche in tempi di crisi, vigoroso, oltre che per l'estensione e l'infrastrutturazione del suo entroterra, per la grande capacità di adeguarsi alle tendenze del traffico marittimo, anzi di anticiparle, e di conquistare e mantenere nuove correnti.

Non è questa la sede per esporre la storia di Anversa, ma vale la pena di illustrarne alcuni momenti particolarmente significativi — considerando solo il periodo postbellico — per dimostrare quella capacità di cui si è fatto cenno.

Anversa ha realizzato nei primi anni '60 grandi opere (per esempio la grande chiusa di Zandwliet a lungo rimasta la più grande del mondo) per poter accogliere le navi di grande tonnellaggio che iniziarono allora ad affermarsi nella flotta mondiale e per poter offrire i grandi spazi necessari alle attività portuali, soprattutto quelle industriali.

Anversa quindi fu in grado di sfruttare la «corsa delle industrie al mare» che si verificò in quella fase, catturando molte iniziative valide. Nel contempo acquisì, fra i primi in Europa, traffico *container* disponendo funzionali *terminals*.

Negli anni '70, esaurite le possibilità di espansione sulla riva destra della Schelda, venne programmata una nuova zona di svi-

luppo sulla riva sinistra; nel contempo il porto tese sempre all'ammodernamento delle sue dotazioni, creando maggiori fondali sul fiume e costruendo chiuse di ancor più grande dimensione come la conca «Baldovino» per venire incontro alle ulteriori esigenze del gigantismo navale (proprio le limitazioni dei fondali hanno fatto perdere ad Anversa gran parte del traffico del petrolio del quale le raffinerie si approvvigionano perciò mediante un oleodotto da Rotterdam: Anversa ha reagito aumentando altri traffici, prima fra tutti la esportazione proprio di prodotti del petrolio raffinati altrove).

Nella fase più recente è stata portata a compimento la sistemazione dell'ultima grande zona libera sulla riva destra riservata, vista la fase calante degli investimenti industriali nei porti, ad attività commerciali, cioè di transito, realizzando, con la collaborazione dei privati cui le aree sono state concesse, alcuni dei terminals più moderni oggi in esercizio (containers, altri carichi unitizzati, rinfuse, neobulk, ecc.).

In Belgio, come in Italia (ma non come nella Repubblica federale tedesca e in Olanda), vi è l'obbligo di impiegare lavoratori con un particolare *status* (iscritti a compagnie o corporazioni) nelle operazioni di carico e scarico. Questa normativa è però applicata in modo molto ragionevole (in relazione peraltro alla organizzazione privatistica delle attività operative); in pratica ogni *terminal* portuale impiega sempre gli stessi lavoratori creando così un rapporto strettamente integrato tra lavoratori e impianti.

Dalla tabella riportata in precedenza risulta che il numero dei lavoratori portuali ad Anversa si è ridotto in vent'anni del 35 per cento, mentre il traffico è aumentato del 134 per cento.

Tutti i porti che hanno saputo esprimere un grande sviluppo hanno conosciuto fenomeni analoghi (come risulta dalla medesima tabella), ma ad Anversa questo ha un particolare rilievo posto che il traffico petrolifero (che da una parte ha rappresentato per molti scali la voce di maggior sviluppo e dall'altra richiede pochissima manodopera) pesa sul totale per una quota modesta.

Perciò si può affermare che Anversa rappresenta forse il migliore esempio dei brillanti risultati che possono essere conseguiti attraverso il cosiddetto «modello portuale Nord-europeo» e il relatore confessa che non gli dispiacerebbe se potesse essere applicato, pur con i necessari adattamenti, anche in Italia.

6. Alcune considerazioni conclusive

Da tutto quanto è stato fin qui esposto e da altri elementi sui quali per brevità non si è ritenuto di riferire appare possibile formulare alcune considerazioni conclusive:

a) Il trasporto marittimo mondiale ha attraversato, a partire dal 1979, difficoltà gravissime in dipendenza soprattutto della depressione del mercato dei noli determinata prevalentemente dal perdurare della crisi del commercio internazionale in relazione al dilatarsi ed approfondirsi dei fenomeni recessivi in tutto il mondo: il rallentamento produttivo si è tradotto ovviamente in minor lavoro per la flotta, per i porti e per i cantieri; le prospettive del mercato sono andate però migliorando a partire dal 1983 dato che negli Stati Uniti, nel Giappone, nell'Europa Occidentale e in altre parti del mondo si è registrata una vera e propria ripresa economica e quindi un aumento del traffico portuale data l'interdipendenza esistente fra il sistema produttivo e quello marittimo.

b) Si è già detto che nel periodo del grande sviluppo economico degli anni '60 e '70 il traffico marittimo italiano è aumentato percentualmente della metà di quello internazionale e che nel successivo periodo di recessione ha registrato perdite molto maggiori rispetto agli altri; bisogna però anche aggiungere, in particolare, che nel ventennio 1960-1980, mentre in Italia ad un aumento del traffico commerciale del 25 per cento è corrisposto un incremento dei lavoratori portuali iscritti del 55 per cento, negli altri Paesi del Nord Europa invece si è verificato l'esatto contrario, come si è visto al precedente punto 5, perchè ad un aumento anche ragguardevole del traffico è corrisposta una diminuzione drastica del personale: tanto per citare un esempio, ad Amsterdam dove a fronte del traffico a + 65 per cento si ha il personale a - 56 per cento; è perciò evidente

che è molto più traumatico, rispetto agli altri Paesi, il ridimensionamento del personale in Italia in presenza di un traffico costante se non in calo.

- c) Non ci si deve illudere che in Italia, nonostante la ripresa economica, il traffico marittimo possa ritornare a livelli tali da nascondere le storture presenti nei porti, come è avvenuto nel passato, in quanto, come è stato detto in precedenza, si hanno indicazioni attendibili più su cambiamenti di struttura nei traffici marittimi piuttosto che di quantità. Occorre perciò un profondo ripensamento sia del complesso portuale italiano e sia all'interno di ciascun porto, tenuto anche conto che oggi l'utilizzo medio delle banchine italiane è il 40 per cento della capacità di traffico disponibile.
- d) L'incidenza del costo portuale sul costo globale del trasporto di una merce dall'origine alla destinazione è mediamente in Italia del 10 per cento, una delle più alte del mondo; si pone perciò il problema di adottare tutti i provvedimenti necessari per diminuire proprio questa incidenza (le altre incidenze fuori del porto sono in pratica uguali per tutti a parità di bandiera della nave e di mezzo stradale e ferroviario), atteso il fatto che l'Italia dipende dal mare per l'80 per cento delle importazioni e per il 65 per cento delle esportazioni.
- e) Su 144 località, 94 sono classificate «porti commerciali», ma sono 64 quelli nei quali esistono compagnie o gruppi portuali; si deve ancora rilevare che i finanziamenti del passato hanno riguardato 37 di questi 64 porti, oltre ad altre 6 località che non risultano classificate (Vasto, Termoli, Sibari, Sant'Eufemia Lametia, Maratea, Golfo Aranci). Non vi è dubbio che i porti nei quali si svolge traffico commerciale, o che comunque sono costretti ad impiegare la manodopera delle compagnie, sono troppi. Va perciò posto il problema di un diverso modo di concepire il porto; deve essere basato sulla tecnologia, sulla intermodalità o sulla specializzazione, in modo che le funzioni che in esso si svolgono diventino, nel loro complesso, un segmento del tragitto della merce dal luogo di origine al luogo di destinazione, strettamente connesso con i segmenti che lo prece-

dono e lo seguono. È evidente che questo comporta un drastico ridimensionamento nel numero dei porti o dei sistemi portuali che possono essere degnamente considerati importanti, cioè di «interesse nazionale», e nei quali quindi concentrare la maggior parte delle risorse per infrastrutture, sovrastrutture e collegamenti con l'entroterra. D'altro canto la Francia ha 5 porti importanti: Dunkerque, Le Havre, Nantes, Bordeaux e Marsiglia e la Germania Occidentale ne ha 3: Brema, Amburgo e Lubecca, attraverso i quali passa quasi tutto il traffico marittimo dei due Paesi. Per gli altri si aprono le prospettive per un più completo e proficuo utilizzo nel cabotaggio, nei servizi feeders, nella pesca, nel turismo e servizio passeggeri, nel diporto nautico. Di qui un intenso e corretto lavoro di programmazione portuale ai fini di una classificazione dei porti più aderente alle esigenze di questi tempi di trasformazione e di innovazione, programmazione che dovrà ovviamente rientrare nel «Piano generale dei trasporti» che, avendo le caratteristiche del «piano-processo», si realizza attraverso «progetti attuativi» di settore, fra i quali fondamentale è quello relativo ai porti.

f) Un fattore di crisi che si ripercuote anche sui porti è quello del crollo dei noli marittimi che ha colpito la flotta nazionale, sia pubblica che privata, aggravato dalla turbativa prodotta dalle flotte sotto «bandiera-ombra», come quelle della Liberia e di Panama, o sotto «bandiera di convenienza» come quella greca, ma anche della pratica del dumping da parte di alcuni Paesi, specie del COMECON, per cui i prezzi vengono artificiosamente calmierati verso il basso, riversando il deficit che ne consegue sui bilanci di quelle nazioni, ed esercitando così una concorrenza sleale ed accentuando la variazione a forbice fra costi crescenti e ricavi decrescenti o al massimo costanti. Sarà necessario che siano adottate le preannunciate misure di difesa della flotta italiana almeno per quanto riguarda il trattamento di reciprocità fra le diverse bandiere. Non sono però soltanto l'andamento negativo dell'economia mondiale registrato fino al 1983 e lo scatenarsi di comportamenti come quelli sopra indicati a penalizzare le navi italiane;

vi è anche un problema di costi: quando i costi italiani, soprattutto per il personale, sono superiori di un terzo rispetto al resto dell'Europa e persino agli Stati Uniti è evidente che l'armamento nazionale non può competere con le altre marinerie. Perciò negli ultimi dieci anni il disavanzo della bilancia dei noli, in cui sono comprese pure le spese portuali, è andato sempre crescendo, (per effetto anche, in verità, specie nel periodo più recente, del notevole apprezzamento del dollaro USA). Il saldo complessivo negativo è passato dai 111 miliardi del 1973 ai 717 miliardi del 1978, fino ai 1.370 miliardi del 1982, con un aumento di oltre 12 volte in dieci anni; nel 1981 si sono, per esempio, pagati 4.090 miliardi alla bandiera straniera con un aumento del 100 per cento rispetto al 1978 (2.050 miliardi), dato che la bandiera italiana trasporta solo il 23 per cento del traffico internazionale in Italia. (Non si sono reperiti dati più recenti).

g) Sugli investimenti portuali le diverse fonti consultate consentono di riferire notizie sufficientemente attendibili fino al 1982 e con valori monetari della spesa «storica» e non di quella rivalutata in relazione all'aumento dei costi di costruzione dall'epoca dell'investimento al 1985-86. Pur con questo limite piuttosto rilevante, possono essere di una qualche utilità i dati che seguono: la spesa storica per i porti italiani dal 1963 al 1982 è valutata in 3.502 miliardi di cui 1.580 a carico del Ministero dei lavori pubblici e 1.922 a carico della Cassa per il Mezzogiorno, suddiviso in 43 interventi, di cui 6 in località non ancora classificate porti (vedere precedente paragrafo e). Gli interventi del Ministero dei lavori pubblici hanno riguardato 26 porti, di cui 13 a Nord della linea Ancona-Civitavecchia per 948 miliardi e 13 a Sud di detta linea per 632 miliardi. Gli interventi della Cassa per il Mezzogiorno hanno riguardato 30 porti, ovviamente tutti ubicati a Sud della linea Ancona-Civitavecchia e compresi i 13 porti di cui in precedenza, per complessivi 1.922 miliardi come si è detto. Perciò per i 13 porti del Centro-Nord la spesa storica è stata di 948 miliardi e per i 30 del Mezzogiorno la spesa storica è stata di 2.554 miliardi. Sono stati interessati da finanziamenti dello Stato (anche se non vengono escluse altre fonti, per esempio CEE) i 43 porti che hanno svolto nel 1981, l'82,4 per cento del traffico complessivo italiano, pari a 292,6 milioni di tonnellate, mentre il rimanente 17,6 per cento è stato svolto dagli altri 21 porti statisticamente considerati per 56,4 milioni di tonnellate e da «altri porti» non meglio precisati per 9,3 milioni di tonnellate; cioè 64 porti più gli «altri» che svolgono un traffico complessivo di 355,3 milioni di tonnellate. Il confronto fra Centro-Nord e Mezzogiorno in materia di traffico e di investimenti nei 43 porti considerati può riassumersi nel modo seguente:

	Porti	Traffico	1981	Investimenti 1963-82			
AREE	N.	Tonn. (milioni)	%	Lire (miliardi)	%		
Centro-Nord	13	174	59	948	27		
Mezzogiorno	30	119	41	2.554	73		
Sommano	43	293	100	3.502	100		

del Mezzogiorno presi in esame, di fronte a tà di questi porti nel prossimo futuro a 143 un traffico nel 1981 di 46 milioni di tonnellate di merci secche, si hanno investimenti e più lunga scadenza, secondo le esigenze proprogetti in corso di attuazione (o di recente spettate, per 225 milioni di tonnellate, sem-

Secondo le fonti consultate, nei 30 porti portati a compimento) per portare la capacimilioni di tonnellate-anno e programmi a

pre escluso il petrolio; vale a dire il 500 per cento del traffico del 1981. Anche escludendo questi programmi, gli investimenti ed i progetti in atto consentono un traffico triplo rispetto a quello attuale. Ogni commento appare superfluo. Si deve solo esprimere il rammarico che la politica di interventi nel settore portuale nel Mezzogiorno, salvo alcuni casi limitati come per esempio quello di Taranto, non ha dato un consistente contributo allo sviluppo delle regioni nelle quali sono stati effettuati gli interventi, tanto che per una certa parte si sono risolti in una gigantesca distruzione di denaro e, talora, di risorse agricole ed ambientali; distruzione in verità abbastanza equamente distribuita sul territorio meridionale. Si deve inoltre ribadire quanto si è detto in precedenza (paragrafo e) sulla necessità che in futuro le risorse siano prevalentemente concentrate nei porti di «interesse nazionale».

- h) I servizi nei porti resi dallo Stato: capitanerie, polizia, dogana, antincendi, fari, radar, ferrovie, potrebbero funzionare meglio se si potesse raggiungere un maggiore coordinamento delle rispettive funzioni, se il personale fosse in numero sufficiente e, soprattutto, se gli orari di lavoro fossero compatibili con le necessità della merce e della nave e sincronizzabili con quelli della manodopera portuale.
- i) Sulle gestioni e sul lavoro portuale e sul salario garantito si è riferito ai precedenti punti 3 e 4 e non sembra necessario aggiungere altro per illustrare la situazione della portualità italiana, nel suo complesso, a causa — si ripete — dei nemici dei porti: «il parassitismo, il corporativismo, l'inefficienza, la disorganizzazione, la conflittualità esasperata, l'assenteismo, l'intermediazione non concorrenziale, la rendita di posizione, la pratica dello sfruttamento dei lavoratori non protetti, le tariffe occulte (dette anche tangenti, mance, pedaggi, ecc.) e chi più ne ha più ne metta»; è da chiedersi se sia da includere anche la mafia.
- 1) Va sottolineato il fatto che oltre il 30 per cento del traffico portuale italiano è determinato dalla navigazione di cabotaggio: nel periodo 1972-1984 è stato mediamente di

circa costituito da petrolio), con un minimo nel 1975 di 92,4 milioni di tonnellate ed un massimo nel 1979 di 111,7 milioni di tonnellate.

La navigazione di cabotaggio è naturalmente la metà del traffico portuale da essa prodotto (perchè la stessa merce viene conteggiata due volte, una nel porto di imbarco ed un'altra in quello di sbarco, sempre in Italia) e perciò si può calcolare che si sia assestata intorno ai 50 milioni di tonnellate all'anno, mentre in Germania e in Francia il cabotaggio è assai più modesto e in Olanda e in Belgio è addirittura inesistente; viceversa in Gran Bretagna il cabotaggio supera addirittura i 100 milioni di tonnellate annue.

Come si è detto in precedenza, i mari che circondano la penisola italiana e le isole britanniche funzionano come dei grandi canali che consentono un tipo di collegamento da porto a porto lungo le coste (e quindi con i loro hinterlands) che può oggettivamente paragonarsi alla navigazione interna degli altri paesi citati, tanto che se quest'ultima si somma alla navigazione di cabotaggio si realizza anche per l'Italia e la Gran Bretagna un rapporto con gli altri modi di trasporto (per esempio, la ferrovia) molto più equilibrato.

Per quanto riguarda in particolare l'Italia si osserva che la rete idroviaria principale atta al transito di natanti commerciali da 1.350 tonnellate e oltre di portata utile, è ubicata lungo la direttrice Milano-Venezia-Trieste (fiume Po, laguna di Venezia, Litoranea Veneta e fiumi e canali connessi) per una estensione di oltre 1.000 chilometri; l'aspetto peculiare di questo complesso di vie navigabili interne è rappresentato dalla sua connessione, attraverso i porti di Venezia, Chioggia, Porto Levante, Porto Garibaldi, Porto Nogaro, Torviscosa, Monfalcone e Trieste, con il Mare Adriatico che va concepito come una specie di grande canale che realizza, attraverso il cabotaggio e la navigazione fluvio-marittima, il collegamento per via d'acqua del Nord del Paese con l'Italia meridionale e insulare e con tutti i porti del Mediterraneo.

Questa situazione, che non ha riscontro nel resto dell'Italia, pone con forza il problema 104 milioni di tonnellate (di cui la metà degli interventi occorrenti per rendere rapi-

de e scorrevoli le interconnessioni fra traffico marittimo (compreso quindi anche quello di cabotaggio) e traffico fluviale: investimenti nei porti e nelle idrovie, raccordi e collegamenti con gli *hinterlands*, sostegno alla flotta marittima, fluviale e fluvio-marittima, pratiche doganali, intermodalità, gestioni portuali e così via in un quadro quanto più plausibile di programmazione dei trasporti.

m) Molte altre sarebbero le questioni che giustificherebbero un richiamo particolare in questa sede, ma i problemi fin qui trattati sono probabilmente i più importanti per il settore portuale e perciò ad essi si è ritenuto di dedicare un certo spazio nella presente relazione. È però necessario, per completezza, almeno elencare, così come vengono, quelle questioni che, in una visione razionale della politica portuale italiana, devono comunque essere affrontati: «riordinamento del Ministero della marina mercantile», «ulteriore potenziamento nei mezzi e nel personale delle Capitanerie di porto», «demanio marittimo», «riforma delle tariffe», «piano generale dei trasporti, piano triennale per l'economia marittima e programmazione portuale», «cabotaggio, navigazione fluvio-marittima e navigazione interna», «disinguinamento nei porti», «procedure nella esecuzione delle opere marittime», «statistiche della marina mercantile: unificazione merceologica dei traffici, metodi di rilevazione delle merci movimentate, del personale impiegato, dei carichi unitizzati pieni e vuoti, dei carichi liquidi, dei carichi secchi, delle rinfuse, in colli, ecc.», «regolamentazione del diritto di sciopero», «precettazione automatica», «revisione dei piani regolatori portuali e pianificazione urbanistica del territorio», «piano di difesa delle coste», «revisione del Codice della navigazione» e così via.

Se ci dovessimo esprimere in termini medici si sarebbe tentati di formulare una «diagnosi infausta» sulla realtà portuale italiana dato che, quasi con rabbia, si è costretti a costatare che il Paese ha perso un'occasione storica nel periodo dello sviluppo economico per realizzare tutte le innovazioni necessarie per poter dire che i porti italiani potevano essere dichiarati a pieno titolo «porti europei», attuando senza traumi le terapie occorrenti; così non è stato ed allora è necessario, fin da questo momento, introdurre nel sistema quei correttivi, quelle riforme e quelle modificazioni che occorrono per non perdere l'autobus della ripresa economica che è ormai in marcia.

Sono prospettate da varie parti diverse terapie per guarire questo grande malato che è il porto italiano, alcune blande, alcune escogitate per egemonia politica, alcune radicali, altre infine basate sulla razionalizzazione al meglio dell'esistente.

Senza entrare nel merito delle soluzioni che in questi anni sono state elaborate da molte parti e pur nella convinzione del relatore che il modello dei porti del Nord Europa costituisca l'obiettivo da raggiungere nel medio periodo con gradualità, ma anche con decisione e con i necessari adattamenti alla realtà italiana, realismo vuole che nel frattempo si adottino tutti quei provvedimenti che possono ridare il massimo possibile di efficienza e competitività al sistema portuale italiano, puntando cioè, in una fase immediata, sulla razionalizzazione al meglio dell'esistente; e tutto questo può essere attuato avendo presenti le considerazioni che seguono.

Il problema da risolvere è quello di far produrre ai porti italiani i servizi che a loro vengono richiesti senza scaricare sulla collettività oneri che non è giusto scaricare, tenendo anche conto che tali servizi sono resi in regime di concorrenza non solo fra porti dello stesso paese, ma anche fra porti italiani e porti stranieri.

Il porto deve perciò funzionare in modo rapido, regolare, economico ed efficiente e questo dipende, come più volte è stato detto, dalle infrastrutture, dalle sovrastrutture, dall'organizzazione e dal lavoro portuale; cioè dal modo con cui il porto viene gestito.

Il problema perciò non va riguardato soltanto sotto il profilo giuridico-istituzionale (cioè dall'esterno): per esempio, se il porto debba essere gestito da un ente, se il lavoro portuale possa essere ancora effettuato dalle compagnie e via discorrendo.

Questo aspetto viene dopo.

Prima bisogna affermare un concetto fon-

damentale sul quale appare ormai acquisito l'universale consenso:

«Il porto è un momento di transito di un ciclo di trasporto di una merce da porta a porta» (vedi ordine del giorno presentato il 6 aprile 1983 alla 8ª Commissione del Senato dai senatori Benassi e Morandi).

«La funzione portuale diviene sempre più parte di un ciclo integrato del trasporto — marittimo, stradale, ferroviario, idroviario —, una vera e propria filiale del trasporto»; e, ancora: «Il trasporto marittimo è un anello di una catena che va dal domicilio di chi esporta e termina al domicilio di chi importa la merce» (F. D'Agnano: Relazione generale introduttiva al Convegno sull'economia marittimo-portuale della Federazione trasporti CGIL-CISL-UIL - Roma 7-8 aprile 1983).

Questo significa, per molti versi, assimilare la funzione portuale commerciale a quella a carattere industriale nel porto quando avviene in regime di «autonomia funzionale».

In questo caso infatti le operazioni riguardanti la nave e la merce fanno parte, come si è già avuto modo di dire, del ciclo produttivo dell'azienda industriale, tanto è vero che di norma le merci ed i materiali vengono movimentati con apparecchiature assai sofisticate, come d'altro canto sono quelle direttamente adibite alla produzione e come sono in definitiva le navi che effettuano il trasporto.

Cosa sono di diverso nella sostanza queste apparecchiature rispetto, ad esempio, alle attrezzature di un moderno terminal containers?

E allora è perfettamente giustificato il riconoscimento che anche per le merci di carattere commerciale in transito (sia con destinazione il magazzino sia l'entroterra e viceversa) le operazioni per la movimentazione fanno parte a loro volta di un ciclo che, pur coinvolgendo (oggi) più soggetti, salda strettamente la nave e il porto e, più in generale, il punto di origine della merce con il punto di destinazione.

È necessario quindi pensare a un tipo di 1977; la spesa organizzazione nel porto che sia al servizio venti negli ann della nave che ha tutto l'interesse ad essere così suddivisa:

sbrigata rapidamente perchè, essendo frutto di investimenti sempre più ingenti ed essendo dotata di tecnologie sempre più sofisticate, ha costi generali assai elevati, costi che non differiscono molto, sia che la nave sosti in porto o in rada sia che viaggi; d'altra parte l'organizzazione deve garantire il rapido inoltro della merce al luogo di destinazione, particolarmente quando si tratta di merce pregiata o comunque quando vi è la necessità della sua immediata utilizzazione.

Il disegno di legge n. 1977 di conversione del decreto-legge 3 ottobre 1986, n. 619, che è accompagnato dalla presente relazione, costituisce un primo passo, importante certo anche se ancora insufficiente, nel senso indicato.

7. I contenuti del decreto-legge

Il decreto-legge tocca quattro gruppi di questioni:

- Il primo gruppo (art. 1) riguarda quella che si potrebbe definire la «programmazione portuale» in relazione anche a quanto viene indicato nel Piano generale dei trasporti; prevede la creazione dei sistemi portuali, le modalità per la determinazione dei nuovi criteri per la classificazione dei porti e per la loro riorganizzazione.
- Il secondo gruppo (artt. 2-3-4-5-6-13-16) contempla gli interventi dello Stato per il risanamento delle gestioni finanziarie degli enti portuali di Genova, Venezia, Trieste e Savona attraverso il ripiano dei disavanzi di amministrazione al 31 dicembre 1985, l'erogazione di contributi nelle spese di gestione dell'esercizio 1986, il rimborso a carico dello Stato delle rate di ammortamento del 1987 e 1988 riguardanti i mutui contratti al 31 dicembre 1985 e, infine, il trasferimento a un fondo da istituirsi presso l'INPS dei compiti a suo tempo assunti dagli enti portuali di Genova e Trieste per l'erogazione di una pensione integrativa al personale in pensione e in servizio alla data del 31 marzo 1977; la spesa complessiva per questi interventi negli anni 1987-1988 è di 536,6 miliardi

Genova	200,6 mil.di pari a	l 37,4% (art. 2)
Venezia	73,0 mil.di pari a	l 13,6% (art. 2)
Trieste	53,0 mil.di pari a	l 9,9% (art. 2)
Savona	10,0 mil.di pari a	1,9% (art. 2)
Tutti i 4 porti	85,0 mil.di pari a	l 15,8% (art. 4)
Genova e Trieste	115,0 mil.di pari a	l 21,4% (art. 13)
Sommano	536,6 mil.di	100,0%

Vengono anche introdotte norme per impedire che in questi quattro porti possano riprodursi in futuro altri disavanzi.

— Il terzo gruppo (artt. 7-8-9-10-11-12) comprende alcune misure destinate a ridurre i costi portuali: la riduzione delle dotazioni organiche e la messa in cassa integrazione per i lavoratori degli enti e delle aziende portuali, delle compagnie e dei gruppi portuali, nonchè di altri soggetti minori, che vengono collocati fuori produzione; il prepensionamento per quanti hanno determinati requisiti (età superiore a 52 anni per gli uomini e 47 per le donne con almeno 15 anni di contribuzione oppure età inferiore a 52 anni con almeno 27 anni di contribuzione presso l'INPS o 20 anni presso la CPDEL) con una anzianità contributiva aumentata di un periodo massimo di 8 anni.

— Il quarto gruppo (artt. 14-15) si propone di introdurre elementi di razionalizzazione ed efficienza nella gestione e nel lavoro portuale attraverso la predeterminazione della composizione delle squadre minime e massime delle compagnie per talune aree merceologiche e, in questo ambito, la fissa-

zione della composizione numerica delle squadre, nonchè la conseguente riduzione delle tariffe compensative delle maestranze portuali.

Una disposizione particolare (art. 17) riguarda l'affidamento della gestione dell'aeroporto di Venezia, in atto assicurato dell'ente portuale veneziano, ad una società a partecipazione pubblica da istituire ad iniziativa del Ministero dei trasporti.

L'onere complessivo derivante dall'applicazione del decreto-legge è valutato in 965 miliardi di cui 24 miliardi nel 1986, 600 nel 1987 e 341 nel 1988, salvo l'onere negli anni successivi per la pensione integrativa degli enti portuali di Genova e Trieste (art. 13).

Al testo del decreto-legge la Commissione propone alcuni emendamenti ed integrazioni per una migliore comprensione del testo, una maggiore precisione nella formulazione di talune norme, un più accentuato grado di trasparenza e razionalizzazione di alcuni istituti.

Alla luce delle considerazioni generali in precedenza svolte, l'8^a Commissione ha dato mandato al relatore di sollecitare l'Assemblea ad approvare il disegno di legge di conversione, con gli emendamenti da essa accolti.

Gusso, relatore

PARERE DELLA 1° COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore Garibaldi)

15 ottobre 1986

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

all'articolo 1, comma 5, appare dubbia la previsione finale, in base alla quale si dispone la collocazione fuori ruolo dei funzionari dello Stato che rappresentino il Ministero della marina mercantile, potendosi ben ricorrere ad altri strumenti, ad esempio il comando (v. articolo 3 della legge 15 giugno 1984, n. 245);

agli articoli 5 e 16 va introdotta espressa disposizione, al fine di determinare un congruo termine per procedere alla ricostituzione degli organi decaduti o revocati;

all'articolo 17, comma 1, occorre far fronte agli oneri finanziari che possono derivare per gli enti locali in seguito alla costituzione della società per azioni ivi prevista; fermo restando il carattere maggioritario della partecipazione di regione, provincia e comune, sembra comunque opportuno non imporne la pariteticità.

PARERE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

(Estensore Noci)

15 ottobre 1986

La Commissione, esaminato il disegno di legge per quanto di propria competenza, a maggioranza, non si oppone al suo ulteriore corso.

La Commissione tuttavia fa osservare la opportunità di reintegrare gli accantonamenti di fondo globale utilizzati a copertura.

EMENDAMENTI PROPOSTI DALLA COMMISSIONE

AL TESTO DEL DECRETO-LEGGE

Art. 1.

Al comma 4, sostituire, in fine, le parole: « e delle categorie di settore » con le altre: « , delle categorie e delle organizzazioni sindacali di settore ».

Dopo il comma 5 aggiungere i seguenti commi:

« 5-bis. Il termine per la conclusione dei lavori della commissione di cui all'articolo 4 del decreto-legge 20 dicembre 1984, n. 859, convertito dalla legge 17 febbraio 1985, n. 20, incaricata di predisporre un progetto organico di riforma degli ordinamenti degli enti autonomi e delle aziende portuali nonchè di riassetto delle relative gestioni, è prorogato al 31 dicembre 1987.

5-ter. Per la finalità di cui al comma 5-ter nonchè per studi in materia di programmazione portuale è autorizzata, nel biennio 1986-1987, la spesa complessiva di lire 1.290 milioni sulla cui utilizzazione il Ministro della marina mercantile riferisce al Parlamento.

5-quater. All'onere derivante dall'applicazione del comma 5-ter, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'accantonamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1986-1988, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1986, all'uopo utilizzando la voce: « Norme in materia di programmazione portuale ».

5-quinquies. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio ».

Art. 4.

Dopo il comma 2, aggiungere il seguente:

« 2-bis. Ai rimborsi di cui al comma 1 del presente articolo nonchè ai contributi di cui

ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 2, si applica la disposizione di cui all'articolo 55, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597 ».

Art. 5.

Al comma 1, sopprimere la parola: « finanziari ».

Al comma 2, sopprimere la parola: « finanziari ».

Dopo il comma 3, aggiungere il seguente:

« 3-bis. Nel caso in cui l'ente portuale abbia una partecipazione azionaria di maggioranza in società operanti nell'ambito portuale, è tenuto a predisporre un bilancio consolidato. Qualora tale bilancio presenti un disavanzo di competenza, si applicano, al Presidente ed ai componenti degli organi di amministrazione dell'ente, le disposizioni di cui al comma 2 ».

Art. 7.

Dopo il comma 2, inserire il seguente:

« 2-bis. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano anche ai dipendenti del Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali ed ai controllori merci del porto di Venezia, sulla base di progetti di riorganizzazione che per l'anno 1987 saranno predisposti, nel termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, rispettivamente dal Fondo e dal Provveditorato al porto di Venezia. Il termine per l'adozione dei decreti ministeriali di cui al comma 1 decorre dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto ».

Al comma 3, sostituire le parole: « nei precedenti dodici mesi » con le altre: « nei dodici mesi antecedenti, rispettivamente, al 1º ottobre 1986 ed al 1º ottobre 1987 ».

Al comma 3, dopo le parole: « di cui al comma 1 », aggiungere le seguenti: « nonchè i dipendenti del Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali ».

Art. 8.

Al comma 1, aggiungere il seguente periodo: « Il trattamento di integrazione salariale per i lavoratori della compagnia del ramo industriale e della compagnia carenanti del porto di Genova, disposto dalla legge 13 agosto 1984, n. 469, e prorogato con la legge 8 gennaio 1986, n. 6, è ulteriormente prorogato al 31 dicembre 1986 ».

Art. 9.

Sostituire il comma 2 con il seguente:

« 2. La domanda di pensionamento deve essere presentata, a pena di decadenza, entro sessanta giorni dalla data del decreto di individuazione di cui all'articolo 7, da parte di coloro che, a quella stessa data, abbiano già maturato i requisiti di cui al comma 1. Coloro i quali matureranno i predetti requisiti entro il 31 dicembre 1988 potranno presentare la domanda fin dalla data del decreto di individuazione di cui all'articolo 7 e comunque, a pena di decadenza, entro sessanta giorni dal conseguimento dei requisiti stessi ».

Dopo il comma 8, aggiungere i seguenti:

« 8-bis. Qualora le domande di pensionamento anticipato presentate nel termine di cui al comma 2 risultino eccedenti rispetto ai progetti di riorganizzazione di cui all'articolo 7, il Ministro della marina mercantile individua, con proprio decreto, i lavoratori che debbano fruire del pensionamento anticipato seguendo i criteri della maggiore età, della maggiore anzianità contributiva e della data di presentazione delle domande da parte degli interessati.

8-ter. A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche ai dipendenti, in possesso dei requisiti di cui al comma 1, delle aziende industriali magazzini generali e silos nonchè delle imprese private di sbarco e di imbarco e delle ditte svolgenti le attività di agenzia marittima, di casa di spedizione, di provveditoria e approvvigionamento marittimo ed altre direttamente collegate al traffico portuale. Per la finalità di cui al presente comma le predette aziende, imprese e ditte predispongono appositi programmi. Gli oneri contributivi e contrattuali derivanti dalla applicazione del presente articolo sono a carico delle predette aziende, imprese e ditte.

8-quater. Possono accedere al pensionamento anticipato, alle condizioni del presente articolo, anche i dipendenti del Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali ».

Art. 11.

Al comma 1, sostituire le parole: « e dei gruppi portuali », con le altre: « dei gruppi portuali e del Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali ».

Art. 12.

Al comma 1, sostituire le parole: « e dei gruppi portuali », con le altre: « , dei gruppi portuali e del Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali ».

Art. 14.

Al comma 1 sostituire la parola: « pre-im-barcata » con l'altra: « pre-imbracata ».

Sostituire l'ultimo periodo del comma 1 ed il comma 2 con il seguente periodo:

« Nell'ambito dei limiti minimi e massimi individuati, l'autorità preposta alla discipli-

na del lavoro portuale, in deroga alle procedure previste dal codice della navigazione e dal relativo regolamento di esecuzione, entro quarantacinque giorni successivi all'emanazione del decreto del Ministro della marina mercantile, tenuto conto delle particolari situazioni strutturali di ciascun porto nonchè dei servizi da prestare, provvede a stabilire la composizione numerica delle squadre in relazione alla riduzione delle dotazioni organiche ai sensi dell'articolo 7 e conseguentemente opera la riduzione delle tariffe compensative delle prestazioni dei lavoratori portuali con decorrenza dal 1º gennaio 1987 ».

Dopo il comma 1, aggiungere il seguente:

« 1-bis. Il Ministro della marina mercantile, con la procedura di cui al comma 1, può provvedere alla modifica dei limiti minimi e massimi della composizione delle squadre al fine di adeguarli alle esigenze di efficienza del sistema portuale, di maggiore produttività ed economicità dei servizi nonchè alle nuove tecnologie di manipolazione delle merci nei porti ».

Sostituire il comma 3, con il seguente:

« 3. Nel caso di prestazioni dei lavoratori portuali per operazioni svolte all'interno di depositi e/o magazzini portuali e per la ricarica e la discarica da ed a piazzale, le nuove tariffe, a decorrere dal 1º gennaio 1987, non sono soggette all'applicazione dell'addizionale tariffaria di pertinenza del Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali prevista per il trattamento di mancato avvio al lavoro ».

Al comma 5, sostituire le parole: « del turno », con le altre: « dell'orario giornaliero ».

Dopo il comma 5, aggiungere il seguente:

« 5-bis. Entro il 30 giugno di ciascun anno, ai fini dell'equilibrio della gestione, il Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali provvede all'adeguamento delle addizionali delle tariffe compensative, ferma restando la procedura prevista dall'articolo 8 della legge 13 agosto 1984, n. 469 ».

Dopo l'articolo 16, inserire i seguenti:

Art. 16-bis.

« 1. A modifica dell'articolo 27 della legge 14 novembre 1961, n. 1268, e dell'articolo 1 della legge 20 dicembre 1967, n. 1251, la durata dell'Ente autonomo del porto di Palermo e del Consorzio autonomo del porto di Genova è prorogata al 31 dicembre 2020 ».

Art. 16-ter.

« 1. Gli stanziamenti relativi agli interventi per la costruzione o sistemazione dei porti devono essere utilizzati secondo i criteri, le modalità e le procedure della legge 6 agosto 1974, n. 366 ».

Art. 16-quater.

- « 1. I componenti degli organi delle compagnie portuali di cui agli articoli 173, 177 e 180 del Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione (navigazione marittima), durano in carica cinque anni.
- 2. I componenti dei predetti organi, in carica alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, non decadono qualora raggiungano l'età prevista per il pensionamento nel corso del quinquennio ».

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È convertito in legge il decreto-legge 3 ottobre 1986, n. 619, recante misure urgenti per il risanamento delle gestioni dei porti e per l'avvio della riforma degli ordinamenti portuali.

Art. 2.

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

DECRETO-LEGGE

Decreto-legge 3 ottobre 1986, n. 619, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 231 del 4 ottobre 1986 (*).

Misure urgenti per il risanamento delle gestioni dei porti e per l'avvio della riforma degli ordinamenti portuali

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di adottare immediate misure per il risanamento della gestione dei porti e per l'avvio della riforma degli ordinamenti portuali;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 25 settembre 1986;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro della marina mercantile, di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale, del bilancio e della programmazione economica e del tesoro;

EMANA

il seguente decreto:

Art. 1.

- 1. Al fine di consentire l'integrazione dei porti con le altre modalità di trasporto, il loro assetto complessivo è riorganizzato tenendo conto delle indicazioni sui sistemi portuali contenute nel Piano generale dei trasporti, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 10 aprile 1986, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 111 del 15 maggio 1986.
- 2. L'appartenenza di ciascun porto al proprio sistema deriva dalla sua collocazione geografica rispetto all'ambito circoscrizionale dei vari sistemi portuali. Gli ambiti circoscrizionali dei sistemi portuali sono definiti, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, su proposta del Ministro della marina mercantile, dal Comitato dei Ministri di cui all'articolo 34, comma 3, della legge 28 febbraio 1986, n. 41. Le relative determinazioni sono adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.
- 3. Con apposita legge sono determinati nuovi criteri per la classificazione dei porti, in sostituzione di quelli contenuti nel regio decreto 2 aprile 1885, n. 3095. La determinazione dei nuovi criteri terrà conto della vocazione dei singoli porti nell'ambito dei relativi sistemi.
- 4. Per avviare a realizzazione le indicazioni del Piano generale dei trasporti in materia di riorganizzazione dei porti, con decreto del Ministro

^(*) V. inoltre il successivo Avviso di rettifica pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 237 dell'11 ottobre 1986.

della marina mercantile di concerto con i Ministri dei lavori pubblici e dei trasporti, sentito il Comitato dei Ministri di cui all'articolo 2 della legge 15 giugno 1984, n. 245, prorogato fino alla istituzione del CIPET ai sensi del comma 3 dell'articolo 34 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, è istituito per ciascun sistema portuale un comitato con il compito di studiare e proporre le linee programmatiche per l'organizzazione e lo sviluppo delle infrastrutture dei singoli sistemi. I comitati sono composti da un numero massimo di diciotto membri, nominati fra esponenti degli scali marittimi di interesse nazionale insistenti sul litorale compreso nel sistema, delle regioni, ancorchè prive di litorali interessati al sistema, degli enti e delle categorie di settore.

5. La composizione della segreteria tecnica prevista dal comma 3 dell'articolo 34 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, che svolge il coordinamento dei comitati di cui al comma 4, ai fini dell'attuazione dei compiti connessi all'applicazione del presente articolo è integrata da cinque rappresentati nominati dal Ministro della marina mercantile. Nel caso in cui tali rappresentanti siano funzionari dell'Amministrazione dello Stato, gli stessi sono collocati in posizione di fuori ruolo.

Art. 2.

- 1. Sono ripianati a carico dello Stato i disavanzi di amministrazione al 31 dicembre 1985 degli enti portuali di Genova, Venezia, Trieste e Savona negli importi valutati, rispettivamente, in lire 124.600 milioni, lire 29.900 milioni, lire 29.300 milioni e lire 4.500 milioni.
- 2. In relazione alle particolari situazioni finanziarie dei medesimi enti portuali di Genova, Venezia, Trieste e Savona, lo Stato concorre nelle spese di gestione dell'esercizio 1986 con contributi straordinari nella misura, rispettivamente, di lire 13.000 milioni, lire 6.500 milioni, lire 3.500 milioni e lire 1.000 milioni. Le predette somme sono iscritte in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero della marina mercantile per l'anno 1986.
- 3. Per fronteggiare le ulteriori occorrenze degli enti di cui al comma 2 relativamente alle spese di gestione dell'esercizio 1986, lo Stato concorre nella misura, rispettivamente, di lire 62.400 milioni, di lire 36.600 milioni, di lire 20.200 milioni e di lire 4.500 milioni.
- 4. A titolo di acconto sugli interventi di cui ai commi 1 e 3 sono autorizzate, a favore degli stessi enti portuali di Genova, Venezia, Trieste e Savona, anticipazioni da parte dei loro tesorieri o di altri istituti di credito negli importi, rispettivamente, di lire 87.000 milioni, lire 29.500 milioni, lire 22.500 milioni e lire 4.000 milioni.
- 5. Le ulteriori anticipazioni a saldo sono autorizzate con decreto del Ministro della marina mercantile, di concerto con il Ministro del tesoro, sulla base dei disavanzi di amministrazione al 31 dicembre 1985 degli enti portuali indicati al comma 1 risultanti dai relativi conti consuntivi, deliberati dai competenti organi di amministrazione e certificati dai rispettivi collegi dei revisori.

Art. 3.

1. Le anticipazioni di cui all'articolo 2, comma 4, sono assunte a carico dello Stato mediante rilascio agli istituti di credito interessati di

titoli di Stato aventi valuta 1º febbraio 1987 e tasso d'interesse allineato a quello vigente sul mercato alla stessa data.

- 2. Le anticipazioni a saldo di cui all'articolo 2, comma 5, sono assunte a carico dello Stato con le medesime modalità indicate al comma 1, fermo restando che la valuta dei titoli da emettere decorre dal primo giorno del mese successivo a quello della data del decreto di cui all'articolo 2, comma 5.
- 3. A tal fine il Ministro del tesoro è autorizzato ad emettere titoli di Stato, le cui caratteristiche sono stabilite dal Ministro stesso con propri decreti, ed a versare alle entrate del bilancio dello Stato il ricavato netto dei titoli emessi con imputazione della relativa spesa ad apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1987. Il relativo onere nel biennio 1987-1988 è valutato in lire 312 miliardi nell'anno 1987 e in lire 34 miliardi nell'anno 1988.

Art. 4.

- 1. Le rate di ammortamento relative agli anni 1987 e 1988 riguardanti i mutui già contratti al 31 dicembre 1985 dagli enti portuali di Genova, Venezia, Trieste e Savona sono rimborsate dallo Stato agli stessi enti portuali sulla base delle quietanze dei pagamenti a tal fine effettuati. Detti rimborsi sono al netto dei contributi statali attribuiti ai medesimi enti portuali ai sensi dell'articolo 3, comma (6), del decreto-legge 6 aprile 1983, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1983, n. 230, e successive modificazioni ed integrazioni.
- 2. Le somme occorrenti, valutate in lire 40 miliardi per l'anno 1987 e in lire 45 miliardi per l'anno 1988, sono iscritte in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del tesoro relativo ai medesimi anni finanziari.

Art. 5.

- 1. I bilanci di previsione ed i conti consuntivi di ciascuno degli enti di cui all'articolo 4 non devono presentare, a decorrere dall'esercizio 1986, disavanzi finanziari di competenza. Gli eventuali disavanzi accertati al 31 dicembre 1986 devono essere ripianati a carico del bilancio per il 1987. Detti enti devono a tal fine deliberare le necessarie variazioni al bilancio di previsione per il 1987.
- 2. Il presidente ed i componenti degli organi di amministrazione degli enti portuali di Genova, Venezia, Trieste e Savona, per i quali i bilanci di previsione od i conti consuntivi dall'esercizio 1987 presentino disavanzi finanziari di competenza, decadono a tutti gli effetti di legge. Il Ministro della marina mercantile nomina un commissario entro trenta giorni dalla scadenza del termine previsto per la trasmissione dei predetti documenti contabili all'amministrazione vigilante.
- 3. Il presidente e i componenti non di diritto degli organi di amministrazione decaduti non possono ricoprire cariche in seno agli enti portuali per il quinquennio successivo.

Art. 6.

1. Le deliberazioni adottate dai competenti organi degli enti e delle aziende portuali in materia di bilancio di previsione, di variazioni di

bilancio, di conti consuntivi, di mutui e di partecipazioni azionarie sono soggette ad approvazione del Ministro della marina mercantile, di concerto con il Ministro del tesoro. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto non si applicano le disposizioni che disciplinano in modo diverso l'approvazione dei predetti atti.

- 2. Le deliberazioni di cui al comma 1 devono essere inviate, entro dieci giorni dalla data della loro adozione, ai Ministeri della marina mercantile e del tesoro, accompagnate da una relazione del collegio dei revisori dei conti, e diventano esecutive ove, nel termine di 60 giorni dal ricevimento, non ne sia stata negata l'approvazione con atto motivato.
- 3. Qualora il bilancio di previsione non sia approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente, il Ministro della marina mercantile può autorizzare l'esercizio provvisorio del bilancio deliberato per un periodo non superiore a quattro mesi.

Art. 7.

- 1. Al fine di adeguare la dotazione organica dei porti alle effettive necessità dei traffici anche in relazione alle innovazioni organizzative e tecnologiche nonchè ai compiti istituzionali, amministrativi e operativi, il Ministro della marina mercantile, di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale e del tesoro, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sentiti gli enti e le aziende portuali, le compagnie e i gruppi portuali, ivi comprese le compagnie ramo industriale e carenanti del porto di Genova, le organizzazioni sindacali a carattere nazionale maggiormente rappresentative dei lavoratori e le rappresentanze degli utenti portuali, determina con proprio decreto, per l'anno 1987, le nuove dotazioni organiche del personale degli enti e delle aziende portuali, nonchè dei lavoratori e dei dipendenti delle compagnie e dei gruppi portuali, suddivise per categorie e qualifiche professionali. Per l'anno 1988 detta determinazione è effettuata entro il 31 dicembre 1987 con le procedure di cui al presente comma.
- 2. Per la determinazione delle dotazioni organiche degli enti e delle aziende portuali, nonchè delle compagnie ramo industriale e carenanti del porto di Genova, si tiene conto anche dei progetti di riorganizzazione che gli enti e le aziende portuali interessati sono tenuti a predisporre entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Con il decreto di cui al comma 1 sono individuati i lavoratori da collocare fuori produzione.
- 3. Le nuove dotazioni organiche delle compagnie e dei gruppi portuali sono fissate, per ciascuno degli anni 1987 e 1988, sulla base del numero delle giornate di lavoro prestate nei precedenti dodici mesi ed in misura tale da ottenere una media mensile di impiego per lavoratore non inferiore a 14 giornate per l'anno 1987 ed a 16 giornate per l'anno 1988. I lavoratori eccedenti sono posti fuori produzione nella misura di 4.000 unità per l'anno 1987 e di 5.000 complessivamente per l'anno 1988 e non sono soggetti all'obbligo della presenza in porto. Nelle 4.000 e 5.000 unità sono compresi i dipendenti delle compagnie e dei gruppi portuali di cui al comma 1. La riduzione degli organici dei dipendenti delle compagnie e dei gruppi portuali è disposta sulla base dei programmi formulati dalle autorità preposte alla disciplina del lavoro portuale, con la procedura di cui al comma 2.

- 4. Il Ministro della marina mercantile, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori, le rappresentanze degli utenti e gli enti interessati e tenuto conto degli accordi sindacali esistenti, predispone un piano di fusione delle compagnie portuali operanti in porti viciniori, nonchè un piano di mobilità temporanea da porto a porto.
- 5. Le deliberazioni degli enti e delle aziende portuali in materia di dotazioni organiche del personale, modificative di quelle determinate ai sensi del comma 1, non diventano esecutive se non siano espressamente approvate dal Ministro della marina mercantile, di concerto con i Ministri del tesoro e del lavoro e della previdenza sociale. Le dotazioni organiche del personale degli enti e delle aziende portuali, nonchè quelle dei dipendenti delle compagnie e dei gruppi portuali rideterminate ai sensi del comma 1, non possono essere, comunque, modificate in aumento prima del 31 dicembre 1988.

Art. 8.

- 1. Ai lavoratori posti fuori produzione, ai sensi dell'articolo 7, è corrisposta, con effetto dal 1º gennaio 1987 e per la durata della sospensione, una indennità pari all'importo di trattamento massimo straordinario di integrazione salariale previsto dalle vigenti disposizioni.
- 2. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale adotta i conseguenti provvedimenti di concessione del trattamento di cui al comma 1 per periodi, complessivamente, non superiori a ventiquattro mesi.
- 3. Alla corresponsione dell'indennità di cui al comma 1 al lavoratore interessato provvede direttamente l'Istituto nazionale della previdenza sociale attraverso la separata contabilità degli interventi straordinari, istituita in seno alla gestione ordinaria della Cassa integrazione guadagni per gli operai dell'industria.
- 4. I periodi di sospensione per i quali è corrisposta la indennità di cui al comma 1 sono riconosciuti utili d'ufficio per il conseguimento del diritto alla pensione per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti e per la determinazione della relativa misura. Per detti periodi l'accredito contributivo è calcolato sulla base della retribuzione cui è riferita l'indennità per i dipendenti degli enti portuali. Per le compagnie e gruppi portuali l'accredito è calcolato sulla base dei salari medi contrattuali fissati per la giornata retributiva ai fini del pagamento dei salari differiti.
- 5. Le somme occorrenti alla copertura della contribuzione di cui al comma 4 sono versate dalla Cassa integrazione guadagni per gli operai dell'industria separata contabilità degli interventi straordinari, alle gestioni assicurative rispettivamente competenti secondo le modalità fissate con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica.
- 6. Per quanto non espressamente previsto, alla indennità di cui al presente articolo si applicano, ove compatibili, le disposizioni della legge 5 novembre 1968, n. 1115, e successive modificazioni ed integrazioni.
- 7. Gli oneri sostenuti per l'erogazione della indennità e per gli accrediti di cui al presente articolo sono posti a carico dello Stato e rimborsati annualmente alla Cassa integrazione guadagni per gli operai dell'industria separata contabilià degli interventi straordinari.

8. In relazione alle operazioni di cui al presente articolo, sono disposti dal Ministro del tesoro a favore dell'INPS, a rimborso delle somme dallo stesso erogate, contributi nella misura di lire 59 miliardi per l'anno 1987 e di lire 21 miliardi per l'anno 1988.

Art. 9.

- 1. Con effetto dal 1º gennaio 1987 e fino al 31 dicembre 1988, agli appartenenti alle categorie e qualifiche per le quali sono accertate eccedenze ai sensi dell'articolo 7 è data facoltà di presentare domanda irrevocabile di pensionamento anticipato qualora siano in possesso dei seguenti requisiti:
- a) età superiore a 52 anni per gli uomini e 47 per le donne, con almeno 15 anni di contribuzione effettiva;
- b) età inferiore a 52 anni, con almeno 27 anni di contribuzione effettiva assicurativa all'INPS o presso altre forme previdenziali ed assicurative sostitutive o con almeno 20 anni di contribuzione assicurativa se iscritti alla Cassa di previdenza dipendenti enti locali e presso le previdenze locali previste dai regolamenti degli enti portuali. Per i lavoratori marittimi si applicano ai fini del computo della predetta anzianità contributiva le disposizioni del titolo III della legge 26 luglio 1984, n. 413.
- 2. La domanda di pensionamento deve essere presentata, a pena di decadenza, entro sessanta giorni dalla data del decreto di individuazione di cui all'articolo 7 o dalla data di conseguimento dei requisiti di cui al comma 1, se posteriore.
- 3. L'accoglimento della domanda comporta la risoluzione del rapporto di lavoro e dà luogo ad un trattamento di pensione liquidato sulla base dell'anzianità contributiva aumentata di un periodo massimo di otto anni e, comunque, non superiore alla differenza tra la data di risoluzione del rapporto o di cancellazione dai ruoli e quella di raggiungimento del limite di età valido per la cessazione dal servizio, ovvero dei quaranta anni di contribuzione previdenziale. Per i lavoratori titolari di pensione di invalidità a carico dell'INPS, per i quali sussistono i requisiti di cui al comma 1, l'accoglimento della domanda comporta la corresponsione di un supplemento di pensione commisurato alle mensilità mancanti al raggiungimento della normale età pensionabile, ovvero al conseguimento dei quaranta anni di contribuzione previdenziale, e liquidato secondo le norme vigenti.
- 4. Nei confronti del personale iscritto alla CPDEL l'aumento di cui al comma 3 va computato anche sui trattamenti provvisori di cui all'articolo 30 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1983, n. 131. Ai fini del trattamento medesimo non si applicano l'articolo 10 del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1983, n. 79, e l'articolo 10 del decreto-legge 28 febbraio 1986, n. 49, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 1986, n. 120.
- 5. La pensione di cui al presente articolo è incompatibile con le prestazioni a carico dell'assicurazione contro la disoccupazione e ad essa si applicano, agli effetti del cumulo con la retribuzione, le norme relative alla pensione di anzianità previste per i rispettivi ordinamenti previdenziali.
- 6. I titolari delle pensioni liquidate ai sensi del presente articolo non possono essere assunti in un impiego di qualsiasi natura o avere incarichi

alle dipendenze dello Stato, degli enti pubblici anche economici, delle compagnie e dei gruppi portuali, di società a partecipazione pubblica, di enti che usufruiscono del contributo ordinario dello Stato e siano sottoposti al controllo della Corte dei conti a norma dell'articolo 100 della Costituzione e delle società e consorzi cui gli enti partecipino ai sensi dell'articolo 3, comma (16.4), del decreto-legge 6 aprile 1983, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1983, n. 230.

- 7. I contributi assicurativi per l'aumento dell'anzianità contributiva e l'ammontare relativo ai ratei di pensione anticipatamente corrisposta fino al raggiungimento della normale età per il pensionamento di vecchiaia, ovvero per un periodo non inferiore agli anni di abbuono attribuiti ai sensi del comma 3, sono posti a carico dello Stato. Le relative somme sono iscritte in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del tesoro a decorrere dall'anno 1987. Gli importi sono valutati in lire 75 miliardi per il 1987 ed in lire 151 miliardi per l'anno 1988.
- 8. L'aumento dell'anzianità contributiva di cui al presente articolo non è cumulabile con provvidenze previste allo stesso titolo dai regolamenti per i dipendenti degli enti portuali e delle aziende portuali, mentre è considerata anzianità utile ai soli fini della eventuale maturazione del diritto al percepimento di pensione integrativa prevista dai predetti regolamenti.

Art. 10.

1. Per far fronte ai maggiori oneri accertati in sede di concessione delle agevolazioni per l'incentivazione dell'esodo dei lavoratori indicati all'articolo 2 del decreto-legge 6 aprile 1983, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1983, n. 230, e successive modificazioni e integrazioni, l'autorizzazione di spesa di lire 70.500 milioni prevista al comma 6 del medesimo articolo 2 è elevata di lire 41.000 milioni da iscrivere nello stato di previsione del Ministero della marina mercantile per l'anno 1987.

Art. 11.

- 1. Il Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali è autorizzato, con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro della marina mercantile, a stipulare mutui, con garanzia dello Stato, con istituti di credito di diritto pubblico e di interesse nazionale, per un importo non superiore a lire 300 miliardi e per un periodo non superiore a dieci anni, per la copertura finanziaria degli oneri connessi agli interventi previsti dalle vigenti disposizioni per il pagamento del trattamento di fine rapporto ai lavoratori portuali ed ai dipendenti delle compagnie e dei gruppi portuali di cui all'articolo 9.
- 2. Con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro della marina mercantile, è concesso al Fondo di cui al comma 1 un contributo annuo, per l'intera durata del mutuo, pari al 10 per cento della somma mutuata. A detto contributo si applica la disposizione di cui all'articolo 55, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 28 settembre 1973, n. 597.
- 3. Per il pagamento del contributo di cui al comma 2 sono autorizzati limiti di impegno decennali di lire 18 miliardi per l'anno 1987 e di lire 12 miliardi per l'anno 1988.

Art. 12.

- 1. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 1988, per i dipendenti degli enti, delle aziende, delle compagnie e dei gruppi portuali di cui all'articolo 7 non trova applicazione l'articolo 6 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 791, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 54.
- 2. È abrogato il comma (11) dell'articolo 3 del decreto-legge 6 aprile 1983, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1983, n. 230.

Art. 13

- 1. A decorrere dal 1º gennaio 1987 l'INPS subentra al Consorzio autonomo del porto di Genova ed all'Ente autonomo del porto di Trieste nei compiti relativi all'erogazione dei trattamenti previdenziali rispettivamente previsti dalle norme transitorie sul trattamento di pensione del personale consortile in pensione ed in servizio alla data del 31 marzo 1977, approvate con decreto del Ministro della marina mercantile in data 1º marzo 1978, e successive variazioni, e del personale dell'Ente autonomo del porto di Trieste in servizio ed in pensione alla data del 1º gennaio 1978, di cui agli articoli 91 e seguenti del vigente regolamento del personale.
- 2. Per le finalità di cui al comma 1 e con la stessa decorrenza ivi prevista, è istituito presso l'INPS un Fondo di previdenza alimentato:
- a) da un contributo dovuto dai datori di lavoro, per i lavoratori destinatari dei trattamenti previsti dal presente articolo, nella misura dell'8 per cento sulla retribuzione globale mensile;
- b) da un contributo annuale a carico dello Stato in relazione agli squilibri gestionali. Le relative somme sono iscritte in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del tesoro a decorrere dall'anno 1987 e fino ad esaurimento delle prestazioni di cui al comma 1.
- 3. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabilite con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri della marina mercantile, del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, le modalità per la costituzione ed il funzionamento di un comitato speciale per la gestione del Fondo di cui al presente articolo, presieduto dal presidente dell'INPS e composto da quattro rappresentanti dei lavoratori dei porti di Genova e Trieste, da due rappresentanti dei datori di lavoro, rispettivamente designati dal Consorzio autonomo del porto di Genova e dall'Ente autonomo del porto di Trieste, nonchè da un rappresentante del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, uno del Ministero del tesoro ed uno del Ministero del bilancio e della programmazione economica. Al comitato sono attribuiti i seguenti compiti:
- a) predisporre i bilanci annuali preventivo e consuntivo della gestione del Fondo;
- b) esercitare la vigilanza sul versamento dei contributi assicurativi individuali dovuti al Fondo;
- c) decidere sui ricorsi riguardanti le prestazioni ed i contributi in applicazione del presente articolo;

- d) dare parere sulle questioni che, comunque, possano sorgere nell'applicazione delle norme relative al Fondo.
- 4. Gli importi relativi al contributo di cui alla lettera *b*) del comma 2 sono valutati in lire 55 miliardi per l'anno 1987 ed in lire 60 miliardi per l'anno 1988.

007/DL-1977-d

Art. 14.

- 1. Al fine di favorire il conseguimento di una maggiore efficienza del sistema portuale e di una maggiore produttività ed economicità dei servizi, in relazione a quanto previsto dai provvedimenti di cui all'articolo 7, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro della marina mercantile, con proprio decreto, adottato di concerto con i Ministri del tesoro e del lavoro e della previdenza sociale, sentite l'Associazione nazionale dei porti, le rappresentanze degli utenti portuali e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, determina la composizione delle squadre minime e massime, a livello nazionale, per le seguenti aree merceologiche: traghetti, ro-ro, portacontenitori, rinfuse, saccheria, nastri automatizzati per lo sbarco frutta, merce palettizzata e/o pre-imbarcata. Nell'ambito dei limiti minimi e massimi individuati, l'autorità preposta alla disciplina del lavoro portuale, tenuto conto delle particolari situazioni strutturali di ciascun porto, nonchè della esigenza dei servizi da prestare, stabilisce le relative squadre.
- 2. Qualora nel termine indicato nel comma 1 non venga emanato il relativo decreto, l'autorità preposta alla disciplina del lavoro portuale, in deroga alle procedure previste dal codice della navigazione e relativo regolamento, entro i successivi trenta giorni deve operare una riduzione delle tariffe compensative delle maestranze portuali mediante una riduzione della composizione numerica delle squadre, a parità di resa, in relazione alla riduzione delle dotazioni organiche definite secondo l'articolo 7.
- 3. Le tariffe per le prestazioni delle maestranze portuali per operazioni svolte all'interno di depositi e/o magazzini portuali e per la ricarica e la discarica da ed a piazzale non sono soggette all'applicazione dell'addizionale tariffaria di pertinenza del Fondo gestione e istituti contrattuali lavoratori portuali, prevista per il trattamento di mancato avvio al lavoro.
- 4. L'avviamento dei lavoratori per l'esecuzione delle operazioni portuali è effettuato, da parte delle compagnie e dei gruppi, per singoli turni o per periodi predeterminati sulla base delle richieste degli enti o imprese che eserciscono le operazioni stesse.
- 5. I lavoratori avviati sono tenuti a prestare la loro attività lavorativa per tutta la durata del turno e possono essere impiegati, in tutto ed in parte, per operazioni, su navi, calate o piazzali anche diversi da quelli per quali è stata fatta la chiamata.

Art. 15.

1. Il trattamento normativo ed economico dei dipendenti degli enti e delle aziende portuali, per la parte non regolata da disposizioni legislative, è disciplinato sulla base di accordi sindacali a livello nazionale di durata triennale.

- 2. Alle trattative tra le delegazioni degli enti e delle aziende e quelle delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale e dei lavoratori dipendenti partecipano i rappresentanti dei Ministeri della marina mercantile, del tesoro, del lavoro e della previdenza sociale, del bilancio e della programmazione economica, nonchè i rappresentanti a livello nazionale delle categorie degli utenti portuali.
- 3. Le eventuali richieste di trattamenti economici superiori ai minimi stabiliti dal contratto collettivo di lavoro dei dirigenti industriali da parte dei dirigenti degli enti portuali inquadrati in tale categoria sono sottoposte alle procedure di cui al comma 2.

Art. 16.

- 1. Qualora si riscontrino irregolarità o deficienze tali da compromettere il normale funzionamento di un ente o di un'azienda portuale ovvero l'equilibrio finanziario della relativa gestione, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della marina mercantile, può essere disposta la revoca del mandato del presidente e lo scioglimento degli organi di amministrazione dell'ente o dell'azienda medesima.
- 2. Con lo stesso decreto è nominato un amministratore straordinario, al quale competono, fino alla ricomposizione degli organi ordinari, i poteri del presidente e degli organi di amministrazione disciolti.

Art. 17.

- 1. Con decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro del tesoro, sentito il Consiglio superiore dell'aviazione civile, l'esercizio dell'aeroporto di Venezia-Tessera è affidato in concessione per la durata di 30 anni ad una apposita società per azioni con partecipazione paritetica e complessivamente maggioritaria della regione Veneto, della provincia di Venezia e del comune di Venezia, la cui costituzione è promossa dallo stesso Ministro dei trasporti. Alla stessa società è affidata in concessione la realizzazione delle opere di ammodernamento e completamento dell'aeroporto, ivi comprese quelle relative alla aerostazione. La concessione è disciplinata da apposita convenzione, approvata con lo stesso decreto di concessione o, con le stesse modalità, con successivo decreto.
- 2. Con decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro della marina mercantile ed il Ministro del tesoro, sono stabiliti i criteri e le modalità per il passaggio alla nuova società concessionaria dei beni e del personale del provveditorato al porto di Venezia occorrenti per l'esercizio dell'aeroporto e per la realizzazione delle opere indicate nel comma 1.
- 3. Dalla data del decreto di cui al comma 1 la nuova società concessionaria subentra al provveditorato al porto di Venezia in tutti i rapporti inerenti all'esercizio dell'aeroporto e alla realizzazione delle opere indicate nel comma 1. Tutti i diritti derivanti dall'esercizio dell'aeroporto compresi quelli di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324, continuano ad essere devoluti al concessionario.
- 4. Fino alla data di cui al comma 3 e comunque per un periodo non superiore a due mesi, il provveditorato al porto di Venezia continua a svolgere, con gestione e contabilità separate, le attività occorrenti ad

assicurare l'esercizio dell'aeroporto e la realizzazione delle opere indicate nel comma 1.

5. Sono abrogati gli articoli 1, ultimo comma, 2, 3 e 4 della legge 12 agosto 1957, n. 797.

Art. 18.

- 1. All'onere derivante dall'applicazione del presente decreto, valutato in lire 24 miliardi per l'anno 1986, in lire 600 miliardi per l'anno 1987 e in lire 341 miliardi per l'anno 1988, si provvede:
- a) relativamente all'anno 1986, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario medesimo, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento «incentivi all'apprendistato e alla ristrutturazione del tempo di lavoro»;
- b) relativamente all'anno 1987, all'uopo utilizzando parzialmente la proiezione per il medesimo anno, quanto a lire 150 miliardi dell'accantonamento «delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale», quanto a lire 300 miliardi dell'accantonamento «ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria» e quanto a lire 150 miliardi dell'accantonamento «nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore», iscritti ai fini del bilancio triennale 1986-1988 al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1986;
- c) relativamente all'anno 1988, all'uopo utilizzando parzialmente la proiezione per il medesimo anno dell'accantonamento «ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria», iscritto ai fini del bilancio triennale 1986-1988 al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1986.
- 2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 19.

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserto nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 3 ottobre 1986:

COSSIGA

Craxi — Degan — De Michelis — Romita — Goria