

(N. 1352-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 7^a COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORI PUBBLICI, TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI
E MARINA MERCANTILE)

(RELATORE SANMARTINO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Bilancio e *ad interim* del Tesoro

NELLA SEDUTA DEL 31 GENNAIO 1956

Comunicata alla Presidenza il 12 aprile 1956

Stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile
per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1956 al 30 giugno 1957.

I N D I C E

I'INADEGUATEZZA DELL'AMMINISTRAZIONE DELLA MARINA MERCANTILE	Pag. 3
Insufficienze strumentali e personali: la sede e gli organici.	
IL FABBISOGNO ITALIANO DI NAVIGLIO MERCANTILE	» 4
La bilancia dei noli.	
Le costruzioni nei cantieri nazionali e il mercato nazionale del naviglio di seconda mano.	
Le costruzioni e gli acquisti di navi di seconda mano all'estero: la opportunità dell'esenzione o almeno della riduzione dal pagamento dell'I.G.E.	
Limiti all'esigenza di una flotta giovane.	
IL TRAFFICO INTERNAZIONALE	» 7
La Marina di linea e le linee di preminente interesse nazionale.	
Trieste ed i traffici adriatici.	
Il traffico marittimo ed aereo dei passeggeri e delle merci.	
La riforma dell'I.R.I.: una « Finnavigazione ».	
Il Ministero della navigazione.	
IL TRAFFICO NAZIONALE	» 13
La crisi del cabotaggio.	
Il traffico con le Isole e le navi traghetto.	
LA PESCA E IL DEMANIO MARITTIMO	» 15
Necessità di realizzarne la reciproca autonomia nell'ambito dell'Amministrazione della Marina mercantile.	
Pesca oceanica, pesca di altura e pesca costiera: la disciplina internazionale della pesca; il problema della vigilanza per la tutela del patrimonio ittico nazionale; il ceto peschereccio ed i suoi problemi sociali.	
Il demanio marittimo e i diritti esclusivi di pesca.	
Gli impianti industriali sul demanio marittimo.	
Il demanio aeronautico non solo come demanio aeroportale.	
I PORTI ED IL LAVORO PORTUALE	» 18
Varie categorie e classi di porti.	
Le Aziende dei mezzi meccanici e la sistemazione giuridica di esse.	
Per una catena di disinfestazioni nei porti italiani.	
Coordinamento della legislazione sulle tasse d'ancoraggio.	
Il pilotaggio e il rimorchio; l'assistenza e il salvataggio.	
Il lavoro portuale: bilancio speciale ed altre gestioni extra bilancio.	
IL PERSONALE MARITTIMO E IL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE MARITTIMA	» 20
La carenza di personale tecnico specializzato, particolarmente nella categoria di « macchina »: gli equipaggi sotto bandiera « ombra »; la crisi della Scuola e la formazione dei quadri.	
Ancora del Ministero della navigazione: marina militare e marina mercantile; aeronautica militare e aviazione civile, o, meglio, mercantile.	

ONOREVOLI SENATORI. — Quando l'illustre Presidente della 7^a Commissione mi ha invitato a voler curare la relazione al disegno di legge sullo stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile per il prossimo esercizio finanziario, ho accettato l'incarico nella piena coscienza di dover affrontare un compito particolarmente gravoso. Infatti, sia la discussione di politica marittima che in quest'Aula viene ripetuta ogni anno, in occasione appunto dell'approvazione del bilancio della Marina mercantile, sia il frequente esame di provvedimenti di carattere marittimo, in sede di Commissione, mi hanno profondamente convinto che le attività marinare costituiscono uno dei principali fattori dell'economia italiana, la cui importanza non è affatto proporzionata alle cifre modeste, troppo modeste, del bilancio della relativa Amministrazione.

L'INADEGUATEZZA DELL'AMMINISTRAZIONE DELLA MARINA MERCANTILE

È appunto sull'inadeguatezza dei mezzi a disposizione dell'Amministrazione della marina mercantile, rispetto ai compiti ad essa demandati, che desidero innanzitutto richiamare la vostra responsabile attenzione; perchè considero questo problema un po' come il presupposto all'esercizio di una buona politica marittima. Desidero avvertirvi, però, che la mia critica non si dirige agli aspetti strettamente finanziari del bilancio, ma è rivolta, piuttosto, alla struttura ed alla organizzazione del Ministero della marina mercantile, in merito alle quali troppo spesso indulgiamo, senza provvedere, ripetendo trattarsi di un Ministero « giovane »; e così, a furia di volerlo considerare un eterno infante, ne trascuriamo e perciò stesso ne compromettiamo la crescita regolare ed armonica.

Il Ministero della marina mercantile presenta delle insufficienze tanto strumentali quanto personali: basti pensare che non ha una propria unica sede, poichè alcuni uffici sono ancora nel vecchio palazzo di piazza della Minerva, fin dal tempo della semplice Direzione generale della marina mercantile, mentre altri sono sparpagliati in edifici diversi, che

sono stati occupati successivamente, via via che si presentavano le nuove esigenze del Ministero; e per quanto riguarda il personale, accenno soltanto al fatto che la tabella dei ruoli organici del personale direttivo dell'Amministrazione centrale prevede appena 14 capi divisione, mentre il Ministero, pur nell'attuale insufficiente struttura, presenta 18 divisioni organicamente costituite e pienamente funzionanti, oltre a 2 uffici autonomi — uno per la vigilanza e le ispezioni al naviglio dei servizi marittimi sovvenzionati ed uno per il Patto Atlantico — che dovrebbero essere entrambi diretti almeno da un capo divisione. Mi limito soltanto a questi esempi perchè l'approfondimento dell'indagine non gioverebbe all'economia dei nostri lavori, ma non posso tacere che la mancanza pressochè assoluta di un ruolo di personale esecutivo (l'attuale gruppo B) nonchè l'insufficiente sviluppo degli affari generali — che fanno capo ad un Ispettorato generale, mentre dovrebbero costituire il nerbo della principale Direzione generale del Ministero — sono le manifestazioni più evidenti del disagio funzionale dell'Amministrazione della marina mercantile, cui pone riparo — è doveroso riconoscerlo — l'intelligenza e lo spirito di sacrificio dei funzionari e degli impiegati.

I problemi cui ho fatto cenno non possono risolversi con la presente discussione, ma io spero che le mie parole sulla necessità di dare una sistemazione definitiva alla sede dell'Amministrazione della marina mercantile siano particolarmente ascoltate dai colleghi della Commissione di finanza, perchè vogliano esprimere al più presto il loro parere favorevole al disegno di legge n. 1285 recante « norme per la esecuzione dei lavori di costruzione della nuova sede del Ministero della marina mercantile », in modo che tale provvedimento possa quanto prima essere sottoposto al vaglio di merito della 7^a Commissione — della quale mi onoro far parte — ed essere definitivamente approvato, avendo già superato, sia pure in modo non facile, l'esame della Camera dei deputati. Alla competente 8^a Commissione della Camera sono state sollevate molte riserve sull'opportunità di far luogo a nuove costruzioni di edifici demaniali, nell'attuale momento, quando da ogni parte si afferma la necessità

di utilizzare più produttivamente i beni demaniali già esistenti; si è detto, inoltre, che la costruzione di un nuovo edificio si sarebbe potuta ben evitare, esistendo all'E.U.R. tutto un complesso di costruzioni da utilizzare e da valorizzare. A queste giuste osservazioni ha esaurientemente risposto, in quella sede, il Sottosegretario alla marina mercantile, il caro amico Corrado Terranova, il quale ha chiaramente spiegato, attraverso numerosi interventi ed alla luce della sua esperienza d'ingegnere, che la produttività dei beni demaniali non si ottiene certo sistemando uffici moderni in vecchi palazzi o, addirittura, in vecchi conventi, come oggi avviene proprio per il maggior numero di uffici della Marina mercantile. Questa Amministrazione, infatti, unitamente a buona parte di quella delle Poste e telecomunicazioni, è locata nel Convento domenicano di Santa Maria sopra Minerva che, dal punto di vista burocratico, sembra essere stato una degna sede per il processo a Galileo, ma non sembra essere altrettanto per l'Amministrazione di una flotta moderna o di telecomunicazioni a ponte-radio! Corrado Terranova è un artista; ed è per questo che si è richiamato non solo ai dettami della moderna ingegneria ma anche a quelli dell'architettura funzionale per dimostrare brillantemente come negli enormi palazzi dell'E.U.R. — che a me, profano, sembrano di stile neofaraonico! — sia pressochè impossibile sistemare degli uffici ministeriali in maniera produttiva. All'E.U.R., infatti, i palazzi più facilmente adattabili sono da tempo destinati ad uffici, mentre per gli altri, i maggiori e più incompleti, la sistemazione a ministero comporterebbe tali oneri di adattamento da apparire gravosissima sotto il profilo economico e pur sempre molto lontana dall'ideale dal punto di vista della funzionalità.

Anche per quanto riguarda l'insufficienza degli organici del Ministero della marina mercantile spero che quanto ho già detto sulla necessità di provvedervi al più presto sia tenuto presente dal Governo, specie dall'Ufficio per la riforma burocratica ed in particolare dal Ministro ad esso propositovi, l'ottimo onorevole Gonella, perchè alla riforma dei ruoli organici del Ministero medesimo sia fatto luogo con urgenza, in vista non soltanto delle pre-

senti esigenze della nostra politica marittima, ma anche di quelle, sempre maggiori, che fervidamente auspichiamo possano sopravvenire.

IL FABBISOGNO ITALIANO

DI NAVIGLIO MERCANTILE.

Perchè voi siate pienamente convinti che l'auspicio da me formulato or ora non basa su vaghe aspirazioni nazionalistiche — quali pur sempre covano in ciascuno di noi, specie di noi più anziani, educati al culto della Patria italiana in epoca e in ambienti non sospetti, alla luce del primato giobertiano — vi faccio presente che la consistenza attuale della nostra flotta mercantile, ad una quota mai raggiunta di oltre quattro milioni di tonnellate di stazza lorda, è considerata dai migliori tecnici della materia come una base di partenza su cui impostare, nel prossimo decennio, una ulteriore espansione, da due a più di tre milioni di tonnellate.

Al recentissimo Congresso italiano dei trasporti svoltosi a Milano sul finire dello scorso febbraio, infatti, sono state illustrate tre diverse relazioni sull'incremento della nostra marina mercantile nei prossimi dieci anni, con riferimento allo schema tracciato dal compianto e caro collega Vanoni; ebbene, tutti e tre i relatori, il dottor Vito Flore con acuta intuizione, il dottor Ugo Marchese attraverso una documentata relazione di carattere tecnico-statistico e l'ingegner Arnaldo Foggagnolo con particolare riguardo alla produzione cantieristica nazionale, sono giunti alla conclusione che nel 1964 la flotta mercantile italiana dovrebbe raggiungere i 6-7 milioni di tonnellate di stazza lorda. Personalmente, ritengo che è opportuno mantenere le previsioni entro limiti prudenziali, come hanno fatto il Flore e il Marchese, anche perchè non è da dimenticare come lo schema Vanoni prevede, sì, lo sviluppo dell'economia del Paese intorno ad una media annuale del 5 per cento, ma in materia di marina mercantile è bene tenere anche conto di possibili flessioni della congiuntura internazionale, perchè è soprattutto sul piano mondiale, nell'ambito del mercato internazionale, che opera la flotta da traffico.

Questa attività a mercato aperto della marina mercantile determina una delle principali caratteristiche positive nel quadro generale dell'economia italiana: il formidabile apporto attivo che la marina mercantile procura alla nostra bilancia commerciale. Come voi ben sapete, soltanto qualche anno fa la nostra bilancia dei noli era passiva; cioè — in termini generali o, per meglio dire, un po' generici — noi si doveva all'estero, per servizi marittimi che l'estero ci forniva, più di quanto non si ricavasse dai nostri servizi marittimi forniti all'estero: il 1951, infatti, si chiuse con un onere di ben 93,8 milioni di dollari della nostra bilancia noli; ma già poco tempo dopo la situazione era invertita a nostro vantaggio e il 1953 si chiudeva con un attivo di 23,1 milioni di dollari, che quasi raddoppiava alla fine del 1954 con 52,2 milioni di dollari. Questa cifra va considerata in relazione al *deficit* della nostra bilancia commerciale, o, più precisamente, della bilancia economica italiana dei pagamenti, che molti economisti, anche insigni, definiscono essere un male cronico della nostra economia nazionale: io non sono un economista, nè insigne nè modesto, ma quando constato che alla fine del 1953 tale bilancia presentava un *deficit* di ben 450 milioni e mezzo di dollari; e che alla fine dell'anno successivo questo pauroso debito era disceso a meno di 254 milioni di dollari; e che più del 20 per cento di questo benefico decremento è da attribuirsi all'attivo della bilancia dei noli; allora — onorevoli colleghi — mi sento pervadere da un ottimismo sereno, direi consapevole, che vorrei condiviso da tutto il nostro popolo, a sostegno della sua operosa fatica.

Per il 1955 non ho dati precisi, ma sembra che il saldo attivo sia rimasto intorno a 52 milioni di dollari, malgrado l'incremento di ben 300.000 tonnellate di stazza lorda intervenuto nell'esercizio della nostra flotta mercantile e il persistere di un favorevolissimo corso dei noli; ha evidentemente giocato, in senso negativo, la forte espansione delle importazioni italiane via mare, aumentate sia in quantità che in percorrenza di trasporto.

Vi ho detto adesso che nel 1955 si è avuto un incremento di 300.000 t.s.l. nell'esercizio della nostra flotta mercantile; ciò è stato cau-

sato dal favorevole corso dei noli e, nella maggior parte, dalla conseguente scomparsa, pressochè completa, di naviglio in disarmo. L'incremento effettivo della flotta è stato di 117.000 t.s.l., derivanti da un bilancio in cui la voce passiva è di 160.000 t.s.l. per navi eliminate e le voci attive sono di 124.000 t.s.l. per nuove costruzioni di cantieri navali nazionali entrate in esercizio e 153.000 t.s.l. per acquisti all'estero, che si riferiscono tutti ad acquisti di navi di seconda mano, non essendosi verificata alcuna consegna ad Italiani da parte di cantieri esteri.

A proposito di acquisti all'estero di navi usate, è bene soffermarsi su questo particolare aspetto dell'incremento del naviglio italiano, che costituisce un elemento tradizionale della nostra marina mercantile e su cui da qualche tempo si appuntano ingiustamente — anzi, pericolosamente — i rilievi di molti critici, anche improvvisati e superficiali. L'acquisto di navi di seconda mano è il mezzo con cui l'armamento che meno dispone di capitale — quello che, indipendentemente dal volume delle navi e con esclusivo riferimento al capitale viene chiamato il « piccolo armamento » — si procura gli strumenti del proprio lavoro. Quando l'acquisto viene fatto sul mercato italiano non si ha, ovviamente, alcuna variazione nella consistenza della flotta nazionale; quando avviene all'estero, invece, la flotta subisce un incremento, cui corrisponde, peraltro, un esborso di valuta per il Paese.

I continui sforzi compiuti dal Governo per evitare, quanto più possibile, i pagamenti all'estero in valuta, nonchè quelli da esso effettuati, d'altra parte, per agevolare al massimo l'attività dei cantieri nazionali, hanno avvolto in un'aura di antipatia e di impopolarità gli acquisti di navi di seconda mano fatti da armatori italiani su mercati esteri. « Con simili acquisti — si dice — l'Italia importa degli inutili ferri vecchi e, in più, li paga in valuta; magari poco, ma in valuta ». Orbene, un primo elemento da rilevare è che anche le costruzioni nei cantieri nazionali comportano esborso valutari, di entità notevolissima, per l'approvvigionamento dei materiali: inoltre, il prezzo del nuovo è a quote tanto più alte di quello dell'usato da costituire spesso un limite irraggiungibile per il piccolo armamento, che si

trova nella condizione di poter acquistare — sia pure stentatamente — la nave di seconda mano, ma di non poter nemmeno aspirare alla commessa della nave nuova, ancorchè aiutato dal Governo attraverso i benefici in favore delle nuove costruzioni.

La straordinaria fortuna della legge Tambroni può far ritenere che basti congegnare un buon strumento legislativo per determinare lo affollamento degli scali e il pieno ritmo di lavoro dei nostri cantieri. Ora, io non voglio togliere nulla al gran merito che il ministro Tambroni ha avuto di programmare, attraverso la legge 17 luglio 1954, n. 522, un piano decennale di protezione dell'industria cantieristica, ma non a caso ho parlato di straordinaria fortuna di quella legge, intervenuta in un momento particolarmente favorevole; e per la comunità carbo-siderurgica, che ha migliorato la situazione della nostra siderurgia, malgrado le fosche previsioni di alcuni; e per il boom dei noli e il conseguente rialzo dell'usato; e per la scarsa concorrenza dei cantieri esteri, impegnati per anni da una gran massa di commesse acquisite. Non è detto, però, che l'acquisto di navi di seconda mano all'estero abbia subito un rallentamento durante l'impostazione delle nuove costruzioni ammesse ai benefici della legge Tambroni; anzi, le medesime ragioni che hanno spinto gli armatori più forti a commettere nuove navi ai nostri cantieri, hanno anche indotto i piccoli armatori ad acquistare navi di seconda mano. Pertanto, alla fine del 1955 ci siamo trovati di fronte alle cifre già dette, di 124 mila t.s.l. di nuovo naviglio costruito nei cantieri nazionali, entrato in esercizio contemporaneamente all'ingresso nella nostra flotta mercantile di 153 mila t.s.l. acquistate all'estero. Per il primo bimestre di quest'anno abbiamo cifre molto alte, sempre per il persistere della congiuntura favorevole: 23 mila t.s.l. di acquisti all'estero e 54 mila t.s.l. di nuove costruzioni entrate in esercizio, contro 10 mila t.s.l. di navi eliminate; un incremento effettivo, cioè, di 67 mila t.s.l.

Possiamo dunque affermare che nuove costruzioni ed acquisti all'estero vanno di pari passo e che sarebbe cattiva politica valorizzare le prime e cercare di deprimere i secondi. Dalla sopracitata relazione del Dr. Marchese si

rileva che nel decennio 1954-1964 potrebbero aversi 1.800.000 t.s.l. di nuove costruzioni e 1.700.000 t.s.l. di acquisti all'estero di navi usate: sono cifre pressochè equivalenti che esigono una politica altrettanto equilibrata; se aiutiamo le nuove costruzioni dobbiamo quindi agevolare anche gli acquisti all'estero di navi di seconda mano, sempre che questi rispondano a criteri economici e tecnici, la cui salva guardia deve essere garantita dalla vigilanza della Amministrazione. Tale vigilanza, ad ogni modo, si esplica con cura ed oculatezza: ne sono prova gli acquisti finora effettuati, che dimostrano come l'Italia, per merito della vigile opera del Ministero della marina mercantile, non ha dissipato valuta nell'acquisto di ferri vecchi, ma ha accertamente acquisito gli strumenti più adatti alle scarse disponibilità di capitale di alcuni armatori minori, la cui attività — spesso attraverso traversie e sacrifici certo più degni del tranquillo lavoro degli armatori maggiori, finanziariamente più dotati — non è l'ultima tra le cause del saldo attivo della nostra bilancia dei noli, quale abbiamo già considerato.

In conclusione: circa le agevolazioni ai cantieri, occorre continuare sulla via della legge Tambroni. La recente approvazione, da parte del Consiglio dei ministri, di un progetto legislativo che fissa in 75 miliardi il limite di spesa dell'intero piano decennale di costruzioni navali è servita a superare gli aspetti poco chiari dell'articolo 24 della legge predetta, fugando il timore che essa dovesse subire una battuta d'arresto nella propria applicazione; poichè, come è noto, non era più possibile procedere a nuove ammissioni ai benefici della legge medesima, in quanto gli stanziamenti che il Tesoro effettua per ogni esercizio finanziario erano stati largamente superati dalle ammissioni già approvate. Va riconosciuto al Ministro Cassiani il grande merito di aver saputo rompere questo sterile immobilismo, che se non appariscente, per l'attuale affollamento di navi in costruzione negli scali dei nostri cantieri, si sarebbe potuto rivelare in modo acuto e preoccupante al momento dei vari di quelle unità; ed è merito tanto maggiore quanto più forti e intempestive sono le critiche che al disegno di legge Cassiani vengono mosse da parte degli eterni scontenti. Essi lamentano — sia

pure a torto — che 75 miliardi di contributi statali per un decennio di costruzioni navali, in Italia, sono troppo pochi; intanto, però, possono servire a superare il punto morto, poi... per noi cattolici credenti l'avvenire è nelle mani di Dio ed anche per gli altri è sulle ginocchia di Giove!

Per quanto riguarda gli acquisti di navi all'estero, richiamo la particolare attenzione di tutti i colleghi sul disegno di legge 1115, che dovrebbe venire quanto prima all'esame della nostra Assemblea. Esso reca « agevolazioni fiscali in materia d'imposta generale sull'entrata per l'importazione di navi estere » e prevede la riduzione dell'I.G.E., per le navi acquistate all'estero, dall'attuale misura del 3 % all'1 %, cercando in tal modo di ricondurre l'armamento italiano alla pari degli armamenti esteri, che non sono gravati da imposte per l'acquisto di navi straniere. All'approvazione di tale provvedimento, che era stato assegnato alla 5^a Commissione del Senato, in sede deliberante, si è delineata una forte opposizione ed è stato deciso di rinviarne la discussione in Aula, per cui desidero raccomandare ai colleghi di tutti i settori la più grande obiettività nel momento in cui procederemo all'esame del provvedimento stesso. Una saggia misura legislativa sarebbe l'assoluta esenzione dal pagamento dell'I.G.E. per l'importazione di navi estere, così da mettere i nostri armatori meno dotati di capitale nella medesima condizione dei concorrenti esteri, ma quand'anche si volesse far sussistere l'onere I.G.E., occorrerebbe mantenerne la misura nei limiti più modesti possibili, senza neanche pensare a certe strane limitazioni di tonnellaggio, di cui ho sentito parlare conversando con qualche collega.

Questo della limitazione del tonnellaggio — e cioè dell'esenzione dal pagamento dell'I.G.E. per le navi fino ad un certo tonnellaggio, acquistate all'estero — è un elemento venuto fuori in quanto si è parlato di piccoli armatori, ma è appunto perciò che ho voluto chiarire come il piccolo armatore non abbia nulla a che fare con la dimensione delle sue navi, bensì debba il proprio attributo allo scarso capitale di cui dispone. Piccoli armatori spesso si consorziano tra loro per l'acquisto di grosse navi, sulle quali hanno, ciascuno, proprie « carature », ma non è detto che, per effetto del consorzio, diventino grandi armatori. Per con-

tro, esistono grandi armatori, grossissimi — vale a dire finanziariamente solidissimi — che dispongono di intere flotte di navi piccole e altamente efficienti.

Poichè ho parlato di efficienza di una nave (piccola o grande che sia), cui fa riscontro, in termini generali, l'efficienza di una flotta, voglio concludere questa parte della mia relazione, concernente il nostro naviglio mercantile, facendo ancora una volta presente che esistono dei limiti all'esigenza di costruire navi nuove per abbassare l'età media della flotta, al fine di ringiovanirla. Il limite principale è di carattere economico, poichè l'acquisto di navi di seconda mano — sia pure con esborso di valuta — è l'unica possibilità di incrementare la flotta quando il capitale disponibile si trova a livello molto più basso di quello occorrente per commettere navi nuove. Inoltre, tendere allo... sfrenato ringiovanimento può essere — come nella vita fisiologica — non sempre opportuno. Chi, infatti, nella politica marittima vuole perseguirlo a tutti i costi, ipotizzando che un'eventuale inversione della congiuntura potrebbe comportare il disarmo delle navi vecchie con priorità sulle nuove, si lascia suggestionare da uno schema teorico non sempre convalidato dalla realtà dei fatti. Durante la grande depressione del 1930 e degli anni successivi, per esempio, la marina mercantile giapponese raddoppiò la sua consistenza proprio con le vecchie navi che le altre marine disarmavano e vendevano. Perchè, onorevoli colleghi, la competizione pacifica dell'economia non differisce, nel metodo, da quella cruenta della guerra: per ottenere la vittoria non conta solo avere mezzi nuovi e armi moderne, occorre anche saper impiegare mezzi ed armi meglio dell'avversario; e in economia vince chi, a parità di rendimento, realizza il costo più basso, qualunque sia il mezzo impiegato.

IL TRAFFICO INTERNAZIONALE.

Passiamo ora a considerare la marina mercantile nel suo aspetto più dinamico, come strumento di traffico internazionale.

Ricordo la distinzione tra marina volandiera — il *tramping* anglosassone — e la marina che effettua servizi di linea, i quali sono esercitati, in Italia, o in regime di concessione o

in situazione di libertà. Mentre non ho ritenuto opportuno estendere la mia indagine ai servizi marittimi di linea che si svolgono in concessione per esigenze di carattere locale — le cosiddette linee sovvenzionate minori — mi sono invece soffermato a considerare gli analoghi servizi maggiori, cosiddetti di p.i.n. (preminente interesse nazionale), espletati dalle quattro Società: « Italia », per il settore Atlantico; « Lloyd Triestino », per il settore Indiano-Africa-Estremo Oriente; « Tirrenia », per il Tirreno-Nord Africa-Nord Europa; « Adriatica », per l'Adriatico-Medio Oriente. Queste quattro Società, che esercitano i servizi su concessioni ventennali dello Stato fanno capo, come è noto, ad uno dei gruppi finanziari I.R.I., la « Finmare », la cui maggioranza azionaria è appunto dell'I.R.I., vale a dire dello Stato. Ora, le predette concessioni scadono alla fine dell'anno in corso ed in vista di ciò il Comitato interministeriale per la ricostruzione (C.I.R.) incaricò, a suo tempo, una apposita Commissione, di esaminare la situazione delle linee marittime sovvenzionate, di formulare proposte per il riassetto di esse e di studiare un nuovo schema di Convenzione per la concessione dei relativi servizi.

Le conclusioni cui è giunta la predetta Commissione sono contenute in una relazione — predisposta ormai da un anno e da allora allo studio del predetto C.I.R. — che ha certamente un alto valore tecnico, ma che non presenta, a mio avviso, un notevole interesse politico, perchè svolta alla luce di considerazioni puramente economiche, anzi, aridamente contabili. Considerati i risultati finanziari delle linee attualmente in esercizio, la relazione indica quali di esse dovrebbero essere mantenute, quali sarebbero da svolgere con servizi locali, e quali dovrebbero essere abolite; suggerisce, infine, il ripristino — recentemente effettuato — della Trieste-Nord America, già esistente prima della guerra. Non sembra, però, che la Commissione abbia tenuto debito conto, nella propria indagine, di quelle considerazioni politiche che debbono essere alla base di qualsiasi linea sovvenzionata; infatti, la relazione si limita a prendere atto dei passabili risultati finanziari delle linee sovvenzionate che fanno capo a Genova — dove esistono presupposti tali di espansione economica da consen-

tire l'attività, a fianco delle sovvenzionate e con floridezza ed utili ben maggiori, di numerose linee di armatori liberi, italiani e stranieri — nonchè a mettere in evidenza una situazione di disagio, vecchia ormai di quarant'anni, che le circostanze dell'ultima guerra hanno fortemente peggiorato: quella dei traffici adriatici e, in particolare, del traffico di Trieste.

A conclusione di un'indagine così effettuata, la Commissione doveva giungere, inevitabilmente, a proporre un riordinamento che danneggia ancor più Trieste e l'Adriatico.

Purtroppo, questo problema dei traffici adriatici e triestini è un pomo di discordia, perchè le disponibilità della flotta « Finmare » sono quelle che sono e qualsiasi spostamento di una linea da un porto ad un altro solleva una vera e propria ondata di proteste e di risentimenti, come abbiamo visto l'anno scorso, in occasione del ripristino della linea Trieste-New York ed il ritorno in Adriatico delle « Saturnia » e « Vulcania ». Qualche giorno fa il Sottosegretario alla marina mercantile, l'amico onorevole Terranova, rispondendo ad una interrogazione dei senatori Riccio, Selvaggi ed Artiaco, ci ha ricordato i particolari di quella vicenda: il trasferimento a suo tempo effettuato a Napoli, da Genova, delle due navi predette, per la crisi esistente anche nello scalo partenopeo; le proteste di Napoli per il nuovo trasferimento a Trieste; la conclusione, col trasferimento a Napoli, da Genova, dei « Conte Grande » e « Conte Biancamano ». « Così — si dirà (e si è detto) — chi paga è Genova »: ebbene, non vorrei essere tacciato di demagogia, ma devo dire che in una buona società nazionale paga e deve pagare chi può pagare. Nel caso delle navi della « Finmare », poi, chi paga in definitiva è lo Stato, cioè tutta l'Italia.

La verità, onorevoli colleghi, è che Genova costituisce l'unico nostro grande porto avente un solido retroterra commerciale, ma se guardiamo a Trieste dobbiamo riconoscere che, per posizione geografica, anch'essa potrebbe essere in analoghe condizioni e che solo circostanze politiche la tengono in uno stato di inferiorità quale dura — l'ho già detto — da quarant'anni. A circostanze politiche non si può far fronte che con misure politiche: non basta con-

cludere degli accordi internazionali — come è stato ottimamente fatto, di recente, con l'Austria — per facilitare il transito italiano delle merci di provenienza e destinazione centro-europee; occorre anche far sì che queste merci ed i passeggeri trovino a Trieste partenze frequenti, stive pronte, come le trovano ad Amburgo e negli altri porti anseatici, concorrenti di Trieste. È inutile obiettare che Amburgo e tutti gli altri porti del Nord Europa hanno respiro atlantico e il ricco *hinterland* germanico, per cui saranno sempre più trafficati di Trieste; significa gettare la spugna senza nemmeno provare a lottare. Alla concorrenza anseatica, poi, si è da qualche tempo aggiunta anche quella jugoslava, che non dobbiamo sottovalutare: indubbiamente la vicina Repubblica federativa è da qualche tempo pervasa da un fervore di attività che, come pacifici vicini, non possiamo non apprezzare, anche per l'incremento che ne può derivare ai reciproci rapporti economici e di commercio, ma non possiamo evitare di rimanere pensosi e interdetti quando, mentre si parla di crisi del porto di Trieste, si apprendono notizie come questa, dell'A.N.S.A. del 27 gennaio u.s.: « I rappresentanti dei porti jugoslavi, riuniti a Fiume, hanno invitato le imprese d'importazione ed esportazione ad utilizzare in maggior misura gli scali marittimi dell'Adriatico centro-meridionale, dato il congestionamento degli impianti portuali di Fiume. È stata pure rilevata l'esigenza di aumentare la capacità dei magazzini fiumani e di potenziare la meccanizzazione negli altri porti jugoslavi, per rendere più sollecite le operazioni di carico e scarico ».

In Adriatico l'attività non manca; e lo dimostrano le stesse cifre del movimento commerciale del porto di Trieste che nel 1955 ha segnato, per le merci, la punta massima dell'ultimo quinquennio, con quasi 5 milioni di tonnellate: 1.095.352 in uscita e 3.822.824 in entrata; mentre nel 1938 si ebbero tonnellate 971.901 in uscita e 2.408.965 in entrata, con un movimento totale, quindi, di 3.380.866 tonnellate. Dobbiamo cercare di fare ancora di più, specialmente per i passeggeri: quando le navi « Saturnia » e « Vulcania » sono state trasferite a Trieste c'era chi, in piena coscienza, sosteneva che ciò avrebbe rappresen-

tato una pura perdita, fatta per sacrificare qualcosa al mito patriottico di Trieste italiana, ma noi vediamo che già oggi, in periodo di bassa stagione, le cabine delle due navi partono tutt'altro che vuote; e cento passeggeri per una partenza invernale è cifra che soddisfa anche Genova!

Sarebbe dunque opportuno che dal Senato tutto si levasse un'univoca raccomandazione al Governo perchè nella distribuzione delle linee di p.i.n. voglia, sì, rispettare le esigenze della economia, ma tenendo sempre conto delle fondamentali ragioni politiche che caratterizzano la natura delle linee stesse; e che tenga soprattutto conto di ciò per la valorizzazione del porto di Trieste e dei traffici adriatici, specie per quanto riguarda i tradizionali rapporti marittimi con l'Estremo Oriente, che dovrebbero essere ripresi al più presto.

A proposito di rapporti marittimi tradizionali, nonchè di riordinamento dei servizi di linea, desidero richiamare l'attenzione dell'Assemblea su un aspetto che il continuo riferimento al passato può farci dannosamente trascurare, volto com'è all'avvenire, seppure già oggi nettamente delineato: il traffico aereo dei passeggeri e delle merci. Attualmente, l'unica vera concorrenza del mezzo aereo a quello marittimo è svolta nel settore dei passeggeri; e a questo proposito desidero richiamare l'attenzione dell'Assemblea su quanto il Ministro del tesoro, l'illustre senatore Medici, ha affermato alla Camera dei deputati nei giorni scorsi, in occasione della discussione dello stato di previsione della spesa del Dicastero di cui egli ha recentemente assunto la grave responsabilità. La previsione di spesa del Tesoro è intimamente connessa a quella degli altri Ministeri e non ha quindi sorpreso, nell'esposizione del senatore Medici, l'accenno severo agli oneri che lo Stato è costretto ad assumere nel settore dei trasporti: circa 100 miliardi, lo scorso anno, per le ferrovie e 40 per le linee marittime. Per quanto riguarda le linee aeree, invece, il Ministro del tesoro ha tenuto a dichiarare che per esse non è stato chiesto un soldo allo Stato; e ciò è tanto più rimarchevole, a merito delle Società che gestiscono i servizi aerei, in quanto lo Stato partecipa in misura notevole al finanziamento delle Società stesse, come meglio vedremo in appresso.

Se comprendiamo la severità del ministro Medici nei confronti delle onerose gestioni di molte linee ferroviarie e marittime, dobbiamo però ancora una volta rivendicare il valore politico di alcune di quelle linee, così come abbiamo fatto or ora per Trieste ed i traffici adriatici: non resta, quindi, che far luogo a quel riordinamento nella compilazione dei bilanci, tanto opportunamente promosso dal collega Medici, in modo che il Parlamento — e il Parlamento soltanto — sia investito della piena responsabilità, nei limiti dell'assoluta necessità politica, di derogare alla ferrea legge economica che il ministro Medici ha tanto brillantemente ricordata alla Camera; la legge per cui i costi non debbono superare i ricavi. Nel momento stesso in cui egli ha invocato la valorizzazione dei traffici aerei nazionali, specie all'interno del Paese, egli ha però implicitamente chiesto, da buon politico, una deroga ai principi della pura economia; e noi, da politici, siamo con lui nell'uno e nell'altro caso, così come siamo con lui, coerentemente, ad invocare per il Parlamento tutta la responsabilità discrezionale nello stabilire il giusto equilibrio tra esigenze economiche e misure politiche. È appunto per questa responsabilità che mi appresto ad esporre a voi alcune mie considerazioni sulla necessità che lo Stato proceda ad una riforma unitaria della materia relativa a tutta la navigazione, marittima ed aerea, sia nel campo delle partecipazioni finanziarie statali sia in quello più proprio della pubblica Amministrazione.

Abbiamo già detto che, oggi, la sola efficace concorrenza svolta dall'aereo nei confronti della nave è quella esplicata nel trasporto dei passeggeri; ma si tratta di concorrenza massiccia, che occorre analizzare con particolare riferimento ai servizi marittimi di preminente interesse nazionale, sovvenzionati dallo Stato, i quali sono, appunto, prevalentemente passeggeri.

Innanzitutto, bisogna sgombrare il terreno da sciocchi antagonismi e da ingiustificati timori; perchè, finora, l'aspetto più interessante della concorrenza tra aereo e nave non è dato soltanto dal fatto che il primo non sottrae traffico alla seconda, ma anche dalla circostanza che esso si va poderosamente affermando contemporaneamente alla massima

espansione, mai raggiunta, del traffico marittimo, passeggeri o merci che sia. Ad ogni modo, poichè abbiamo parlato di sciocchi antagonismi dobbiamo anche riconoscere che sarebbe altrettanto sciocco assopirsi nella dolce euforia della... coesistenza. Forse, per quanto riguarda il trasporto dei passeggeri, oggi si verifica tra navigazione marittima ed aerea quanto già accadde tra navigazione a vela e a vapore nella seconda metà del secolo scorso, intorno al 1860, quando la vela era al massimo del suo splendore e il vapore, scoperto mezzo secolo prima come strumento tecnico di navigazione, si affermava definitivamente come il più importante trasportatore marittimo del secolo successivo: un secolo che si va concludendo.

Nel 1955 i passeggeri trasportati sulle rotte Nord-Atlantiche, che sono quelle del massimo transito sia marittimo sia aereo, furono 1.579.000, dei quali 964.000 per mare e 615.000 per cielo; e rispetto al 1954 si è confermato l'incremento medio degli ultimi anni, con un aumento di 19.000 unità via mare e 36.500 via aria.

Su certe rotte, come quella Rotterdam-Hong Kong, per esempio, i prezzi più bassi del passaggio aereo sono già minori degli analoghi via marittima, per modo che il viaggio aereo comincia a diventare più conveniente in senso assoluto; diventa, cioè, il viaggio dei poveri, degli emigranti, dei marittimi che raggiungono o lasciano navi lontane dai paesi di origine; diventa insomma il viaggio disagiato, seppure rapido, della massa, mentre il viaggio marittimo assume — anche nelle classi minori, che già da qualche tempo chiamiamo turistiche — la piacevole caratteristica della crociera, lenta e riposante, appannaggio della minoranza. Ad ogni modo, si tratta di una minoranza anch'essa in continua espansione, perchè l'umanità viaggia in misura sempre maggiore anche per ragioni turistiche.

Tutta questa evoluzione, onorevoli colleghi, deve farci pensare e deve indurci a ponderate determinazioni. Come sapete, anche i servizi di navigazione aerea sono effettuati, in Italia, in regime di concessione e per quanto riguarda le linee questo regime ha carattere esclusivo. Le due Società concessionarie dei servizi aerei (L.A.I. ed « Alitalia »), non hanno, però, lo

stesso carattere delle quattro di navigazione marittima già viste, perchè non fanno capo ad un gruppo finanziario dell'I.R.I. pur avendo, quest'ultimo, la proprietà di circa il 40 per cento delle azioni L.A.I. e di oltre il 60 per cento delle azioni « Alitalia ». Le concessioni dei servizi aerei hanno durata decennale e scadono anch'esse alla fine di quest'anno essendo state fatte nel 1946, in un periodo che si può definire di convalescenza del nostro Paese, il quale ancora non era uscito dal baratro della sconfitta e già mostrava i segni della mirabile ripresa. In campo aeronautico civile lo spirito di quel periodo condusse alla costituzione delle Società già dette: la L.A.I., di iniziativa italo-statunitense e l'« Alitalia », di iniziativa italo-inglese, le quali ottennero, appunto, le due concessioni decennali, per settori di traffico che potremmo indicare dell'area del dollaro la prima e dell'aerea della sterlina la seconda. Tanto gli statuti delle due Società quanto le predette concessioni non furono un modello di *gentlemen's agreement* — cioè di accordo fra gentiluomini — e sembra siano stati criticati perfino in sede di Congresso degli Stati Uniti, come manifestazione di mentalità colonialista, ma resta il fatto che permisero all'Italia di tornare molto presto nell'agone internazionale dell'aviazione civile: al riguardo non dobbiamo dimenticare che i tedeschi vi sono ritornati l'anno scorso, con mille limitazioni e difficoltà. Adesso, però, le cose sono cambiate; molt'acqua è passata sotto i ponti del Potomac, del Tamigi e fortunatamente anche del Tevere, per cui dovremmo pensare a rivedere i termini di queste associazioni con stranieri, non tanto per ragioni di principio, quanto per considerazioni di evidente opportunità: basti pensare che, nella L.A.I., un altro 40 per cento del pacchetto azionario è detenuto dalla T.W.A., la grande Società americana di navigazione aerea, concorrente della L.A.I. medesima, specie sulle rotte del Nord-Atlantico! Oggi che gli affari di tutto il mondo vanno col vento in poppa il peso di tale situazione non si fa sentire, ma in periodo di vacche magre potremmo amaramente pentirci di non avere trasformato, al momento opportuno, queste partecipazioni in semplici rapporti di finanziamento, come con chiaro linguaggio ha recentemente affermato il Capo

dello Stato ai Parlamenti americani. Il momento opportuno sembra dunque venuto, anche per il sopravvenire della fine delle concessioni aeronautiche; e poichè, come abbiamo visto, contemporaneamente scadono pure le concessioni marittime; considerato che i problemi marittimi ed aerei del traffico passeggeri presentano, per il fatto stesso della reciproca concorrenza, tante affinità ed analogie economiche (anche se tecnicamente sono diversi, come diversi sono sempre stati, d'altra parte, i problemi tecnici del vapore e della vela); crediamo che i tempi siano del tutto maturi per affrontare una disciplina comune della navigazione marittima ed aerea. Questa disciplina potrebbe concretarsi, anzitutto, in un nuovo gruppo finanziario I.R.I., opportunamente inquadrato nella riforma di tale Istituto; una « Finnavigazione », che dovrebbe assorbire l'attuale « Finmare », aggiungendo ai compiti marittimi di questa nuovi, analoghi scopi, di natura aeronautica. Quindi, potrebbe farsi luogo a tutte le nuove concessioni, marittime ed aeree, da attribuire, se del caso, alle medesime Società che le detengono oggi, le quali dovrebbero essere tutte « irizzate » in un unico modo, sulla base della presente situazione delle quattro Società marittime.

Intanto, potrebbe definirsi anche la sistemazione dell'aviazione civile — o, meglio, mercantile — nell'ambito della pubblica Amministrazione; e dopo aver parlato di « Finnavigazione » non vi meravigliarete se, date anche le circostanze della mia esposizione, io mi appresti ad accennare al Ministero della navigazione. Il collega Caron, attualmente valoroso Sottosegretario di Stato ai lavori pubblici, il quale s'interessa da tempo ai problemi dell'aviazione mercantile, anche come attivissimo Presidente del Centro per lo sviluppo dei trasporti aerei, avrebbe espresso qualche riserva circa l'unificazione amministrativa dei settori marittimo ed aereo, a causa delle profonde differenze dei due fatti tecnici. Egli riterrebbe più opportuna la sistemazione dell'uno nell'attuale Ministero della marina mercantile e dell'altro in un nuovo Ministero, dell'aviazione civile, quale è stato in Inghilterra fino a qualche anno fa. Personalmente, io non credo che la costituzione del Ministero dell'aviazione civile sarebbe opportuna in Italia, perchè mai-

grado le nostre gloriose tradizioni noi non abbiamo, in atto, una attrezzatura aeronautica che possa nemmeno paragonarsi a quella inglese; e almeno per qualche tempo non potremmo seguire, per esempio, una politica delle costruzioni aeronautiche nazionali, così come l'ha seguita l'Inghilterra nel recente periodo laburista, quando si è fatto appunto luogo, colà, all'istituzione del Ministero dell'aviazione civile. Allora, in Inghilterra fu lanciato lo slogan « *fly british* » (« vola inglese »), inteso a realizzare il pieno impiego dei velivoli nazionali nei trasporti aerei mercantili britannici, ma la esortazione non fu di buon auspicio e le inutili somme spese per il *Brabazon* (il più grande aereo del mondo che, credo, non abbia mai volato, pur essendo stato completato come prototipo), nonchè i luttuosi incidenti del *Comet*, ne hanno fatto rapidamente giustizia.

Oggi, infatti, le linee aeree britanniche non solo non impiegano esclusivamente mezzi inglesi e si servono anche, come tutti gli altri Paesi del mondo, del materiale americano, specie per le grandi distanze, ma il Ministero dell'aviazione civile è ivi scomparso e l'aeronautica mercantile è stata riunita, amministrativamente, al Ministero dei trasporti, divenuto ora Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile.

Sulla base di quest'ultima esperienza inglese si potrebbe pensare di adottare la medesima misura anche in Italia, attribuendo al nostro Ministero dei trasporti la competenza dell'aviazione mercantile, ma non credo si tratterebbe di una decisione opportuna. A parte le considerazioni tecniche — che, a mio avviso, non dovrebbero essere determinanti, in campo amministrativo, ma che, ad ogni modo, stabiliscono tra i mezzi di trasporto terrestri e quelli aerei le stesse profonde differenze esistenti tra questi e quelli marittimi — non sussiste alcuna ragione economica che giustifichi l'unione dell'aviazione civile ai trasporti anzichè alla marina mercantile; ed è soprattutto l'economia che dovrebbe ispirare, secondo me, l'azione amministrativa. In Italia il Ministero dei trasporti è, prevalentemente, il Ministero delle ferrovie: esso è legato, pertanto, a tutta una attività aziendale pubblica, ad un mercato chiuso entro i confini nazionali ed ai prezzi politici di tale mercato. Per contro, il Ministero

della marina mercantile non svolge alcuna attività aziendale, perchè anche le Società di p.i.n., come già visto, pur avendo una partecipazione statale nel proprio capitale e pur svolgendo un servizio in concessione e su sovvenzione da parte dello Stato, sono ben lontane dall'essere aziende di Stato (le azioni « *Finmare* » sono liberamente commerciate in Borsa); a fianco delle Società di p.i.n., d'altra parte, opera la maggior parte della marina mercantile italiana, che è costituita da aziende private; e tutte quante le aziende marittime, poi, private o di p.i.n., sovvenzionate o meno, agiscono sul mercato internazionale, aperto alla più spietata concorrenza. Delle due diverse situazioni economiche dei Trasporti e della Marina mercantile, dunque, qual'è quella più affine all'attività aeronautica mercantile, anche essa operante in un mercato internazionale, aperto alla più libera concorrenza? Lascio a voi la risposta.

Un Ministero della navigazione, in Italia, potrebbe ottimamente affrontare la nuova fase dell'economia dei trasporti internazionali, che è caratterizzata, come abbiamo visto, dall'affermazione sempre maggiore dell'aereo come mezzo di locomozione dei passeggeri su grandi e su medie distanze, per le quali ultime va diventando anche un valido trasportatore di merci: è ormai normale, infatti — tanto per citare un esempio — che i nostri ortofrutti giungano in aereo su mercati nord-europei e specialmente su quello inglese. Comunque, così come la costituzione della « *Finnavigazione* » dovrebbe essere inquadrata nella riforma dell'I.R.I., il Ministero della navigazione dovrebbe opportunamente coordinarsi coll'istituendo Ministero delle partecipazioni statali; nè può dirsi che il primo rappresenterebbe una manifestazione di elefantiasi burocratica, perchè non darebbe luogo all'assegnazione di un nuovo portafoglio, nell'ambito del Gabinetto, ma significherebbe soltanto il riordinamento, o meglio la completa revisione, su basi del tutto nuove, dell'attuale Ministero della marina mercantile, cui andrebbe ad unirsi la Direzione generale dell'aviazione civile e del traffico aereo, presentemente ancora aggregata al Ministero della difesa. Sulla opportunità del distacco di tale Direzione generale dall'Amministrazione militare si mostrano d'accordo tec-

nici, economisti e uomini politici; e perfino il ministro Taviani, l'anno scorso, nella sua prolusione d'apertura del ciclo dei « venerdì aeronautici », organizzato dal citato Centro di sviluppo dei trasporti aerei, presieduto dal collega Caron, ha mostrato di ritenere oramai opportuna un'Amministrazione dell'aeronautica mercantile al di fuori dell'organizzazione militare. Circa il Ministero della navigazione — che fu per la prima volta auspicato dal collega Cappa, se ben ricordo — un voto unanime per la istituzione di esso fu a suo tempo espresso dal Consiglio superiore della marina mercantile ed anche l'Ufficio per la riforma burocratica l'ha giudicata, a suo tempo, favorevolmente, riconfermando anche di recente la opportunità che l'aviazione civile sia amministrata in uno con la marina mercantile. Considererei non del tutto caduta la mia presente fatica se il Senato, nell'interesse dell'economia italiana, affermasse la necessità:

che in occasione della contemporanea scadenza delle concessioni dello Stato alle quattro Società di navigazione marittima esercenti servizi di preminente interesse nazionale ed alle due Società di navigazione aerea, l'intervento finanziario dello Stato nel settore di tutta la navigazione, marittima ed aerea, sia affidato ad un unico Gruppo I.R.I., una « Fin-navigazione », opportunamente inquadrata nella riforma dell'I.R.I. medesimo e, perciò, nel più ampio riordinamento che dovesse realizzarsi con un Ministero delle partecipazioni statali;

che, intanto, sia dato un nuovo ordinamento amministrativo alla aeronautica italiana da traffico, poichè essa ha ormai concluso la fase meramente civile — intesa soltanto come non militare — e deve essere messa pienamente in grado di svolgere la sua funzione mercantile;

che non realizzandosi il predetto ordinamento in maniera autonoma, non si dovrà procedere al semplice trasferimento della Direzione generale dell'aviazione civile e del traffico aereo dal Ministero della difesa ad altro Dicastero, sia pure economico e perciò più affine, ma dovrà bensì farsi luogo alla piena fusione di tale Direzione generale col Ministero della marina mercantile, istituendo un organismo

completamente nuovo, un Ministero della navigazione, competente in tutta la materia della navigazione, marittima ed aerea.

IL TRAFFICO NAZIONALE.

Esaminiamo ora l'altro aspetto del traffico marittimo; quello limitato al traffico nazionale, che per un Paese come il nostro, privo di colonie e di possedimenti lontani dalla Madre Patria, è oggi del tutto coincidente col traffico cosiddetto di cabotaggio, cioè costiero e con le Isole.

Da qualche anno si parla molto di questa attività, che si sostiene essere in crisi; ed anche al già citato Congresso italiano dei trasporti è stata svolta un'interessante e documentata memoria del dottor Angelo Franchi sugli « aspetti e fenomenologia del cabotaggio italiano », limitata al settore delle merci. Da essa risulta che il 30 per cento del movimento commerciale dei nostri porti è imputabile al cabotaggio, il quale ha, perciò, un peso niente affatto trascurabile sull'economia nazionale dei trasporti marittimi di merci; ciò è determinato, evidentemente, dalla struttura geografica del Paese.

Considerato il quadriennio 1950-54, il cabotaggio italiano presenta un andamento perfettamente analogo a quello del traffico internazionale, per cui ne vediamo espandere la consistenza di pari passo coll'espansione verificatasi durante quegli anni, in tale ultimo traffico; ma se si è dunque verificata una espansione nella consistenza dei carichi trasportati dal naviglio di cabotaggio, perchè si parla di una crisi di esso? La verità è che tale crisi riguarda i noli del traffico marittimo tra porti nazionali, cioè i prezzi di trasporto in navigazione di cabotaggio, che furono altissimi nell'immediato dopoguerra per cause del tutto eccezionali, quali la carenza dei trasporti interni, le più intense necessità di traffico tra Regioni per approvvigionamento di carattere essenziale e la fortissima riduzione, intervenuta per le distruzioni della guerra, del naviglio disponibile, vale a dire dell'offerta di stive; ma nel giro di pochi anni, col ristabilirsi della normalità, i noli del cabotaggio ebbero una vera caduta, che non significava af-

fatto ristagno di attività, bensì abbandono di posizioni eccezionalmente favorevoli per il ritorno all'allineamento su quote più regolari. Naturalmente la nuova situazione segnò il fallimento di molte iniziative cabotiere, nate nel periodo euforico degli altissimi noli post-bellici, le quali operavano a costi troppo elevati, inammissibili in mercato normalizzato; e si cominciò a parlare di crisi e la si attribuì alla concorrenza delle ferrovie e degli autotrasporti. Che la induzione fosse del tutto arbitraria, però, è dimostrato proprio dalla già accennata espansione del traffico cabotiero, in quanto una effettiva concorrenza ferroviaria o automobilistica avrebbe dovuto sottrarre carichi al mezzo marittimo, quanto meno arrestando lo sviluppo dei traffici di cabotaggio, che, come si è detto, si è svolto in maniera analoga a quello del traffico internazionale, così come analoghi e paralleli sono stati gli andamenti dei relativi noli. Da tale parallelismo il Franchi ha acutamente arguito che il vero regolatore del cabotaggio è il traffico internazionale: a seconda della congiuntura di questo, infatti, una quota più o meno grande del naviglio di maggior mole, destinato — di massima — a tale traffico, partecipa più o meno intensamente ai trasporti cabotieri, influenzandone il relativo mercato dei noli. Pertanto, in favore del cabotaggio il Franchi non vede che due possibilità: la sempre maggiore riduzione dei costi — specie operando sugli oneri complementari, principalmente portuali — e il pieno impiego nei traffici internazionali del naviglio maggiore.

La prima di tali due possibilità sarebbe da attuare ottimamente in un particolare settore dei traffici nazionali: quello dei trasporti passeggeri e merci da e per la Sardegna. È noto come questi trasporti comportino oneri particolarmente elevati, soprattutto a causa dell'alta incidenza delle spese portuali, di maneggio delle merci all'imbarco o allo sbarco, tanto che si va riprendendo, oggi, l'antico progetto di traghetti ferroviari, i quali permetterebbero il rapido inoltro delle merci sarde, specie i deperibili ortofrutticoli, senza la sosta e le spese dei maneggi portuali. Ora, io sarei ben felice, come Italiano e — lasciate che lo dica — particolarmente come isolano, se anche la Sardegna, come la mia Sicilia, potesse

essere collegata al Continente da un rapido ed efficiente servizio di *ferry-boats*, ma ritengo che il progetto dovrebbe essere bene approfondito in sede tecnica, perchè ho raccolto, in ambiente marittimo, qualche espressione di perplessità circa la facile attuazione di esso. Tali perplessità riguardano, eminentemente, gli aspetti nautici del problema, perchè, si osserva, il Tirreno è un mare soggetto a tempeste molto forti, in quanto aperto ai venti del secondo, terzo e quarto quadrante; il che equivale a dire che è riparato soltanto dai venti di grecale. Questi, d'altra parte, sono, sì, i venti più freddi, ma non agitano anche i mari se non nel medio e basso Adriatico in maniera tanto repentina quanto effimera: ben diverse le sciroccate che squassano proprio le coste orientali sarde e che hanno talvolta costretto il postale Civitavecchia-Olbia a ridossare in qualche insenatura del Golfo Aranci, attendendo il momento buono per l'attracco ad Olbia; così come terribilmente violente sono le libecciate che sferzano le coste napoletane; e, per quanto riguarda il vento di nord-ovest, il tremendo soffio che scende giù dalla Valle del Rodano con inaudita violenza, investendo dal Golfo del Leone il Tirreno in tutta la sua lunghezza — la « lionata » è per i nostri marittimi la burrasca per eccellenza — vi ricordo i bei versi del Toscano Carducci, che pur subiva quei venti alla fine della loro corsa:

... e sotto il maestrale urla e biancheggia il mar.

Onorevoli colleghi, la digressione poetica non m'induce ad allontanarmi dal tema tecnico, ma anzi mi spinge a concentrarvi tutta l'attenzione possibile: è proprio il caso di avventurare i tre miliardi di spesa che comporterebbero le navi traghetto (questa è la cifra di cui ho raccolto notizia) per mari tanto perigliosi, col rischio, nel migliore dei casi, di lasciarle inattive per lunghe giornate invernali, se non per settimane o addirittura — in annate sfavorevoli — per mesi interi? Non sarebbe forse, più opportuno stanziare una somma tanto forte per un intervento statale, opportunamente studiato e dosato, inteso a contribuire alle spese di maneggio e di conservazione delle merci, mantenendo e potenziando l'attuale trasporto marittimo?

Anche su questo argomento credo non sarebbe del tutto inutile che il Senato esprimesse, seppur di massima, il proprio ponderato avviso, tenendo conto pure del fatto che, per quanto riguarda i passeggeri, i rapporti con la Sardegna dovranno essere soprattutto sviluppati nel settore aereo. Le linee aeree con la Sardegna hanno, infatti, vero contenuto economico e sono forse le uniche linee aeree nazionali che possono esercitare fin da ora una funzione competitiva con i trasporti marittimi da passeggeri.

LA PESCA E IL DEMANIO MARITTIMO.

Circa la pesca ed il demanio marittimo, ritengo innanzitutto opportuno tornare a fare riferimento alla organizzazione del Ministero della marina mercantile, cui ho accennato all'inizio di questa mia esposizione, per far presente che l'attuale ordinamento amministrativo delle due materie in un'unica Direzione generale non risponde ad effettive esigenze di opportunità. Mentre l'amministrazione della pesca dovrebbe essere ispirata, infatti, ad una mentalità che potremmo definire « industriale », il demanio va amministrato da un punto di vista eminentemente giuridico. Inoltre, i problemi della pesca assumono un'importanza sempre maggiore e, nell'ambito del Ministero della marina mercantile, attendono ancora una definitiva sistemazione organizzativa, perchè il Ministero dell'agricoltura, che aveva, un tempo, la quasi esclusiva competenza in materia di pesca, ne ha ceduto soltanto una parte alla Marina mercantile che dovrebbe, invece, acquisirla totalmente.

Prima della guerra il nostro Paese era attivamente presente in un settore particolare della pesca, il più lontano per noi, geograficamente, e che richiede una notevole struttura finanziaria e tecnica: la pesca oceanica. Dopo la guerra non abbiamo fatto ritorno alle medesime posizioni di un tempo, anche se è stata tentata la ripresa delle stesse iniziative dell'anteguerra. Vi è nota la crisi in cui si dibatte la vecchia e gloriosa « Genepesca », che il Governo dovrebbe cercare di assistere in qualche modo, perchè essa ritorni, a fianco di marinerie straniere non certo più abili e valo-

rose delle nostre, a partecipare alle campagne di pesca oceanica, ove la nostra completa assenza significherebbe grave rinuncia al nostro prestigio marittimo.

Una parte cospicua dell'attività peschereccia italiana è rappresentata dalla cosiddetta pesca d'altura, che si svolge, cioè, ad una distanza dalle coste nazionali superiore a quella di vista delle coste stesse; e, naturalmente, questa distanza segna un limite minimo, per cui la pesca d'altura si spinge spesso molto lontano, fino ad entrare in vista delle coste di Stati esteri. Con la pesca di altura si delinea, quindi, il problema della disciplina internazionale della pesca, che è regolato sia in via unilaterale, dalla legislazione interna di ciascuno Stato, sia in via bilaterale o multilaterale, mediante accordi internazionali di pesca.

In merito a questi ultimi il Senato si attende, certamente, di conoscere il pensiero del Governo sul recente accordo stipulato dal nostro Paese con la vicina Repubblica jugoslava e non mi sento, quindi, di interferire con quanto il Ministro della marina mercantile dirà su questo argomento che, com'è noto, ha costituito per anni una ragione di continuo attrito tra l'Italia e la Jugoslavia. Indubbiamente la situazione geografica è a nostro deciso svantaggio, per cui, applicando anche le norme sul mare territoriale nel senso più favorevole per noi, la sovranità jugoslava si spingerebbe sempre molto avanti, nel mare Adriatico, verso le nostre coste; e tale situazione è peggiorata, per l'Italia, dalla legislazione jugoslava sul mare territoriale che, come quella di tutti i paesi marittimi i quali dispongono di scarse forze navali, tende a fissare in maniera alquanto ampia il proprio mare territoriale. L'accordo non ha pienamente soddisfatto alcuni settori dell'opinione pubblica, che non si rendono conto perchè il nostro Paese sia costretto a pagare un qualsiasi canone per l'esercizio della pesca da parte dei nostri marittimi, ma il problema, probabilmente, sarebbe più facilmente compreso se su qualche tratto delle nostre coste noi vedessimo comparire i pescherecci di altri Stati. Per quanto riguarda poi il pagamento di un canone alla Jugoslavia, a me sembra, sulla scorta degli elementi di cui dispongo, non essere stata cattiva la soluzione di regolarne le modalità attraverso un ac-

cordo finanziario, che prevede nostre forniture speciali alla Jugoslavia, a prezzi internazionali.

Esiste anche un altro settore internazionale ove sarebbe forse necessario giungere ad un accordo: quello della Tunisia, ove si verificano, seppure con frequenza molto minore di quanto accadeva e speriamo non accada più in Adriatico, dei fermi e talvolta dei sequestri. Tale accordo ritengo dovrebbe essere più agevole di quanto non sia stato quello con la Jugoslavia, per il diverso spirito che anima i rapporti italo-francesi.

In Italia la pesca viene esercitata nella maniera più diffusa, direi addirittura capillare, come pesca costiera. Lungo le nostre coste un numero elevatissimo di minime unità, sprovviste nella maggioranza dei casi di motori meccanici, si spingono per qualche miglio al largo, continuamente, anche di notte, per compiere delle operazioni di pesca sulle quali la pubblica Amministrazione ha il dovere di svolgere la più oculata vigilanza. Infatti, è noto come una pesca effettuata indiscriminatamente, con mezzi venefici o esplosivi, impoverisce terribilmente il patrimonio ittico nazionale, con conseguenze che danneggiano in maniera diretta e gravissima proprio quei pescatori che sconsideratamente la compiono. In merito al problema della vigilanza sulla pesca abbiamo ascoltato, tempo fa, una interessante risposta data dal Sottosegretario alla marina mercantile ad una interrogazione del senatore Zanotti Bianco; e siamo, oggi, in condizione di meglio valutare le difficoltà attraverso cui si esercita la sorveglianza sul fronte tanto esteso delle nostre coste, quando, poi, i mezzi a disposizione della Marina mercantile sono assolutamente irrisori. Il Sottosegretario onorevole Terranova ci ha ricordato come i 20 milioni stanziati per un anno, al fine di vigilare sulla pesca, non sarebbero sufficienti neppure per l'acquisto di un solo elicottero, mentre è appunto con tali mezzi che la Guardia di finanza esercita la vigilanza doganale, la quale non differisce, tecnicamente, da quella sulla pesca. Anche questo è problema che potrebbe essere opportunamente risolto se il Ministero della marina mercantile subisse un profondo riordinamento o, con la istituzione del Ministero della navigazione, una completa riorganizzazione.

L'accenno fatto alla grande massa di pescatori che operano nel nostro Paese, sia pure con mezzi minimi e spesso insufficienti, mi costringe a trattare un argomento particolarmente delicato e che richiede provvedimenti politici, la cui attuazione presenta gravi difficoltà: mi riferisco ai problemi sociali del ceto peschereccio. L'estate scorsa si è tenuto, a Salerno, un convegno che se ha avuto luogo per iniziativa della Democrazia cristiana, ha costituito senza dubbio, una manifestazione di importanza nazionale. In quel Convegno i problemi che hanno rappresentato motivo di maggiore attenzione e discussione sono stati quelli relativi alla previdenza ed alla assistenza. Per i pescatori imbarcati su mezzi esercitanti la pesca d'altura, la legge 25 luglio 1952, n. 915, sulla sistemazione della previdenza marinara, ha previsto un trattamento previdenziale che se ha incontrato il favore dei lavoratori è stato accolto con ampie riserve dall'armamento interessato, il quale afferma essere insostenibili i relativi oneri. Sta di fatto, che in sede di applicazione della legge stessa si è verificata una incresciosa situazione, con la morosità di molti armatori nel pagamento dei contributi previdenziali, per cui il Ministero della marina mercantile, così come quello del lavoro e della previdenza sociale, hanno dovuto intervenire presso la Cassa della previdenza marinara, per evitare il ricorso a procedure esecutive. In effetti, la Cassa ha finora concesso ampie agevolazioni, limitando il ricorso alla procedura coattiva solo per pochi armatori, spesso morosi anche nel pagamento di contributi relativi a periodi anteriori al 2 agosto 1952, i quali si sono astenuti dal corrispondere quanto dovuto, malgrado le ripetute sollecitazioni della Cassa dimostrando così, senza possibilità di equivoci, la ferma intenzione di volersi sottrarre agli obblighi stabiliti dalla legge.

Comunque, è da escludere che si possa giungere ad una regolarizzazione della posizione debitoria dell'armamento da pesca attraverso un esonero totale dal versamento dei contributi di legge. Non va dimenticato, infine, che i contributi per i natanti minori addetti alla pesca coprono solo in parte gli oneri cui l'Istituto nazionale della previdenza sociale deve far fronte, per modo che la situazione deve essere fronteggiata facendo ricorso ad altri fondi.

D'intesa col Ministero del lavoro e con l'I.N.P.S., il Ministero della marina mercantile sta esaminando il problema della riduzione dei contributi per il naviglio inferiore alle 300 tonnellate.

Più difficile si presenta, per quanto attiene alla previdenza, la situazione dei pescatori addetti alla piccola pesca, per i quali non trova applicazione la citata legge n. 915 del 1952. Si sta studiando la possibilità di estendere anche a questa categoria il trattamento previdenziale contemplato dalla legge stessa, ma occorre superare gravi difficoltà sia di carattere finanziario, in ordine al reperimento dei fondi necessari, sia di carattere tecnico, per precisare gli aventi diritto alla previdenza. Ad ogni modo, occorre notare che i pescatori riuniti in cooperative beneficiano già dell'assicurazione sociale obbligatoria e fruiscono anche degli assegni familiari.

C'è poi l'altro problema: quello dell'assistenza o, più correttamente, dei servizi assicurativi contro gli infortuni e le malattie nel campo della pesca. Anche per questo argomento esiste una situazione analoga a quella della previdenza; e cioè i troppo alti oneri per la piccola pesca.

Sia in materia di previdenza sia in quella dell'assistenza sono state avanzate all'esame del Parlamento varie proposte di legge, cui il Ministero della marina mercantile ha dato il proprio assenso di massima, che prevedono l'assistenza previdenziale anche ai lavoratori addetti alla piccola pesca, nonchè un riordinamento della materia relativa ai servizi assicurativi contro gli infortuni e le malattie, che verrebbero sottratti alla attuale competenza delle Casse marittime per essere trasferiti a quella di altri organismi, quali l'I.N.A.M. e l'I.N.A.I.L.

Circa il demanio marittimo, ho già detto come all'amministrazione di esso debbano presiedere chiari criteri giuridici. Il problema più importante è, in atto, quello relativo alla delimitazione del demanio stesso, il quale è determinato dall'articolo 28 del Codice della navigazione in modo non pienamente certo, che dovrebbe essere ulteriormente definito dalla legge. In materia di delimitazione del demanio esistono, infatti, conflitti di competenza, ai fini delle concessioni di pesca, fra l'Amministra-

zione della marina mercantile e quella dell'agricoltura e foreste; e tale situazione potrebbe essere superata se si procedesse al già auspicato, completo trasferimento di tutta la materia della pesca al Ministero della marina mercantile. Il problema della più chiara delimitazione, per legge, del demanio marittimo dovrebbe essere comunque risolto, per evitare nuovi conflitti tra l'Amministrazione centrale e le Regioni, quali sono recentemente insorti sempre in materia di concessioni di pesca; e si eviterebbero anche molte delle annose vertenze giudiziarie tra l'Amministrazione e i privati, che attualmente sussistono sia per quanto riguarda gli specchi d'acqua e i relativi diritti di pesca negli stessi, sia per quanto concerne la natura di alcune zone confinanti col lido del mare, che è dubbio se siano spiaggia o lido medesimo — e cioè demanio marittimo, ai sensi del predetto articolo 28 del Codice della navigazione — o se siano, invece, proprietà privata.

Per quanto riguarda i diritti esclusivi di pesca, sono state avanzate all'esame del Parlamento varie proposte di legge, alcune delle quali vorrebbero giungere alla estinzione dei diritti medesimi attraverso procedure che lasciano molto a desiderare e dal punto di vista strettamente giuridico — alla luce delle norme costituzionali che tutelano la proprietà privata, in quanto il diritto esclusivo di pesca ha lo stesso contenuto giuridico del diritto di proprietà — e dal punto di vista dell'opportunità politica, perchè si verrebbe a diminuire il rendimento produttivo di specchi d'acqua che sono oggi sfruttati ottimamente con criteri di vera e propria razionalità industriale. Una delle predette proposte di legge, e precisamente la 1824 del deputato onorevole Boidi e di altri, attualmente all'esame della Camera dei deputati, si limita a proporre un riordinamento dei diritti di pesca attraverso la formazione di pubblici elenchi del demanio marittimo; e il Governo ne ha accettato, sembra, il principio informatore inteso a realizzare la revisione dei titoli su cui attualmente fondano tanto i diritti esclusivi di pesca quanto i diritti di proprietà degli specchi d'acqua.

In conclusione: è senz'altro sentita la necessità di definire, in sede legislativa, i criteri di esatta delimitazione del demanio marittimo,

tanto in materia di amministrazione delle acque, per evitare i conflitti di competenza di cui si è detto, quanto per i limiti da porre, sulla terraferma, al demanio marittimo, in vista della sempre più frequente utilizzazione di esso da parte di privati concessionari, specie per installazioni di carattere industriale. È noto, infatti, che sul lido del mare si vanno realizzando, in misura sempre più ampia e frequente, degli impianti di deposito di oli minerali, nonchè veri e propri impianti di carattere industriale o per la raffinazione degli oli predetti o per la estrazione di sali dalle acque marine (bromo, ecc.).

Qualora si realizzasse, poi, il Ministero della navigazione, credo — e ne accenno appena — che uno degli argomenti di maggior interesse che dovrebbe porsi a soluzione, nella nuova organizzazione, sarebbe quello del demanio aeronautico che è, per tradizione, eminentemente demanio aeroportuale, ma che andrebbe considerato anche sotto un aspetto più ampio, cosiddetto dell'infrastruttura, relativa oltre che agli aerodromi anche alla organizzazione radioelettrica per l'assistenza al volo.

I PORTI ED IL LAVORO PORTUALE.

I porti italiani, che subirono danni gravissimi durante la guerra, hanno compiuto la propria ricostruzione con sorprendente prontezza, a ritmo talvolta ancor più celere della già rapida ricostruzione della nostra flotta mercantile. Ne va data lode, in primo luogo, all'Amministrazione dei lavori pubblici, competente alla cura degli impianti e delle opere marittime, ma ne va dato anche atto al Ministero della marina mercantile che controlla la regolarità delle opere medesime segnalando eventuali insufficienze ai Lavori pubblici.

Come è noto, i porti italiani si dividono in due categorie: alla prima — le cui spese sono completamente a carico dello Stato — appartengono i porti di carattere eminentemente militare e quelli di assoluta importanza per la sicurezza della navigazione, i cosiddetti porti rifugio; della seconda fanno parte quelli di carattere commerciale. Questi ultimi si suddividono — in relazione al movimento del traffico — in quattro classi: le prime tre usufruiscono di un contributo dello Stato, rispettivamente dell'80, del 70 e del 40 per cento delle

spese, mentre il resto è a carico delle Province e dei Comuni interessati; alla gestione dei porti di quarta classe provvedono totalmente le Province ed i Comuni medesimi.

Per quanto riguarda la specifica competenza della Marina mercantile in materia di attrezzatura portuale, un cenno particolare merita l'attività delle Aziende dei mezzi meccanici, che sono gestite dalle Autorità marittime e costituiscono, pertanto, una iniziativa pubblica nel campo della produzione dei servizi portuali, senza fini di lucro, bensì allo scopo di assicurare il maneggio delle merci a tariffe politiche; cioè a prezzi pari e in qualche caso addirittura inferiori al costo economico.

Queste aziende, la cui natura giuridica non è dubbio essere pubblica, non hanno una organizzazione del tutto chiara, giuridicamente, essendo essa riferita al vecchio regolamento del 1904, esecutivo della legge 1885 sui porti, le spiagge e i fari; a norme, cioè, da considerare ormai superate. Ad ogni modo, poichè è incontestabile la opportunità politica delle aziende medesime, sarebbe necessario sistemarne definitivamente la situazione giuridica. Il Ministero della marina mercantile ha iniziato, fin dal 1949, le debite intese col competente Ministero del tesoro per istituire con legge formale l'Azienda di Livorno, ma la pratica si va svolgendo molto lentamente, e pare sia ancora lontana dalla soluzione. Tale pratica, una volta definita, dovrebbe servire di base per le altre leggi istitutive, che è da presumere potrebbero avere un *iter* più rapido, compatibilmente, però, con la mole del lavoro parlamentare. A mio personale avviso, ritengo che la migliore conclusione, in materia, potrebbe aversi se il Parlamento accordasse al Governo una delega sia per la istituzione formale dell'Azienda di Livorno, sia per quella delle altre attualmente esistenti, nonchè — nei limiti di tempo della delega stessa, naturalmente — per le eventuali ulteriori istituzioni che l'Amministrazione ritenesse di effettuare in altri porti, per particolari esigenze di traffico.

Un argomento attualmente molto importante è quello relativo all'attrezzatura dei porti marittimi per il traffico dei carburanti, che abbisogna di darsene particolari, costruite con criteri specifici, specie in ordine alla pericolosità del prodotto da maneggiare. La costruzione di darsene per i petroli è assolutamente

urgente a Livorno, così come ad Ancona; ma anche a Bari, a Ravenna e a Napoli — dove peraltro è già in corso, a cura dell'Amministrazione dei Lavori pubblici — se ne sente in maniera particolare la necessità. Sarebbe pertanto opportuno che, ai fini del reperimento delle somme necessarie alla esecuzione delle opere portuali predette (circa 15 miliardi), si procedesse ad un lievissimo ritocco della misura della tassa sugli oli minerali sbarcati ed imbarcati, di cui all'articolo 4 della legge 27 marzo 1952, n. 198.

Sempre in tema di attrezzature portuali è anche sentita, in Italia, l'esigenza di far luogo ad una vera e propria catena di disinfezione nei vari porti, a simiglianza di quanto accade nei principali Stati esteri, in vista, soprattutto, del trattamento cui sottoporre i cereali e gli altri prodotti agricoli, quali gli ortofrutticoli, che arrivano in Italia e che partono dai nostri porti.

Altro argomento per il quale si sente la necessità di una sistemazione è quello del coordinamento delle varie disposizioni legislative sulle tasse d'ancoraggio e sugli altri diritti marittimi, attualmente disperse in una miriade di norme talvolta superate nel tempo e perfino contrastanti tra di esse; anche per questo, ad ogni modo, sembra che il Ministero della marina mercantile stia provvedendo.

Per quanto riguarda i servizi portuali sussidiari della navigazione, intesi cioè alla tutela sia della sicurezza della navigazione medesima, sia delle opere portuali, sia della agibilità dei porti, meritano un cenno particolare quelli del pilotaggio e del rimorchio. Un'esigenza molto sentita, per entrambi tali servizi, è l'adeguamento dei vecchi regolamenti locali, che ne disciplinano da tempo l'esercizio, alle necessità attuali. A questo proposito, peraltro, sembra che siano in stato di avanzata elaborazione le istruttorie per l'emanazione di nuove norme regolamentari, quali l'Amministrazione cerca di orientare con criteri uniformi per i vari porti, pur tenendo conto delle varie necessità locali.

In sede di regolamentazione del rimorchio, sarebbe anche opportuno tenere particolarmente presente la necessità di renderne funzionale il servizio non solo ai fini portuali, ma

anche a quelli dell'assistenza e del salvataggio in mare aperto.

In appendice allo stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile troviamo, come ogni anno, gli stati di previsione dell'entrata e della spesa del bilancio speciale per gli Uffici del lavoro portuale, che provvedono, come è noto, alla disciplina del lavoro nei porti nazionali. Tale lavoro è ottimamente organizzato, attraverso l'attività di Compagnie portuali costituite tra lavoratori permanenti, a ruolo chiuso. Accanto ai lavoratori permanenti, però, esistono anche, registrati in elenchi a ruolo aperto, lavoratori occasionali, destinati a sopperire alle esigenze del lavoro eccedente il volume normale.

Oltre alla gestione finanziaria prevista dal predetto bilancio speciale esistono anche delle gestioni extra bilancio per provvedere:

alla corresponsione della gratifica speciale di fine d'anno, comprensiva della gratifica natalizia, corrispondente alla tredicesima mensilità, aumentata di 57 giornate per ferie non fruite;

alla cosiddetta assistenza economica, simile alla « Cassa di integrazione guadagni » dei lavoratori dell'industria;

alla assistenza malattia, che nel settore del lavoro portuale è regolata da una Convenzione tra l'I.N.A.M. e le Organizzazioni sindacali dei lavoratori dei porti, la quale rappresenta la base dell'assistenza medesima, che è poi integrata da parte del Ministero della marina mercantile con forme supplementari di assistenza.

Per quanto riguarda l'attivo, queste gestioni extra bilancio sono costituite da una quota delle tariffe portuali, che per la gratifica speciale viene calcolata, a tonnellate, sulla massa delle merci maneggiate, indipendentemente dalla misura delle tariffe e dal valore delle merci stesse, mentre per l'assistenza economica rappresenta una percentuale del fatturato. Per l'assistenza, le Organizzazioni sindacali versano all'I.N.A.M., per Convenzione, i contributi di legge calcolati su un salario presunto, ma poichè questo è nettamente inferiore a quello effettivo, ne risulta una differenza in più che viene erogata per l'integrazione di cui si è già detto.

Queste gestioni speciali non sono del tutto ortodosse, come più volte ci ricordano gli illustri senatori Sturzo ed Einaudi, ma non si può negare che corrispondano ad effettive necessità; e quando non sono un'eccezione di carattere transitorio, bensì uno dei tanti aspetti dell'attività statale, dovrebbero rientrare nella normale disciplina di bilancio ove costituissero vere e proprie attività istituzionali dello Stato, mentre dovrebbero essere demandate all'attività di enti pubblici qualora si ravvisasse in esse una di quelle particolari attività della moderna organizzazione sociale, che se non possono essere considerate come funzioni statali • di istituto debbono peraltro sempre svolgersi sotto il controllo dello Stato.

È forse a questa seconda categoria che potrebbero ricondursi le tre gestioni predette, per cui è stato da tempo predisposto un disegno di legge per la costituzione di un Ente nazionale di assistenza dei lavoratori portuali, che dovrebbe appunto assumere le gestioni medesime. Una pronta discussione parlamentare di tale disegno di legge potrà sanare anche questa situazione dell'attività del Ministero della marina mercantile.

IL PERSONALE MARITTIMO E IL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE MARITTIMA.

Ho riservato l'ultimo punto della mia relazione ai problemi del personale perchè, in definitiva, è dall'uomo e per l'uomo che si esplica qualsiasi attività.

Circa il personale marittimo si va manifestando una preoccupante carenza di personale tecnico specializzato, specie nella categoria cosiddetta di « macchina ». È un po' il dramma di tutta la situazione italiana del lavoro: siamo un Paese con molti disoccupati ma non disponiamo, con pari abbondanza, di mano d'opera specializzata. Per la marina mercantile c'è chi attribuisce questa situazione alle bandiere « ombra », che operando in situazione di maggiore libertà, ovvero di minore vincolismo, rispetto alla bandiera nazionale, possono offrire ai marittimi condizioni più vantaggiose di quelle offerte dall'armamento di bandiera italiana. Si stabilisce, così, una selezione nel

mercato del lavoro marittimo, con l'avviamento del personale migliore sulle navi armate con bandiera ombra; e là dove esistono carenze di personale, esse si fanno maggiormente sentire dall'armamento nazionale, in quanto il poco personale specializzato disponibile preferisce imbarcare sulle navi con bandiera ombra, ove guadagna di più. Le organizzazioni sindacali sia dei marittimi sia degli armatori reclamano la lotta a fondo contro tali bandiere, ma questa univocità, da parte di organizzazioni solitamente in contrasto, non convince pienamente. Se questa lotta a fondo si effettuasse, infatti, si giungerebbe ad un solo risultato certo: la riduzione delle possibilità di impiego dei nostri marittimi.

Ora, io credo che per risolvere il problema della carenza di personale tecnico specializzato non vi sia che un'unica possibilità: provvedere ad una più diffusa e più completa preparazione del personale stesso. Questo, però, non è problema che può essere ampiamente trattato nella presente discussione, perchè riguarda la scuola; comunque, non posso esimersi dal rilevare come la crisi della scuola abbia un importante riflesso nel settore della marina mercantile, per cui ritengo opportuno che, anche nella presente sede, si riaffermi, ancora una volta, come la scuola italiana debba sempre più adeguarsi ai tempi, per preparare uomini moderni alle attività della vita moderna. Il ministro Rossi è già sulla buona strada e confido che voglia continuare, operando non tanto sui programmi quanto sull'ordinamento: finchè i titoli conseguiti nelle scuole professionali e negli istituti tecnici — e, nel nostro caso, nelle scuole marittime e nell'Istituto nautico — non avranno, infatti, le massime prospettive, fino in sede universitaria, noi vedremo che dai più miseri e sperduti paesini continueranno a piovere richieste per l'istituzione di licei e non mai di scuole professionali; ciò è umano, perchè nella più modesta cartella del più modesto studente di provincia è sempre chiusa l'illusione di un bastone da maresciallo, magari sotto forma di toga di grande avvocato, o tocco ed ermellino di Presidente di Cassazione, o camice bianco di sommo clinico!

Attualmente, le esigenze di tecnici specializzati, della marina mercantile, vengono in parte

soddisfatte con personale che compie una seria preparazione professionale quando presta servizio militare. Entriamo, così, in un campo particolarmente delicato: quello dei rapporti tra Marina mercantile e Marina militare. Voi sapete come la prima sia stata spesso inquadrata, specie in periodo bellico, nell'ambito della seconda e come il relativo Ministero sia stato costituito, nell'estate del 1946, proprio distaccandone i servizi dal Ministero della difesa-marina. Oggi nemmeno si pone più in discussione l'autonomia della Amministrazione centrale marittima, ma non posso evitare di informarvi che frequentandone gli Uffici, in occasione del presente mio lavoro, ho colto qualche espressione di disagio da parte dei funzionari civili, che vedono spesso molti ufficiali delle Capitanerie di porto ricoprire posti anche di alta responsabilità, nell'Amministrazione centrale medesima, mentre altrettanto non avviene, nelle Capitanerie, da parte di impiegati civili.

Il Corpo delle Capitanerie di porto è, come è noto, costituito da un ruolo di ufficiali della Marina militare, alcuni dei quali sono arruolati per concorso esterno ed altri provengono dal ruolo dello Stato Maggiore della marina militare, dai cosiddetti ufficiali di vascello. I compiti di questo Corpo sono istituzionalmente limitati all'Amministrazione marittima periferica, costituita appunto dalle predette Capitanerie, la cui attività riveste anche una certa importanza militare; ed è questa la ragione per cui ancora sussiste la natura militare del Corpo medesimo, dipendente dal Ministero della marina mercantile per i principali compiti amministrativi e da quello della difesa-marina sia per le funzioni militari, che in tempo di pace si risolvono quasi esclusivamente nelle operazioni della leva marittima, sia per i rapporti disciplinari e di carriera.

Il problema di una trasformazione della natura del Corpo delle Capitanerie di porto potrebbe forse essere affrontato in sede di riorganizzazione generale o, come si è già detto, di costituzione *ex novo* di un Ministero della navigazione, ove analoghe questioni andrebbero risolte per l'aviazione mercantile, relativamente alle funzioni di comando e di direzione tanto negli aeroporti quanto negli altri stabilimenti dell'infrastruttura aeronautica.

Spero che quanto ho detto non dia minimamente esca ad alcuna manifestazione non solo di antagonismo personale tra militari e civili, ma nemmeno di antitesi oggettiva — e perciò stesso più preoccupante — tra il settore della navigazione mercantile, marittima ed aerea, e quello della difesa di essa; fra i due settori, infatti, deve continuare ad essere assicurata e addirittura auspicata sia ancor più valorizzata, la più intima fusione spirituale quale i fatti — i veri protagonisti della realtà, più che le vane parole — hanno ormai stabilito da tempo, in pace e in guerra.

Ho già detto che il personale migliore, più qualificato, della marina mercantile, compie spesso la più seria specializzazione durante il servizio militare; per l'aviazione mercantile questo è ancor più evidente, perchè non solo i piloti, ma anche gli specialisti, vengono tratti quasi esclusivamente dal meraviglioso vivaio dell'Aeronautica militare.

Ecco che vediamo così delinearci, in maniera ben chiara, lo schema ottimo della preparazione dei quadri della navigazione mercantile, marittima ed aerea: con scuole ed istituti nautici cui venga attribuito, in sede primaria, il massimo prestigio culturale, da esplicare con la maggiore latitudine possibile in sede secondaria, sia all'Università — dalla Facoltà di Giurisprudenza, ove il diritto della navigazione è branca di massimo valore storico e attuale, a quella di Ingegneria, dove analogo è il valore tradizionale e moderno dell'ingegneria navale — sia, come già oggi avviene, in campo militare con l'accesso a tutte le Armi e a tutte le Accademie che, ripeto, rappresentano una ottima fucina di specializzazione.

Onorevoli Colleghi, sono giunto al termine della mia fatica parlando degli uomini: di questi umili e tuttavia grandissimi nostri uomini, che in ogni tempo, in ogni circostanza, hanno silenziosamente bagnato di sudore e di sangue le vie della Patria, in mare e in cielo. So che è retorica, ma non è vana, non è falsa, perchè intimamente sentita e sofferta; lasciate che queste parole trascendano la mia piccola persona per sorgere dal Senato tutto, come nostro commosso e grato saluto agli uomini della navigazione italiana.

SANMARTINO, *relatore*.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

È autorizzato il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Ministero della marina mercantile per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1956 al 30 giugno 1957, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

Art. 2.

Per l'esercizio finanziario 1956-57 sono autorizzate le seguenti spese straordinarie:

lire 8 miliardi per i contributi previsti dalla legge 17 luglio 1954, n. 522, recante provvedimenti a favore dell'industria delle costruzioni navali e dell'armamento;

lire 40 milioni per le sistemazioni difensive previste dalla legge 17 luglio 1954, n. 522.

Art. 3.

Per l'esercizio finanziario 1956-57 la somma di cui all'articolo 2 della legge 6 agosto 1954, n. 721, occorrente per provvedere alle momentanee deficienze di fondi delle Capitanerie di porto, rispetto ai periodici accreditamenti sui vari capitoli di spesa, è fissata in lire 20 milioni.