

Prof. GIORGIO FUA'

**Il problema del porto di Ancona
in una politica di programmazione
Linee essenziali**

Estratto dal
Convegno sui problemi
del Porto di Ancona

Le relazioni

Prof. Giorgio Fuà

**Il problema del porto di Ancona
in una politica di programmazione
Linee essenziali**

1) IL QUADRO GENERALE - LA STRUTTURA DELL'ECONOMIA ITALIANA PER SETTORI DI PRODUZIONE: TENDENZE ED OBIETTIVI.

Mi propongo di delineare sommariamente il quadro economico in cui va posto il problema del porto di Ancona.

Converrà partire dalla considerazione della fase di rapidissima crescita e trasformazione in cui è finalmente entrata l'economia italiana. Il prodotto nazionale è quasi raddoppiato in dieci anni; ed in connessione con questo aumento si sono avute impressionanti variazioni nel peso relativo delle varie forme e branche di produzione, e delle varie aree.

Per quanto riguarda le forme di produzione, assistiamo alla rapida sostituzione delle rudimentali organizzazioni produttive fondate sulla tradizione, con imprese moderne finalizzate all'efficienza.

Nell'agricoltura questa sostituzione consente un prodigioso aumento della produttività per addetto, ma con un volume di occupazione limitato; quindi se consideriamo l'Italia o anche una

singola regione nel suo complesso, il progresso agricolo si manifesta con un aumento della produzione accompagnato da una riduzione dell'occupazione.

Nell'industria e nei servizi, invece, le possibilità di occupazione offerte dalla creazione e dall'ampliamento di imprese moderne, o dall'ammodernamento di imprese preesistenti, sono in complesso illimitate. Il settore moderno dell'industria e dei servizi riesce quindi ad assorbire non solo la manodopera resa disponibile dal declino delle attività industriali e terziarie antiquate, ma anche il supero di manodopera che lascia l'agricoltura, ed in aggiunta ad altri lavoratori, così da dar luogo ad un incremento della complessiva occupazione nazionale.

Il travaso di manodopera dall'agricoltura è conforme alla efficienza del sistema economico (i lavoratori passano infatti dall'impiego in cui, se restassero, renderebbero poco ad un altro in cui rendono di più); ed è conforme anche all'equità, perchè contribuisce ad eliminare le differenze di retribuzione che oggi si verificano a danno dei lavoratori agricoli rispetto agli altri.

Perciò questo è processo che la politica di programmazione non dovrà certo contrastare, ma soltanto sorvegliare e guidare per correggere eventuali distorsioni.

Tradotte in cifre, sia pure di prima approssimazione, le prospettive e gli obiettivi del prossimo decennio per quanto ri-

guarda il volume e la struttura dell'occupazione si possono compendiare come segue. Confidando che un'appropriata politica riesca a mantenere l'attuale alta congiuntura, possiamo e dobbiamo preventivare un aumento annuo della complessiva domanda di lavoro pari a 180-200.000 unità. Al soddisfacimento di questa domanda contribuirà, tra l'altro, il prevedibile maggiore afflusso delle donne sul mercato del lavoro, nonché il fatto che tenderà a diminuire il drenaggio dell'emigrazione per l'estero. L'occupazione nell'agricoltura dovrà però ridursi di circa 170-180 mila unità annue. Pertanto l'obiettivo dianzi accolto per quanto riguarda l'occupazione complessiva implica un incremento annuo di occupazione nelle attività extra-agricole pari a 350-380 mila unità.

2) LA STRUTTURA TERRITORIALE DELL'ECONOMIA ITALIANA:
TENDENZE.

Se le trasformazioni in corso sono generalmente soddisfacenti sotto l'aspetto « settoriale » (così che gli obiettivi di programmazione si presenteranno grosso modo come un prolungamento delle tendenze attuali), sotto l'aspetto territoriale le tendenze sono invece preoccupanti.

La creazione di nuovi posti di lavoro in imprese moderne si concentra, infatti, per gran parte, proprio in quelle aree geografiche che già in precedenza godevano di una maggiore densità d'impiego nelle attività extra-agricole. In altre parole: l'attuale rapido progresso dell'industrializzazione si concentra nelle zone già industrializzate, così che in queste si tende verso la congestione, mentre nelle altre si formano deprecabili vuoti.

Qualche cifra servirà ad illustrare la gravità del fenomeno. L'incremento dell'occupazione extra-agricola (quale risulta dai censimenti economici) avutosi in Italia tra il 1951 e il 1961 è pari a circa 2,2 milioni di unità. Ora, su questo totale ben 1 milione (cioè quasi metà) spetta a tre sole regioni: Lombardia, Piemonte, Lazio. Sono proprio le regioni che già prima avevano le più alte percentuali di popolazione occupata in attività extra-agricole.

Inoltre anche all'interno delle tre regioni indicate, si è avuta una concentrazione nelle aree metropolitane. Purtroppo l'Istat non ha ancora pubblicato i risultati del censimento 1961 sulla distribuzione provinciale della popolazione *occupata*, ma già i dati sulla distribuzione della popolazione residente, che è un fenomeno strettamente connesso al primo, forniscono una indicazione abbastanza suggestiva. Essi rivelano che tra il 1951

e il 1961 le provincie di Milano, Torino, Roma hanno assorbito da sole oltre metà di tutto l'aumento verificatosi nella popolazione italiana. L'aumento è stato infatti di 2,9 milioni di persone per l'Italia in complesso, e di 1,6 milioni per le tre provincie indicate. Ciascuna di queste tre provincie ha presentato nel decennio una percentuale di aumento della popolazione residente compresa tra il 25 per cento e il 28 per cento, mentre l'Italia nel suo insieme ha avuto un aumento del 6 per cento, e mentre intere regioni — a cominciare dalle Marche, cui si aggiungono il Veneto, la Venezia Giulia, l'Umbria, gli Abruzzi e Molise — hanno visto la loro popolazione addirittura diminuire.

3) SPIEGAZIONE E CRITICA DELLA TENDENZA ALLA CONCENTRAZIONE TERRITORIALE.

La spiegazione della tendenza dianzi esposta è facile, e non risiede nelle differenze di ambiente naturale, ma nelle differenze di ambiente umano. Un ambiente già industrializzato è il più propizio allo sviluppo di nuove iniziative industriali, perchè lì si formano i nuovi capitali in cerca di investimento e le attitudini imprenditoriali, lì sono meglio sviluppate le infrastrutture (trasporti, ecc.), lì esiste un mercato più ricco, una

manodopera più preparata, lì sono meglio disponibili tutti i servizi e le forniture necessarie all'impresa, ecc.

Perciò, per un certo tempo, le attività industriali e terziarie tendono a concentrarsi in aree ristrette; e solo quando la congestione di queste aree è divenuta molto grave, le attività si propagano gradualmente al margine delle aree originarie (un processo che si comincia a notare, per esempio, da Milano verso Bologna).

Tutto ciò è conforme ai calcoli di convenienza di una moltitudine di operatori ciascuno dei quali agisce separatamente, considerando l'ambiente come un dato, mentre è invece la sua stessa azione — sommata a quella di tutti gli altri — che finisce col determinarlo. Per fare un esempio spicciolo, finchè nelle Marche non c'è sviluppo industriale, il lavoratore e il capitalista marchigiano hanno certo più interesse a cercare fortuna a Roma o a Milano, ma è proprio perchè molti fanno così che lo sviluppo si accentua a Roma e a Milano e resta carente nelle Marche.

Orbene, questo meccanismo di distribuzione territoriale dello sviluppo, quale risulta dalle scelte non coordinate degli individui, solleva ovvie, gravi obiezioni dal punto di vista della conservazione dei valori storici e culturali delle varie regioni, e non trova nessuna speciale giustificazione dal punto di



Il dott. Luigi Mazzillo legge la relazione del prof. Giorgio Fuà, docente nella Facoltà di economia e commercio di Ancona, su « Il problema del porto di Ancona in una politica di programmazione. Linee essenziali ».

vista dell'efficienza produttiva dell'economia nazionale. Infatti, se è vero che è più difficile assorbire lavoro *alla spicciolata* nelle Marche che a Milano, Torino e Roma, non è affatto dimostrato che globalmente per occupare a Milano e Torino e Roma *il blocco delle decine di migliaia di marchigiani* che cercherà impiego extra-agricolo nei prossimi anni occorrano capitali minori di quelli che occorrerebbero per impiegare lo stesso blocco di manodopera, a pari livelli di produttività, in appropriate aree industriali che si potrebbero costituire nelle Marche.

4) UNA NUOVA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE

In base a queste considerazioni, ed all'ammonimento che ci viene dai paesi che ci hanno preceduto sulla via dello sviluppo e che oggi ricorrono a costose politiche per combattere in ritardo i mali della concentrazione territoriale dell'industria, non frenata a suo tempo, si è determinato in Italia un indirizzo che vuole correggere le tendenze spontanee di localizzazione dello sviluppo.

Questo indirizzo, di cui si è avuta una prima, ma soltanto parziale manifestazione, con la politica meridionalistica, è stato compiutamente formulato dal Governo nel documento « Pro-

blemi e prospettive dello sviluppo economico italiano », presentato dal Ministro del Bilancio al Parlamento il 22 maggio 1962. Ad esso si ispirano i lavori della Commissione nazionale per la programmazione.

Con la programmazione territoriale dell'economia si vuole evitare sia l'aggravamento della congestione in certe aree, sia la formazione di ampi vuoti in altre. Sottolineo l'aggettivo « ampi » per chiarire che si ammette come fisiologico un sistematico deflusso della popolazione dalle zone relativamente impervie verso le valli, le pianure, le coste, dove le condizioni naturali favoriscono l'insediamento e le comunicazioni. Ma zone di questo tipo sono largamente diffuse e quindi, mentre si considerano giustificate e desiderabili notevoli redistribuzioni della popolazione all'interno delle regioni, si considera di massima ingiustificato e indesiderabile lo spopolamento di intere regioni a favore di altre. Compito della politica di programmazione sarà dunque di individuare, *entro ciascuna regione*, le aree più adatte allo sviluppo dell'industria e dei servizi; e di promuovere in queste aree uno sviluppo di dimensioni adeguate per compensare il declino dell'occupazione nell'agricoltura e nella parte non vitale dell'artigianato della regione stessa.

5) IL PROBLEMA DEL PORTO DI ANCONA NEL QUADRO DELLA
NUOVA POLITICA.

Una volta scelta una tale politica, il problema del porto diventa molto più impegnativo — e cioè al tempo stesso più difficile e più importante — di quanto è stato finora.

Con le tendenze spontanee che concentravano lo sviluppo fuori delle Marche riservando a questa regione, come pure all'Umbria e agli Abruzzi, un relativo ristagno, non era difficile prevedere nelle grandi linee le necessità di traffico; e quindi i programmi per il porto richiedevano poca immaginativa. A loro volta i programmi per il porto non potevano da soli influenzare sensibilmente la stagnante economia regionale.

In un programma di intenso sviluppo industriale delle regioni rimaste fino ad oggi stagnanti, invece, il porto di Ancona acquista una funzione decisiva. La prossimità di un importante nodo di vie di trasporto (marittime, terrestri, aeree), come pure di importanti strutture urbane, è infatti condizione fondamentale per la formazione di un'area di sviluppo industriale. Ed Ancona, col suo porto, si presenta in tale senso come un fulcro di sviluppo particolarmente qualificato; non se ne incontra nessuno più qua-

lificato sulla costa Adriatica, da Ravenna a Pescara, o addirittura da Venezia a Bari.

Sembra a prima vista ragionevole che nei dintorni stessi di Ancona debba svilupparsi una delle aree industriali maggiori del versante medio-adriatico, area appoggiata per buona parte dei suoi rifornimenti e delle sue spedizioni sul porto; e che al porto debbano pure appoggiarsi, sia pure in misura minore, le aree industriali che si svilupperanno in altre parti delle Marche, nell'Umbria, negli Abruzzi, in Romagna.

Ovviamente, affinché il porto possa compiere la sua funzionalità come fulcro di sviluppo, si dovrà saper assicurare in futuro la sua funzionalità tecnica, e la funzionalità dei suoi collegamenti con l'entroterra. Ma se nessuno di noi esiterebbe nell'affermare che è importante preparare il porto al servizio della futura industrializzazione, abbiamo invece le idee meno chiare quando passiamo a definire le dimensioni, l'esatta ubicazione, il dettaglio per rami di attività del futuro sviluppo delle nostre regioni. Eppure ciò condiziona la qualità e quantità dei servizi che saranno richiesti al porto, e la rete dei collegamenti necessari tra il porto e l'entroterra.

Dobbiamo quindi fare uno sforzo per chiarirci al più presto le idee.

6) QUALCHE PUNTO DI RIFERIMENTO PER I PROGRAMMI DI SVILUPPO DEL PORTO.

Si possono indicare le dimensioni di un programma di sviluppo dell'economia marchigiana? Ecco qualche cifra approssimativa.

Oggi gli occupati nell'agricoltura superano le 320 mila unità, ma il loro numero si dovrà dimezzare entro il 1973 (con il che permarrà ancora una notevole densità): 160 mila unità corrispondono ad un lavoratore ogni 5 ettari di superficie agraria in media. Se vogliamo soltanto evitare che l'occupazione globale decresca, l'impiego nelle attività extra-agricole, che è oggi valutabile a circa 240 mila unità (in buona parte occupate precariamente), dovrà aumentare di oltre 160 mila unità, cioè di oltre due terzi.

Se invece vogliamo ottenere che l'occupazione globale nelle Marche aumenti allo stesso saggio con cui aumenterà nel resto dell'Italia, l'occupazione extra-agricola dovrà aumentare di oltre 200 mila unità, cioè di oltre l'ottanta per cento. Questo aumento di occupazione, tenuto conto dell'aumento della produttività, porterà la produzione extra-agricola a triplicare — e probabilmente più che triplicare — entro il 1973, mentre anche la produzione agricola aumenterà di forse un terzo o metà.

Le dimensioni percentuali dello sviluppo dell'occupazione extra-agricola e della produzione dovranno risultare simili nell'Umbria e negli Abruzzi; e un poco minori (dato il superiore livello già raggiunto) nell'Emilia.

7) PROBLEMI APERTI

Le dimensioni della produzione nell'area circostante forniscono un primo punto di riferimento, ma non ancora una risposta alla domanda quale sia il volume di traffico che il porto di Ancona deve prepararsi a ricevere. Anzitutto la quantità di traffico marittimo originata da ogni miliardo di lire di produzione varia grandemente a seconda di ciò che produrremo e dei fornitori e degli sbocchi cui ci rivolgeremo, e tutto questo non è stato ancora adeguatamente studiato.

In secondo luogo, mentre è certo che il traffico *marittimo* originato dalla futura produzione marchigiana passerà in parte prevalente per Ancona, non si può dire a priori se Ancona riceverà quote grandi o piccole del traffico marittimo originato dallo sviluppo delle regioni circostanti. La convenienza per un produttore a servirsi di un porto anzichè di un altro non dipende, infatti, solo dalla distanza geografica, ma dalla bontà dei collega-

menti e da vari altri fattori alcuni dei quali si riconducono al grado di sviluppo raggiunto dal porto stesso. Un porto può venir preferito ad un altro che dista meno ore di trasporto, se offre migliori servizi, migliori attrezzature, più frequenti arrivi e partenze, insomma se è più sviluppato. (Così, oggi, produttori umbri trovano più conveniente servirsi di Genova che di Ancona).

Dunque il problema di quale sia l'hinterland che Ancona deve prepararsi a servire è largamente indeterminato, perchè la ampiezza dell'hinterland non è soltanto causa ma anche effetto del grado di sviluppo del porto. Per inciso, ciò potrebbe incoraggiare gli anconitani ad una strategia aggressiva, perchè siamo in uno di quei casi in cui le strategie aggressive rendono: tra vari porti, quello che riesce a guadagnare terreno inizialmente si preconstituisce con ciò una posizione che faciliterà ulteriori guadagni.

8) URGENZA DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE.

Riprendendo il filo, debbo ribadire l'urgenza di chiarire le nostre idee circa la distribuzione territoriale e settoriale dell'imponente sviluppo che si vuole nelle Marche.

Solo per la produzione agricola un grosso lavoro di chiarificazione è già in corso da parte di un gruppo di studiosi guidato

dal prof. Orlando ed appoggiato alla Commissione nazionale per la programmazione economica e alla nostra Facoltà, ed i suoi primi risultati saranno presentati nelle prossime settimane.

Per le attività extra-agricole, invece, un esame sistematico deve ancora cominciare. Manchiamo di orientamenti quanto alle prospettive per singoli rami di produzione (per es.: quali sviluppi sono prevedibili rispettivamente nelle industrie dei semi oleosi, del mobilio, della carta, del petrolio, dei fertilizzanti, e quale traffico ciò comporterà per il porto?). Quanto poi alla ubicazione delle aree di sviluppo, cui è connesso il problema della viabilità e dei trasporti, vi è la più deplorabile confusione. In contrasto con il ragionevole orientamento (che ha ispirato i lavori del piano intercomunale ed uno studio patrocinato dall'Amministrazione provinciale) di concentrare gli sforzi per quanto riguarda la provincia di Ancona sopra *una* grande zona industriale nel punto più adatto, si sono viste spuntare iniziative indipendenti che lasciano perplessi dal punto di vista sia dell'interesse economico generale, sia dell'urbanistica.

Finchè si accetta il ristagno si è dispensati dalla programmazione, ma quando si va verso lo sviluppo, no. Programmazione, si badi bene, non va confusa con collettivismo. Con politica di programmazione intendiamo semplicemente una politica economica che anzichè essere guidata da scelte frammentarie, che

finiscono per essere contraddittorie, comincia col considerare nella loro globalità i diversi possibili assetti cui rispettivamente tenderebbe l'economia a seconda delle azioni o omissioni dello Stato; sceglie quale tra questi assetti sia da preferire; e lo persegue coerentemente.

Se le grandi linee della programmazione debbono necessariamente essere definite ed applicate a livello nazionale, il loro dettaglio può essere curato meglio a livello degli enti locali, e per la massima parte richiede una trattazione su scala regionale. Ciò vale per i problemi che ho delineato in questa relazione.

Purtroppo, mentre a livello nazionale qualche primo strumento di programmazione sta cominciando a funzionare, a livello regionale permane un vuoto che è urgente colmare. E per colmarlo occorrono anzitutto leggi dello Stato, ma anche iniziative locali. Mi sia consentito concludere sottolineando quanto è importante, a questo riguardo, che giunga presto a buon fine l'iniziativa in corso da parte degli enti locali marchigiani per la costituzione di un comune istituto di studi per lo sviluppo economico. Anche la specifica azione per il porto di Ancona, che siamo venuti oggi a discutere qui, esige l'opera di un simile istituto per risultare inquadrata in un disegno organico di sviluppo regionale.