

Capitolo XVI

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

I - Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

a) Considerazioni generali

Si è ulteriormente acuito nel corso del 1985 il problema della disoccupazione (1) mentre preoccupanti restano le prospettive di un riassorbimento, seppur graduale, dello squilibrio tra domanda ed offerta di lavoro. In tale contesto si colloca la relazione sulla politica occupazionale per il prossimo decennio recentemente elaborata dal Ministero del lavoro.

In larga misura la strategia di attacco del problema non può che fondarsi sulla crescita dell'economia; nondimeno è necessaria, in un processo produttivo contrassegnato da profonde innovazioni tecnologiche, una politica attiva del lavoro, sostenuta da appropriati referenti legislativi. Non sono pertanto sufficienti talune innovazioni (contratti di formazione e lavoro; rapporti di lavoro a tempo parziale; chiamate nominative percentualizzate) introdotte sul finire del 1984 ed attualmente in via di sperimentazione, ma è necessario il sollecito varo della riforma del collocamento.

Alla ridefinizione (normativa) delle regole che disciplinano il mercato del lavoro - per aumentarne il grado di trasparenza e di fluidità - si devono accompagnare idonee misure per la riorganizzazione della rete periferica del Ministero, oggi troppo polverizzata (2), allo scopo di consentire, pur nel mutato quadro istituzionale, l'esercizio di qualificanti funzioni di guida e di orientamento da parte dell'apparato ministeriale. Va superata infatti la logica di una gestione puramente burocratica degli interventi, ormai inadeguata rispetto alla complessa fase di transizione in atto. Sono, pertanto, da condividere le esigenze di riorganizzazione della presenza pubblica nella gestione del mercato del lavoro, esigenze sottolineate nel citato documento.

Nel quadro dei problemi di organizzazione del mercato del lavoro assume rilievo l'utilizzo delle tecnologie informatiche (3). Al di là di circoscritti ambiti di informatizzazione, manca tuttavia la predisposizione di un coerente progetto globale di automazione dei servizi, che lo stesso Ministero riconosce come essenziale per una riqualificazione dell'intervento pubblico. La valorizzazione delle funzioni ministeriali - richiesta dalla centralità della questione occupazionale - è legata infatti alla tempestività e alla qualità dei dati relativi all'evoluzione del mercato del lavoro, che riflette i mutamenti socio-economici delle diverse aree del paese.

La mancanza di un'aggiornata rete informativa sulle dinamiche dei processi produttivi e sulle nuove figure professionali ostacola, fra l'altro, la predisposizione di utili indirizzi in materia di formazione professionale, che potrebbero costituire, in prospettiva, il volano per la crescita dell'occupazione. In tale situazione la stessa attività degli organismi del ministero - operante in regime fuori bilancio - volta ad incentivare l'opera delle regioni, cui la materia della formazione professionale è prevalentemente affidata dalla legge n.845 del 1978, non può che svolgersi in maniera insoddisfacente e disorganica e, comunque, tale da comportare uno scarso utilizzo degli appositi fondi comunitari.

Come è noto, la caduta del rapporto popolazione attiva-pensionati (sostanzialmente riconducibile al combinato effetto della crisi occupazionale e dell'andamento demografico) si riflette pesantemente sui conti

(1) Nel 1985 il tasso di disoccupazione è salito, come è noto, dal 10,4 al 10,6%.

(2) In tale prospettiva si muovevano, fra l'altro, le innovazioni introdotte in Campania e in Basilicata dalla legge 140/81, che prevedeva anche l'attuazione di nuovi schemi operativi. Sui risultati non troppo esaltanti di tale legge si veda quanto viene riferito nell'appendice n.1 alla presente relazione.

(3) Sulla necessità della informatizzazione della struttura pubblica si sofferma lo stesso piano decennale.

del comparto previdenziale(4) e richiede - anche al fine di prevenire gli effetti della prevedibile futura evoluzione negativa - l'adozione di misure di carattere strutturale nel settore pensionistico, che, nel rispetto degli equilibri generali della finanza pubblica, tendano ad assicurare il raccordo con le nuove caratteristiche del mercato del lavoro. In tale sede vanno predisposti gli strumenti per ricostituire margini di equilibrio fra entrate e spese, affrontando anche il nodo della commistione fra previdenza ed assistenza, oggetto di dibattito sempre più serrato.

L'individuazione di una precisa linea di demarcazione fra le due aree si presenta, in generale, irta di difficoltà (5). Ma non può sottacersi che taluni interventi fuoriescono dalla materia pensionistica e contribuiscono ad opacizzare la rappresentatività dei dati della finanza previdenziale. Indicativi al riguardo sono gli oneri relativi alla gestione (straordinaria) della Cassa integrazione guadagni, enormemente dilatatisi negli anni precedenti (e sostanzialmente stabilizzatisi nel 1985) in relazione al negativo trend occupazionale. Anche sotto questo profilo la Corte ha ritenuto di sottolineare nella precedente relazione i problemi di ordine finanziario connessi ai trattamenti straordinari di integrazione salariale, derivanti in parte da un utilizzo improprio di tale istituto. Le critiche mosse ai particolari meccanismi procedurali fissati dalla legge e alla sostanziale mancanza di copertura di tali spese hanno purtroppo trovato conferma nell'ingente esposizione debitoria dello Stato nei riguardi dell'INPS. Tanto è vero che la legge finanziaria per il 1986, "ai fini dell'avvio del risanamento finanziario della cassa integrazione guadagni degli operai dell'industria", ha dovuto porre a carico del bilancio dello Stato, nel limite di 19.000 miliardi, il disavanzo patrimoniale risultante al 31 dicembre 1985. Ciò rafforza l'esigenza di un profondo ripensamento dell'istituto, ventilata anche dalla stessa legge finanziaria (6). Ai temi della riforma previdenziale - per la parte che più direttamente attiene al finanziamento dell'area assistenziale - si collega anche il dibattito sulla possibile scelta di una progressiva fiscalizzazione. Nell'attesa del varo di un coerente disegno riformatore - idoneo ad eliminare le distorsioni che all'assetto dei conti previdenziali derivano dagli oneri impropri accollati al sistema previdenziale - continua la serie ininterrotta dei provvedimenti di urgenza tesi, sotto la spinta di esigenze congiunturali, ad alleggerire il costo del lavoro e a ristabilire, per tale via, condizioni di concorrenzialità con i paesi esteri. La progressiva estensione degli interventi alla quasi totalità delle attività produttive e commerciali, ha portato ad una dilatazione dei relativi esborsi finanziari, peraltro arrestatisi nel 1985.

All'aggravarsi della crisi occupazionale nel settore della grande industria fa riscontro un rinnovato interesse per il sistema di produzione cooperativistico che, caratterizzandosi per una maggiore flessibilità, può essere efficacemente utilizzato nella presente fase di radicali ristrutturazioni aziendali.

Della crescita del fenomeno cooperativistico nei settori spiccatamente produttivi vengono forniti i dati nell'appendice n.2, espressamente dedicata al tema della cooperazione. Ciò comporta anche l'esigenza di più adeguati finanziamenti del comparto, che ha trovato corrispondenza nell'approvazione di due specifici provvedimenti legislativi (7). Risulta per il momento abbandonata la strada di una globale revisione del sistema normativo, che potrebbe ulteriormente favorire l'estensione dell'area occupata dalla cooperazione (8). La rilevanza del tema ha indotto comunque la Corte ad esaminare con particolare attenzione il concreto utilizzo, nell'ultimo quinquennio, della dotazione del capitolo 4032 finalizzato allo sviluppo della cooperazione.

(4) Per il secondo anno consecutivo si è verificato uno sconfinamento dal limite stabilito dalla legge finanziaria per il complesso dei trasferimenti dallo Stato all'INPS, a titolo di pagamenti di bilancio e di anticipazioni di tesoreria. Lo sfondamento - connesso anche ad evidenti difetti di stima - si è aggirato intorno ai 10.000 miliardi (32.124 rispetto ai 22.500 preventivati dall'art.10 della legge stessa).

(5) Uno sforzo interessante in tale direzione è stato recentemente compiuto con l'elaborazione del "bilancio parallelo" dell'INPS. La questione merita tuttavia ulteriori approfondimenti, allo scopo di pervenire ad una più meditata inclusione di alcune voci nell'ambito dell'assistenza o della previdenza.

(6) In attesa della nuova disciplina, la legge finanziaria ha fissato, per l'anno 1986, un contributo straordinario di 3.500 miliardi a favore della separata contabilità degli interventi straordinari.

(7) Legge 27 febbraio 1985, n.49 (Provvedimenti per il credito alla cooperazione e misure urgenti a salvaguardia dei livelli di occupazione) e legge 28 febbraio 1986, n.44 (Misure straordinarie per la promozione e lo sviluppo della imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno).

(8) Nella nota preliminare allo stato di previsione del Ministero del lavoro per il 1985 veniva infatti ipotizzato un provvedimento legislativo per la nuova disciplina generale della cooperazione.

b) Aspetti finanziari della gestione

L'assegnazione annuale delle risorse al ministero del lavoro è solo assai parzialmente disposta con il bilancio di previsione. Anche nel 1985 l'oscillazione tra le previsioni iniziali e quelle definitive risulta particolarmente ampia e diffusa sulle varie articolazioni del bilancio ministeriale e si connette in misura determinante alle massicce modificazioni interessanti la categoria dei trasferimenti. La maggior parte dei capitoli originariamente iscritti (80 su 125) ha subito incrementi di varia entità per effetto della legge di assestamento o di appositi decreti del ministro del tesoro, cosicchè lo stanziamento complessivo, in termini di competenza, si è pressochè raddoppiato nel corso dell'anno (passando da 11.852,7 a 23.141,9 miliardi) (9), manifestando una tendenza alla crescita di circa 2.000 miliardi l'anno.

In gran parte l'incremento si ricollega alla sopravvenuta dotazione (8.274 miliardi) dei capitoli 3614 e 3620 (entrambi finalizzati all'erogazione di sgravi contributivi), inizialmente iscritti "per memoria".

Va, d'altra parte, rilevata la difficile decifrabilità dei capitoli di bilancio relativi ai trasferimenti agli enti previdenziali, la cui denominazione spesso non è allineata all'intervenuta evoluzione della normativa.

Meritano soprattutto di essere sottolineati due profili caratteristici della rubrica 6 "assistenza e previdenza": i ritardi dei trasferimenti agli enti previdenziali nei casi in cui l'attivazione dei meccanismi di pagamento è legata alla documentazione degli oneri sostenuti e all'approvazione dei relativi bilanci; l'appannamento della significatività del bilancio ministeriale che, per l'ordinario ricorso da parte degli enti previdenziali alle anticipazioni di tesoreria, finisce con l'essere in parte utilizzato quale strumento di regolazione contabile di erogazioni già effettuate. Alla scarsa rappresentatività, sotto tale profilo, dei conti ministeriali può avviarsi soltanto con una nuova disciplina dei rapporti fra lo Stato e gli enti previdenziali, soprattutto nel settore della fiscalizzazione degli oneri sociali.

Nei limiti di quanto rilevato, contenuto risulta il ritmo di crescita della spesa complessiva del ministero, sia in termini di impegni, sia in termini di impegni (+ 6,7 per cento), sia soprattutto in termini di pagamenti (+ 1,2 per cento).

In cifra assoluta i primi salgono da 21.600 a 23.055 miliardi e i secondi lievitano da 22.719 a 22.990 miliardi.

Sostanzialmente stazionaria è la massa dei residui passivi (3.070,3 a fronte di 3.040,8 miliardi del precedente esercizio).

La modesta dinamica della spesa globale riflette l'incremento (+ 6,6 per cento) registrato in linea di competenza dai trasferimenti correnti (da 21.111 a 22.506 miliardi), che continuano ad assorbire in misura preponderante (97,6 per cento) gli oneri del ministero.

Nell'ambito delle altre categorie economiche, dopo il netto decremento dell'anno precedente, un tasso di crescita del 10,6 per cento presenta la spesa per il personale in servizio (categoria II), che con 315,9 miliardi è tuttora al di sotto del volume raggiunto nel 1983 (371,8 miliardi), peraltro ampiamente influenzata dagli impegni connessi all'attuazione della legge 1° giugno 1977, n.285.

Un ulteriore consistente incremento (+ 25,6 per cento) segnano le spese per i trattamenti provvisori di quiescenza (categoria III), che nel biennio 1984-1985 sono praticamente raddoppiate, passando dal 1.359 a 2.710 milioni.

Lievemente in declino (- 5,1 per cento) risultano gli impegni (34,6 miliardi) per acquisto di beni e servizi (categoria IV), per la particolare incidenza esercitata dalle economie (34 miliardi) su uno stanziamento di 68,6 miliardi).

Anche nel 1985 si è verificato il fenomeno delle eccedenze di spesa sul capitolo 3531 (spese per le inchieste sugli infortuni, ecc.), sia per la competenza (143,8 milioni), sia per i residui (228,8 milioni), sia per la cassa (349 milioni). Per tale capitolo - ed altresì per il capitolo 2035 (fitto di locali ed oneri accessori) che presenta una eccedenza di spesa sulla cassa per poco più di un milione - la Corte, in sede di esame del rendiconto generale dello Stato, ha negato la dichiarazione di regolarità.

(9) Per la cassa l'aumento delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali è stato ancora più rilevante (da 12.335 a 25.148,3 miliardi).

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
 (IN MILIARDI DI LIRE)

Ann	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP-RES)				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP-RES)		RESIDUI		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.			
	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %		
1976	2.997	100	-	2.916	100	-	0	0	2.915	100	-	3.842	100	-	119	100	-	0	100	
1977	2.997	100	3,5+	3.534	274	124,8+	0	0	6.531	224	124,8+	3.624	100	0,2-	3.000	2719	0	0	0	
1978	3.810	104	0,7+	4.835	207	7,7-	0	0	8.822	297	7,7-	8.482	233	133,4+	524	475	0	0	0	
1979	4.371	151	44,9+	6.388	219	5,8+	0	0	8.295	219	4,4+	4.135	114	51,2-	2.860	2411	487,7+	0	0	
1980	4.526	157	3,1+	9.787	335	62,8+	9.997	100	9.785	334	54,9+	5.546	186	58,3+	5.408	4671	1082,3+	0	0	
1981	6.794	224	48,1+	13.508	466	38,9+	8.195	82	13.546	466	38,9+	8.312	228	71,8+	18.587	8671	91,5+	0	0	
1982	8.913	295	0,7+	13.283	455	2,1-	21.540	218	13.274	455	2,8-	21.240	543	155,5+	2.192	1841	70,8-	0	0	
1983	18.181	608	100,8+	18.278	601	45,1+	18.884	396	18.182	600	44,5+	18.049	457	21,8-	4.083	3699	68,8+	0	0	
1984	18.128	599	44,3-	21.489	731	11,4+	24.520	246	21.437	735	11,8+	22.832	821	35,9+	2.088	2628	20,0-	0	0	
1985	11.823	400	16,7+	22.847	787	0,9+	24.888	248	22.888	794	0,8+	22.794	825	0,5+	2.871	2682	2,5+	0	0	

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	29	100	-	27	100	-	0	0	27	100	-	23	100	-	5	100	-	0	100
1977	28	100	0,0+	22	83	16,7-	0	0	22	83	16,7-	23	100	0,8+	2	40	66,8-	0	0
1978	29	100	0,0+	30	143	71,5+	0	0	38	143	71,5+	21	94	10,5-	20	384	84,8+	0	0
1979	29	100	0,0+	122	453	217,8+	0	0	122	453	217,8+	118	606	472,2+	17	464	17,8+	0	0
1980	29	100	47,2+	95	355	21,7-	111	100	95	355	21,7-	94	401	28,7-	23	335	27,9-	0	0
1981	29	100	0,0+	183	384	0,3+	106	96	183	384	0,3+	96	422	52,4+	21	427	27,8+	11	176,3+
1982	32	157	0,7+	188	372	3,3-	48	116	188	372	3,3-	94	401	51,2-	27	537	25,7+	12	82,2+
1983	32	157	0,0+	132	491	32,1+	32	107	132	491	32,1+	85	384	9,1-	72	1431	188,8+	65	435,3+
1984	38	147	0,3-	183	668	23,5+	35	117	183	668	23,5+	87	373	2,8+	143	2853	86,4+	148	118,4+
1985	38	147	0,0+	185	725	10,8+	44	147	185	725	10,8+	238	1000	170,3+	89	1000	30,3-	85	30,1-

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE ANNO BASE COMP = 1976 / ANNO BASE CASSA = 1980 PAG (2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
 (IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI INIZIALI			DEFINITIVE			PREVISIONI DI CASSA INIZIALI			DEFINITIVE			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMP+RES)			RESIDUI		
	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %
1976	2.917	100	-	2.943	100	-	0	0	-	2.942	100	-	3.896	100	-	115	100	-	0	100	-
1977	3.018	103	3,4+	6.556	223	122,8+	0	0	-	8.554	223	122,8+	3.658	100	0,2-	3.002	2623	-	0	-	-
1978	3.028	104	0,7+	6.074	206	7,4-	0	0	-	6.078	206	7,4-	8.563	222	132,3+	544	471	81,9-	0	-	-
1979	4.302	151	44,8+	8.510	221	7,2+	0	0	-	6.417	219	6,7+	4.254	116	56,0-	2.684	2328	353,8+	0	-	-
1980	4.566	157	4,8+	9.083	335	51,5+	10.097	100	-	9.946	335	53,4+	6.640	181	56,1+	5.502	4778	105,0+	4	-	-
1981	6.754	233	48,8+	13.870	464	34,8+	6.902	143	43,3+	13.248	464	34,8+	8.410	229	26,7+	16.523	9127	91,3+	11	-	178,2+
1982	6.945	235	0,7+	13.383	455	2,1-	13.092	272	89,5+	13.274	455	2,8-	21.323	582	152,7+	2.188	1800	78,4-	12	-	9,2+
1983	10.213	824	185,1+	19.411	660	45,8+	21.483	213	9,8-	18.314	658	44,4+	16.754	438	21,8-	4.154	3601	91,5+	65	-	435,8+
1984	10.159	348	44,2-	21.631	735	11,4+	10.178	211	45,8-	21.500	734	11,0+	22.719	628	35,8+	3.041	2636	26,9-	148	-	116,6+
1985	11.853	408	18,7+	23.142	788	7,8+	12.335	258	21,2+	23.055	784	6,7+	22.998	627	1,2+	3.070	2662	1,0+	85	-	39,1-

TOTALE COMPLESSIVO

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE ANNO BASE COMP = 1978 / ANNO BASE CASSA = 1980 PAG
 (2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

**TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1980 - 1985**

DATI AL 31 DICEMBRE 1985

ELABORAZIONE DEL 27 GIU 1986

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali							Totale pagamenti		Residui		Economie		
		1980	1981	1982	1983	1984	1985	Importo	%	Importo	%	Importo	%		
TOTALE GEN.															
1980	9.862.788	46,45	0,77	48,57	0,00	0,00	0,00	9.447.633	95,79	101	0,00	415.053	4,21		
1981	13.069.716	60,78	60,78	30,90	3,73	0,02	0,00	13.043.414	95,42	900	0,01	625.402	4,58		
1982	13.383.785			92,04	0,64	7,70	0,01	13.354.149	99,78	4.703	0,04	24.333	0,18		
1983	19.411.210				83,14	12,15	4,15	19.304.056	99,45	-19.219	-0,10	126.373	0,65		
1984	21.631.492					88,72	4,67	20.418.588	94,39	1.181.267	5,46	31.636	0,15		
1985	23.141.942						91,48	21.171.162	91,48	1.970.204	8,51	576	0,00		
TITOLO 1															
1980	9.767.368	46,03	0,72	49,01	0,00	0,00	0,00	9.353.459	95,76	101	0,00	413.808	4,24		
1981	13.566.366	60,57	60,57	31,09	3,75	0,01	0,00	12.944.812	95,42	115	0,00	621.438	4,58		
1982	13.283.238			92,11	0,56	7,13	0,01	13.258.207	99,81	698	0,01	24.333	0,18		
1983	19.279.207				83,33	12,00	4,13	19.175.960	99,46	-23.126	-0,12	126.373	0,66		
1984	21.468.505					90,22	4,41	20.315.655	94,63	1.121.213	5,22	31.636	0,15		
1985	22.947.066						91,55	21.009.145	91,55	1.937.345	8,44	576	0,00		
TITOLO 2															
1980	95.420	89,22	5,67	3,73	0,07	0,00	0,00	94.174	98,69	0	0,00	1.246	1,31		
1981	103.350		87,25	6,14	0,81	1,20	0,00	98.601	95,41	785	0,76	3.964	3,84		
1982	99.947			83,02	10,71	2,04	0,22	95.942	95,99	4.005	4,01	0	0,00		
1983	132.003				55,59	34,21	7,24	128.096	97,04	3.907	2,96	0	0,00		
1984	162.987					23,82	39,33	102.933	63,15	60.054	36,85	0	0,00		
1985	194.876						83,14	162.017	83,14	32.859	16,86	0	0,00		

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

LA VOCE 'ECONOMIE' RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCEDENZE DI SPESA

2 - Gestioni fuori bilancio

L'esperienza operativa delle gestioni di più recente istituzione (Fondo per la mobilità della manodopera, Fondo integrativo dei progetti speciali e Fondo di rotazione) presenta risultati ampiamente insoddisfacenti e tali, comunque, da mettere in discussione la stessa validità del modulo utilizzato per il raggiungimento di taluni rilevanti obiettivi in campo economico e sociale. Difficoltà e ritardi si riscontrano nelle varie forme di intervento (mobilità, integrazioni salariali straordinarie, riqualificazione del personale, ecc.), ma particolarmente gravi risultano le insufficienze nel comparto della formazione professionale che - con finalità e procedure diverse - riguarda l'attività delle tre gestioni. Si pensi che globalmente, nel 1984, a fronte di stanziamenti per 699,1 miliardi, le somme impegnate raggiungono appena l'importo di 331,7 miliardi e che i pagamenti ammontano all'irrisoria cifra di 7,7 miliardi, interamente riferibili al fondo per il finanziamento integrativo dei progetti speciali. Una più dinamica azione in tale settore - rilevante ai fini occupazionali - è, d'altra parte, condizionata dalla mancanza di idonei supporti conoscitivi - che ostacola, fra l'altro, un efficace coordinamento dell'attività regionale - e dal coinvolgimento di una pluralità di enti ed organismi gestori delle attività formative. Per quanto riguarda le gestioni di più lontana origine (10), la limitata operatività o certe macchinosità procedurali sembrano suggerire interventi, anche radicali, di revisione.

Fondo per la mobilità della manodopera

Al fondo - i cui meccanismi di finanziamento sono stati descritti nella precedente relazione - è affidato, come è noto, un ampio ventaglio di interventi a favore dei lavoratori. Oltre il 94% delle entrate accertate per il 1984 (179,3 miliardi) è costituito dall'avanzo di amministrazione del precedente esercizio. La quota residua è quasi interamente coperta dalla somma di 10 miliardi a carico del bilancio dello Stato per gli oneri in materia di formazione professionale. Nessun sintomo evolutivo, d'altra parte, è dato riscontrare nel funzionamento della gestione che continua ad utilizzare solo per una quota modesta gli stanziamenti previsti (27,1 su 178,9 miliardi). Anche nel 1984 l'intero importo (106,8 miliardi) iscritto sui capitoli 1301, 1302 e 1303 della rubrica "previdenza ed assistenza sociale" è confluito nell'avanzo di amministrazione. Si tratta di rim-borsi alla Cassa integrazione guadagni operai dell'industria e all'INPS, che da anni l'amministrazione non riesce ad effettuare per addotte difficoltà interpretative della relativa normativa. Parimenti inutilizzate risultano le disponibilità (50 milioni) per gli interventi relativi alla mobilità della manodopera. Un tasso di utilizzazione ancora scarso presentano le risorse destinate all'addestramento professionale (27,1 su 72 miliardi). Tale situazione dipende quasi esclusivamente dall'andamento della spesa sul capitolo 1406 che, finalizzato agli interventi di riqualificazione professionale nei casi di ristrutturazione e riconversione industriale, registra ben 43,8 miliardi di economie su uno stanziamento di 54,9 miliardi.

Una sostanziale stazionarietà mostrano le spese di amministrazione del fondo rispetto all'anno precedente (da 30,5 a 33,7 milioni).

A fine esercizio l'avanzo di amministrazione, risultante dalla differenza tra disponibilità finale di cassa (251,3 miliardi) e saldo dei residui (99,1 miliardi) è pari a 152,2 miliardi.

Fondo per il finanziamento integrativo dei progetti speciali di formazione professionale

Le risorse del fondo sono fundamentalmente destinate all'integrazione del finanziamento dei progetti speciali di formazione professionale predisposti dalle regioni ai fini del riequilibrio locale fra domanda e offerta di lavoro nel Mezzogiorno. Dai dati del rendiconto del 1984 emerge la macchinosità, altre volte dalla Corte messa in evidenza, delle procedure di acquisizione delle entrate che, al netto dell'avanzo di amministrazione del precedente esercizio (279,2 miliardi), erano interamente correlate ad un terzo del maggior gettito

(10) Nella presente relazione non viene più riportata la gestione relativa al "Fondo per le provvidenze ai lavoratori licenziati dalle miniere di zolfo italiane" in quanto, come si è riferito lo scorso anno, dal 1978 non è stato più effettuato alcun intervento a carico del fondo stesso, per il quale l'Amministrazione ha trasmesso nel 1984, a chiusura della contabilità speciale, un documento riepilogativo di tutta l'attività svolta.

derivante dall'elevazione dell'aliquota del contributo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria. L'esperienza delle complesse procedure finalizzate al concreto trasferimento dei fondi dall'INPS alla gestione ha comportato, anche nel 1984, la mancata riscossione dei relativi introiti (136,4 miliardi). Ai ritardi nell'acquisizione delle entrate fa riscontro una perdurante ridotta capacità di spesa, messa in evidenza dal volume degli impegni (98,8 miliardi) rispetto agli stanziamenti (421,3 miliardi) e, soprattutto, dall'entità dei pagamenti effettuati (7,7 miliardi).

Per quanto concerne, in particolare, gli interventi per la formazione professionale erano stanziati complessivamente 339,3 miliardi: 329,3 sul capitolo 5121 (contributi da erogare per l'integrazione del finanziamento dei progetti speciali attuati dalle regioni per ipotesi di rilevante squilibrio locale tra domanda ed offerta di lavoro) e 10 sul capitolo 5122 (finanziamento delle iniziative di formazione professionale programmate e promosse dalle commissioni regionali dell'impiego nei territori terremotati della Campania e della Basilicata). L'attività gestoria è stata estremamente ridotta e ha riguardato soltanto il capitolo 5121 (con impegni per 16,8 miliardi e conseguenti pagamenti per 7,7 miliardi), cosicché il 95% delle disponibilità non è stato utilizzato.

Fondo di rotazione per l'accesso al fondo sociale europeo e al fondo regionale europeo

Nella precedente relazione la Corte si è trovata nell'impossibilità di fornire elementi di informazione sull'andamento dell'esercizio 1983, a causa del mancato inoltro del rendiconto del fondo. In questa sede, pertanto, si ripiene utile esporre, sulla base dei dati contenuti nei conti consuntivi del 1983 e del 1984 (solo recentemente pervenuti e tuttora all'esame della Corte), i profili finanziari più rilevanti del biennio 1983-84 (11), per chiarire i termini di funzionamento e il grado di operatività raggiunto.

È innanzitutto da rilevare la restituzione all'INPS di 60,5 miliardi, nel 1983, e di 90,2 miliardi, nel 1984, corrispondenti alle disponibilità inutilizzate per un biennio, restituzione che si aggiunge a quella di 163,1 miliardi già effettuata nel 1982 (12). A questi dati - che denunciano una situazione lontana da un avvio a regime della gestione - si accompagna anche una divaricata evoluzione, in termini di cassa, delle entrate e delle spese. Negli anni 1983 e 1984 le riscossioni sono state rispettivamente pari a 270,4 miliardi e a 320,1 miliardi, mentre i pagamenti si sono ragguagliati a 111,2 miliardi e 42,5 miliardi. Al termine del primo quinquennio di attività il fondo di cassa raggiunge dimensioni inusitate (882,8 miliardi) (13), di per sé sintomatiche dell'inefficacia dell'azione svolta dall'organismo. Nei due anni in riferimento, inoltre, gli interventi più qualificanti della gestione (contributi agli organismi pubblici e privati per la formazione professionale; complemento dei contributi nazionali a valere sui fondi affluiti dal Fondo sociale europeo (14) in conseguenza di decisioni assunte dalla CEE a favore degli organismi indicati nelle norme comunitarie), hanno dato luogo soltanto ad impegni di spesa (15) delle somme disponibili (rispettivamente 233,6 e 287,8 miliardi), ad eccezione di 272 milioni erogati sulla competenza del 1983.

Fondo per le ispezioni ordinarie alle cooperative

Per talune valutazioni più generali sull'attività del fondo nel quadriennio 1981-84, si rinvia all'apposita appendice allegata al presente capitolo. In questa sede si forniscono soltanto i dati contabili più rilevanti desumibili dal rendiconto del 1984 per il quale, unitamente a quello del 1983, sono in corso accertamenti istruttori da parte della Corte. Tale documento, redatto in termini di cassa, registra riscossioni per 2.467,9 milioni e pagamenti per 1.827,9 milioni. Le entrate sono pressoché esclusivamente costituite dai contributi

(11) Per quanto riguarda la struttura, le finalità e i modi di finanziamento della gestione, istituita con la legge 21 dicembre 1978, n. 845 si rinvia alle relazioni sugli esercizi 1979 e 1980.

(12) Nel triennio 82-84 sono stati complessivamente restituiti all'INPS 313,8 miliardi.

(13) Presso la Tesoreria centrale sono depositati 877,7 miliardi, e presso la Banca nazionale del lavoro, che svolge il servizio di cassa, 5,1 miliardi.

(14) Le somme provenienti da tale fondo sono ammontate a 93,3 miliardi (39,1 nel 1983; 54,2 nel 1984).

(15) Il dato della spesa impegnata comprende anche importi meramente accantonati, che non corrispondono ad obbligazioni giuridicamente perfezionate.

delle cooperative non aderenti alle associazioni nazionali di categoria (2.042,7 milioni) e dagli interessi maturati sulle somme depositate presso la Banca nazionale del lavoro (366,8 milioni). Le uscite più consistenti (1.114,5 milioni) - con una inversione di tendenza rispetto ai precedenti esercizi - riguardano l'attività ispettiva che costituisce, evidentemente, la funzione primaria del fondo.

Il divario tra riscossioni e pagamenti, pari a 640 milioni, ha determinato un ulteriore incremento del fondo di cassa che alla fine dell'esercizio ammonta a 3.816,4 milioni.

Anche in relazione al crescente accumulo di disponibilità non utilizzate si pone il problema di una attenta verifica dei meccanismi finanziari del fondo.

Fondo per le provvidenze a favore dei lavoratori licenziati o sospesi da aziende carbossiderurgiche.

Il rendiconto relativo all'esercizio 1984 - dichiarato regolare dalla Corte - espone entrate per 600 milioni e spese per 1.155,7 milioni. Ad alimentare le entrate sono state nell'anno soltanto somme versate dalla Commissione della comunità europea. Le più rilevanti voci di spesa hanno riguardato un versamento al bilancio dello Stato di 529,7 milioni (16); un primo rimborso di 222,3 e 268,3 milioni, a favore rispettivamente delle Acciaierie di Piombino e della società Italsider, per le spese sostenute per corsi di riqualificazione professionale effettuati negli anni 1978-81 nei confronti dei lavoratori occupati presso gli stabilimenti di Marghera (già della società Italsider e dal 1981 trasferiti alla società Acciaierie di Piombino) Campi (Genova) e Savona; nonché un'erogazione di 103 milioni alla società ILSSA VIOLA come completamento del contributo delle spese sostenute dalla stessa azienda per alcuni corsi di formazione svolti nel 1980 in favore dei lavoratori occupati presso lo stabilimento "Oscar Sinigaglia" e rientranti nella richiesta di contributo avanzata alla C.E.C.A.

L'esercizio si chiude pertanto con un deficit di cassa di 555,7 milioni, che riduce la disponibilità finale a 946,4 milioni (il fondo di cassa all'inizio dell'esercizio era pari a 1.502,1 milioni).

Fondo speciale infortuni

Va ribadita l'esigenza di una verifica di compatibilità di tale organismo con il mutato assetto istituzionale nei settori dell'assistenza e della prevenzione antinfortunistica. In tale situazione, fra l'altro, tendono ad accentuarsi i profili di già rilevata scarsa operatività del fondo, testimoniati dal crescente divario tra le entrate (costituite dai pagamenti delle contravvenzioni alle norme sull'assicurazione obbligatoria) e le uscite. Come si rileva dal rendiconto del 1984 - per il quale sono state mosse osservazioni identiche a quelle formulate sul consuntivo del 1983 (17) - ad introiti per 1.662,7 milioni si contrappongono infatti spese per 546 milioni, interamente destinate all'erogazione di contributi per lo sviluppo e il perfezionamento degli studi delle discipline infortunistiche e di medicina sociale. Non risultano, al pari degli esercizi precedenti, utilizzati fondi per le attribuzioni di carattere assistenziale previste dalle lettere a) e b) dell'articolo 9 della legge 5 maggio 1976, n.248. Ne è derivata una ulteriore lievitazione della già cospicua giacenza di cassa (da 4,6 a 5,7 miliardi).

Fondo per il finanziamento degli enti di patronato ed assistenza.

A distanza di oltre cinque anni dall'emanazione della nuova disciplina del settore, mancano ancora i criteri per il riconoscimento degli enti di patronato e per la revisione di quelli esistenti. Tali adempimenti erano richiesti dalla legge. Permane inoltre, nonostante i correttivi apportati al sistema di finanziamento degli enti a partire dal 1982 (18), una cospicua giacenza di cassa che si ricollega ad una maggiore velocità di affluenza delle entrate - dotate di specifico automatismo - rispetto alle erogazioni, il cui saldo finale richiede mediamente un periodo di quattro anni.

(16) Tale somma era stata precedentemente anticipata dal "Fondo per la mobilità della manodopera" (art.4 legge 675/77) all'ITALSIDER per le spese relative a corsi di formazione svolti nel 1980 in favore di lavoratori occupati presso lo stabilimento "OSCAR SINIGAGLIA".

(17) Gli accertamenti in corso riguardano le modalità seguite nell'erogazione dei contributi a soggetti ed organismi vari.

(18) Nuovi elementi di valutazione sono stati infatti stabiliti con d.M. 26 giugno 1981, emanato in applicazione dell'art.3 della legge n.112 del 1980.

D'altra parte il meccanismo delle anticipazioni - sostanzialmente preordinato ad attenuare gli squilibri derivanti dalla mancata coincidenza temporale fra entrate e spese della gestione - può comportare, anche per effetto dei parametri adottati (19), un eccesso di risorse, a favore di singoli enti, da valutare all'atto dell'erogazione delle successive anticipazioni. Sotto questo particolare profilo - relativamente ai consuntivi dal 1977 al 1982 - sono ancora in corso accertamenti istruttori da parte della Corte (20). Il rendiconto del 1984 - per il cui esame, al pari di quello del 1983, si attende l'esito della predetta istruttoria - registra entrate per 185,2 miliardi e spese per 204,8 miliardi. Il passivo di esercizio, connesso anche alla straordinaria elevazione (21) delle anticipazioni concesse nel 1984, ha determinato una contrazione della giacenza di cassa (da 103,2 a 83,6 miliardi). Resta comunque immutata l'esigenza di una revisione della normativa in materia per accelerare l'utilizzazione delle disponibilità (22).

Fondo per il finanziamento degli uffici di patronato ed assistenza sociale operanti nella provincia di Trieste

Va nuovamente sottolineata l'anacronistica sopravvivenza di tale gestione, che andrebbe opportunamente ricondotta in seno al fondo nazionale. Permangono, sul piano operativo, difficoltà connesse ai ritardi nel versamento delle quote da parte di alcuni enti previdenziali e alla complessità delle procedure di erogazione modellate su quelle vigenti a livello nazionale.

Il rendiconto del 1984 - al cui esame, come a quello 1983, è preliminare la conclusione dell'istruttoria avviata sui rendiconti dal 1979 al 1982 - espone entrate per 879,4 milioni e spese per 677 milioni. Il fondo di cassa registra, pertanto, un deciso incremento rispetto al precedente esercizio (da 29,9 a 232,3 milioni).

3 - Organizzazione dei servizi e personale

a) Organizzazione dei servizi

La situazione di stallo in cui si trova il disegno di legge per la riforma del collocamento ha finora impedito anche la riorganizzazione degli uffici del lavoro nell'ambito di strutture maggiormente capaci di sollecitare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Permane, pertanto, a livello locale lo stato di inadeguatezza dello specifico apparato amministrativo, sulla cui complessiva inefficienza la Corte ha particolarmente insistito nella precedente relazione. In questa sede va ribadito che un recupero di funzionalità - in prospettiva connesso al mutamento del quadro normativo - richiede un potenziamento qualitativo delle strutture, oggi condizionate, oltre che da procedure inadeguate, anche dalla scarsità dei mezzi a disposizione. Carenze e disfunzioni si registrano anche nell'attività degli ispettorati del lavoro, cui è demandato il controllo sulla corretta applicazione della intricata legislazione sociale. Nel corso di verifiche effettuate nell'anno dall'ispettorato generale di finanza presso taluni ispettorati provinciali sono infatti emersi - a parte l'inosservanza di specifici adempimenti amministrativi e contabili - una certa inadeguatezza dell'attività di vigilanza nei confronti degli organi erogatori di provvidenze a favore dei lavoratori, nonché ritardi nella presentazione dei rapporti ispettivi e nella emissione e notificazione delle ordinanze-ingiunzioni ai fini della riscossione di somme a favore dell'erario e di enti pubblici (23).

(19) Essi fanno riferimento ai dati acquisiti dagli ispettorati del lavoro sull'attività e sull'organizzazione degli enti negli esercizi precedenti. Allo scopo vengono utilizzati appositi coefficienti di valutazione, che confluiscono poi in un unico conto elaborato a livello centrale.

(20) In particolare l'istruttoria verte sui parametri seguiti per la determinazione delle anticipazioni nella fase iniziale di funzionamento degli enti, sui controlli effettuati sull'attività svolta in vista delle ulteriori anticipazioni, sulle modalità dei recuperi in presenza di esposizioni debitorie definitivamente accertate.

(21) L'ammontare delle anticipazioni è stato ragguagliato, limitatamente al biennio 1982-83, ai nove decimi del gettito affluito (anziché agli ordinari sette decimi), a causa di affermate indilazionabili esigenze di funzionamento degli enti.

(22) Criteri provvisori per le ripartizioni definitive per gli anni 1982, 1983, 1984 e 1985, nonché la conferma della misura delle anticipazioni disposte in conto dei contributi per gli esercizi 1982 e 1983 (di cui è fatto cenno nella precedente nota), sono stati inseriti nella legge 31 gennaio 1986, n. 11 (con cui è stato convertito il decreto-legge 2 dicembre 1985, n. 685, recante misure urgenti in materia previdenziale, di tesoreria e di servizi delle ragionerie provinciali dello Stato).

(23) È stata anche prospettata l'opportunità che da parte dei competenti organi ministeriali sia valutata la possibilità di emanare norme organizzative più rispondenti all'attuale configurazione degli ispettorati del lavoro.

A livello centrale resta aperto il problema del riordinamento interno dei servizi conseguente alla soppressione della direzione generale dell'orientamento e dell'addestramento professionale. La mancata attuazione di tale riordinamento contribuisce a favorire l'immobilismo dell'amministrazione in una materia in cui necessitano impulsi innovativi (24).

In un accorto processo di razionalizzazione delle strutture ministeriali potrebbe poi utilmente collocarsi, tenuto anche conto delle disfunzioni segnalate, la revisione o la soppressione di talune gestioni fuori bilancio (25), che si avvalgono, come è noto, esclusivamente di mezzi e personale della stessa amministrazione.

Una verifica di funzionalità va anche compiuta in ordine ai numerosi collegi che, con funzioni deliberanti sempre più incisive e qualificanti, operano presso quasi tutte le direzioni generali del ministero e, talvolta, con articolazioni a vari livelli territoriali (26). Ciò anche in relazione all'evoluzione istituzionale di taluni comparti (assistenza, infortuni sul lavoro, rapporti di lavoro) e alle esigenze di raccordo con i nuovi strumenti in materia di politica attiva del lavoro.

Un contributo rilevante all'efficace svolgimento dell'azione ministeriale può, infine, derivare da un più intenso e consapevole utilizzo delle tecnologie informatiche. Di ciò è avvertita la stessa amministrazione che, nel citato piano decennale per l'occupazione, pone, come si è detto, l'informatizzazione quale condizione necessaria per la riqualificazione degli interventi pubblici sul mercato del lavoro. Dette indicazioni programmatiche - che trovano una prima espressione a livello legislativo (27) con specifico riferimento alla costituzione di un sistema informativo nazionale - richiedono peraltro la pronta definizione di un progetto globale di automazione - orientato allo scambio di flussi informativi con altre amministrazioni ed enti pubblici - e una intensa specifica attività formativa del personale. Nel frattempo il ministero continua ad essere impegnato nell'automazione di attività a carattere ricorrente delle direzioni generali, di talune particolari procedure nelle sedi periferiche, nonché nell'elaborazione di studi e statistiche varie.

b) Personale

La consistenza numerica del personale del Ministero presenta nel 1985, secondo quanto risulta da documenti ufficiali, un lieve incremento (28). È da tener conto che nel corso dell'anno circa 6.500 giovani, assunti a suo tempo in base alla legge 1° giugno 1977, n.285, sono stati sistemati in ruolo (in soprannumero).

(24) L'unico ritocco in corso d'anno alle strutture centrali del ministero è consistito nella modifica delle competenze delle divisioni IX e X della direzione generale dei rapporti di lavoro. In particolare la divisione IX ha assorbito le competenze della X che, assumendo la denominazione di "Condizione della donna lavoratrice", costituisce il supporto del comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento fra lavoratori e lavoratrici.

(25) Tale esigenza è particolarmente avvertita per le gestioni destinate a perseguire finalità in settori come quello dell'assistenza, da tempo ormai di pertinenza regionale.

(26) Presso la direzione generale del collocamento della manodopera operano la commissione centrale per l'avviamento e l'assistenza ai disoccupati; la commissione consultiva per il collocamento dei lavoratori dello spettacolo; la sottocommissione centrale per il collocamento obbligatorio; la commissione centrale per la mobilità della manodopera. Tali commissioni devono tutte considerarsi funzionalmente operanti presso la commissione centrale per l'impiego, cui è rimessa la determinazione degli indirizzi di politica dell'occupazione e il promovimento di studi e rilevazioni sistematiche del mercato nazionale del lavoro. Presso la stessa direzione generale vanno menzionate la commissione centrale per l'abilitazione dei minorati della vista alla funzione di centralinista telefonico e la commissione centrale per il lavoro a domicilio. Presso la direzione generale dei rapporti di lavoro sono istituite la commissione consultiva permanente per la prevenzione degli infortuni e per l'igiene del lavoro; la commissione nazionale per i problemi della famiglia dei lavoratori; la commissione centrale per i lavori di facchinaggio.

Presso la direzione generale della cooperazione opera, infine, la commissione centrale per le cooperative. Istituiti nel 1984, con decreto ministeriale, hanno funzionato ancora nel 1985: la commissione per l'iscrizione nell'elenco dei medici autorizzati incaricati della sorveglianza medica della protezione dai rischi derivanti dalle radiazioni ionizzanti; il menzionato comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento e uguaglianza di opportunità fra lavoratori e lavoratrici; la commissione per lo studio dei problemi attinenti alla politica del lavoro ed alla riforma del settore pensionistico.

(27) Tale finalizzazione delle disponibilità finanziarie è prevista nell'ambito delle disposizioni di proroga dei termini di validità del piano di potenziamento dei servizi statali dell'impiego in Campania e Basilicata (decreto legge 29 giugno 1984, n.277, convertito, con modificazioni, nella legge 2 luglio 1984, n.430).

(28) Nella nota preliminare allo stato di previsione del ministero per il 1986 la consistenza numerica è indicata in 10.563 unità complessive, a fronte del dato analogo di 10.273 unità nel 1985 e di 10.239 nel 1984.

Tali inquadramenti riguardano essenzialmente i ruoli delle carriere periferiche (uffici del lavoro e della massima occupazione ed ispettorati del lavoro), che da anni presentano carenze nell'organico.

Questa massiccia immissione in ruolo pone tuttavia non facili problemi di collocazione funzionale del personale nell'ambito delle preesistenti strutture.

Rilevanti vuoti permangono nel ruolo dei collocatori (mancano oltre 1.500 unità), la cui dotazione è peraltro modellata su esigenze funzionali ormai largamente superate e, comunque, da riconsiderare nell'ottica della prevista nuova struttura del collocamento. La riconversione dell'apparato ministeriale, necessaria per gestire una politica attiva del lavoro, molto dipende dall'arricchimento della professionalità del personale. A tale scopo vanno progettati ed intensificati i corsi di formazione, aggiornamento e perfezionamento.

Anche nel 1985 l'amministrazione ha dato attuazione ad alcuni corsi di contenuto prevalentemente tecnico (29).

4 - Beni e servizi strumentali

L'attività contrattuale del ministero non ha mostrato, per dimensioni e caratteristiche, alcuna sostanziale novità rispetto al precedente esercizio. La relativa spesa è fondamentalmente diretta all'acquisizione di beni e servizi per il normale funzionamento delle strutture, nonchè all'attuazione del piano di potenziamento dei servizi dell'impiego nelle Regioni Campania e Basilicata, per il quale vengono forniti elementi di aggiornamento nell'"appendice n.1".

Nell'ambito della categoria IV assumono prevalenza gli oneri per fitto di locali, in relazione anche alla progressiva liberalizzazione dei canoni. Ciò ha determinato un sensibile incremento (+ 32,4 per cento) della relativa spesa (da 7,1 a 9,4 miliardi), che ha superato quella connessa ai processi di automazione, dimezzatasi d'altra parte (da 12,6 a 6,3 miliardi), nonostante l'effetto degli specifici interventi realizzati nelle due regioni meridionali (30).

5 - Attività istituzionale

Sul piano gestionale l'attività del ministero del lavoro è costituita, essenzialmente, dagli interventi nei settori dell'orientamento e addestramento professionale, della previdenza e assistenza, della cooperazione. A quest'ultimo comparto, per i motivi precedentemente accennati, si è ritenuto di riservare una trattazione più dettagliata nell'"appendice n.2" al presente capitolo, alla quale si fa pertanto rinvio.

Per quanto riguarda poi lo specifico piano di potenziamento dei servizi statali dell'impiego nella Campania e nella Basilicata, vengono forniti nell'"appendice n.1" elementi e dati aggiornati sul relativo stato di attuazione, oggetto di particolare analisi nella precedente relazione.

a) Orientamento e addestramento professionale

Gli interventi in questa materia sono costituiti da meri trasferimenti di fondi in favore di enti ed organismi (gestioni fuori bilancio, regioni ad autonomia speciale e I.S.F.O.L.), che trovano alimento esclusivo negli stanziamenti in conto capitale allocati nella rubrica IX.

(29) Corsi di perfezionamento per militari dell'arma dei carabinieri in materia di ispezione del lavoro; corsi per operatori e terminalisti nel settore dell'automazione; corsi di formazione per il personale di tutti i ruoli da adibire alla gestione automatizzata della cassa integrazione guadagni; corso di integrazione, suddiviso in due moduli, per il personale della carriera dirigenziale sulle tecniche di negoziazione; corsi di integrazione in vari settori istituzionali

(30) Un ulteriore cospicuo stanziamento per l'automazione dei servizi (18 miliardi) è allocato sul capitolo 8021 (conto capitale). Tale disponibilità - al pari dei 9 miliardi iscritti sullo stesso capitolo nel 1984 - non ha, peraltro, dato luogo ad alcuna utilizzazione. Per maggiori approfondimenti al riguardo si rinvia all'"Appendice n.1".

I relativi oneri ammontano a 176,9 miliardi e presentano un incremento del 17,2 per cento rispetto all'anno precedente (151 miliardi).

La quota prevalente è assorbita dai contributi a favore del fondo per il finanziamento integrativo dei progetti speciali (146,7 miliardi interamente pagati sul capitolo 8054). Nessuna variazione segna la spesa (20 miliardi sul capitolo 8055) per il finanziamento delle residue attività di formazione professionale svolte nelle regioni ad autonomia speciale, nonché per il finanziamento dell'I.S.F.O.L., destinatario di tutti i pagamenti effettuati nell'anno (5,1 miliardi). Lo stesso ammontare dell'anno precedente (10 miliardi) è stato assegnato ed erogato al fondo per la mobilità della manodopera sul capitolo 8056.

b) Previdenza ed assistenza

Le spese della rubrica VI, come è noto, sono costituite in assoluta prevalenza da trasferimenti agli enti previdenziali. La spesa dell'intera rubrica ammonta a 22.505 miliardi di cui 20.688 erogati. In leggero aumento (da 2.781 a 2.875 miliardi) risultano i residui complessivi, per la maggior parte rappresentati da quelli di nuova formazione (1.817 miliardi).

Dal prospetto che segue emergono in dettaglio gli oneri sostenuti dallo Stato in favore degli enti del settore. La quota più ampia di essi continua ad essere assorbita dagli sgravi contributivi e dalla fiscalizzazione degli oneri sociali. Per la prima volta negli ultimi anni s'interrompe la tendenza ascensionale della relativa spesa che risulta, sia pure di poco, inferiore a quella del precedente esercizio, sia in termini di impegni (12.327 a fronte di 12.555 miliardi), sia in termini di pagamenti (11.419 rispetto a 11.497 miliardi).

Tabella n.1

TRASFERIMENTI AGLI ENTI PREVIDENZIALI

ENTE	CAPITOLO	TRASFERIMENTI (pagamenti in milioni)
I. N. A. I. L.	3577	6.350,0
I. N. P. S.	3578	11.380,0
I. N. P. S.	3579	100,0
I. N. P. S.	3589	2.600.000,0
I. N. P. S.	3590	20.000,0
I. N. P. S.	3591	515.000,0
I. N. P. S. - TESORO	3592	4.367.000,0
I. N. P. S.	3593	80.000,0
I. N. P. S. - I. N. A. I. L.	3595	6.538,0
I. N. P. S.	3599	5.224,5
I. N. P. S.	3602	2.092,0
TESORO	3604	160.000,0
I. N. P. S.	3612	950.000,0
I. N. P. S.	3613	506,6
I. N. P. S. - TESORO	3614	3.757.602,5
I. N. P. S.	3615	955.000,0
I. N. P. S.	3616	935.000,0
I. N. P. S. - TESORO	3617	184.268,0
TESORO	3620	4.789.175,0
I. N. P. S.	3622	1.000.000,0
I. N. P. S.	3623	220.000,0
I. N. P. S.	3627	4.500,0
I. N. P. S.	3631	789.550,0
TESORO	3634	720.000,0
E. N. P. A. L. S. - E. N. P. A. O.	3636	75.000,0
I. N. P. S.	3637	1.068.000,0

APPENDICE N. 1

Aggiornamento sullo stato di attuazione del piano di ammodernamento e potenziamento dei servizi statali dell'impiego nelle Regioni Campania e Basilicata (legge 16 aprile 1981, n.140 e successive modifiche e integrazioni).

In attesa che venga finalmente adottata la nuova normativa generale sull'avviamento al lavoro - da anni all'esame del Parlamento - continuano a sperimentarsi in Campania e in Basilicata una nuova organizzazione del collocamento, basata sulle sezioni circoscrizionali, e procedure più flessibili di quelle in atto, con carattere di generalità, nel resto del territorio nazionale. A sostegno di questo sistema rinnovato, la legge 140 e quattro successivi decreti-legge (convertiti in legge) hanno stanziato fino al 1985 l'importo complessivo di 53,5 miliardi (31) per l'attuazione di uno specifico piano di potenziamento.

Detto piano, che avrebbe dovuto compiutamente realizzarsi entro il 30 giugno 1983, è tuttora in svolgimento - per effetto del sistema delle proroghe legislative dei termini di validità - rallentato anche dalla segmentazione dei finanziamenti e dai ritardi che hanno contrassegnato la sua elaborazione.

Le risorse aggiuntive stanziata nell'anno ammontano a 2 miliardi e portano, come si è detto, il totale dei fondi a 53,5 miliardi. Va innanzitutto sottolineato che il 29% del predetto stanziamento di 2 miliardi, allocato sul capitolo 1113, è rimasto inutilizzato, anche per il ritardo con cui i relativi fondi sono stati iscritti in bilancio. La disponibilità attivata (pari a 1.319,2 milioni) è stata assorbita per oltre l'80% dalla spesa per fitto locali e di funzionamento, mentre la residua quota è stata destinata all'acquisto di apparecchiature per il centro stampa del ministero (32) e per la formazione professionale. Molto circoscritta è stata infine la spesa per acquisto di materiali ed arredi (neppure 30 milioni), talchè trova conferma quanto osservato nella precedente relazione circa una pregressa eccedenza di acquisti rispetto alle effettive esigenze del piano di potenziamento. Negli allegati prospetti 1, 2 e 3 vengono indicati i saldi annuali della gestione complessiva dei fondi per l'ammodernamento ed il potenziamento dei servizi, nonchè dei capitoli 1113 e 8001. Poichè l'evoluzione della spesa non ha subito, nè qualitativamente nè quantitativamente, variazioni di rilievo rispetto al 1984 si rinvia alle analitiche valutazioni formulate nella precedente relazione.

Va aggiunto in questa sede che il capitolo 1113 concerne, sostanzialmente, il normale funzionamento dell'amministrazione per cui, tenuto anche conto che si è in parte scolorita l'originaria connotazione di specificità della legislazione di sostegno, il capitolo finisce con l'acquisire il carattere di disponibilità aggiuntiva rispetto alla dotazione dei capitoli ordinari. In relazione poi alla iniziativa del progetto INFORM - finalizzata, come è noto, a fornire agli iscritti nelle liste di collocamento qualificate informazioni sul mercato del lavoro e sulle professioni - il ministero stesso - in risposta a specifica richiesta della Corte - ha segnalato le difficoltà incontrate per il reperimento delle sedi da destinare ai centri e ha comunicato di essersi maggiormente orientato verso l'automazione dei servizi istituzionali in vista anche della riforma legislativa del collocamento.

Di fatto tale iniziativa risulta abbandonata e, soprattutto, non sembrano aver trovato alcuna utilizzazione le cassette audiovisive a suo tempo acquistate.

(31) Tale importo è al netto di 27 miliardi che, iscritti sul capitolo 8021, non riguardano specificatamente le Regioni Campania e Basilicata, ma sono finalizzati alla realizzazione di un sistema informativo nazionale sul mercato del lavoro.

Dagli atti pervenuti al controllo della Corte nei primi mesi del 1986, risulta tuttavia che circa la metà di tali fondi (13,3 miliardi) sono stati in concreto indirizzati all'automazione in Campania.

(32) Al riguardo la Corte ha chiesto chiarimenti sulla imputazione della spesa al capitolo 1113.

Sotto altro profilo, in sede di verifica dei rendiconti resi da funzionari delegati, preposti agli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione della Campania e Basilicata, è emerso che vengono corrisposti trattamenti economici per missioni effettuate da collocatori presso uffici di collocamento di comuni che non sono sedi circoscrizionali o sedi di sezioni decentrate. Al riguardo si precisa che, per effetto dell'articolo 2 della legge n.140 del 1981, il servizio di collocamento nelle regioni stesse viene affidato alle sezioni circoscrizionali per l'impiego, le quali, nel proprio territorio, possono svolgerlo direttamente ovvero per il tramite di sezioni decentrate o di recapiti periodici in vari comuni o loro frazioni (33).

La Corte ritiene che la nuova normativa, delineando un diverso assetto degli uffici periferici chiamati all'esercizio della funzione del collocamento, abbia superato la struttura operativa precedente articolata nelle sezioni zonali, comunali e frazionali, secondo quanto stabilito con le leggi 29 aprile 1949, n.264 e 22 luglio 1961, n.628.

Su tale premessa, l'amministrazione è stata formalmente invitata a precisare se tutte le sezioni circoscrizionali e decentrate, di nuova istituzione, siano effettivamente operanti e se sia, contemporaneamente, rimasta in funzione anche la precedente struttura delle sezioni zonali, comunali e frazionali.

(33) In attuazione di tale norma sono state istituite (con decreti ministeriali in data 6 marzo, 13 aprile, 24 aprile e 19 maggio 1981) 27 sezioni circoscrizionali nella Campania e 13 sezioni circoscrizionali nella Basilicata. Con ulteriori decreti ministeriali (anch'essi emanati nei mesi di aprile e maggio 1981) sono state altresì costituite 79 sezioni decentrate nella Campania e 14 sezioni decentrate nella Basilicata. Non risultano, invece, istituiti recapiti periodici.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n.1(1)

SALDI ANNUALI DELLA GESTIONE COMPLESSIVA DEI FONDI PER L'AMMODERNAMENTO ED IL POTENZIAMENTO DEI SERVIZI STATALI
DELL'IMPIEGO IN CAMPANIA E BASILICATA (*)

(importi in milioni)

Anno	Stanziamen- ti complessivi	Impegni complessivi	Pagamenti complessivi	Res. propri complessivi	Res.stanziamen- to complessivi	Economie complessive
1981	10.000	8.125,2	2.362,7	5.762,5	1.870,6	4,2
1982	25.000	21.030,3	8.948,8	12.081,5	3.870,6	99,1
1983	37.500	31.504,2	16.518,1	14.986,1	5.670,6	125,2
1984	51.500	40.243,2	28.273,6	11.969,4	7.000	4.256,6
1985	53.500	40.564,1	36.076,5	4.487,2	5.000	7.935,9

Tabella n.2 (1)

SALDI ANNUALI DELLA GESTIONE COMPLESSIVA DEL CAPITULO 1113 (*)

(importi in milioni)

Anno	Stanziamen- ti complessivi	Impegni complessivi	Pagamenti complessivi	Res. propri complessivi	Economie complessive
1981	7.000	6.995,8	2.362,7	4.633,1	4,2
1982	20.000	19.900,9	8.948,8	10.952,1	99,1
1983	30.500	30.374,8	16.518,1	13.856,7	125,2
1984	41.500	39.113,8	27.144,4	11.969,4	2.386,2
1985	43.500	39.434,7	34.947,5	4.487,2	4.065,3

(*) I saldi di ogni anno sono comprensivi anche delle gestioni degli anni precedenti

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n.3 (1)

GESTIONE DEL CAPITOLO 8001
 (SPESA PER LA COSTRUZIONE E L'ACQUISTO DI IMMOBILI) (*)
 (Importi in milioni)

	STANZIAMENTI	IMPEGNI	PAGAMENTI COMPLESSIVI	RESIDUI PROPRI	RESIDUI STANZIAM.	ECONOMIE DA PERENZIONE
1981	3.000	1.129,4	-	1.129,4	1.870,6	-
1982	5.000	1.129,4	-	1.129,4	3.870,6	-
1983	7.000	1.129,4	-	1.129,4	5.870,6	-
1984	10.000	1.129,4	1.129,4	-	7.000	1.870,6
1985	10.000	1.1129,4	1.129,4	-	5.000	3.870,6

*) i saldi di ogni anno sono comprensivi anche delle gestioni degli anni precedenti

APPENDICE N.2

SPESA PER LA COOPERAZIONE

2.1 - Iniziative ed interventi finanziari del ministero del lavoro nel campo della cooperazione (quinquennio 1981-85)

1) Introduzione

È noto che lo sviluppo della cooperazione può contribuire in prospettiva ad attenuare la crisi occupazionale. È per tale ragione che la Corte ritiene quest'anno di illustrare in una apposita appendice l'attività svolta in materia dal ministero del lavoro, esaminando le iniziative e gli interventi finanziari attuati nell'ultimo quinquennio.

L'attività del ministero del lavoro e della previdenza sociale in materia di cooperazione trae fondamento dal D.L.C.P.S. 14 dicembre 1947, n.1577, e successive modificazioni, fra le quali assume rilievo la legge 17 febbraio 1971, n.127.

In particolare l'articolo 19 di quest'ultima legge individua i seguenti ambiti di intervento:

- a) sviluppo della cooperazione;
- b) diffusione dei principi cooperativi anche attraverso corsi per operatori;
- c) qualificazione professionale dei dirigenti di cooperative.

L'attuazione dei compiti di cui alle lettere a) e c) è prevista "per il tramite" delle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, debitamente riconosciute, mentre per i compiti di cui alla lettera b) è prescritta "la collaborazione" delle associazioni medesime.

Momento qualificante per l'esercizio dell'attività di controllo della Corte è stato quello di individuare esattamente il rapporto di competenze fra il ministero e le associazioni nazionali, specialmente per le iniziative per le quali la norma ha disposto il "tramite" di queste.

Al riguardo, la Sezione del controllo, con deliberazione n.570 del 5 giugno 1974, ebbe a precisare che al ministero spetta l'attuazione dei compiti previsti dalla legge, valutando "l'oggetto, il sistema di svolgimento, l'onere economico relativo, le modalità di verifica degli interventi".

La norma è stata interpretata nel senso che al ministero spettano le scelte sull'azione amministrativa da svolgere, mentre il ruolo delle associazioni nazionali è quello di necessarie strutture operative, funzionalmente collegate al ministero stesso.

Per la concreta attuazione delle iniziative previste dalle lettere a) e c), l'amministrazione, all'inizio di ogni anno, comunica alle associazioni nazionali il programma di attività che intende svolgere ed individua i modi della loro possibile partecipazione alla realizzazione degli interventi previsti.

In particolare, nel quadro delle linee programmatiche indicate, le diverse associazioni propongono specifiche iniziative che vengono preventivamente valutate dal ministero ai fini della rispondenza alle direttive di carattere generale.

Le associazioni sono tenute a presentare, anno per anno, una relazione finale, nella quale sono indicati i risultati conseguiti e l'importo della spesa sostenuta.

Per i pagamenti si provvede con anticipi e le liquidazioni a saldo vengono effettuate dopo valutazione dei risultati conseguiti e riscontro delle spese effettivamente sostenute.

Le associazioni fanno pervenire specifici atti di adesione e con tali manifestazioni di volontà si impegnano a partecipare alla esecuzione del programma ministeriale, assumendo le conseguenti responsabilità.

Il procedimento adottato dal ministero, sopra sommariamente descritto, è stato ritenuto dalla Corte rispondente alle linee interpretative dell'articolo 19 della legge n.127, indicate dalla Sezione del controllo con la citata deliberazione n.570 del 1974 e, di conseguenza, in questi anni, sono stati ammessi a registrazione i

decreti ministeriali, con i quali si formalizza tale procedimento, si ripartisce il finanziamento fra le associazioni e si impegnano le relative somme.

Sono stati, di volta in volta, ammessi a registrazione anche i titoli di spesa relativi al pagamento di anticipazioni e saldi in favore delle associazioni nazionali.

Per l'attuazione degli interventi di cui alla lettera b) (diffusione dei principi cooperativi anche attraverso corsi per operatori), la partecipazione delle associazioni nazionali è più sfumata, limitandosi la legge a prevedere una loro "collaborazione".

L'unica iniziativa adottata al riguardo concerne la stipulazione di una convenzione con l'Istituto italiano di studi cooperativi "Luigi Luzzatti" per la redazione, la stampa e la diffusione della rivista trimestrale, denominata "Rivista della Cooperazione".

Come è noto, l'istituto "Luzzatti", ente senza finalità di lucro, ha per scopo la promozione, l'incentivazione e lo sviluppo di studi e ricerche di carattere storico, economico, sociale e giuridico della cooperazione e la diffusione dei principi della cooperazione stessa.

Il ministero provvede all'integrale finanziamento della pubblicazione, che non è posta in commercio, e partecipa con propri rappresentanti al comitato di redazione della rivista.

La collaborazione delle associazioni nazionali risulta assicurata attraverso la partecipazione delle stesse alla gestione dell'istituto "Luzzatti".

2) Disponibilità di bilancio e tipologia degli interventi

Esaurite le indicazioni circa il sistema adottato per applicare l'articolo 19 della legge n.127, che presenta connotazioni particolari per il rapporto di competenze fra ministero ed associazioni nazionali, si forniscono ora dati sulle attività effettivamente svolte.

Nel quinquennio 1981-85 le disponibilità finanziarie sul capitolo 4032 sono ammontate complessivamente a 17,5 miliardi, con una modulazione degli stanziamenti oscillante fra i 2,5 e i 4 miliardi e determinata con la legge di bilancio.

Attraverso prospetti, che espongono elementi forniti anche dalla amministrazione e, comunque, risultanti, nelle linee generali, dal controllo effettuato dalla Corte, vengono analizzati gli interventi svolti in favore della cooperazione sotto due diverse angolazioni: funzioni individuate dalla legge e volume dei finanziamenti attribuiti alle diverse associazioni nazionali, riconosciute ai sensi dell'articolo 5 del decreto legge Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n.1577, che sono:

- 1) la Confederazione delle cooperative italiane (C.C.I.);
- 2) la Lega delle cooperative e mutue (L.N.C.M.);
- 3) l'Associazione generale delle cooperative italiane (A.G.C.I.);
- 4) l'Unione nazionale delle cooperative italiane (U.N.C.I.), di più recente costituzione.

La tabella n.1 illustra, in modo descrittivo, la ripartizione dei finanziamenti, per esercizio finanziario, in relazione alla tipologia di intervento prevista dalla legge ed alle associazioni nazionali chiamate a partecipare all'esecuzione dei programmi di intervento.

Nella tabella n.2 vengono poi esposte le risultanze complessive della gestione del capitolo 4032 nel quinquennio 1981-85.

La tabella n.3 ha, invece, carattere riepilogativo e concerne gli impegni di spesa per categoria di interventi, con cifre indicate in assoluto ed in percentuale rispetto agli impegni globali.

I dati espongono cifre arrotondate al milione di lire e relative ai soli impegni di spesa, essendo questa prospettazione l'unica che consente una valutazione omogenea dell'andamento della spesa in dipendenza delle modalità di intervento adottate dal ministero.

Infatti, non si può tener conto dei dati di pagamento, che, per gli esercizi 1983, 1984 e 1985, sono ancora parziali: le associazioni nazionali utilizzano i finanziamenti esercizio per esercizio, ma spesso producono in ritardo la documentazione necessaria per l'erogazione.

Il pagamento avviene nei limiti dell'impegno quando la spesa documentata è superiore.

La tabella n.4 è stata predisposta per evidenziare il volume dei finanziamenti effettuati a favore delle diverse associazioni nazionali.

I dati espongono cifre arrotondate al milione di lire e relative ai soli impegni di spesa per le indicate ragioni di omogeneità di valutazione.

3 - Considerazioni conclusive

Il più volte citato articolo 19 della legge n.127 del 1971 affida al ministero tre compiti, dei quali i primi due (sviluppo della cooperazione e diffusione dei principi cooperativi) hanno contenuto abbastanza generico, mentre il terzo (qualificazione professionale dei dirigenti di cooperative) ha contenuto specifico.

L'altra importante connotazione della norma, peraltro già messa in luce, riguarda la diversa gradualità dell'apporto delle associazioni nazionali, che sono strumenti operativi funzionalmente legati al ministero per la realizzazione dei compiti di cui alle lettere a) e c), mentre per la lettera b) è, semplicemente, richiesta la loro collaborazione.

Sulle premesse di cui sopra è da rilevare come l'intervento finanziario del ministero si è progressivamente spostato, in termini quantitativi, verso la realizzazione del compito di cui alla lettera c).

Ora, pur ritenendo che non possa determinarsi all'interno dell'articolo 19 una gerarchia delle attribuzioni previste, appare riduttiva una scelta che ha privilegiato la qualificazione professionale dei dirigenti delle cooperative, che è compito oggettivamente limitato, rispetto a fini di ben più ampio respiro quali lo sviluppo della cooperazione e la diffusione dei principi cooperativi.

L'osservazione acquista ulteriore rilievo, ove si consideri la assoluta sproporzione dei finanziamenti utilizzati per le funzioni cui alla lettera b), che solo nel 1985 raggiungono la soglia del 10%.

In tale angolazione si rileva che il ministero realizza la sola iniziativa della pubblicazione della rivista della cooperazione e omette completamente di attuare interventi per i corsi per operatori.

L'esame della attività svolta in attuazione della lettera a) consente, inoltre, di rilevare un certo immobilismo della tipologia degli interventi, sempre ripetuti negli anni e riguardanti la organizzazione di convegni, seminari, conferenze, studi, partecipazione a manifestazioni ed iniziative editoriali.

In definitiva su tutto l'arco dei fini dell'articolo 19 si determina una ripetitività dei finanziamenti, rivolti quasi esclusivamente o alla qualificazione professionale dei dirigenti delle cooperative od a compiti di studio e di propaganda.

Il ministero avrebbe, forse, potuto tentare di diversificare gli interventi anche verso forme di più diretto sostegno a concrete iniziative di cooperazione.

Altro elemento caratterizzante è quello della utilizzazione, in linea di massima, delle associazioni nazionali in dipendenza della loro forza associativa, per cui il finanziamento è legato, più che a criteri sulla azione amministrativa da svolgere, al procedimento adottato per attuare l'articolo 19.

Sotto altra angolazione, si osserva che le linee programmatiche annualmente indicate dal ministero appaiono assai generiche, lasciando ampio margine alle scelte delle associazioni nazionali, scelte che finiscono per essere accettate dalla amministrazione.

In conclusione tutte le considerazioni sopra svolte sembrano evidenziare, almeno tendenzialmente, un limitato esercizio del potere di scelta da parte dell'amministrazione ed una sostanziale delega alle associazioni nazionali.

2.2 - Fondo per le ispezioni ordinarie alle cooperative (quadriennio 1981-1984)

Altri fondi da erogare a favore del movimento cooperativo, anche tramite le associazioni nazionali, provengono dalla gestione fuori bilancio denominata "Fondo per le ispezioni ordinarie alle cooperative", ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 127 del 1971.

Si ricorda che la normativa in materia prevede l'effettuazione di ispezioni ordinarie alle cooperative con frequenza biennale.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n.1(2.1)

ANALISI DELLA SPESA SUL CAPITOLO 4032 DISTINTA PER
ESERCIZI E PER SETTORI DI INTERVENTO

Es. Fin/ 1981	STANZIAMENTO	2.900.000.000
	IMPEGNO	2.469.500.000
	PAGAMENTI	2.468.980.000

	IMPEGNO	PAGAMENTI	RESIDUI
<u>Lettera A</u>			
C.G.I.	537.300.000	537.300.000	-
L.N.C.M.	537.300.000	537.300.000	-
A.G.C.I.	338.420.000	338.420.000	-
	<u>1.413.020.000</u>	<u>1.413.020.000</u>	
<u>Lettera C</u>			
C.G.I.	353.730.000	353.210.000	520.000
L.N.C.M.	353.730.000	353.730.000	-
A.G.C.I.	<u>192.520.000</u>	<u>178.520.000</u>	<u>-</u>
	906.980.000	906.460.000	520.000
<u>Lettera B</u>			
Istituto			
LUZZATTI	149.500.000	149.500.000	-

Es. Fin 1982	STANZIAMENTO	3.000.000.000
	IMPEGNO	2.997.490.000
	PAGAMENTI	2.996.870.000

<u>Lettera A</u>			
C.G.I.	565.135.000	565.135.000	-
L.N.C.M.	565.135.000	565.135.000	-
A.G.C.I.	318.805.000	318.805.000	-
U.N.C.I.	<u>102.000.000</u>	<u>102.000.000</u>	<u>-</u>
	1.551.075.000	1.551.075.000	
<u>Lettera C</u>			
C.G.I.	451.650.000	451.050.000	600.000

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n.1 (2.1) segue

L.N.C.N.	451.650.000	451.650.000	-
A.G.C.I.	254.100.000	254.100.000	-
U.N.C.I.	<u>80.625.000</u>	<u>80.625.000</u>	<u>-</u>
	1.236.025.000	1.237.425.000	600.000

Lettera B

Istituto LUZZATTI	208.350.000	208.350.000	-
----------------------	-------------	-------------	---

Es. Fin. 1983	STANZIAMENTO	4.000.000.000
	IMPEGNO	3.997.495.000
	PAGAMENTI	3.346.542.000

	IMPEGNO	PAGAMENTI	RESIDUI
<u>Lettera A</u>			
C.C.I.	735.030.000	294.012.000	441.018.000
L.N.C.N.	735.030.000	735.030.000	-
A.G.C.I.	280.000.000	112.000.000	168.000.000
U.N.C.I.	<u>210.000.000</u>	<u>210.000.000</u>	<u>-</u>
	1.960.060.000	1.351.042.000	609.018.000

Lettera C

C.C.I.	589.755.000	589.755.000	-
L.N.C.N.	589.755.000	589.755.000	-
A.G.C.I.	477.015.000	435.080.000	41.935.000
U.N.C.I.	<u>168.510.000</u>	<u>168.510.000</u>	<u>-</u>
	1.625.035.000	1.783.100.000	41.935.000

Lettera B

Istituto LUZZATTI	212.400.000	212.400.000	-
----------------------	-------------	-------------	---

Es. Fin. 1984	STANZIAMENTO	4.000.000.000
	IMPEGNO	3.999.945.000
	PAGAMENTI	3.389.344.000

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

		Tabella n.1 (2.1)	
<u>U.N.C.I.</u>	489.880.000	195.952.000	293.928.000
L.N.C.M.	735.000.000	735.000.000	---
A.G.C.I.	280.020.000	112.008.000	168.012.000
U.N.C.I.	<u>140.010.000</u>	<u>56.004.000</u>	<u>84.006.000</u>
	1.644.910.000	1.098.964.000	545.946.000

Lettera C

C.C.I.	810.080.000	806.620.000	3.460.000
L.N.C.M.	564.960.000	557.550.000	7.410.000
A.G.C.I.	463.205.000	411.420.000	51.785.000
U.N.C.I.	<u>209.990.000</u>	<u>209.990.000</u>	---
	2.048.235.000	1.985.580.000	62.655.000

Lettera B

Istituto LUZZATTI	306.800.000	306.800.000	---
----------------------	-------------	-------------	-----

Es. fin. 1985

STANZIAMENTI	4.000.000.000
IMPEGNO	3.993.055.000
PAGAMENTI	1.638.196.320

	IMPEGNO	PAGAMENTI	RESIDUI
<u>Lettera A</u>			
C.C.I.	501.659.200	200.663.680	300.995.520
L.N.C.M.	689.759.200	275.903.680	413.855.520
A.G.C.I.	214.962.400	85.984.960	128.977.440
U.N.C.I.	<u>143.331.000</u>	<u>57.332.400</u>	<u>85.998.600</u>
	1.549.711.800	619.884.720	929.827.080

Lettera C

C.C.I.	752.500.000	301.000.000	451.500.000
L.N.C.M.	564.400.000	225.760.000	338.640.000
A.G.C.I.	501.700.000	200.680.000	301.020.000
U.N.C.I.	<u>215.000.000</u>	<u>86.000.000</u>	<u>129.000.000</u>
	2.033.600.000	813.440.000	1.220.160.000

Lettera B

Istituto LUZZATTI	409.743.200	204.871.600	204.871.600
----------------------	-------------	-------------	-------------

Tabella n.2 (2.1)

GESTIONE DEI FONDI DI BILANCIO
(CAP. 4032) PER LA COOPERAZIONE NEL QUINQUENNIO 1981 - 85
(in milioni)

ANNO	STANZIAMENTI	IMPEGNI	PAGAMENTI	RESIDUI	ECONOMIE
1981	2.500	2.469,5	2.469,0	0,5	30,5
1982	3.000	2.997,4	2.996,8	0,6	2,6
1983	4.000	3.997,5	3.346,5	651,0	2,5
1984	4.000	3.999,9	3.391,3	608,6	0,1
1985	4.000	3.993,1	1.638,2	2.354,9	6,9
TOTALE	17.500	17.457,4	13.841,8	3.615,6	42,6

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n.3 (2.1)

SPESA PER CATEGORIE DI INTERVENTO
(impegni nel quinquennio 1981-85)
(in milioni)

ANNO	IMPEGNI COMPLESSIVI	LETT. A)		LETT. B)		LETT. C)	
		in cifra assoluta	in cifra percentuale	in cifra assoluta	in cifra percentuale	in cifra assoluta	in cifra percentuale
1981	(2469)	1.413	57%	149	6%	907	37%
1982	(2997)	1.551	52%	208	7%	1.238	41%
1983	(3997)	1.960	49%	212	5%	1.825	46%
1984	(4000)	1.645	41%	307	8%	2.048	51%
1985	(3993)	1.550	39%	410	10%	2.033	51%

Tabella n.4 (2.1)

SPESA A FAVORE DELLE ASSOCIAZIONI NAZIONALI
(impegni nel quinquennio 1981-85)
(in milioni)

ANNO	IMPEGNI COMPLESSIVI	Conf.coop. italiane		Lega Naz. cooperative		Assoc.Gen. cooperative		Unione naz. cooperative	
		in cifra assoluta	in cifra percentuale	in cifra assoluta	in cifra percentuale	in cifra assoluta	in cifra percentuale	in cifra assoluta	in cifra percentuale
1981	(2320)	891	38,4%	891	38,4%	538	23,2%	-	-
1982	(2789)	1.017	36,4%	1.017	36,4%	573	20,6%	183	6,6%
1983	(3785)	1.325	35%	1.325	35%	757	20%	379	10%
1984	(3693)	1.300	35,2%	1.300	35,2%	743	20,1%	350	9,5%
1985	(3583)	1.254	35%	1.254	35%	717	20%	358	10%

Tali ispezioni vengono svolte da funzionari del ministero del lavoro nei confronti delle cooperative non aderenti alle associazioni nazionali di tutela del movimento cooperativo, mentre per le cooperative aderenti provvedono le associazioni stesse.

Per il finanziamento delle spese inerenti alle ispezioni da effettuare a cura del ministero viene stabilito un contributo annuale obbligatorio a carico delle cooperative.

Secondo una gerarchia della spesa, espressamente stabilita dal citato articolo 15 della legge n.127, qualora al termine di ciascun biennio le spese sostenute dal ministero risultino inferiori al gettito dei contributi, l'erogazione della differenza deve essere destinata "a formare personale qualificato per la esecuzione delle ispezioni ed a favore del movimento cooperativo in genere, anche tramite le associazioni nazionali di categoria giuridicamente riconosciute".

Le eccedenze vengono accertate alla chiusura di ogni biennio e l'utilizzazione in parte è effettuata direttamente dal ministero, in parte per il tramite delle associazioni nazionali.

Nell'allegata tabella n.1 viene illustrato l'andamento della spesa della gestione fuori bilancio, tenendo conto del volume globale della spesa, ripartita per i compiti istituzionali e per eccedenze da utilizzare per il movimento cooperativo e quest'ultime, a loro volta, esposte separatamente per erogazione diretta del ministero e per erogazione tramite le associazioni nazionali.

I dati che emergono dal prospetto sembrano anch'essi sintomatici delle difficoltà che l'Amministrazione incontra per rispettare l'obbligo normativo di effettuare, ogni biennio, le ispezioni presso le cooperative. Il riscontro obiettivo di tali difficoltà risulta, d'altra parte, evidente ove si consideri che, a fronte di circa 90.000 cooperative non aderenti alle associazioni, sono state effettuate, nel periodo 1 ottobre 1983/30 settembre 1984, n.19.654 ispezioni, e, nel periodo dall'1 ottobre 1984 al 30 settembre 1985, n.19.342 ispezioni (tabella n.3).

Il fenomeno trova fondamento nella scarsa propensione del personale a svolgere missioni sia per il compenso forfettario ritenuto scarsamente remunerativo, sia per la necessità di effettuare le ispezioni stesse al di fuori del normale orario di ufficio.

Sotto quest'ultimo profilo, infatti, il ministero non ritiene di poter consentire che gli uffici periferici già carenti di personale, siano privati, di norma, degli apporti di dipendenti chiamati a svolgere ispezioni alle cooperative.

Scarsamente concludente si è rivelata anche la iniziativa di incrementare i corsi di formazione per il personale ispettivo, nella considerazione che molti impiegati partecipano ai corsi per acquisire un titolo ai fini di carriera, ma poi non effettuano le ispezioni - nonostante il recente aumento dei compensi forfettari - che hanno lo scopo di verificare l'osservanza delle norme legislative, regolamentari e statutarie; la sussistenza dei requisiti previsti dalle leggi vigenti per le agevolazioni tributarie o di altra natura; il corretto funzionamento contabile ed amministrativo; la impostazione tecnica e lo svolgimento delle attività statutarie; la consistenza patrimoniale e lo stato delle attività e delle passività.

A seguito delle risultanze delle ispezioni, vengono adottati provvedimenti di diffida o inviti a regolarizzare le inadempienze rilevate.

Nei casi più gravi si provvede alla cancellazione dal registro prefettizio e dallo schedario generale, alla nomina del commissario governativo, allo scioglimento di ufficio ed alla liquidazione coatta amministrativa.

È di tutta evidenza che il corretto esercizio delle attività di vigilanza potrebbe portare elementi di certezza sullo stato delle cooperative, conferendo sicurezza e credibilità al movimento cooperativo nel suo insieme.

La Corte, peraltro, al di là delle segnalate carenze quantitative, non ha elementi per valutare i modi ed i risultati dell'azione svolta dal ministero.

Da tali carenze discendono, fra l'altro, incertezze sulla effettiva esistenza di numerose cooperative, specialmente edilizie, e ciò determina il mantenimento di quote a credito dei relativi contributi obbligatori, con la conseguente contabilizzazione di un notevole numero di residui attivi di difficilissima acquisizione.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n.1 (2.2)

ANDAMENTO DELLA SPESA DEL FONDO PER
LE ISPEZIONI ORDINARIE ALLE COOPERATIVE

(1981-1984)

(importi in milioni)

ANNO	Spese totali	per compiti istituzionali	erogazione eccedenze	dal Ministero	per il tramite delle associazioni
1981	1.102,5	658,5	444	265,4	178,6
1982	2.315	1.202,7	1.112,3	740	372,3
1983	1.514,8	782,7	732,1	606,2	125,9
1984	1.827,9	1.326,6	501,3	385,6	115,7

Tabella n.2 (2.2)

SOCIETA' COOPERATIVE DELL'ARCHIVIO ANAGRAFICO

DAL 1974 AL 1985 (*)

ANNO	SEZIONE							TOTALE
	1 Consumo	2 prod.e	3 Agricola	4 Edilizia	5 Trasporti	6 Pesca	7 Misto	
1974.....	5.404	7.314	13.025	43.364	1.235	776	4.162	75.280
1975.....	5.583	7.995	13.731	46.545	1.259	805	4.548	80.466
1976.....	5.667	8.572	14.123	48.071	1.277	837	5.014	83.361
1977.....	6.982	12.040	16.163	59.310	1.535	941	6.531	103.502
1978.....	7.511	14.207	17.406	62.279	1.660	1.001	7.726	111.790
1979.....	7.780	16.126	18.493	65.573	1.746	1.065	8.712	119.495
1980.....	7.901	17.880	19.376	67.781	1.824	1.129	9.832	125.723
1981.....	8.047	19.724	20.244	69.677	1.886	1.177	10.813	131.368
1982.....	8.052	21.431	20.973	71.136	1.906	1.196	11.790	136.484
1983.....	8.087	23.065	21.522	71.401	1.977	1.215	12.929	140.186
1984.....	8.065	24.779	21.814	71.145	2.029	1.245	13.860	142.937
1985.....	8.082	27.197	22.143	70.322	2.093	1.284	15.121	146.242 (**)

(*) - Dati forniti dall'Amministrazione.

(**) - Tenendo conto della voce "altre" il totale è pari a 146.377 cooperative.

Tabella n.3 (2.2)

ATTIVITA' DI VIGILANZA SULLE COOPERATIVE SVOLTA DAL MINISTERO
NEL PERIODO 1.10.1984 - 30.9.1985

A) <u>Ispezioni ordinarie eseguite:</u>	19.342
B) <u>Ispezioni straordinarie:</u>	
- disposte	n. 174
- eseguite	n. 146
- in corso al 30.9.1985	n. 228
- diffide conseguenti a ispezioni straordinarie	n. 45
C) <u>Gestioni commissariali:</u>	
- in corso al 1^10.1984	n. 38
- disposte	n. 23
- chiuse	n. 12
- in corso al 30.9.1985	n. 49
D) <u>Procedure di liquidazione coatta:</u>	
- in corso al 1^10.1984	n. 1.200
- aperte	n. 210
- chiuse	n. 31
- in corso al 30.9.1985	n. 1.379
E) <u>Scioglimento d'ufficio:</u>	
- Senza nomina di commissario liquidatore (di cui n. 2.026 in via di perfezionamento)	n. 3.600
- con nomina di commissario liquidatore	n. 85
- sostituzione di liquidatori ordinari	n. 3

PAGINA BIANCA

Capitolo XVII

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE

1 - Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione.

a) Considerazioni generali.

È proseguito nel 1985 il processo di adeguamento del ministero della marina mercantile alle più ampie funzioni operative, attribuitegli dalla più recente legislazione sul potenziamento della pesca marittima e sulla difesa del mare (1).

La sua sfera di azione, tradizionalmente rivolta, alla erogazione di fondi a favore di imprese armatoriali, cantieri navali, Enti portuali e società di navigazione, si indirizza in modo crescente alla tutela diretta di rilevanti interessi pubblici, come quelli connessi alla difesa delle acque marine e delle coste dall'inquinamento ed al sostegno della pesca e delle attività produttive e commerciali ad essa collegate.

Si tratta di una evoluzione che, pur essendo solo settoriale, investe l'amministrazione in tutte le sue strutture centrali e periferiche, mettendo in luce carenze vecchie e nuove ed una sostanziale sproporzione tra le finalità da raggiungere e i mezzi a disposizione. È pur vero che la legge 31 dicembre 1982 n. 979 ha previsto norme per l'adeguamento delle strutture, ma - tenendo conto dei tempi tecnici per il reclutamento di personale, per il reperimento di sedi, per l'apprestamento di impianti logistici, ecc. - era difficile ipotizzare un decollo immediato delle nuove attività.

A tali obiettive difficoltà si sono aggiunti ritardi e sfasature dell'azione amministrativa che la Corte non ha mancato di rilevare negli esercizi precedenti (2) e che, sia pure in parte, permangono anche nel 1985.

Ad oltre tre anni dall'entrata in vigore della citata legge n.979 del 1982, non è stato ancora adottato il "piano generale di difesa del mare e delle coste dall'inquinamento", che rappresenta lo strumento programmatico fondamentale per promuovere e coordinare gli interventi finalizzati alla tutela dell'ambiente marino e alla prevenzione degli eventi potenzialmente pericolosi.

Va sottolineato tuttavia che, in applicazione dell'articolo 3 della stessa legge, il ministero ha stipulato una convenzione con l'ENEA - sostanzialmente propedeutica alla formazione del piano - per realizzare una rete di osservazione dell'ambiente marino ed un sistema di sorveglianza sulle attività che interessano le coste italiane, finalizzati all'istituzione di un servizio di protezione e vigilanza costiera e di intervento per la prevenzione degli inquinamenti di mare.

La stipulazione di tale convenzione - alla quale altre sono seguite nei settori della difesa del mare e delle Capitanerie di porto - ripropone nell'ambito della marina mercantile il problema, divenuto ormai frequente dell'affidamento a terzi di compiti propri della pubblica amministrazione.

Le dimensioni assunte recentemente dal fenomeno - che sembra riflettere l'evoluzione verso nuovi moduli operativi - richiedono una attenta valutazione delle singole fattispecie, al fine di evitare utilizzazioni indiscriminate. Tale cautela è tanto più necessaria nei confronti del ministero della marina mercantile, in quanto la fragilità delle strutture e la mancanza di un'adeguata esperienza operativa potrebbero condurre ad un uso troppo esteso, e quindi improprio, di siffatto metodo.

Un dato positivo si rileva nel settore della pesca, atteso che con decreto ministeriale 14 agosto 1985 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 4 febbraio 1986) è stato adottato il "piano nazionale della pesca

(1) Legge 17 febbraio 1982, n. 41 e successive integrazioni, concernente il piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima; legge 31 dicembre 1982, n.979, recante disposizioni per la difesa del mare.

(2) Vedi relazioni sul rendiconto generale dello Stato per il 1983 e il 1984, rispettivamente capitolo XVIII e XVII.

marittima e dell'acquacoltura", previsto dall'articolo 1 della legge 17 febbraio 1982 n. 41: il piano, che concerne il triennio 1984-1986, pone fine alla situazione di stallo nell'attività gestoria dell'amministrazione, conseguente alla scadenza del termine di 12 mesi stabilito (dall'articolo 35 - secondo comma - della stessa legge) per la validità dello "schema preliminare di piano", in base al quale, in via transitoria, potevano essere utilizzati i relativi stanziamenti di bilancio.

Nessun mutamento sostanziale è intervenuto, per contro, nel settore della navigazione sovvenzionata: le notevoli difficoltà emerse in sede di predisposizione del disegno di legge per la ristrutturazione della FINMARE hanno ancora rinviato quell'intervento normativo - auspicato anche dalla Corte (3) -, capace di risolvere, tra l'altro, l'annoso problema delle sovvenzioni statali alle società di navigazione di preminente interesse nazionale (P.I.N.), superando il discusso sistema delle convenzioni di cui alla legge 20 dicembre 1974, n. 684 e abbandonando il meccanismo, divenuto surrogatorio, degli acconti di sovvenzione ex articolo 19 della stessa legge, che ha prodotto effetti distorsivi sul sistema medesimo.

Perdura la crisi del sistema portuale italiano, la cui efficienza è condizionata dall'inadeguatezza degli impianti, ma soprattutto dall'esuberanza di personale delle Compagnie e dei gruppi dei lavoratori portuali e dal regime tariffario non competitivo sul piano internazionale.

L'eccessiva onerosità delle spese portuali, che sovente non corrisponde all'entità ed alla qualità dei servizi resi, incide pesantemente sulla gestione d'esercizio delle società di navigazione (4): come la Corte ha già avuto modo di rilevare (5), "si è in presenza di veri e propri oneri aggiuntivi, erroneamente definiti impropri, in quanto una loro consistente aliquota è sostenuta per prestazioni, obbligatorie secondo l'ordinamento del nostro sistema portuale, ma non sempre strettamente indispensabili, non sempre rese e, in ogni caso, di elevato costo unitario".

Per quanto concerne l'eliminazione dell'esuberanza di manodopera nei porti, va ricordato che il decreto-legge 20 dicembre 1984 n. 859, convertito con modificazioni nella legge n. 20 del 17 febbraio 1985, ha elevato a 4.600 unità il numero dei lavoratori delle Compagnie portuali da collocare anticipatamente in quiescenza. In attuazione di tale normativa (articolo 4 bis) il ministro della marina mercantile con propri decreti ha determinato per il 1985 la nuova dotazione organica del personale delle Compagnie e dei gruppi portuali, accertando un'eccedenza di 4.051 operai e di 103 impiegati, e stabilendo un nuovo programma di pensionamento anticipato per 1.201 operai e 94 impiegati (6).

Notevoli risorse sono state destinate, nel 1985, al credito navale e alla cantieristica dalle leggi 22 marzo 1985, n. 111 e 12 giugno 1985, n. 295; quest'ultima legge ha inoltre integrato gli stanziamenti recati dalla legge 1° aprile 1985, n. 122 per lo sviluppo della ricerca applicata nel settore della costruzione e propulsione navale.

Tra le numerose provvidenze previste dal legislatore, è stata ampiamente utilizzata l'anticipazione di rate di contributo del credito navale a beneficio delle imprese armatoriali, disciplinata dal titolo I della legge n. 848 del 1984 e successive integrazioni, con una percentuale di impegni prossima all'80 per cento degli stanziamenti.

Per quanto concerne il settore della cantieristica, deve rilevarsi che l'articolo 5 della citata legge n. 111 del 1985 ha abrogato le norme che prevedevano, a carico delle imprese beneficiarie dei contributi statali, l'obbligo di esibire i bilanci certificati da società di revisione: avuto riguardo alla carenza - esplicitamente riconosciuta dall'amministrazione - di specifica professionalità nella materia, la mancanza di certificazione

(3) Vedi relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1984 - Appendice al capitolo XVII, pagg. 987-988.

(4) La società Tirrenia, ad esempio, - come risulta dalla relazione del Consiglio di amministrazione al bilancio per il 1984 - ha sostenuto, per i servizi portabagagli e per la movimentazione dei veicoli e delle navi nei porti, una spesa di 77,7 miliardi, pari al 38,9% dell'intero fatturato per noli.

Per tali motivi è stata chiesta la modifica del sistema di determinazione delle tariffe dei rimorchiatori ed è stato proposto (in relazione all'elevato costo) l'uso facoltativo del servizio di pilotaggio negli scali italiani.

(5) Vedi relazione della Sezione controllo Enti sulla gestione delle società di navigazione (P.I.N.) per l'esercizio 1984, assunta con determinazione n. 1853 del 18 febbraio 1986.

(6) Con decreto ministeriale 30 gennaio 1986, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 56 dell'8 marzo 1986, è stato determinato, inoltre, il programma di pensionamento anticipato per il 1986, relativo a 1.118 operai e 23 impiegati delle Compagnie e dei gruppi portuali.

dei bilanci societari certamente non favorisce l'evoluzione dell'intervento finanziario dello Stato verso un maggior rigore ed una più marcata selettività degli interventi.

Vanno infine sottolineati lo stato di confusione esistente nell'attuale disciplina del demanio marittimo, dovuto all'irrisolto problema della suddivisione delle competenze tra Stato e Regioni, e le gravi carenze dell'amministrazione nella gestione dei beni demaniali e nella sorveglianza e controllo delle molteplici attività private che interessano le aree portuali e la fascia costiera.

A tale complessa problematica è dedicata specifica trattazione nell'"appendice" al presente capitolo, che potrà essere ulteriormente approfondita in un apposito referto specifico in corso d'esercizio.

b) Aspetti finanziari della gestione.

Nel corso dell'esercizio, a fronte di uno stanziamento globale di competenza pari a 1.665,3 miliardi, sono stati assunti impegni per 1.574,1 miliardi, di cui 615,6 per la parte corrente (39,1 per cento del totale) e 958,5 per le spese in conto capitale (pari al 60,9 per cento).

Confrontando tali dati con quelli del 1984 - miliardi 1.020,1 (71,7 per cento del totale) per il titolo I e 402,7 miliardi (28,3 per cento) per il titolo II -, si noterà un vero e proprio capovolgimento del rapporto preesistente tra i due comparti a beneficio delle spese in conto capitale, che nel 1985 risultano più che raddoppiate (958,5 miliardi a fronte di 402,7 miliardi) rispetto all'esercizio precedente.

Il fenomeno è in gran parte ascrivibile al cospicuo rifinanziamento - disposto nel corso dell'anno - delle provvidenze per il credito navale e per la cantieristica, di cui si è fatto cenno nelle considerazioni generali del presente capitolo e che sarà più ampiamente illustrato nel successivo paragrafo 4, dedicato all'attività istituzionale: il totale dei trasferimenti della rubrica 2 (lavoro marittimo e portuale - naviglio) ammonta infatti a 837,5 miliardi di lire, pari all'87,4 per cento dell'intera spesa del titolo II, con un aumento, rispetto al 1984 (343,8 miliardi), del 143,6 per cento.

Considerevole appare inoltre l'incremento dei trasferimenti nel settore della pesca (rubrica 6), passati dai 16 miliardi del 1984 a 75,7 miliardi nel 1985 (+ 37,3 per cento): in tale contesto le poste più significative sono rappresentate dalla somma di 49,5 miliardi corrisposta (sul capitolo 8559) al Fondo centrale per il credito peschereccio e dai contributi a fondo perduto previsti dal piano nazionale della pesca marittima, ammontanti a 18,9 miliardi di lire (capitolo 8560).

Per contro non risulta soddisfacente la capacità di investimento diretto dell'amministrazione nel comparto della difesa del mare (rubrica 4 - categoria XI), atteso che i pagamenti complessivi - pari a 4,6 miliardi - hanno raggiunto solo il 15,5 per cento della corrispondente autorizzazione di cassa (circa 30 miliardi): alla fine dell'esercizio i residui passivi hanno sfiorato i 100 miliardi di lire, con un aumento rispetto ai resti iniziali (68 miliardi) pari al 46,2 per cento.

Al notevole aumento delle spese in conto capitale ha fatto riscontro la contemporanea flessione delle erogazioni di parte corrente, diminuite complessivamente rispetto al 1984 del 39,7 per cento: il decremento si è manifestato in modo più rilevante nel settore dei servizi marittimi (rubrica 5), in quanto le sovvenzioni a favore delle società concessionarie delle linee di navigazione (P.I.N.) sul capitolo 3061 sono scese da 804,7 a 419,3 miliardi (-47,9 per cento).

La restante spesa corrente è stata assorbita per il 7,3 per cento da oneri di personale, ammontanti a 44,8 miliardi; per il 2,6 per cento dall'acquisto di beni e servizi (15,7 miliardi), aumentati del 54 per cento rispetto al 1984 (10,2 miliardi); da altri trasferimenti, che sono risultati pari a 135,1 miliardi di lire. Complessivamente i trasferimenti (categoria V) hanno raggiunto l'importo di 554,4 miliardi, corrispondente al 90 per cento circa del totale del titolo I.

Nell'ambito di quest'ultimo comparto le poste più significative riguardano: i contributi straordinari al Fondo di gestione istituti contrattuali lavoratori portuali, ai sensi del decreto-legge n. 103 del 1983 convertito nella legge 23 maggio 1983, n. 230, erogati nel 1985 per l'importo complessivo di 83 miliardi (capitoli 1614 e 1616); i contributi ordinari agli Enti portuali di Trieste (4,6 miliardi), Napoli (4 miliardi), Savona (2 miliardi)

e Venezia (7 miliardi); il contributo (1,1 miliardi) alle spese di funzionamento dell'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca.

L'incidenza dei pagamenti, pari a 718,9 miliardi, sulle spese di competenza è stata del 43,2 per cento: i pagamenti per spese correnti (516,1 miliardi) hanno rappresentato il 73,6 per cento degli impegni, mentre quelli in conto capitale, ammontanti a 202,8 miliardi, hanno toccato il 21 per cento delle spese del titolo II; quest'ultimo valore percentuale nel 1984 non aveva superato il 3,7 per cento del totale.

Per il conto dei residui, i pagamenti di parte corrente hanno raggiunto l'importo di 32,9 miliardi (più che doppio rispetto ai 15,8 miliardi del 1984), pari al 13,5 per cento dei residui esistenti all'inizio dell'anno), mentre quelli per spese d'investimento, ammontanti a 505,4 miliardi, hanno rappresentato il 40,7 per cento dei residui iniziali (1.241,8 miliardi).

In termini di cassa il totale dei pagamenti, pari a 1.257 miliardi (era di 1.281,4 miliardi nel 1984), ha raggiunto il 61,8 per cento dello stanziamento complessivo 2.035,3 miliardi): le erogazioni di parte corrente - miliardi 549 - hanno sfiorato il 73 per cento delle rispettive previsioni, mentre i pagamenti in conto capitale, pari a 708,2 miliardi, non hanno superato il 55,3 della assegnazione definitiva di cassa (1.282,6 miliardi di lire).

Alla chiusura dell'esercizio l'ammontare dei residui passivi è risultato di 1.766,7 miliardi (di cui 855,2 miliardi di nuova formazione), con un aumento di 280,9 miliardi - pari al 18,9 per cento - rispetto all'importo dei residui all'inizio dell'anno (1.485,8 miliardi).

2 - Gestioni fuori bilancio

Le numerose gestioni fuori bilancio (otto) tuttora operanti presso l'amministrazione riguardano in gran parte attività di competenza degli uffici periferici della marina mercantile e si caratterizzano per la limitata rilevanza in termini economici.

Nell'ottica dell'articolo 33 della legge n.468 del 1978 la Corte conferma l'avviso già espresso in precedenza (7) in ordine alla opportunità della loro revisione o soppressione, ad eccezione del Fondo centrale per il credito peschereccio.

La gestione del Fondo centrale - che è di gran lunga la più importante nell'ambito del ministero della marina mercantile - è la prosecuzione (a partire dal 12 marzo 1982) della precedente gestione fuori bilancio intestata al "Fondo di rotazione per l'esercizio del credito peschereccio", previsto dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1457.

Infatti, l'articolo 10 della legge 17 febbraio 1982, n. 41 - nell'istituire il predetto Fondo centrale, con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 1041 del 1971 - ha stabilito la contestuale cessazione del Fondo di rotazione, consentendo altresì che le domande di mutuo presentate in base alla citata legge n. 1457 del 1956 potessero essere rinnovate (entro il termine di quattro mesi) con istanza ricognitiva, purchè compatibili con i vincoli e gli obiettivi fissati dal piano nazionale per lo sviluppo della pesca (8).

Il rendiconto relativo al 1985 non risulta ancora pervenuto alla Corte, mentre è tuttora in corso il procedimento di controllo relativo al rendiconto per l'esercizio 1984, poichè in sede istruttoria è stata chiesta l'integrazione della documentazione esibita.

Come si evince dal prospetto che segue, le entrate sono ammontate a 8,8 miliardi, di cui lire 7,1 miliardi per stanziamento, 0,6 miliardi per giacenze provenienti dal soppresso Fondo di rotazione e 1,1 miliardi per rientri di rate di mutuo. Le uscite, risultate pari a 5,1 miliardi, sono dovute alla concessione di n. 39 mutui, di

(7) Vedi relazioni sul rendiconto generale dello Stato per gli esercizi 1983 e 1984.

(8) Secondo notizie fornite dall'amministrazione, sono tuttora in corso le verifiche e gli accertamenti per acclarare l'origine delle divergenze contabili, emerse in sede di chiusura della gestione del Fondo di rotazione. Infatti - come già ricordato nella relazione per l'anno 1984 (capitolo XVII - paragrafo 2, pag. 949 e seguenti) - il totale del fondo cassa da trasferire alla nuova gestione, secondo il ministero della marina mercantile, ascendeva a lire 5.891.340.493, mentre nelle scritture del ministero del tesoro ammontava a lire 5.801.399.320, con una differenza pari a lire 89.941.173.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI						PREVISIONI DI CASSA						IMPEGNI						PAGAMENTI (COMP.+RES)						RESIDUI								
	INIZIALI			DEFINITIVE			INIZIALI			DEFINITIVE			(1)			(2)			(1)			(2)			(1)			(2)					
	Importo	Indice	%	Importo	Indice	%	Importo	Indice	%	Importo	Indice	%	Importo	Indice	%	Importo	Indice	%	Importo	Indice	%	Importo	Indice	%	Importo	Indice	%	Importo	Indice	%			
1976	302	100	-	315	100	-	0	-	-	314	100	-	269	100	-	67	100	-	49	100	-	49	100	-	49	100	-	49	100	-			
1977	430	146	45,3+	420	136	30,2+	0	-	-	427	136	35,8+	370	138	37,0+	122	102	82,2+	2	4	95,9-	122	102	82,2+	2	4	95,9-	122	102	82,2+			
1978	219	72	56,2-	224	71	47,7-	0	-	-	223	71	47,8-	203	75	48,3-	141	211	15,9+	12	24	560,3+	141	211	15,9+	12	24	560,3+	141	211	15,9+			
1979	320	106	50,2+	345	110	54,1+	0	-	-	343	109	54,1+	318	119	57,2+	166	247	17,2+	10	21	13,8-	166	247	17,2+	10	21	13,8-	166	247	17,2+			
1980	367	121	11,5+	417	133	28,0+	395	100	-	443	132	21,1+	384	135	14,2+	208	310	25,4+	2	4	80,7-	208	310	25,4+	2	4	80,7-	208	310	25,4+			
1981	425	141	15,8+	465	145	8,1+	482	117	18,9+	428	97	3,2-	463	150	10,7+	403	150	10,7+	0	0	100,0-	403	150	10,7+	0	0	100,0-	403	150	10,7+			
1982	547	181	28,9+	595	191	37,3+	628	207	36,7-	329	74	23,1-	320	119	20,5-	125	186	45,3-	0	0	-	125	186	45,3-	0	0	-	125	186	45,3-			
1983	658	218	28,3+	684	215	20,8+	676	171	142,1+	812	183	140,8+	659	213	202,3+	705	235	110,8+	164	244	31,4+	164	244	31,4+	164	244	31,4+	164	244	31,4+	164	244	31,4+
1984	888	293	34,9+	1.022	325	18,2+	888	204	18,5+	943	213	16,1+	1.020	325	110,8+	902	338	16,0+	244	364	49,1+	244	364	49,1+	244	364	49,1+	244	364	49,1+	244	364	49,1+
1985	648	215	28,9-	702	223	31,3-	666	168	17,4-	753	170	20,2-	610	198	30,7-	540	204	30,2-	287	428	17,5+	287	428	17,5+	287	428	17,5+	287	428	17,5+	287	428	17,5+

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	87	100	-	132	100	-	0	-	-	132	100	-	79	100	-	129	100	-	57	100	-	57	100	-	57	100	-	57	100	-
1977	104	120	18,9+	122	92	7,9-	0	-	-	120	91	9,2-	68	86	13,7-	170	130	30,1+	94	165	84,7+	94	165	84,7+	94	165	84,7+	94	165	84,7+
1978	75	87	27,8-	132	100	8,8+	0	-	-	132	100	9,8+	78	99	14,4+	232	180	29,1+	148	248	49,1+	148	248	49,1+	148	248	49,1+	148	248	49,1+
1979	141	163	87,6+	247	187	87,1+	0	-	-	247	187	87,3+	121	152	54,2+	350	277	54,5+	244	429	74,7+	244	429	74,7+	244	429	74,7+	244	429	74,7+
1980	139	160	1,5-	224	169	9,5-	147	100	-	218	165	11,7-	172	217	42,6+	385	298	75,5+	236	419	3,3-	236	419	3,3-	236	419	3,3-	236	419	3,3-
1981	210	242	51,2+	213	161	4,7-	173	118	17,8+	207	157	4,9-	136	172	20,7-	445	345	15,7+	159	263	38,7-	159	263	38,7-	159	263	38,7-	159	263	38,7-
1982	100	230	5,0-	570	431	107,2+	103	125	6,2+	564	427	172,3+	321	404	135,0+	601	512	48,5+	344	603	129,4+	344	603	129,4+	344	603	129,4+	344	603	129,4+
1983	230	275	19,3+	1.182	833	93,3+	196	133	6,4+	1.098	832	94,6+	521	657	86,9+	1.235	957	86,9+	758	1332	120,9+	758	1332	120,9+	758	1332	120,9+	758	1332	120,9+
1984	244	282	2,8+	487	368	63,0-	703	533	30,1+	483	305	63,3-	378	478	27,2-	478	478	27,2-	746	1307	1,9-	746	1307	1,9-	746	1307	1,9-	746	1307	1,9-
1985	227	262	7,1-	863	729	136,5+	486	270	49,2-	959	725	138,0+	700	894	96,9+	1.480	1.147	10,2+	784	1341	2,5+	784	1341	2,5+	784	1341	2,5+	784	1341	2,5+

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE
ANNO BASE COMP = 1978 / ANNO BASE CASSA = 1980 PAG

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMFRESI				PAGAMENTI (COMP+RES)				RESIDUI				
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE										AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.		
	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %
1876	283	186	-	447	186	-	0	0	446	100	-	346	100	-	186	186	-	186	186	100	-
1877	543	146	36,8+	551	123	23,2+	0	0	547	123	22,5+	438	126	21,8+	301	154	53,8+	301	154	96	8,7-
1878	294	76	45,9-	358	80	35,3-	0	0	385	78	35,1-	291	81	38,0-	373	198	23,8+	373	198	152	14,6
1879	479	121	56,8+	583	133	66,3+	0	0	580	132	66,4+	438	128	56,4+	523	287	48,3+	523	287	255	24,3
1880	685	138	7,9+	941	143	8,1+	0	0	634	142	7,4+	538	154	22,8+	582	302	13,2+	582	302	238	22,7
1881	634	183	26,5+	689	158	4,3+	682	619	680	148	4,8+	539	156	8,8+	672	343	13,9+	672	343	150	14,3
1882	747	192	17,7+	855	181	24,8+	685	195	848	196	28,8+	640	184	16,8+	785	481	18,8+	785	481	344	32,7
1883	888	231	28,2+	1.066	246	17,0+	1.488	224	1.957	438	138,8+	1.288	378	188,8+	1.398	713	78,1+	1.398	713	759	72,3
1884	1.138	291	28,2+	1.478	328	27,3+	1.864	251	1.423	319	27,3+	1.281	380	8,3-	1.486	758	6,3+	1.486	758	746	718
1885	875	225	22,9-	1.085	373	18,5+	2.035	387	1.574	353	10,5+	1.257	361	1,5-	1.787	981	18,8+	1.787	981	784	2,5+

TOTALE COMPLESSIVO

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE

ANNO BASE COMP = 1876 / ANNO BASE CASSA = 1980 PAG

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1980 - 1985

DATI AL 31 DICEMBRE 1985

ELABORAZIONE DEL 27 GIU 1986

	Stanzamento di competenza	Pagamenti in termini percentuali					Totale pagamenti		Residui		Economie		
		1980	1981	1982	1983	1984	1985	Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1980	640.868	14,72	7,76	8,18	4,42	0,35	584.500	91,20	181	0,03	56.186	8,77	
1981	668.504	57,26	11,71	7,18	7,91	4,24	590.289	88,30	10.907	1,63	67.309	10,07	
1982	855.396		50,55	24,26	9,48	7,15	782.197	91,44	60.721	7,10	12.479	1,46	
1983	1.965.971			47,78	10,91	11,63	1.382.347	70,31	553.909	28,17	29.715	1,51	
1984	1.429.156				63,09	15,24	1.119.408	78,33	303.454	21,23	6.295	0,44	
1985	1.665.273					43,17	718.940	43,17	946.311	56,83	22	0,00	
TITOLO 1													
1980	417.083	77,12	1,33	0,06	0,01	0,00	373.430	89,53	2.697	0,65	40.956	9,82	
1981	455.238		9,78	1,87	0,09	0,00	405.841	89,15	336	0,07	49.060	10,78	
1982	285.495		93,74	3,06	0,31	0,01	277.261	97,12	6.286	2,20	1.948	0,68	
1983	864.442			85,77	1,67	0,14	757.151	87,59	85.543	9,90	21.748	2,52	
1984	1.021.766				86,77	3,10	918.252	89,87	101.835	9,97	1.679	0,16	
1985	701.802					73,54	516.088	73,54	185.682	26,46	22	0,00	
TITOLO 2													
1980	223.785	15,98	19,73	23,31	12,65	1,01	211.070	94,32	-2.516	-1,12	15.230	6,81	
1981	213.266		15,83	18,49	24,59	13,30	184.447	86,49	10.570	4,96	18.249	8,56	
1982	569.901		28,92	34,88	14,08	10,72	504.935	88,60	54.435	9,55	10.531	1,85	
1983	1.101.528			17,96	18,15	20,65	625.196	56,76	468.966	42,52	7.966	0,72	
1984	407.390				3,68	45,70	201.155	49,38	201.619	49,49	4.616	1,13	
1985	963.471					21,05	202.842	21,05	760.629	78,95	0	0,00	

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

LA VOCE 'ECONOMIE' RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCEDEXENZE DI SPESA

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

cui n. 22 per sostituzione del motore e delle attrezzature di bordo, n. 13 per capitale di esercizio, n. 3 per lavori di ammodernamento e n. 1 per integrazione di un mutuo precedente.

	1983 -----	1984 -----
<u>Fondo di rotazione</u>		
Entrate	-	-
Uscite	11.801.399.320 (1) -----	600.000.000 (2) -----
Avanzo		
Disavanzo	11.801.399.320 =====	600.000.000 =====
 <u>Fondo centrale</u>		
Entrate	35.848.599.695 (3)	8.844.500.698 (4)
Uscite	76.500.000 (5) -----	5.158.962.000 (6) -----
Avanzo	35.772.099.695 =====	3.685.538.698 =====

(1) Trasferimenti al Fondo centrale: lire 6.000.000.000 per stanziamento + lire 5.801.399.320 per giacenze.

(2) Trasferimenti al Fondo centrale per giacenze.

(3) Trasferimenti al Fondo centrale : lire 6.000.000.000 + lire 7.120.000.000 + lire 15.710.000.000 per stanziamento; + lire 5.801.399.320 per giacenze; + lire 1.217.200.375 per rientri di mutui.

(4) Lire 7.120.000.000 per stanziamento + lire 600.000.000 per giacenze + lire 1.217.220.375 per rientri di mutui.

(5) Integrazione mutuo.

(6) Concessione di n. 39 mutui.

3 - Organizzazione dei servizi e personale

Le strutture organizzative e l'assetto funzionale del ministero non hanno subito, nel corso del 1985, alcun mutamento sostanziale. Devono quindi confermarsi le notazioni formulate nel recente passato (9) in ordine allo squilibrio esistente tra le nuove rilevanti competenze, attribuite negli anni '80 all'amministrazione, e l'insufficiente dotazione di attrezzature e di personale, sia al centro sia in periferia.

Per fronteggiare le nuove esigenze l'amministrazione ha adottato - sia pure con notevole ritardo rispetto al termine (6 mesi) stabilito dalla legge - il programma quadriennale di potenziamento delle infrastrutture logistiche delle Capitanerie di porto e degli altri uffici periferici, previsto dall'articolo 39 della ripetuta legge n. 979 del 1982. È stato, inoltre, predisposto un programma settennale di potenziamento dei mezzi nautici per il periodo 1986-1992, secondo il quale il fabbisogno minimo di mezzi navali è stimato in 320 unità di vario tipo.

Nel 1985 sono state altresì definite le aree di giurisdizione marittima dei Centri operativi, istituiti ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 979 del 1982 più volte citata, ed è stata prevista la creazione di sottocentri minori, basi logistiche e centri di addestramento presso i vari compartimenti marittimi; peraltro, non si è ancora provveduto a determinare le dotazioni di impianti e attrezzature da assegnare a tali nuclei periferici. Il che dimostra come la rete di rilevazione dei dati per la tutela dell'ambiente marino e per la sorveglianza delle fasce costiere sia tuttora in fase di allestimento (10).

Un acceleramento della complessa procedura di attivazione di questa nuova struttura potrebbe derivare dalla convenzione triennale con la SIP, conclusa dal ministero nel 1985 per la realizzazione di collegamenti in ponte-radio tra i centri operativi periferici e il centro nazionale di coordinamento, istituito presso l'Ispettorato centrale per la difesa del mare; tale convenzione prevede anche il noleggio di apparecchiature elettroniche, la gestione di un servizio di elaborazione dati e l'organizzazione di corsi di addestramento per il personale dell'amministrazione.

Quest'ultima, per parte sua, evidenzia gravi ritardi e disfunzioni in sede di reclutamento del personale (11), tanto che a tre anni di distanza dall'entrata in vigore della legge n. 979 del 1982 non si è ancora realizzato l'aumento di organico previsto per il ruolo tecnico dagli articoli 35 e 36 della legge medesima: i relativi concorsi, banditi nel 1984 - peraltro, per un numero di posti inferiore a quelli disponibili (12 su 18 per le qualifiche VII e VIII, 16 su 32 per la VI qualifica) -, alla fine del 1985 erano ancora in corso di espletamento.

Tuttora non realizzato resta, altresì, l'incremento di organico di complessive 610 unità, previsto dall'articolo 34 della stessa legge per adeguare le strutture dell'amministrazione ai nuovi compiti d'istituto: infatti, solo nel 1985 - e quindi ben oltre il termine di sei mesi previsto dal penultimo comma della norma in questione - il ministro della marina mercantile ha emanato il decreto che fissa le piante organiche degli uffici centrali e periferici.

La situazione si presenta migliore per quanto concerne l'applicazione delle norme previste dalla legge n. 41 del 1982 per la raccolta, la verifica e l'elaborazione delle dichiarazioni statistiche, presentate dai titolari delle licenze di pesca, e dei dati necessari per la programmazione dell'attività peschereccia: ai sensi dell'articolo 5 - sesto comma, lettera b) - della predetta legge, sono stati immessi in ruolo nel 1985 trenta agenti addetti alle statistiche della pesca (pari al 50% della dotazione prevista), cinque dei quali risultano assegnati

(9) Vedi relazione per l'esercizio finanziario 1984 - Capitolo XVII, pag. 951 e seguenti.

(10) Secondo stime dell'ENEA - che, com'è noto, sta effettuando per conto del ministero una ricognizione completa della situazione delle coste italiane - saranno necessari almeno cinque anni perchè possa essere realizzata una banca-dati centrale alla quale dovrebbero affluire, tramite i sei centri interregionali, le rilevazioni dei centri di osservazione gestiti dalle Capitanerie di porto.

(11) Emblematica al riguardo è la vicenda di sei bandi di concorso per l'assunzione di personale amministrativo e tecnico delle diverse qualifiche, per complessivi 54 posti: i relativi provvedimenti, emessi in data 3 agosto 1985 e pubblicati nel supplemento della Gazzetta Ufficiale del 6 novembre 1985, rinviavano la fissazione della data e della sede d'esame ad un successivo avviso, da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale del 27 febbraio 1986; la comunicazione effettuata in quest'ultima data, a sua volta, ha fatto rinvio ad una successiva, analoga comunicazione da inserire nella Gazzetta Ufficiale del 28 aprile 1986, con la quale le prove di esame sono state finalmente fissate per il periodo 19 - 27 giugno 1986.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

all'Amministrazione centrale e venticinque sono stati ripartiti tra le direzioni marittime e le sezioni pesca delle Capitanerie di porto.

La consistenza numerica del personale in servizio presso tali uffici periferici ha subito, nel 1985, un incremento netto di 635 unità, dovuto, per il personale civile, all'applicazione della legge n.285 del 1977 sull'occupazione giovanile e, per il personale militare, alla parziale attuazione dell'articolo 34 della legge n.979 del 1982 sulla difesa del mare.

Le variazioni relative alle diverse categorie risultano dal seguente prospetto:

	1985	1984	variazione
Ufficiali (in servizio permanente e di complemento)	806	762	+44
Sottufficiali in servizio permanente	1.060	673	+387
Sergenti (volontari, raffer- mati e di leva)	678	865	-187
Sottocapi e Comuni (volontari e di leva)	1.585	1.482	+103
Impiegati civili	222	207	+15
Impiegati civili assunti ex lege n. 285 del 1977	272	-	+272
Delegati di spiaggia (nomina- ti ai sensi del regio decreto 25 novembre 1937, n. 2360)	50	49	+1
Totali	4.673	4.038	+635

La situazione di cui sopra, sebbene migliorata rispetto al 1984, risulta ancora carente rispetto ai molteplici compiti delle Capitanerie di porto, che di recente sono stati ampliati, soprattutto al fine di intensificare la lotta contro gli inquinamenti marini e potenziare i servizi di sorveglianza in relazione dall'aumentata estensione delle acque territoriali.

Nessun mutamento si è registrato, per contro, nella precaria situazione delle Delegazioni di spiaggia (12), 81 delle quali restano tuttora chiuse per mancanza di personale. Il problema degli uffici in questione tende ad aggravarsi ulteriormente, anche per le crescenti difficoltà che l'Amministrazione incontra nell'affidare il servizio ai privati, per la mancanza di adeguati incentivi di carattere economico (13).

(12) Delle 254 Delegazioni di spiaggia esistenti, una è retta da un ufficiale (CS), 69 da sottufficiali nocchieri di porto, 8 da dipendenti civili del ministero della marina mercantile, 50 da civili estranei all'amministrazione, nominati ai sensi del R.D. 25 novembre 1937, n. 2360, 44 da sottufficiali della Guardia di Finanza e una da un sottufficiale degli Agenti di custodia.

(13) Con la legge 8 agosto 1985 n. 416, concernente il trattamento economico del personale preposto agli uffici marittimi minori, le misure delle retribuzioni annue lorde sono state stabilite, con effetto dal 1° gennaio 1984, in lire 2.000.000 per gli incaricati marittimi e in lire 1.500.000 per i delegati di spiaggia.

Peraltro - come è emerso dalla discussione in seno alla X Commissione della Camera - si tratta di aumenti molto modesti, che in termini reali significano addirittura una decurtazione rispetto al passato.

Per quanto riguarda, infine, il fondamentale problema dei mezzi a disposizione, l'Ispettorato generale delle Capitanerie di porto, sulla base di una dettagliata analisi delle esigenze, ha predisposto un programma settennale - già ricordato in apertura del presente paragrafo - per il potenziamento dei mezzi nautici, che è stato approvato con decreto ministeriale 31 gennaio 1985 (14).

La limitata disponibilità di fondi, tuttavia, ha consentito finora di raggiungere una consistenza pari al 61,5 per cento della dotazione minima (320 unità) ritenuta necessaria dal programma sopra citato: infatti, i mezzi nautici attualmente disponibili sono 197, assegnati a 83 Comandi di porto su 363 Uffici marittimi periferici.

Secondo dati forniti dall'amministrazione, l'attuale parco di imbarcazioni, già insufficiente ad assicurare una adeguata vigilanza, è soggetto inoltre a frequenti limitazioni operative, in quanto l'esiguità dello stanziamento destinato alla manutenzione (120 milioni di lire - capitolo 2546) provoca un'alta percentuale di indisponibilità dei mezzi, a causa di avarie; a ciò si aggiunge la carenza di personale, che sovente crea gravi difficoltà per equipaggiare le nuove unità.

4 - Attività istituzionale

L'attività istituzionale del ministero della marina mercantile si estrinseca principalmente nei settori del credito navale, della cantieristica, della difesa del mare, della navigazione sovvenzionata e della pesca.

Come si ricorderà, lo scorso anno gli ultimi due comparti hanno formato oggetto di una trattazione più approfondita ed organica in una "appendice" al presente capitolo (15), incentrata sullo stato di attuazione delle leggi fondamentali che rispettivamente li disciplinano: la legge 20 dicembre 1974, n. 684, concernente la ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale (P.I.N.), e la legge 17 febbraio 1982 n. 41, relativa al piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima.

Riguardo a tali materie si è provveduto, per il 1985, al necessario aggiornamento dei dati, mentre verrà trattato a parte, in apposita "appendice", l'argomento del demanio marittimo che presenta profili di particolare interesse e di grande attualità nell'ambito del più generale problema della gestione del territorio e della tutela dell'ambiente.

a) Credito navale

Nel 1985 il comparto del credito navale è stato influenzato in modo rilevante dall'applicazione della legge 11 dicembre 1984 n. 848, concernente provvidenze per l'industria armatoriale.

Detta legge, al fine di fronteggiare la situazione di grave crisi dell'armamento e di consentire il risanamento finanziario delle imprese, prevedeva al titolo I l'erogazione anticipata, in unica soluzione, delle ultime quattro rate del contributo di credito navale alle imprese che effettuassero entro il 31 dicembre 1985 investimenti ai sensi delle leggi n. 1 del 1962 e n. 361 del 1982.

A copertura dei rischi connessi con tali operazioni, nonché per assicurare la garanzia solidale dello Stato (in misura non superiore al 50%) alle obbligazioni finanziarie assunte dalle imprese per la realizzazione di nuove costruzioni navali, è stato istituito presso il ministero del tesoro un Fondo centrale di garanzia, con una dotazione iniziale di 20 miliardi di lire (articolo 13).

(14) Il programma prevede l'ulteriore dotazione di :

motovedette a grande autonomia	4
motovedette a media autonomia	14
motovedette veloci	9
motovedette costiere	62
mezzi minori	51

Totale	140

(15) Vedi relazione per l'esercizio finanziario 1984 - capitolo XVII, pag. 974 e seguenti.

Con le disposizioni di cui al titolo II e al titolo III la citata legge ha provveduto, rispettivamente, a rifinanziare e modificare la legge n. 361 del 1982 ed a prorogare, con modificazioni, al 31 dicembre 1986 la legge 14 agosto 1982, n. 600.

In particolare, la sollecita emanazione delle norme di attuazione del titolo I (16) ha consentito la quasi completa utilizzazione dello stanziamento di 125 miliardi di lire (residui 1984), a fronte del quale risultano disposti pagamenti per 123,2 miliardi a carico del capitolo 7546.

Sul medesimo capitolo è inoltre affluita, nel 1985, la somma di 200 miliardi di lire, quota parte dell'autorizzazione di spesa per complessivi 1.275 miliardi nel triennio 1985-1988, recata dalla legge 12 giugno 1985, n. 295 (articolo 1 - lettera f): al 31 dicembre 1985 tale disponibilità risulta utilizzata in misura superiore al 78 per cento, in quanto i pagamenti disposti ammontano a 157,7 miliardi di lire.

La disposizione di cui all'articolo 16 della citata legge n. 848 del 1984 - secondo la quale le imprese armatoriali che avessero presentato istanza di contribuzione ai sensi della legge n. 234 del 1978 potevano rinunciare e richiedere la corrispondente provvidenza di cui alla legge 10 giugno 1982, n. 361 - ha prodotto una notevole contrazione degli interventi in base alla legge precedente: nel 1985, infatti, sono stati emessi solo 6 decreti concessivi di contributi con un impegno complessivo di 3,8 miliardi, a fronte di 41 provvedimenti per 53,6 miliardi nel 1984.

Anche i contributi in applicazione dell'articolo 6 della stessa legge n. 234 del 1978 - il quale prevede un nuovo finanziamento nell'ipotesi che il costo finale dei lavori superi del 10 per cento quello inizialmente accertato - hanno subito un forte calo, passando da 18,6 miliardi nel 1984 a 2,6 miliardi nel 1985.

Per contro, le modificazioni e integrazioni apportate dal titolo II della ricordata legge n. 848 del 1984 hanno provocato un considerevole aumento degli interventi effettuati ai sensi della legge n. 361 del 1982: i provvedimenti concessivi sono quasi raddoppiati, passando da 57 nel 1984 a 106 nel 1985, mentre le somme complessivamente impegnate hanno raggiunto 1.158,5 miliardi, superando di oltre cinque volte il corrispondente dato dell'esercizio precedente (211 miliardi di lire).

Infine, a termini dell'articolo 3 - settimo comma - della stessa legge n. 361 del 1982 sono stati emessi 9 decreti di accertamento definitivo, che hanno comportato ulteriori contributi per un totale di 11,5 miliardi.

Nelle allegate tabelle CN-1 e 2 sono indicati, distintamente per leggi d'intervento e per beneficiari, i contributi concessi nel 1985 nell'ambito del credito navale.

b) Cantieristica

Lo stato di crisi del settore cantieristico, aggravatosi negli ultimi anni, risente del generale ristagno degli scambi internazionali che deprime il livello dei noli, rendendo più onerosa la gestione economico-finanziaria delle imprese armatoriali, le quali sono costrette a loro volta a ridurre progressivamente le commesse per i cantieri.

La legislazione più recente ha tenuto presenti le difficoltà finanziarie in cui versa l'armamento nazionale, prevedendo specifiche provvidenze per tale settore. Sotto questo profilo - come già accennato nella prima parte, lettera a) del presente paragrafo - è risultata particolarmente efficace la legge 11 dicembre 1984, n. 848, che al titolo I ha recato nuove disposizioni per l'anticipazione di rate di contributo del credito navale.

Tali norme, che hanno avuto la loro prima applicazione nel corso del 1985, hanno assicurato una maggiore liquidità alle imprese che si è tradotta - almeno in questa prima fase - in un aumento delle commesse per i cantieri nazionali: detto incremento ha sfiorato su base annua il livello (200 mila tonnellate di stazza lorda compensata) ipotizzato dal CIPI in sede di definizione delle linee programmatiche per il triennio 1984-1986, intese a favorire la ristrutturazione e la razionalizzazione dell'industria navalmeccanica.

A conferma della stretta interconnessione esistente tra i due comparti, la legge 12 giugno 1985, n. 295 - che ha autorizzato per il periodo 1985-1988 la complessiva spesa di 1.275 miliardi (di cui 515 miliardi per il

(16) Decreto del ministro della marina mercantile, di concerto con il ministro del tesoro, in data 12 febbraio 1985, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 24 aprile 1985.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA CN-1

CREDITO NAVALE

Costruzione, trasformazione e modificazioni di navi

(in milioni di lire)

Imprese di armamento	L. 234/78		L. 361/82			
	N.	Contributo concesso	Finanziam. bancario	N.	Contrib. concesso	Prezzo contrat.
Agenzia Marittima						
Aliboni S.p.A.						
A.B.C. Italia S.r.l.	1			1	16.162.560	18.300.000
Alliuro Aliscafi del Tirreno	1			1	729.600	950.000
Ammogas S.p.A.	1			1	50.342.400	57.000.000
Atlantica S.p.A.	1			1	63.590.400	72.000.000
Ausonia Crociere	1			1	2.640.000	4.000.000
F.lli Barretta	1			1	3.409.152	3.860.000
Cali Diego e f. S.n.C.	1			1	307.800	1.140.000
CA.LI.SA. S.p.A.	1			1	24.288.000	32.000.000
CA.RE.MAR. S.p.A.	8			8	52.585.114	59.529.115
CARONTE S.P.A.	1			1	7.860.480	8.900.000
Chimigas S.p.A.	2			2	248.544	2.552.663
CLARE ANAPO S.p.A.	2			2	6.182.400	7.000.000
CISPA GAS Transport S.P.A.	2			2	35.527.189	45.056.000
Comp.nav. Appoggio	1			1	12.453.120	14.100.000
Costa Riviera S.p.A.	1			1	48.384.000	63.000.000
Cucco S.n.c.	1			1	379.776	430.000
D'Alesio Oil Services	3			3	1.180.200	2.250.000
D'Amico Soc.Nav.S.P.A.	5			5	3.129.114	8.575.961
Delemar Comp. Nav.	3			3	83.917.455	100.685.000
Edilcampodoni S.a.S.	1			1	1.311.552	1.485.000
ENOS Comp.Nav. S.p.A.	1			1	172.741	639.793
Etalgas S.p.A.	1			1	52.922.000	60.000.000
Finarma S.p.A.	3			3	219.572.880	270.320.000
Findas S.p.A.	1			1	234.700	305.600
Gagliardi Chiodoni e Bianchi	1	256.759	346.500			
Gangifano G.e S. a.d.f.	1	428.252	462.000			
Genoveae Nav.Trasmar	1	111.707	2.402.000	2	1.981.440	2.580.000
Granu. traghetti S.p.A.				1	1.155.000	1.750.000
Grimaldi Comp.di nav.S.p.A.				1	61.824.000	70.000.000
LA.MA.PORT. S.a.S.				1	506.780	573.800
A.Lauro e Altri				2	1.390.500	5.150.000
Linca Marittima dello Adriatico				2	160.803	209.379
Livestock Carriera S.p.A.				1	10.428.000	15.800.000
Mediterranea Nav. S.r.l.				1	178.685	232.664
i.Messina S.p.A.				5	1.847.461	2.883.101
M.coperi Offshore				2	1.516.400	55.500.000
Minitaskers				1	88.320	115.000
Misano Nav. S.P.A.				1	16.698.000	22.000.000
Nav. Arenella S.p.A.				2	1.474.893	3.770.748
Nav. Beta S.p.A.				2	40.185.600	45.500.000
Vol. Italia S.P.A.				1	253.440	330.000

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA CN- 1

Imprese di armamento	L. 234/78			L. 361/82		
	N.	Contributo concesso	Finanziam. bancario	N.	Contrib. concesso	Prezzo contra
Nuova Italaider				1	567.000	2.100.000
O.D. S. Italia S.p.A.				3	5.034.240	5.700.000
Petrolmar S.p.A.				2	462.240	1.380.000
Soc. Piraino Nav. S.r.l.				1	1.651.200	49.000.000
Rimorchiatori Napoletani				2	5.829.120	6.600.000
" Riuniti				3	8.302.140	9.400.000
SE.RE.MAR S.r.L.				2	482.962	628.858
S.E.R.S. S.p.A.	1	339.763	64.000			
S.I.B.A. S.p.A.				4	5.507.627	9.326.399
S.MAR S.p.A.				1	7.418.880	8.400.000
S..RE.MAR S.p.A.				3	55.537.600	61.750.000
SHAM S.p.A.				3	89.132.100	118.400.000
SHAV S.p.A.	1	2.262.382	2.402.000			
Soc. Arm. Nav. Appoggio				1	47.692.800	54.000.000
Soc. Bruzia Nav. S.r.l.				1	267.264	348.000
COMOCAR S.p.A.				3	6.128.580	7.600.000
SOSVEM S.p.A.				1	12.276.480	13.900.000
TARROS S.p.A.				3	45.043.200	51.000.000
Tirrenia di nav. S.p.A.				2	27.114.240	30.700.000
V. sent. n. Francesco Trasp. Elvio marittimo				1	12.806.400	14.500.000
Jutta Zennaro B.F.M e R	1	361.671	450.000			
	6	3.760.534	6.126.500	106	1.158.474.372	1.505.207.08

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA CN-2

CREDITO NAVALE

Acquisti all'estero

L. 361/82

Impresa	N.	Contributo	Prezzo
Agenzia Marittima Aliboni S.r.l.	1	708.766	1.885.016
ARMARE S.r.l.	1	1.162.107	3.090.711
D'Alesio Oil Service S.p.A.	2	1.804.095	4.798.125
Juromarin S.r.l.	1	6.091.200	16.200.000
LOCAFIT S.p.A.	1	2.388.691	6.352.902
MEDIMAR S.p.A.	2	1.005.592	2.674.447
Ignazio Messina S.p.A.	2	7.252.810	19.289.390
O.D.S. Italia S.P.A.	1	1.977.760	5.260.000
RODANO S.a.S.	1	818.984	2.178.150
SIBA S.P.A.	1	572.059	1.521.434
Sicula Oceanica S.p.A.	1	1.710.950	4.550.400
Sicula Partenopea Nav. S.p.A.	1	2.969.379	7.897.286
{ VAPURETTO di Scotto Lavinia Antonio e C. S.n.c.	1	1.153.906	3.068.899
	16	29.616.299	78.736.760

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1985), in aggiunta agli stanziamenti ordinari delle leggi di settore (17) - ha stabilito che i fondi in parola sono destinati per 905 miliardi agli interventi in favore dell'industria delle costruzioni navali e per 370 miliardi agli interventi in favore dell'industria armatoriale.

Al riguardo va ricordato che con la precedente legge n. 111 del 22 marzo 1985 si era già provveduto a prorogare fino al 31 dicembre 1986, con modificazioni e integrazioni, le disposizioni contenute nelle leggi n. 598 e n. 599 del 1982, autorizzando per l'anno 1984 la maggiore spesa di 20 miliardi di lire (18).

In termini gestionali i risultati, riportati in dettaglio nelle allegate tabelle CANT.- 1,2 e 3, si sono attestati su valori sostanzialmente analoghi a quelli del 1984.

Per quanto concerne i lavori di riparazione navale, i contributi concessi nel 1985 in applicazione della legge n. 598 del 1982 hanno raggiunto l'importo complessivo di 26,3 miliardi di lire (capitolo 7545).

In applicazione dell'articolo 3 della legge n. 599 del 1982, sono state finanziate complessivamente 58 iniziative per costruzioni o trasformazioni di navi, con un impegno di spesa di 34,6 miliardi; contributi pari a 61,7 miliardi risultano altresì concessi, ai sensi dell'articolo 12 della stessa legge, per far fronte agli aumenti dei costi di produzione.

Gli interventi di ristrutturazione degli impianti e di miglioramento dell'organizzazione produttiva delle imprese sono stati finanziati a termini dell'articolo 16 della ripetuta legge n. 599 del 1982 e successive integrazioni: in tale comparto, tuttavia, si è registrata una flessione in quanto sono stati concessi contributi a 5 cantieri navali per un impegno complessivo di 3,1 miliardi (39,7 miliardi per 19 cantieri nel 1984).

Sul capitolo 7551 sono stati, infine, assunti impegni pari a 12,8 miliardi di lire per l'erogazione di contributi sugli immobilizzi in materiali destinati alla costruzione e riparazione navale.

Passando dalla illustrazione delle singole provvidenze ad una visione di insieme dell'intervento pubblico in questo settore, occorre prendere atto che l'industria cantieristica, a causa della continua contrazione della produzione, è ormai diventata - non solo in Italia, ma anche nell'ambito della Comunità economica europea - una presenza prevalentemente (se non esclusivamente) strategica.

Questa tendenza sembra al momento irreversibile, al pari della diminuzione del numero degli occupati che nell'ultimo decennio ha avuto un andamento costante, come si evince dal prospetto che segue, riguardante i Paesi della CEE:

	1975	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Belgio *)	7.467	6.614	6.258	6.523	6.347	4.680	4.104	4.060
Danimarca	16.630	12.000	9.900	11.400	11.350	11.800	11.200	10.300
Francia	32.500	25.300	23.000	22.200	22.200	21.600	21.000	16.940
RF di Germania	46.839	31.113	27.369	24.784	26.521	27.600	25.966	22.189
Grecia	-	-	-	-	2.900	2.712	2.283	2.000
Irlanda	869	840	750	750	762	882	550	-
Italia	25.000	20.000	19.000	18.000	16.500	13.750	12.800	12.800
Paesi Bassi**)	22.662	17.540	14.540	13.100	13.100	12.800	11.250	10.330
Regno Unito	54.550	41.050	31.200	24.800	25.345	25.000	20.486	14.655
Totale parziale senza la Grecia	206.517	154.457	132.017	121.551	122.125	118.112	107.356	91.274

(17) Si tratta delle leggi n. 1 del 9 gennaio 1962, n. 361 del 10 giugno 1982, n. 598, n. 599 e n. 600 del 14 agosto 1982 e successive modificazioni e integrazioni.

(18) Va ricordato che con tre distinti decreti ministeriali - il primo del 10 agosto 1985 e gli altri due in data 20 agosto 1985 - sono state emanate le norme applicative della legge n. 111 del 1985 per la concessione dei contributi, rispettivamente, nei settori delle riparazioni navali (legge n. 598 del 1982), della costruzione e trasformazione di navi (legge n. 599 del 1982 - artt. 3, 11, 12 e 13) e dei nuovi investimenti per ristrutturazione degli impianti (art. 16 della citata legge n. 599 del 1982).

Infine, con decreto del 18 novembre 1985 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 42 del 20 febbraio 1986) il ministro della marina mercantile, sentito il CIPI e previo parere delle Commissioni permanenti della Camera e del Senato, ha rideterminato i requisiti per la classificazione dei cantieri navali in maggiori, medi e minori.

L'azione di sostegno dello Stato nel recente passato è sembrata ispirarsi più a finalità di carattere sociale che strettamente economico, nell'intento di evitare che la crisi del settore avesse gravi ripercussioni nei confronti dell'occupazione. A conferma di tale analisi, nell'allegata tabella CANT.-4 sono stati riportati i dati relativi agli oneri finanziari assunti dall'Erario in rapporto al numero degli occupati nel periodo 1979-1985.

L'andamento negativo della situazione occupazionale e produttiva (19) esige, quindi, un mutamento dell'intervento statale, che dovrebbe orientarsi in due direzioni: una incisiva ristrutturazione dell'industria navalmecanica, basata su tecnologie avanzate e nuovi metodi di produzione, ed una costante e approfondita attività di ricerca.

Sotto il primo profilo, non sembra che le misure recentemente adottate siano ispirate a criteri di selettività e di rigore tali, da stimolare in prevalenza energie imprenditoriali capaci di reggere il confronto sui mercati internazionali, a scapito di tendenze assistenzialistiche talora emergenti.

Al riguardo basterà citare la vicenda legislativa concernente l'obbligo della presentazione dei bilanci, da parte delle imprese beneficiarie dei contributi previsti dalle più volte citate leggi n. 598 e 599 del 14 agosto 1982.

Entrambe le leggi stabilivano (rispettivamente, agli articoli 8 e 23) che le imprese fossero tenute a presentare annualmente al ministero del marina mercantile "il bilancio certificato da società di revisione", all'uopo autorizzate ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n.136 del 1975. La "ratio" di tale prescrizione era rappresentata dall'esigenza di verificare che, pur nella persistente crisi del settore, la singola impresa presentasse obiettive capacità di sopravvivenza, tali da assicurare una connotazione produttiva al contributo concesso dallo Stato.

L'articolo 5 della legge 22 marzo 1985, n. 111 ha ora abrogato le predette norme, richiedendo la semplice presentazione del bilancio approvato dagli organi statutari, senza alcuna certificazione, e attenuando le sanzioni previste nell'ipotesi di mancata presentazione delle risultanze contabili.

La successiva legge 16 dicembre 1985, n. 754, chiarendo alcuni dubbi interpretativi - manifestati anche dalla Corte nella fase istruttoria del controllo su alcuni decreti concessivi di contributi per iniziative anteriori al 1° luglio 1984 -, ha stabilito (articolo 2) che le disposizioni in materia di presentazione dei bilanci delle imprese recate dall'articolo 5 della legge n. 111 del 1985 "devono intendersi applicabili anche ai contratti conclusi o alle attività intraprese anteriormente alla data del 1° luglio 1984".

Ora - senza voler enfatizzare l'attività delle società di revisione -, va rilevato che la mancata certificazione dei bilanci non è in linea con quelle esigenze di rigorosa selezione delle iniziative di cui prima si è fatto cenno: ed invero - posto che il bilancio, oltre alla funzione tradizionale di rilevazione dei risultati gestionali, ha anche il compito di dimostrare lo "stato di salute" dell'impresa -, l'abolizione della certificazione riduce obiettivamente le garanzie di una effettiva razionalizzazione del settore (20).

Per quanto concerne il secondo profilo, quello della ricerca, la legge 1° aprile 1985, n. 122 (recante uno stanziamento di 5 miliardi di lire) ha affidato al "Centro per gli studi di tecnica navale" (CE.TE.NA.) di Genova il compito di attuare programmi di sviluppo, sperimentazione e progettazione dei prototipi nel settore della costruzione e propulsione navale, prevedendo la concessione di un contributo statale pari al 90 per cento delle spese previste da ciascun programma.

L'articolo 4 della stessa legge ha inoltre disposto la concessione di speciali contributi (nell'importo massimo di 1 miliardo all'anno) all'Istituto nazionale per studi ed esperienze di architettura navale - Vasca

(19) I volumi di produzione accettati dalla commissione delle Comunità europee prevedono una graduale riduzione da 80.000 tonnellate di stazza lorda compensata (t.l.c.) nel 1984, a 70.000 t.l.c. nel 1985 e a 60.000 t.l.c. nel 1986 per i cantieri di piccole e medie dimensioni.

Recentemente, in sede di rinnovo della V direttiva, è stata anche ventilata l'ipotesi di una totale sospensione degli aiuti pubblici alla cantieristica nei Paesi comunitari, a decorrere dal 1° gennaio 1987.

(20) L'amministrazione, per parte sua, è andata oltre, riconoscendo le pretese avanzate da alcuni curatori fallimentari di ottenere la liquidazione di contributi, relativi ad iniziative realizzate anteriormente al fallimento, pur in mancanza di qualunque documentazione di bilancio. Sui relativi provvedimenti è tuttora in corso l'istruttoria nella competente sede del controllo.

navale di Roma, per la realizzazione di programmi di ricerca e sviluppo sulla sperimentazione di modelli nel settore dell'architettura navale.

A favore del predetto Istituto la successiva legge 12 giugno 1985 n. 295 ha previsto (articolo 1, quinto comma) la concessione di un contributo aggiuntivo annuo, per un importo non superiore a 2 miliardi nel 1985 e a 3 miliardi nel 1986, per far fronte agli oneri derivanti dall'esecuzione di esperienze su modelli, dal completamento delle infrastrutture di ricerca e dall'acquisto di strumentazioni e risorse di informatica; la stessa legge, ha inoltre autorizzato la spesa di 20 miliardi nel 1985 e di 3,5 miliardi nel 1986, in aggiunta allo stanziamento previsto dalla legge n. 259 del 1976.

Con deliberazione 19 dicembre 1985 il CIPI ha approvato il programma di ricerche del CE.TE.NA. per gli anni 1984-1985, autorizzandone il finanziamento entro il limite massimo di 21 miliardi di lire, "fatta salva la possibilità di utilizzare al medesimo scopo eventuali residui dalle somme destinate all'Istituto per studi ed esperienze di architettura navale-Vasca navale".

c) Navigazione sovvenzionata

Nella relazione per l'esercizio 1984 la Corte ha condotto un'ampia indagine nel settore della navigazione sovvenzionata, approfondendo in una "appendice" al capitolo XVII le problematiche connesse all'applicazione della legge 20 dicembre 1974 n. 684, concernente la ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale (P.I.N.).

In particolare, sono stati analizzati dettagliatamente il sistema delle convenzioni tra le società a partecipazione statale del gruppo FINMARE e lo Stato e gli oneri a carico di quest'ultimo, derivanti dalla distorta applicazione della disciplina prevista dalla legge.

Nel 1985 non sono intervenute novità di rilievo, in quanto l'attesa riforma legislativa della FINMARE si è arenata per la mancata convergenza dei vari interessi in campo; inoltre, nessuna ulteriore convenzione è stata stipulata tra l'amministrazione e le società di navigazione sicchè la situazione di tali rapporti rimane ferma ai dati del 1984, riportati nell'allegata tabella NS-1.

Quest'ultima circostanza induce a confermare il giudizio, già formulato nella relazione dello scorso anno, sul sistema delle convenzioni previste dalla citata legge n. 684 del 1974, che nell'arco di oltre un decennio si è mostrato del tutto inadeguato a disciplinare in modo tempestivo e soddisfacente i rapporti di cui sopra.

Valutazioni negative al riguardo sono anche state espresse di recente dalla Corte nella competente sede del controllo (21). In particolare, è stata riaffermata "la fondamentale esigenza di una politica gestionale che privilegi innanzi tutto l'economicità e l'efficienza, per evitare che venga stravolto completamente lo spirito informatore della ristrutturazione del settore operata con la legge n. 684 del 1974". Sono stati, altresì, sottolineati gli oneri che derivano dalla mancata definizione dei rapporti finanziari tra lo Stato e le società di navigazione e la sostanziale distorsione del meccanismo degli acconti di sovvenzione ex articolo 19 della stessa legge n. 684.

L'erogazione di tali acconti è proseguita anche nel 1985 da parte del ministero, che ha manifestato, peraltro, la tendenza a corrispondere sovvenzioni superiori a quelle dovute, nell'intento di ridurre il più possibile l'esposizione finanziaria delle società.

Queste ultime infatti, agendo in una condizione di costante disavanzo, sono costrette ad indebitarsi annualmente per un importo corrispondente al 10% delle rispettive sovvenzioni, accantonato dallo Stato sull'ammontare dello stanziamento iscritto nel capitolo 3061.

Tali accantonamenti (riportati in dettaglio nell'allegata tabella NS-2), che nella fisiologia del sistema delineato dalla legge avrebbero dovuto svolgere una funzione di garanzia "fino alla data di approvazione delle convenzioni", in mancanza di queste hanno finito per produrre, nel tempo, un effetto perverso proprio ai danni dello Stato: alla mancata definizione convenzionale degli oneri di gestione, annualmente trasferiti

(21) Sezione controllo Enti-relazione sulla gestione delle società di navigazione (P.I.N.), assunta con determinazione n. 1853 del 18 febbraio 1986.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CANTIERISTICA
TABELLA CANT - 1

Denominazione cantiere	Classific. cantiere (D.M. 28 aprile 83)	Legge 14/8/82, n.599		L. 2/4/1980, n. 122	
		N.	Importo	N.	Importo
Cant.Nav.M.Morini S.p.A. Ancona	medio	1	398.250.000		
Cant.Nav.Pesaro-S.r.l.-Pesaro	minore	2	450.500.000		
Cant.Nav.Vittoria - Adria	"	1	55.900.000		
Ferronavale S.Bartolomeo S.r.l. La Spezia	"	2	595.000.000		
Fincantieri S.p.A.-Trieste	maggiore	4	12.683.819.360		
Nuovi Cant.Apuania S.p.A.-Cattolara	"	3	12.096.000.000		
Rodriguez S.p.A.-Messina	medio	3	2.689.400.000	1	657.900.000
Rossetti S.r.l.-Ravenna	minore	1	246.500.000		
Soc. Es.Cantieri S.p.A.-Roma	medio	5	2.685.420.000		
		22	31.900.789.360	1	657.900.000

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella CANT - 2

CANTIERISTICA
Contributi per costruzione

Denominazione cantiere	Classific. cantiere (D.M. 28 aprile 83)	Legge 14/8/82, n.599		L. 2/4/1980, n. 122	
		N.	Importo	N.	Importo
Cant.Nav.M.Morini S.p.A. Ancona	medio	1	398.250.000		
Cant.Nav.Pesaro-S.r.l.-Pesaro	minore	2	450.500.000		
Cant.Nav.Vittoria - Adria	"	1	55.900.000		
Ferronavale S.Bartolomeo S.r.l.-La Spezia	"	2	595.000.000		
Fincantieri S.p.A.-Trieste	maggiore	4	12.683.819.360		
Nuovi Cant.Apuania S.p.A.-Cagliari	"	3	12.096.000.000		
Rodriguez S.p.A.-Messina	medio	3	2.689.400.000	1	657.900.000
Rossetti S.r.l.-Ravenna	minore	1	246.500.000		
Soc. Es.Cantieri S.p.A.-Roma	medio	5	2.685.420.000		
		22	31.900.789.360	1	657.900.000

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA CANT - 2

CANTIERISTICA
Contributi per trasformazioni, modificazioni

Denominazione cantiere	Classificazione cantiere D.M. 28/4/83	L. 14/8/1982, n. 599	
		N.	Importo
Antonini Costr. Rip. Navali S.p.A.-La Spezia	minore	3	214.327.747
Campanella Off. Mecc. S.p.A.-Genova	"	1	35.100.000
Davidson S.p.A.-Genova	"	1	44.625.000
Fincantieri S.p.A.-Trieste	maggiore	18	
INMA S.p.A.-La Spezia	medio	2	756.250.000
Mariotti S.p.A.-Genova	minore	3	422.794.930
Navalimpianti S.p.A. Ceranesi	"	5	1.079.885.800
Off. Parodi S.r.l.-Savona	"	2	39.767.275
VEGA S.p.A.	"	1	168.00.000
		36	2.760.750.752

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA CAME - 3

CANTIERISTICA
Contributi per riparazioni

	L. 24/3/80, n. 94	L. 14/8/82, n. 598
	N.	N.
	Importo	Importo
	=	=
Competenza		
Residui	9	583
	154.000.000	26.307.930.068

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA CANT.4

CANTIERISTICA

Oneri assunti dallo Stato in rapporto al numero degli occupati
(in miliardi di lire)

ANNO	NUMERO OCCUPATI (a)	CONTRIBUTI CONCESSI PER			CREDITO NAVALE (e)	TOTALE (b+e+d+e)
		CONSTRUZIONI (b)	TRASFORMAZIONI (c)	RIPARAZIONI (d)		
1979	19.000	77.185	323	8.058	76.222	161.788
1980	18.000	143.555	-	6.874	126.030	276.451
1981	16.500	86.427	1.125	6.117	170.200	263.859
1982	13.750	187.900	1.573	8.066	100.753	248.294
1983	12.800	492.166	6.910	3.780	33.166	536.022
1984	12.800	42.447	32.639	25.545	47.604	148.235
1985	11.000	30.316	14.223	26.308	89.541	160.388

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

all'Erario, si aggiunge infatti la formazione di oneri latenti, costituiti dagli interessi sulle somme prese in prestito dalle società, a copertura della quota del 10% non introitata sulle sovvenzioni annuali.

Allo scopo di attenuare almeno in parte le conseguenze di siffatto stato di cose l'amministrazione, in chiusura d'esercizio, ha emesso un provvedimento (decreto ministeriale 26 novembre 1985, n.2375) con il quale si disponeva l'impegno della complessiva somma di 18,5 miliardi di lire, allo scopo di erogare ad alcune società di navigazione ulteriori acconti rispetto a quelli già corrisposti nel corso dell'anno.

Tale provvedimento, peraltro, non ha avuto corso poichè nella fase istruttoria del controllo è stato rilevato che l'articolo 19 della legge n. 684 del 1974 non stabilisce alcun automatismo nell'utilizzazione degli stanziamenti del capitolo 3061, ma intende solo fissare il limite massimo da rispettare per la corresponsione degli acconti di sovvenzione, in assenza delle relative convenzioni: gli acconti medesimi, quindi, devono essere sempre commisurati alle risultanze contabili delle singole gestioni.

d) Difesa del mare

Come già accennato nelle considerazioni generali del presente capitolo, anche il 1985 è trascorso senza che il "piano generale di difesa del mare", di cui alla legge 31 dicembre 1982, n. 979, sia stato adottato dal ministro della marina mercantile.

L'amministrazione, tuttavia, ha proseguito gli sforzi per pervenire alla formulazione di tale fondamentale strumento programmatico, i cui principali obiettivi (e le linee-guida per il loro conseguimento) sono stati individuati dalla Consulta per la difesa del mare nel febbraio del 1985.

Secondo notizie fornite dal ministero, il principale ostacolo che ha finora impedito l'adozione del piano è rappresentato dall'inerzia di molte Regioni nel programmare i piani regionali di settore. È pur vero che in siffatta ipotesi - a termini dell'articolo 1, penultimo comma, della citata legge n. 979 - il ministro avrebbe potuto procedere autonomamente, ma questa strada non è stata intrapresa poichè si è ritenuto preferibile ottenere dalle Regioni il preventivo assenso al piano sin dalla fase di elaborazione.

Comunque, va anche considerato che l'adozione del piano non può prescindere dall'acquisizione dei dati di conoscenza delle attività che si svolgono lungo le coste: sicchè si può verosimilmente ritenere che, a tal

TABELLA NS-1

NAVIGAZIONE SOVVENZIONATA

Convenzioni ex lege n. 684 del 1974

(in miliardi di lire)

SOCIETA'	art. 4 - lett. b) Linee merci da mantenere		art. 7 Servizi passeggeri di linea		art. 17 Provvedimenti relativi al personale		Numero Totale
	periodo	sovvenzione	periodo	sovvenzione	periodo	sovvenzione	
ITALIA	1975-1979	35,6	1975-1977	114,3	1975-1978	41,3	3
LLOYD TRIESTINO	1975-1979	91,6	1975-1977	41,7	1975-1978	15,2	3
ADRIATICA	1975-1976	4,6	1975-1977	35,5	1975-1978	8,0	3
TIRRENIA	-	-	-	-	1975-1978	3,5	1

N.B. - Al 31 dicembre 1985 non risultano ancora definite, per tutte e quattro le società, le convenzioni per i nuovi servizi merci (articolo 4 - lettera a), quelle per la regolazione delle situazioni patrimoniali derivanti dai provvedimenti di radiazione del naviglio (articolo 16), nonché le convenzioni ventennali concernenti i servizi di collegamento con le isole (articolo 8).

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA NS - 2

- Navigazione sovvenzionata - Sovven. alle Soc. P.I.N.	<u>ANNO</u>	<u>STANZIAMENTO</u>	<u>PAGAMENTO</u>	<u>10% ACCANTONATO</u>
	1975	93.000.000.000	91.596.922.637	1.403.007.363
	1976	271.486.975.995	261.022.537.839	10.464.438.156
	1977	296.236.000.000	273.380.639.095	22.855.360.995
	1978	179.600.000.000	168.860.985.171	10.739.014.829
	1979	296.540.000.000	270.304.486.571	26.235.513.429
	1980	335.675.000.000	302.080.325.000	33.594.675.000
	1981	378.000.000.000	340.200.000.000	37.800.000.000
	1982	219.747.134.566	213.624.897.500	6.122.237.066
	1983	700.000.000.000	614.147.523.609	85.852.476.391
	1984	778.392.758.508	698.392.758.508	80.000.000.000
	1985	412.373.405.333	360.175.130.619	52.198.274.714

|||||

fine, si dovranno attendere i risultati dell'indagine affidata nel marzo del 1985 ad un "pool" di imprese, con l'ENEA contraente principale (22), mediante una convenzione dell'importo di circa 2 miliardi di lire.

La prima fase di tale convenzione, definita conoscitiva, consentirà - tra l'altro - di colmare le gravi carenze dell'amministrazione in ordine all'individuazione e definizione della fascia costiera che costituisce il demanio marittimo: risulta, infatti, che l'Ispettorato centrale delle Capitanerie di porto non dispone di strumenti cartografici aggiornati relativi alla fascia demaniale che è tenuto a vigilare, nè possiede un inventario completo delle attività assentite (ovvero sorte abusivamente) sul demanio marittimo (23).

In ordine ai tempi di realizzazione dell'intero progetto, sorge il dubbio che possa essere conseguito l'obiettivo primario dell'amministrazione - cioè l'accelerazione dell'"iter" necessario per la definizione del piano di difesa del mare - atteso che il decreto ministeriale in data 31 dicembre 1985, con il quale si approvava la convenzione relativa alla seconda fase del progetto in parola, ha formato oggetto di osservazioni nella fase istruttoria del controllo.

Alcune iniziative sono state, invece, assunte nel settore della vigilanza in mare, disciplinata dal titolo II della ripetuta legge n. 979 del 1982. Dopo l'istituzione del Centro nazionale di coordinamento e dei sei centri operativi periferici, è stata stipulata - come già accennato nel paragrafo 3 del presente capitolo - una convenzione triennale con la SIP per l'importo annuo di 2,5 miliardi di lire (impegnato sul capitolo 2554), che consentirà ai centri operativi di sorveglianza e soccorso in mare di utilizzare un sistema integrato di telecomunicazioni (terra-terra e terra-bordo) e un sistema meccanizzato per la gestione dei dati.

Un'altra convenzione triennale è stata stipulata dall'amministrazione con la Ecolmare S.p.A., per una spesa annua di 8,2 miliardi a carico del capitolo 8022. La predetta società si è impegnata ad assicurare il controllo generale degli inquinamenti entro il limite delle sei miglia dalla costa, esplicando un'attività di prevenzione e di intervento per il prelievo di sostanze inquinanti (in particolare, idrocarburi e rifiuti solidi in prossimità dei litorali).

Per l'espletamento di tale servizio è prevista l'utilizzazione di 30 battelli "Pelikan", dotati di personale specializzato e dislocati in altrettanti porti, rientranti nella giurisdizione di tre dei sei centri operativi dell'Amministrazione.

Quest'ultima convenzione con una società privata ripropone il delicato problema - già accennato nel paragrafo 1, lettera a) del presente capitolo - dell'affidamento a terzi di compiti che l'amministrazione, in un primo tempo, aveva mostrato di voler svolgere direttamente, utilizzando le proprie strutture. Nella fattispecie, le maggiori perplessità sorgono in dipendenza del fatto che i mezzi noleggiati - sebbene integrati in un contesto che ne assicura l'operatività - in realtà vanno a sovrapporsi ad altre unità (20 battelli disinquinanti BD), a suo tempo acquistate dall'Amministrazione stessa con una spesa di oltre 5,6 miliardi e rimaste inutilizzate per mancanza di equipaggio.

Attualmente sette battelli risultano affidati in concessione a privati, mentre per quelli rimasti in dotazione alle Capitanerie di porto, a causa della citata indisponibilità di equipaggi, si è determinata una situazione di degrado che comporta, secondo stime dell'amministrazione, una spesa di oltre 800 milioni di lire. Nell'allegata tabella DM-1 sono riportati i dati relativi alla situazione complessiva di utilizzazione dei natanti in questione.

Deve ancora menzionarsi in questa sede una convenzione stipulata, ai sensi della legge 8 aprile 1976, n. 203, con la Fincantieri S.p.A., allo scopo di realizzare impianti a terra per la ricezione e il trattamento delle morchie e acque di zavorra e per il lavaggio delle petroliere.

Per quanto concerne, poi, il pronto intervento per la difesa del mare e delle zone costiere dagli inquinamenti causati da incidenti (24) sono state emanate, in applicazione dell'articolo 10 della legge n. 979

(22) Si tratta della SNAM-Progetti, dell'ENIDATA, dell'Italimpianti, della Termotecnica e dell'Italeco.

(23) Quest'ultimo argomento viene trattato in modo più ampio e approfondito nell'"appendice" al presente capitolo.

(24) Grande risonanza ha avuto nel corso dell'anno l'inquinamento delle acque dello stretto di Messina, causato dalla collisione tra due petroliere. In relazione a tale evento il ministro della marina mercantile, su proposta di un'apposita commissione di studio, ha emanato con decreto 8 maggio 1985 nuove disposizioni per la regolamentazione del traffico marittimo nello stretto.

del 1982, le direttive per dotare i compartimenti marittimi dei piani operativi di pronto intervento locale. Peraltro - secondo notizie fornite dall'amministrazione - è tuttora in corso la verifica della compatibilità e integrabilità dei predetti piani locali con i piani nazionali del Servizio per la protezione civile.

Nel corso dell'esercizio l'amministrazione ha fatto largo uso delle norme derogatorie di cui all'articolo 13 della legge n. 979 più volte citata, provvedendo con atti di riconoscimento di debito al pagamento delle somme dovute per assicurare l'immediata disponibilità di materiale di pronto impiego (25).

Con riferimento alle riserve marine, di cui al titolo V della legge n. 979 del 1982, va ricordato che esse "sono istituite con decreto del ministro della marina mercantile su conforme parere del Consiglio nazionale per la protezione dell'ambiente naturale - sezione protezione dell'ambiente marino": peraltro, tale organismo - che deve essere nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri (articolo 29, penultimo comma, della legge citata) - non è stato ancora istituito.

Tale inadempienza - certamente ingiustificata, dato il lungo tempo trascorso dall'entrata in vigore della legge - impedisce di fatto la formalizzazione di qualunque iniziativa in materia.

Comunque, nel 1985 la Consulta del mare ha formulato le proposte definitive per l'istituzione delle riserve marine di Ustica, Isola dei Ciclopi e Miramare di Trieste (26).

Per quanto attiene alla riserva di Ustica, mentre il Comune interessato in data 14 settembre 1985 ha fatto pervenire il proprio parere favorevole, la Regione siciliana - nonostante ripetuti solleciti da parte del ministero - non ha ancora fatto conoscere il proprio avviso in proposito; in relazione a tale vicenda, anche l'"iter" per l'istituzione della riserva marina dell'Isola dei Ciclopi ha subito una battuta d'arresto.

Miglior sorte ha avuto la proposta relativa alla riserva di Miramare, poichè nel novembre del 1985 sia il Comune di Trieste sia la Regione Friuli-Venezia Giulia hanno espresso parere favorevole, con la richiesta di alcune integrazioni che saranno sottoposte all'esame della Consulta del mare. La locale Capitaneria di porto, su richiesta dell'Ispettorato per la difesa del mare, ha assunto le iniziative necessarie per la formulazione del "regolamento di riserva" e per l'istituzione della "commissione di riserva" previste dall'articolo 28 della legge n. 979.

e) Pesca.

L'organicità della disciplina e i contenuti innovatori della legge 17 febbraio n. 41, concernente il piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima, hanno indotto la Corte, lo scorso anno, a trattare tale argomento in una "appendice" al capitolo XVII della relazione per l'esercizio finanziario 1984, alla quale si fa rinvio per tutti i profili di carattere generale concernenti l'impostazione della legge e le sue linee di intervento.

In questa sede basterà ricordare che due sono gli strumenti programmatici individuati dal legislatore per perseguire gli obiettivi dello sfruttamento razionale delle risorse biologiche del mare e dello sviluppo equilibrato della pesca: 1) lo "schema preliminare di piano", a carattere transitorio (durata 12 mesi), destinato a gestire la fase di prima applicazione della legge (articolo 35, secondo comma); 2) il "piano nazionale della pesca", di durata triennale, che deve essere elaborato dal Comitato per la conservazione e gestione delle risorse biologiche, di cui all'articolo 3 della legge citata, e riportare l'approvazione del CIPE.

Com'è noto, lo schema preliminare di piano è stato adottato con notevole ritardo ed essendo entrato in vigore in data 13 aprile 1983 ha conservato la propria validità fino al 12 aprile 1984; questa sfasatura cronologica iniziale non poteva non ripercuotersi sui tempi previsti per la predisposizione del piano nazionale che, ottenuta l'approvazione del CIPE in data 1° agosto 1985, è stato adottato con decreto ministeriale del 14 agosto 1985, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 4 febbraio 1986.

(25) Nel 1985 gli interventi effettuati utilizzando tale procedura sono stati 23, per una spesa complessiva di circa 780 milioni di lire.

(26) La Consulta del mare ha chiesto, inoltre, un'iniziativa legislativa per integrare l'elenco delle località di cui all'articolo 31 della legge n. 979 del 1982 con le seguenti zone: Santa Maria di Castellabate, Asinara, Arcipelago della Maddalena-Caprera, Isola di Dino e Monte Conero. Tale iniziativa è stata ora recepita in un emendamento del Governo al disegno di legge n. 2579 recante modifiche alla legge per la difesa del mare, attualmente all'esame della X Commissione della Camera dei Deputati.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI DOCUMENTI

DIFESA DEL MARE

SITUAZIONE CONTABILE BATTELLI DISINQUINANTI

TABELLA DM - 1

Battello	Costruttore	Anno di Costruz.	Valore Inv.le	Assegnaz.	Note
CP 1	CO.BA.DI/Picchiotti Viareggio	1976	L. 76.190.400	LIVORNO	In Concessione alla Soc. LABRONARE
CP 2	" "	"	"	AUGUSTA	In concessione alla Soc.SNAD
CP 3	BUGARI/MANNESMANN - F a n o -	1975	L. 123.475.200	ANCONA	Disponibile (eseguiti grandi la- vori per L.83.000.000-Capitolo 2543/83).-
CP 4	" "	1975	L. "	BARI	Per l'anno 1986 sono previste li- re 60.500.000 per spese di manu- e lavori vari
CP 5	I.M.S. - Treviso	1976	L. 68.500.000	RAVENNA	In concessione Soc.NUOVA SITAN
CP 6	I.M.S. - Treviso	1976	L. 69.5000000	TARANTO	Disponibile
CP 7	CO.BA.DI/Picchiotti V i a r e g g i o	1977	L. 148.530.000	NAPOLI	Necessita lavori per lire 15.000.000 c.a.
CP 8	" "	1977	L. 147.940.000	CAGLIARI	Necessita grandi lavori allo scafo ed alle attrezzature di squinanti(L.100-150.000.000)
CP 9	I.M.S. - Treviso	1977	L. 125.000.000	VENEZIA	In concessione Soc.Coop.Guardie ai Fuochi -
CP 10	BUGARI/MANNESMANN - F a n o -	1978	L. 263.017.900	SIRACUSA	In concessione Coop.S.Giorgio
CP 11	" "	1977	L. 260.128.000	GELA	In concessione Soc.LOREFICE E PONZIO -
CP 12	CO.BA.DI/Picchiotti Viareggio	1978	L. 220.666.000	SAVONA	Disponibile
CP 13	" "	1978	L. 220.666.000	LA SPEZIA	Necessità di grandi lavori per L. 53 milioni circa
CP 14	CAMPANELLA-GENOVA	1978	L. 396.010.000	GENOVA	Necessita di grandi lavori per L. 30 milioni circa
CP 15	CO.BA.DI/Picchiotti VIAREGGIO	1979	L. 308.131.600	PORTO-TORRES	In concessione Soc.SARDA ANTINQUAN
CP 16	I.M.S. Treviso	1979	L. 176.612.500	TRIESTE	Disponibile
CP 17	BUGARI/MANNESMANN - F a n o -	1979	L. 340.427.500	CIVITAVECCHIA	Disponibile
CP 18	" "	1980	L.609.395.000	VENEZIA	Necessita grandi lavori adatte campagne scientif.(300-350 mil.
CP 19	" "	1982	L. 483.645.250	ROMA	Disponibile
CP 20	CO.BA.DI/Picchiotti Viareggio	1982	L. 585.575.000	PALERMO	Necessita grandi lavori revisio- ne generale (100.150 milioni)

Questa vicenda, se certamente non vale a giustificare il mancato rispetto delle scadenze fissate dalla legge, aiuta forse a comprendere alcune incongruenze che pure vanno evidenziate: la prima è rappresentata dal fatto che, secondo l'intestazione del decreto approvativo, il piano si riferisce al triennio 1984-1986 e quindi entra in vigore quasi allo spirare del periodo nel quale avrebbe dovuto spiegare i suoi effetti, in contraddizione con la sua natura programmatica che lo vorrebbe proiettato verso il futuro; la seconda incongruenza si rinviene nella legge 14 febbraio 1985, n. 31, la quale ha disposto il rifinanziamento "del piano triennale 1984-1986" che a quella data giuridicamente ancora non esisteva; la terza è connessa alla disposizione di cui all'articolo 1, secondo comma, della citata legge n. 41 del 1982, in base alla quale "con la stessa procedura - (del primo comma) - sono adottati i successivi piani triennali, da predisporre entro il penultimo semestre di ciascun triennio...", il che significa, nel caso di specie, che entro il 30 giugno 1986 dovrebbe già essere approntato il piano per il triennio 1987-1989.

Sotto il profilo finanziario il piano nazionale della pesca marittima e dell'acquacoltura - come si evince dall'articolo 2 del decreto di approvazione - si avvale degli stanziamenti recati dalla citata legge n. 31 del 1985 (pari a 37,7 miliardi per l'anno 1984 ed a 38 miliardi per ciascuno degli anni 1985 e 1986), ai quali si aggiungono le somme disponibili sul Fondo centrale per il credito peschereccio alla data del 31 dicembre 1984 (2 miliardi di lire) e la somma di 2 miliardi (sul capitolo 8561) non utilizzata per le campagne promozionali previste dallo schema preliminare di piano.

Il totale delle risorse disponibili pari a 117,7 miliardi di lire, è stato ripartito come segue (importi in miliardi di lire):

- Fondo centrale credito peschereccio.....	77,3	65,7	‡
- Contributi a fondo perduto.....	28,4	24,1	‡
- Ricerca scientifica:			
a) ricerche biologiche, tecniche, ecc.....	7,0	6,0	‡
b) campagne sperimentali.....	3,0	2,5	‡
- Campagne promozionali.....	2,0	1,7	‡

Totale	117,7	100,0	‡

In applicazione dell'articolo 2, settimo comma, della citata legge n. 41 del 1982 - secondo il quale almeno il 50% delle somme assegnate al Fondo centrale per il credito peschereccio ed ai contributi a fondo perduto è destinato ad iniziative promosse da cooperative di pescatori e loro consorzi - sono stati accantonati rispettivamente 38,2 e 14,7 miliardi, per un totale di 52,9 miliardi di lire. Inoltre, una quota pari al 60% dello stanziamento attribuito al Fondo centrale per il credito peschereccio è stata riservata a favore delle iniziative localizzate nel Mezzogiorno, a termini dell'articolo 10 - settimo comma - della stessa legge (27).

(27) Va ricordato in proposito che la Sezione del controllo della Corte, con deliberazione n. 1614 del 9 gennaio 1986, ha dichiarato non conforme a legge il decreto ministeriale 26 giugno 1985 n. 1358, con il quale l'amministrazione intendeva modificare la ripartizione (a suo tempo effettuata) degli stanziamenti del Fondo centrale per il credito peschereccio tra le iniziative promosse dalle cooperative di pescatori e quelle localizzate nel Mezzogiorno.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ferme restando le quote di riserva sopra indicate, gli stanziamenti del Fondo centrale per il credito peschereccio e quelli dei contributi a fondo perduto sono stati suddivisi tra i diversi tipi di intervento previsti dalla legge, come risulta dal seguente prospetto:

(in miliardi di lire)			
DESTINAZIONE	Fondo centrale	Contributi	Totali
Costruzione e acquisto navi (art.11, n.1)	25,0	-	25,0
Ammodernamento navi (art.11, n.3)	17,0	4,0	21,0
Acquacoltura (art.11, n.4)	9,0	4,0	13,0
Impianti a terra (art.11, n.5)	9,0	3,0	12,0
Automezzi, spacci, ecc. (art.11, n.6-7-8)	5,3	-	5,3
Credito di esercizio (art.11, n.9)	12,0	-	12,0
Incentivi alla cooperazione (art.20, lett.a) e b))	-	8,6	8,6
Società miste (art.20, lett.c))	-	6,0	6,0
Demolizioni di navi (artt.21 e 22)	-	2,8	2,8
Totali	77,3	28,4	105,7

Il ritardo con cui è stato adottato il piano nazionale della pesca non consente - sebbene esso formalmente si riferisca al triennio 1984/1986 - di formulare alcuna osservazione circa la sua concreta applicazione riferibile all'esercizio 1985. Ci si limita, quindi, ad aggiornare i dati relativi all'attività residuale posta in essere dall'amministrazione in attuazione dello schema preliminare di piano.

Tralasciando il comparto dei mutui concessi dal Fondo centrale per il credito peschereccio - sul quale si è già riferito nel paragrafo 2 del presente capitolo, concernente le gestioni fuori bilancio -, si ritiene utile soffermarsi sugli interventi realizzati mediante contributi a fondo perduto.

Nel settore dell'ammodernamento delle navi sono stati ammessi a contributo 138 interventi, di cui 76 relativi ad iniziative nuove e 62 concernenti domande presentate in precedenza ai sensi della legge 8 marzo 1968, n. 479 e rinnovate nell'ambito della legge n.41 del 1982 a norma dell'articolo 20, quarto comma.

Per quanto concerne la natura dei soggetti beneficiari, si rileva che ben 134 iniziative riguardano aziende di vario genere e soltanto 4 sono ascrivibili a cooperative di pescatori. Data la natura plurima di molti interventi, i relativi finanziamenti, ammontanti complessivamente ad oltre 3 miliardi di lire, hanno interessato l'ammodernamento o la sostituzione di oltre 300 impianti e attrezzature di bordo.

La presenza delle società cooperative risulta invece massiccia nel settore degli impianti a terra, in quanto 19 dei 20 interventi finanziati risultano di loro pertinenza, con una quota pari al 95,5% delle somme erogate che ammontano a 3,9 miliardi di lire; circa la localizzazione degli interventi è interessante notare che 16 iniziative riguardano il Nord e solo 4 sono allocate nell'Italia meridionale.

Con riferimento al settore della ricerca, deve rilevarsi che in sede di finanziamento dei progetti presentati durante la vigenza dello schema preliminare di piano è stata ampiamente superata la quota di risorse disponibili (7.325 milioni di lire), in quanto le iniziative ammesse a contributo (settantatre) hanno raggiunto - come si evince dall'allegata tabella PM-1 - l'importo complessivo di 10.910 milioni: conseguentemente i fondi recati dalla legge n. 31 del 1985 per il finanziamento del piano triennale 1984-1986 risultano vincolati per 3.585 milioni alla copertura di oneri pregressi, assunti in vigenza di un diverso strumento programmatico.

Secondo notizie fornite dall'amministrazione, i centri di ricerca interessati sono complessivamente 50, di cui 23 appartenenti alle Università, 5 Istituti del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR), la Stazione zoologica di Napoli, 10 laboratori pubblici e 11 istituti privati, per un totale di oltre 500 ricercatori.

In tale prospettiva, si ripropone in termini preoccupanti lo stato di emarginazione in cui versa - ad oltre quattro anni dall'entrata in vigore della legge n.41 del 1982 - l'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca, al quale la legge (articolo 8, secondo comma) affida "l'espletamento sistematico delle ricerche di ogni ordine scientifico e tecnologico".

Il dettato normativo è chiaramente orientato ad attribuire un ruolo primario all'Istituto, alla cui attività "sistematica" di ricerca dovrebbero raccordarsi le iniziative promosse da altri enti pubblici e privati con il contributo dello Stato: in realtà, l'Istituto non appare minimamente coinvolto nella realizzazione dei numerosi programmi di ricerca fin qui finanziati, anzi risulta "sistematicamente" escluso da qualunque inserimento nelle linee di azione degli strumenti programmatici.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA PM-1

PESCA MARITTIMA
Fondi per la ricerca

(in milioni di lire)

Settori di ricerca	Numero Progetti	Ripartiz.schema preliminare legge 41/82	Ripartiz.schema preliminare legge 31/85	TOTALE
-Ricerca scientifica				
Ambiente marino	6	255	-	-
Valutazione delle risorse	49	4.079,5	3.585,08	7.664,58
Incremento e protezione delle risorse	10	606,5	-	606,5
Acquacoltura	2	110	-	110
Studi e ricerche per il comitato	2	98	-	98
-Ricerca tecnica				
Valutazione delle risorse	2	1.507	-	1.507
-Ricerca statistica				
Valutazione delle risorse	1	500	-	500
Studi e ricerche	1	169	-	169
	73	7.325	3.585,08	10.910,08

N.B. - La ricerca si svolge, per la maggioranza dei casi (59), in 36 mesi + 7 per 12 mesi
 4 " 18 "
 2 " 24 "
 1 " 5 "

- APPENDICE -

Demanio marittimo

a) Premessa

Tra le diverse attribuzioni del ministero della marina mercantile particolare attenzione meritano quelle relative al demanio marittimo, la cui gestione va oggi esaminata nel più ampio e delicato contesto della politica generale del territorio, della tutela dell'ambiente, della difesa del mare e delle coste dagli inquinamenti.

Com'è noto, fanno parte del demanio marittimo - ai sensi dell'articolo 28 del Codice della navigazione, approvato con regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 - il lido, la spiaggia, i porti, le rade, nonché le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare ed i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo.

La disciplina di un così cospicuo compendio di beni, distribuito lungo quasi ottomila chilometri di coste, tendeva in origine a tutelare prioritariamente gli interessi collettivi, garantendo la destinazione dei beni medesimi ai "pubblici usi del mare" soprattutto per le esigenze della navigazione e della difesa nazionale.

In prosieguo di tempo, tuttavia, l'utilizzazione del demanio per finalità di carattere privato - considerata eccezionale e subordinata a specifiche decisioni dell'autorità marittima - si è fortemente dilatata, assumendo dimensioni considerevoli: le connotazioni originarie sono state quindi superate, poiché gli interessi generali di carattere militare e nautico sono stati sempre più compressi dalle utilizzazioni turistico-balnerari e da crescenti insediamenti industriali.

Il sostanziale stravolgimento del sistema ideato dal legislatore ha progressivamente indotto i competenti organi dello Stato a passare dai primitivi compiti di tutela e di polizia ad una gestione, per così dire, "evolutiva" delle coste, caratterizzata dalla concessione ai privati di quote sempre più rilevanti del demanio marittimo, in una visione non più garantistica ma "produttivistica" dei beni demaniali (1).

Peraltro, l'evoluzione legislativa degli ultimi anni (2), culminata con il disegno di legge per l'istituzione del ministero dell'ambiente, ha portato in primo piano i problemi della salvaguardia degli equilibri ecologici e della difesa dagli inquinamenti, conferendo proprio al ministero della marina mercantile - con la legge 31 dicembre 1982, n. 979 - nuovi e rilevanti compiti per la tutela del mare ed il recupero delle coste.

L'amministrazione, dal canto suo, almeno per quanto concerne la concreta gestione del demanio marittimo sembra non aver colto appieno l'emergere di tali nuovi interessi pubblici, che rendono recessivi quelli privati, esigendo un deciso anche se graduale cambiamento d'impostazione.

Infatti - come risulta dal prospetto che segue -, nel corso del 1985 sono state rilasciate oltre 25.000 licenze, cui si aggiungono 20 concessioni assentite e quasi un migliaio in istruttoria :

Direzioni marittime	Concessioni		Licenze rilasciate
	assentite	in istruttoria	
Genova	3	39	5.828
Livorno	2	24	2.428
Civitavecchia	=	1	1.743
Napoli	=	52	1.667
Reggio Calabria	1	357	643
Bari	=	38	1.865
Ancona	2	22	3.561
Venezia	2	34	1.915
Trieste	2	11	2.625
Cagliari	6	79	692
Catania	=	185	1.518
Palermo	2	103	898
Totale	20	945	25.383

(1) Cogliendo la pericolosità di tale fenomeno, il Consiglio di Stato - nel parere n. 1144 del 14 dicembre 1976 - osservava che, in relazione alle "mutate esigenze del cittadino e del turista straniero, ad un tempo interessati ad un più immediato contatto con la natura e verso questa più rispettosi", erano venute meno le ragioni del proliferare delle concessioni di spiaggia e si imponeva, per contro - "il rispetto di quella priorità dell'uso pubblico che discende direttamente dalla demanialità del bene".

(2) Si vedano, tra le altre, la legge 10 maggio 1976, n. 319 sulla tutela delle acque; la legge 16 aprile 1973, n. 171 per la salvaguardia di Venezia; la legge 28 gennaio 1977, n. 10 sulla edificabilità dei suoli; il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 per il trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni.

b) Forme di concessione

Giovà ricordare che - secondo le norme del Codice della navigazione e del relativo regolamento di esecuzione, approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 328 del 15 febbraio 1952 - le concessioni di beni demaniali possono essere assentite con atto formale oppure mediante licenza: esse si distinguono per la durata (non superiore a quattro anni per le licenze), per l'autorità competente (il Direttore marittimo o il ministro per le prime, a seconda che siano inferiori o superiori a quindici anni; il Capo del compartimento per le seconde) e per l'oggetto, in quanto le concessioni per licenza non possono riguardare "impianti di difficile sgombero".

Le maggiori carenze e disfunzioni dell'amministrazione emergono proprio in tema di licenze, le quali rappresentano la forma di gran lunga più frequente per l'instaurazione del rapporto concessorio.

Dalle stesse circolari emanate nel tempo dalla Direzione generale del demanio marittimo (3) si rileva la ricorrente anomalia del rilascio di licenze "per concessioni comportanti l'installazione di impianti di difficile rimozione o comunque non rientranti tra quelli regolabili con licenza"; altra volta, si richiama la responsabilità personale dei titolari degli uffici per "il danno che subisce l'Erario, quando opere destinate a passare in proprietà dello Stato non vengono invece incamerate, per essere state realizzate con semplice licenza anziché con atto formale"; infine, si invitano le Capitanerie di porto a "regolarizzare al più presto con atti formali le concessioni per opere di difficile rimozione, attualmente disciplinate con licenze".

Vale aggiungere in proposito che le constatazioni ufficiali delle predette irregolarità sono rimaste sovente al livello di mere enunciazioni, in quanto non sempre sono state seguite da una decisa e coerente azione di denuncia o di recupero.

Anzi, sotto tale profilo sembra potersi individuare, per un verso, una sorta di acquiescenza da parte dell'amministrazione centrale a simili distorsioni operative e, per l'altro, il tentativo di sottrarre le concessioni per licenza ad ogni forma di controllo.

Risulta infatti che l'Ispettorato generale di finanza del ministero del tesoro nel 1984 abbia chiesto espressamente che le licenze, di cui all'articolo 36 del Codice della navigazione ed all'articolo 8 del relativo regolamento di esecuzione, fossero sottoposte al preventivo visto delle competenti Ragionerie provinciali. L'amministrazione, tuttavia, non ha dato seguito a tale richiesta, sebbene la tesi di cui sopra sia stata condivisa dal Consiglio di Stato (parere n. 1618 del 21 novembre 1984).

Scompensi e inadeguatezze si verificano, altresì, per le concessioni assentite con atto formale dai Direttori marittimi e dal ministro della marina mercantile: da un'indagine a campione effettuata dalla Corte su 180 concessioni è emerso, infatti, che circa la metà dei relativi provvedimenti risultano pervenuti al controllo con un ritardo medio di quasi 10 anni rispetto all'inizio del rapporto concessorio.

Anche in questo caso manca un'azione concreta e risolutiva da parte dell'amministrazione, che da anni continua a rilevare nelle proprie circolari "il grave problema, tuttora insoluto, dell'avvenuto rilascio in epoche talvolta remote di atti di sottomissione ai quali non ha più fatto seguito l'atto formale", esprimendo preoccupazione per le conseguenze "nei confronti degli interessi dell'Erario, in particolare per quanto concerne il pagamento, da parte del concessionario, del canone dovuto".

c) Gli usi turistico-ricreativi

Il settore specifico nel quale le inadempienze e le contraddizioni assumono particolare evidenza è quello delle concessioni per scopi turistico-ricreativi.

Deve ricordarsi in proposito che l'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 ha delegato alle Regioni le funzioni amministrative inerenti al litorale marittimo ed alle aree demaniali immediatamente prospicienti, quando l'utilizzazione prevista abbia le finalità di cui sopra. Tale delega,

(3) Le circolari più significative sono la n. 137 dell'8 giugno 1973, la n. 149 del 4 febbraio 1975, la n. 159 del 1° aprile 1976 e la n. 167 del 26 marzo 1977.

peraltro, era condizionata alla definizione, da parte del Governo (entro il 31 dicembre 1978), di un elenco delle zone demaniali dichiarate di preminente interesse nazionale, per le quali la delega stessa era esclusa.

La mancata adozione del relativo provvedimento nei termini previsti ha provocato la ben nota situazione di disordine e di incertezza che perdura tuttora, caratterizzata da polemiche, contrasti e rivendicazioni di competenze che annualmente riemergono in concomitanza con la stagione estiva, accentuando il disorientamento e lo stato di disagio degli operatori turistici e degli utenti.

Volendo dare solo alcuni esempi di tale stato di cose, basterà ricordare che il ministero - con circolare n. 186 del 5 gennaio 1982 - invitava i propri organi periferici a sottoporre le nuove iniziative di carattere turistico-ricreativo alle valutazioni della Regione interessata, autorizzandoli - "in caso di ingiustificato ritardo nella formulazione del parere da parte degli enti consultati" - a provvedere ugualmente, a termini dell'articolo 542 del regolamento di esecuzione del Codice della navigazione. Per contro, una decisione del giudice amministrativo in data 9 luglio 1983 affermava la competenza regionale in materia a decorrere dal 1° gennaio 1978, "senza necessità di attendere l'emanazione del decreto interministeriale di individuazione delle aree di preminente interesse nazionale".

E ciò, mentre l'articolo 41 della legge n. 979 del 31 dicembre 1982 stabiliva che, "fino all'approvazione degli elenchi previsti dall'articolo 59 - secondo comma - del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, le concessioni di cui l'autorità marittima disporrà il rinnovo o il rilascio riguarderanno, quando l'utilizzazione prevista risponda a finalità turistiche e ricreative, periodi di tempo non superiori all'anno".

Le contraddizioni, tuttavia, si rinvengono anche all'interno della stessa amministrazione poiché, mentre il Consiglio superiore della marina mercantile (nella seduta del 3 maggio 1983) ha espresso l'avviso che, in attesa della formazione del piano generale delle coste, debbano essere adottati solo "i provvedimenti aventi carattere di misure urgenti e finalizzati ad evitare la compromissione dei beni collettivi oggetto di formalizzazione del piano", il ministero, nella circolare n. 207 del 22 marzo 1985, raccomanda che tra le iniziative turistico-ricreative siano favorevolmente considerate "le domande di maggiore rilevanza, quali ad esempio quelle intese alla realizzazione di approdi turistici".

Il contrasto tra siffatte indicazioni e lo spirito della legge n. 979 del 1982 è evidente, ove si consideri la natura degli approdi turistici che costituiscono opere di non trascurabile rilevanza, capaci di produrre notevoli e perduranti modificazioni nella fisionomia e destinazione della fascia costiera interessata.

d) Funzioni di vigilanza

A termini dell'articolo 30 del Codice della navigazione, "l'amministrazione della marina mercantile regola l'uso del demanio marittimo e vi esercita la polizia"; alle norme di polizia demaniale è sottoposto l'esercizio delle concessioni, i cui titolari sono obbligati a consentire l'accesso nei beni concessi e nelle opere eseguite al personale civile e militare dell'amministrazione centrale e periferica della marina mercantile (articoli 27 e 28 del regolamento di esecuzione).

Sotto il profilo operativo l'attività di vigilanza è espletata dalle Capitanerie di porto, alle quali competono l'istruttoria delle domande di concessione e la tenuta dei relativi registri, il rilascio delle autorizzazioni all'esecuzione di nuove opere in prossimità del demanio marittimo, la delimitazione delle zone demaniali, la contestazione e repressione degli abusi.

Pur condividendo la scelta del legislatore - il quale ha affidato le funzioni di vigilanza ad un corpo che ha nella costante presenza sulla fascia costiera la sua tipica connotazione organizzativa -, non può dirsi che tale delicato compito sia stato adempiuto con la necessaria continuità e completezza.

La dotazione di uomini e mezzi dei predetti uffici - che, verosimilmente, era proporzionata alle originarie funzioni di garanzia degli usi pubblici del demanio (navigazione, difesa, cantieristica, pesca) - si è rivelata fragile e inadeguata di fronte alla pressione crescente e disordinata di rilevanti interessi economici a ridosso delle fasce costiere.

Si è riscontrato, quindi, in epoca più recente una specie di progressivo disimpegno nella gestione, ma ancor più nella vigilanza dei beni demaniali, che ha innegabilmente favorito quello che gli ecologisti definiscono "l'assalto alle coste", già incentivato dall'inadeguatezza dei canoni (4).

Certo l'inerzia delle autorità marittime locali non basta da sola a giustificare il degrado del demanio, che evidentemente è dovuto a cause ed a responsabilità di più vasta portata: tuttavia, va sottolineato che sovente la magistratura penale ha inquisito i dirigenti delle Capitanerie di porto, nel riflesso che la mancanza di personale e di strutture logistiche non esime il titolare dell'ufficio dal rispondere personalmente per la mancata predisposizione dei servizi di polizia lungo la fascia demaniale di competenza; con particolare insistenza è stata richiesta, inoltre, la sollecita delimitazione delle zone demaniali confinanti con proprietà private, in quanto l'incertezza dei confini impedisce al giudice di perseguire i responsabili di eventuali occupazioni abusive.

D'altro canto, - come già accennato nel paragrafo 4, lettera d) del presente capitolo - si deve tener conto delle limitate attrezzature e della insufficiente documentazione cartografica, che non agevolano il lavoro degli uffici; l'attività di vigilanza, inoltre, è resa più difficile dalla scarsità (e talvolta, assenza totale) di mezzi di locomozione terrestri, alla quale spesso il personale sopperisce utilizzando i propri autoveicoli.

Nel 1985 le Capitanerie di porto - come risulta dalla allegata tabella DEM-1 - hanno effettuato un considerevole numero di interventi (2.754) a tutela del demanio marittimo, ma resta il fatto che questi rappresentano poco più del 10% delle sole licenze (25.383) rilasciate nel corso dell'anno, le quali ovviamente si aggiungono a quelle assentite nell'ambito dell'ultimo quadriennio.

e) Conclusioni

La situazione innanzi descritta è poco incoraggiante e diventa estremamente preoccupante se si pone mente all'ulteriore problema della sdemanializzazione di vaste aree del territorio nazionale a ridosso delle coste, non più ritenute utilizzabili per i pubblici usi del mare ai sensi dell'articolo 35 del Codice della navigazione (5). Si tratta, com'è intuibile, di interventi capaci di incidere profondamente sul regime giuridico e quindi sulla funzione socio-economica di beni di riconosciuto valore ambientale, con conseguenze rilevanti e spesso irreversibili per la collettività.

Motivi di preoccupazione desta anche il fenomeno dell'abusivismo sul demanio marittimo, soprattutto in relazione alla mancata applicazione dei meccanismi sanzionatori previsti dal codice della navigazione ed ai ricorrenti tentativi di sanatoria, recentemente sfociati nella legge 28 febbraio 1985, n. 47.

In particolare, suscita perplessità l'interpretazione data all'articolo 32 di quest'ultima legge dalla circolare n.17360 del ministero delle finanze in data 25 ottobre 1985, secondo la quale il riferimento alla disponibilità dell'Ente proprietario a concedere onerosamente l'uso del suolo - cui è subordinato il rilascio della concessione in sanatoria - "deve intendersi finalizzato esclusivamente all'ottenimento della sanatoria urbanistica": l'Ente proprietario dovrebbe quindi rilasciare una dichiarazione, una specie di nulla-osta con riferimento "all'uso del suolo e non anche all'ulteriore definizione dei rapporti patrimoniali conseguenti all'edificazione su suolo altrui".

È appena il caso di rilevare in proposito che tale nulla-osta è una figura del tutto estranea alla disciplina specifica stabilita in materia dal Codice della navigazione, che all'articolo 49 espressamente prevede l'acquisizione gratuita da parte dello Stato delle opere realizzate sul demanio marittimo.

In presenza di una normativa speciale anteriore non si vede come una norma posteriore di carattere generale possa essere applicata nei termini anzidetti al demanio marittimo, e per di più sulla base di un'interpretazione che non sembra del tutto aderente al testo del citato articolo 32 della legge n. 47 del 1985.

(4) Si tratta di un fenomeno che - com'è noto - interessa il demanio pubblico in generale, e non soltanto quello marittimo. Va ricordato in proposito che la legge 21 dicembre 1961 n. 1501 e la legge n. 692 del 1981 hanno disposto, rispettivamente, un adeguamento ed una rivalutazione autonoma dei canoni, ma la loro concreta applicazione ha dato vita a reiterati contrasti interpretativi e ad un contenzioso di rilevanti dimensioni.

(5) Secondo stime approssimate per difetto, negli ultimi trent'anni circa 7 milioni di metri quadrati di territorio sono stati esclusi dal demanio marittimo, con indici particolarmente elevati nelle Marche (1,6 milioni di mq.), nel Veneto (mq. 1,3 milioni), in Calabria (circa 1 milione di mq.), in Campania e Toscana (per entrambe, oltre 500.000 metri quadrati).

Da quanto precede scaturisce l'esigenza indifferibile che i complessi problemi del demanio marittimo siano unitariamente riconsiderati, in una visione articolata ma rigorosa delle attività e degli usi manifestatisi in prosieguo di tempo sulla fascia costiera, restituendo importanza e rilievo ai preminenti interessi pubblici della salvaguardia dei valori ambientali, della difesa dagli inquinamenti, del recupero e della valorizzazione paesaggistica delle coste.

Si impone quindi una sollecita soluzione (anche legislativa) dell'annoso conflitto di competenze tra Stato e Regioni, alla quale faccia seguito - su entrambi i fronti - un'azione pronta ed efficace di riordino del farraginoso settore delle concessioni, nell'ottica di un deciso ridimensionamento degli insediamenti privati sui litorali che si inquadri nelle finalità della legge n.979 del 1982 per la difesa del mare e delle coste dagli inquinamenti.

In quest'ambito appare indispensabile che il ministero della marina mercantile - tralasciando le enunciazioni teoriche e la reiterata rilevazione delle carenze dell'azione amministrativa - operi una svolta significativa nell'esercizio delle proprie attribuzioni, utilizzando gli strumenti a disposizione per il potenziamento delle strutture periferiche, aggiornando i metodi di rilevazione e controllo delle attività prospicienti il mare, procedendo - senza ulteriori indugi - alla revisione e regolarizzazione nei modi di legge di tutte le concessioni in atto sul demanio marittimo e promuovendo una più organica e costante attività di polizia per la repressione degli abusi, confortata dalla puntuale applicazione delle norme sanzionatorie previste dal Codice della navigazione.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA DEM-1

(1985)		ATTIVITA' DI POLIZIA DEMANIALE					
Capitanerie di porto	Imperia	Savona	Genova	La Spezia	Portoferraio	Totale	
Numero reati	34	47	57	14	36	118	
Capitanerie di porto	Civita-vecchia	Gaeta	Napoli	Torre del Greco	Castellammare di Stabia	Totale	
Numero reati	31	67	420	18	116	652	
Capitanerie di porto	Salerno	Vibo Valentia	Reggio Calabria	Crotone	Taranto	Totale	
Numero reati	120	340	441	18	116	1.035	
Capitanerie di porto	Gallipoli	Bari	Molfetta	Manfredonia	San Benedetto del Tronto	Totale	
Numero reati	53	51	27	77	112	320	
Capitanerie di porto	Rimini	Ravenna	Venezia	Chioggia	Trieste	Totale	
Numero reati	36	11	29	115	30	221	
Capitanerie di porto	Messina	Catania	Porto Empedocle	Mazara del Vallo		Totale	
Numero reati	180	68	35	55		338	
TOTALE						2.754	