

1996 MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "P+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) = (16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie e maggiore spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "P+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Gabinetto	2.218	11.163	13.381	12.897	8.366	1.871	1.871	1.444	9.809	1.202	2.369	96,38%	73,31%	76,06%
Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale	98.842	165.748	264.591	234.392	133.701	24.812	26.704	57.037	190.738	16.124	57.728	88,59%	72,09%	81,38%
Direzione Generale delle Opere Marittime	868.452	311.421	1.179.873	736.662	83.023	73.643	226.578	230.501	313.524	39.925	826.424	62,44%	26,57%	42,56%
Direzione Generale della Difesa del Suolo	2.234.666	1.421.979	3.656.646	2.655.637	511.741	366.335	897.645	1.199.778	1.711.519	212.197	1.732.930	72,62%	46,81%	64,45%
Direzione Generale del Coordinamento Territoriale	198	690.431	690.628	2.569	2.058	302	688.302	137	2.195	91	688.342	0,37%	0,32%	85,45%
Direzione Generale dell'Edilizia Statale e dei Servizi Speciali	6.127.560	6.866.662	12.994.222	7.850.505	4.220.876	736.469	2.636.908	2.479.461	6.700.337	293.204	6.000.682	60,42%	51,56%	85,35%
Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici	496	5.818	6.315	6.189	4.725	943	943	363	5.088	197	1.030	98,01%	80,58%	82,22%
Ispettorato Generale Circolazione e Sicurezza Stradale	173.336	2.014.838	2.188.175	2.165.165	1.888.284	70.015	125.579	143.216	2.031.500	2.142	154.533	98,95%	92,84%	93,83%
Ispettorato Generale Albo Nazionale Costruttori e Contratti	394	6.482	6.875	6.716	5.487	805	805	259	5.746	244	886	97,69%	83,57%	85,55%
TOTALE	9.506.163	11.494.543	21.000.706	13.678.731	6.858.260	1.275.194	4.683.334	4.112.195	18.970.456	563.326	9.464.924	65,10%	52,24%	88,25%

Ministero dei lavori pubblici
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I					TITOLO II				TOTALE	
		Personale in attività di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale		
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE										
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale		Titolo I + II
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1.1 (2)	6.338				6.338	2.183.929	185.339		2.369.268	2.375.605	
2	Stanziamenti definitivi di competenza	278.680	139.784	1.923.402	54.650	2.396.516	2.256.194	6.841.832		9.098.027	11.494.543	
3	Massa impegnabile (1+2)	285.017	139.784	1.923.402	54.650	2.402.854	4.440.123	7.027.171		11.467.294	13.870.148	
4	Impegni effettivi su competenza	270.526	130.862	1.868.402	54.635	2.324.426	815.090	4.993.938		5.809.029	8.133.454	
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	8.153	8.922		15	17.090	1.408	12.450		13.858	30.949	
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XI			55.000		55.000	1.439.696	1.835.443		3.275.140	3.330.140	
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)	6.338				6.338	1.373.795	171.939		1.545.734	1.552.072	
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII						810.133	13.400		823.533	823.533	
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	276.864	130.862	1.868.402	54.635	2.330.763	2.188.886	5.165.877		7.354.763	9.685.526	
10	Residui totali di stanziamento "F" al 31.XII (6+8)			55.000		55.000	2.249.830	1.848.843		4.098.673	4.153.673	
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	97,14	93,62	97,14	99,97	97,00	49,30	73,51		64,14	69,83	

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.1	26.286	223.449	902	1.348	251.985	5.268.721	3.985.457		9.254.178	9.506.163
13	Stanziamenti definitivi di competenza	278.680	139.784	1.923.402	54.650	2.396.516	2.256.194	6.841.832		9.098.027	11.494.543
14	Massa spendibile (12+13)	304.965	363.234	1.924.304	55.998	2.648.501	7.524.916	10.827.289		18.352.204	21.000.706
15	Autorizzazioni di cassa	297.240	231.583	1.923.750	55.463	2.508.037	3.855.951	7.306.743		11.162.694	13.670.731
16	Pagamenti su competenza	234.637	34.994	1.868.056	47.368	2.185.055	570.554	4.102.652		4.673.205	6.858.260
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	35.889	95.869	346	7.267	139.371	244.537	891.287		1.135.823	1.275.194
18	Residui totali da competenza (6+17)	35.889	95.869	55.346	7.267	194.371	1.684.233	2.726.730		4.410.963	4.605.334
19	Pagamenti su residui	18.778	110.863	350	1.062	131.052	1.489.555	2.491.588		3.981.143	4.112.195
20	Pagamenti totali (16+19)	253.415	145.857	1.868.406	48.430	2.316.107	2.060.109	6.594.240		8.654.348	10.970.456
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	11.509	34.110	301	58	45.978	323.650	195.699		519.349	565.326
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	40.042	183.267	55.598	7.510	286.416	5.141.157	4.037.350		9.178.507	9.464.924
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	97,47	63,76	99,97	99,04	94,70	51,24	67,48		60,82	65,10
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	83,10	40,16	97,10	86,48	87,45	27,38	60,90		47,16	52,24
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	85,26	62,98	97,12	87,32	92,35	53,43	90,25		77,53	80,25

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo XVIII

Ministero dei trasporti e della navigazione

Sommario: 1. Considerazioni di sintesi

2. Organizzazione

3. Dati di consuntivo

4. Analisi della spesa per funzioni-obiettivo (massa impegnabile e massa spendibile): 4.1 Trasporto su strada; 4.2 Trasporto su rotaia; 4.3 Trasporti locali e ferrovie secondarie; 4.4 Trasporto marittimo; 4.5 Trasporto aereo; 4.6 Trasferimenti all'Impresa Ferrovie dello Stato.

5. Spese di funzionamento: 5.1 personale; 5.2 Informatica

6. Attività contrattuale

7. Spese per interventi

8. Spese per investimenti

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	10.718	9.541	9.499	8.192	1.350	1.177
2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	5.438	5.367	5.357	3.469	1.898	71
3 Trasporto su strada	438.955	410.290	248.253	221.107	189.183	28.665
4 Trasporto su rotaia	3.424.004	3.423.034	2.794.549	2.100.469	1.322.565	971
5 Trasporto aereo	217.017	207.063	84.786	60.813	146.249	9.955
6 Trasporto per via d'acqua	2.580.159	2.429.823	2.368.168	1.487.897	941.926	150.336
7 Trasporti misti e speciali	72.726	72.500	50.681	50.446	22.053	226
8 Controllo del mare, delle coste e dei porti	496.363	460.022	452.539	407.213	52.809	36.341
9 Servizi generali del Ministero	381.389	320.356	233.413	194.338	126.017	61.033
TOTALE	7.626.770	7.337.994	6.247.246	4.533.944	2.804.051	288.776

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

1. Considerazioni di sintesi

Il contenuto "necessario" della legge finanziaria per l'esercizio 1996, espressione della programmazione economico-finanziaria, ha ricompreso fra le previsioni legislative di spesa, che assumono carattere di impegno costante a carico del bilancio dello Stato, anche la determinazione di alcune delle misure più rilevanti, che interessano il settore dei trasporti.

Sono stati così quantificati gli importi per il concorso all'aumento del capitale sociale dell'Impresa Ferrovie dello Stato S.p.A. (8.940 miliardi dal 1997 al 2001); definite le quote relative agli investimenti nell'ambito del contratto di programma tra il Governo e le Ferrovie dello Stato; il concorso finanziario negli oneri del Fondo pensione gestito dalle Ferrovie dello Stato (1.600 miliardi nel 1996), il concorso per il ripianamento delle perdite di esercizio e di gestione dei fondi speciali per il periodo 1988-92 a favore delle Ferrovie dello Stato (2.222 miliardi per gli anni 1996/98).

Con il provvedimento collegato alla finanziaria 1996 inoltre, (legge 28 dicembre 1995, n. 549), sono stati programmati e definiti vari interventi relativi alla stessa materia (delega per la riforma del Fondo pensionistico dei trasporti, determinazione delle tariffe, programmi e finanziamento dei trasporti rapidi di massa, delega per la riorganizzazione ed il decentramento dei servizi del Ministero dei trasporti).

Il successivo decreto legge 30 dicembre 1995, n. 565 (più volte reiterato e non convertito, con una riconsiderazione degli interventi nel provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997), prevedeva un taglio di 200 miliardi per le spese relative alle perdite pregresse delle Ferrovie dello Stato.

Con la manovra aggiuntiva, infine, prevista dal decreto legge 20/6/1996, n. 323, convertito con legge 8/8/1996, n. 425, venivano previste riduzioni di stanziamenti e contributi a favore delle Ferrovie S.p.A. per 3.000 miliardi.

Con tale provvedimento si stabiliva, inoltre, il blocco degli impegni di spesa, la proroga del blocco delle assunzioni e il congelamento delle piante organiche rispetto alla situazione definita al 31 agosto 1993.

Le misure di contenimento della spesa, per la parte incidente sugli investimenti, venivano a contrastare i programmi di accelerazione concernente l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie, definite in sede di D.P.E.F. insieme con gli interventi volti a razionalizzare i procedimenti relativi agli appalti pubblici e ad incoraggiare lo sviluppo del project financing.

La tendenza a contenere il disavanzo pubblico, perseguita anche con la legge finanziaria 1997 e con il provvedimento ad essa collegato, influisce ulteriormente nei programmi relativi al settore dei trasporti.

Il provvedimento collegato, in particolare (art. 2, commi da 1 a 16), prevede l'affidamento del compito di ristrutturazione delle ferrovie in gestione commissariale governativa alle Ferrovie dello Stato S.p.A., attraverso l'attuazione di un piano unitario, predisposto d'intesa con le regioni e le organizzazioni sindacali ed approvato dal Ministro dei trasporti (a tal fine lo stanziamento di 300 miliardi per il capitolo 1653 del bilancio del Ministero relativo al 1997 viene assegnato all'Impresa Ferrovie dello Stato, insieme con le risorse previste dalla legge 8/6/1978, n. 297, attualmente stanziato nel capitolo 7206).

E' prevista, inoltre, la riclassificazione, ai fini della assunzione nel bilancio dello Stato, degli importi relativi ai mutui contratti dalle Ferrovie dello Stato, che vengono accollati a debito dello Stato stesso; tali mutui vengono in parte attribuiti come quota capitale al capitolo 9521 (3.687 miliardi) e per la quota rimanente eliminate dalla categoria dei trasferimenti a carico dello Stato.

A carico del conto del patrimonio si determina, di conseguenza, un maggior onere per nuove passività finanziarie, che dovrà essere allocato nel bilancio del relativo esercizio finanziario.

Viene, altresì, prevista una riduzione degli oneri a carico del bilancio dello Stato derivanti dai contratti di servizio e di programma stipulati con l'Impresa Ferrovie dello Stato per 2.810 miliardi, nonché una riduzione dell'apporto al capitale della stessa Impresa per 2.400 miliardi per l'anno 1997.

Con la legge finanziaria 1997 viene stabilito un concorso finanziario dello Stato negli oneri del fondo pensioni dei ferrovieri per 5.300 miliardi per l'anno 1997, comprensivo di 1.243 miliardi a congruaggio degli oneri per il 1995; nella legge finanziaria 1996 tale onere era previsto in 1.600 miliardi per l'anno 1996. A decorrere dall'anno 1997 viene, inoltre, soppresso il concorso finanziario dello Stato per il ripianamento delle perdite di esercizio e di gestione dei fondi speciali, relativi al periodo 1988/92, a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A. (art. 4, comma 5, della legge n. 415 del 1991), già gravante sul capitolo n. 7749/Tesoro.

Le previsioni elaborate per definire il quadro del decentramento delle funzioni nell'ambito della riorganizzazione della pubblica amministrazione (da ultimo con la legge 15 marzo 1997, n. 59) richiedono qualche considerazione preliminare per quanto riguarda l'amministrazione dei trasporti, con riserva di approfondire gli altri aspetti nel paragrafo relativo all'organizzazione (n. 2).

Il decentramento di alcune importanti funzioni in materia di trasporti nazionali e locali non è di per sé garanzia di maggiore efficienza ed economicità dei servizi gestiti, se non accompagnato da efficaci misure di risanamento economico-finanziario e di attenta vigilanza, anche attraverso il controllo di gestione e il monitoraggio tempestivo delle erogazioni, sul grado di soddisfacimento delle richieste di servizi e sul costo dei servizi stessi.

La esigenza di contenimento delle tariffe e degli oneri per il bilancio dello Stato postula la soluzione ottimale dei gravi problemi gestionali delle aziende di trasporto, con la collaborazione anche delle organizzazioni sindacali, interessate alla garanzia del potere di acquisto reale delle retribuzioni e dell'occupazione. Lo sviluppo dell'ammodernamento della rete, delle infrastrutture e dei mezzi di trasporto richiedono, inoltre, impegni finanziari sempre più gravosi, anche per la tutela delle condizioni di sicurezza di esercizio dei trasporti pubblici.

Un contributo rilevante per la soluzione di tali problemi, potrebbe derivare da una politica di contenimento dei costi di esercizio, da una razionalizzazione dell'impiego delle risorse e dall'avvio di un programma efficace di risanamento delle gestioni.

La riforma dell'ordinamento portuale ed aeroportuale appare iniziata ma non ancora conclusa; particolarmente urgente è, al riguardo, l'attuazione di quelle disposizioni, che intendono garantire una gestione più efficiente; con l'adozione di forme privatistiche.

Il problema dei trasporti ferroviari regionali e locali, che accusano cronici e persistenti disavanzi, richiede una vigilanza ed un'attenzione particolari, che trovino in un controllo di gestione agile ed accurato un mezzo rapido di riscontro della validità delle nuove misure adottate.

Il ricorso alle procedure di pre-pensionamento per risanare organismi afflitti da consistenti disavanzi di gestione non si rivela particolarmente felice dal punto di vista economico-finanziario, poiché opera un mero trasferimento degli oneri dal settore operativo a quello previdenziale (l'osservazione vale anche per la gestione dell'Impresa Ferrovie dello Stato), senza alcun beneficio per il bilancio dello Stato; più proficuo sarebbe l'utilizzo della mobilità interna ed esterna delle forze di lavoro, nel quadro di un'utilizzazione ottimale del personale e del sostegno all'occupazione.

Il ricorso alla copertura delle leggi di spesa pluriennali con limiti di impegno protratti nel tempo, per importi complessivi notevoli, dà luogo ad oneri, che da un lato riducono i margini di manovra dei programmi di spesa e dall'altro ipotizzano previsioni di entrate future, che potrebbero rivelarsi non attendibili.

Si riportano qui di seguito ulteriori osservazioni formulate dall'Ufficio controllo atti presso il Ministero.

L'attuale assetto funzionale organizzativo del Ministero dei trasporti e della navigazione poggia sull'art. 1, comma 9, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, con la quale veniva disposta la soppressione del Ministero dei trasporti e del Ministero della marina mercantile ed il trasferimento delle rispettive funzioni, uffici, personale e risorse finanziarie al nuovo organismo.

Il successivo comma 13 dell'art. 1 della citata legge aveva, altresì, previsto che entro tre mesi, con uno o più regolamenti - da adottarsi secondo la procedura di cui all'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 - sarebbe stata ridefinita la nuova articolazione strutturale per dipartimenti, secondo criteri di complementarietà ed organicità.

Tale disegno organizzativo, come già segnalato nei precedenti referti, non ha trovato ancora alcuna attuazione.

Conseguenza di ciò è il perpetuarsi dell'esistenza disarticolata di cinque distinti centri di responsabilità (Direzioni Generali) che curano l'Amministrazione del personale centrale e periferico (P.O.C., M.C.T.C., Aviazione civile, Marina Mercantile, Capitanerie di Porto), con aggravio di oneri e riflessi negativi sulla efficienza e funzionalità dell'azione amministrativa.

Analogo esito ha avuto la previsione del 13° comma lettera e), dell'art. 1 con il quale veniva stabilito che "le funzioni di vigilanza sulla società Ferrovie dello Stato S.p.A. sono esercitate da una apposita unità di controllo" atteso che, soltanto nell'ottobre 1996, si è sopperito a tale inadempienza con una misura provvisoria consistente nel conferimento di una mera delega di vigilanza alla Direzione generale della Motorizzazione.

Né il successivo intervento del legislatore ha inciso sul voluto nuovo assetto organizzativo: infatti, con la legge 28 dicembre 1995, n. 549 è stata prevista la razionalizzazione delle strutture degli organismi preposti al settore dell'Aviazione civile e del registro aeronautico italiano attraverso l'emanazione di apposito decreto legislativo, provvedimento questo che non risulta ancora emanato.

Corre l'obbligo, al riguardo, di rilevare che le direttive di programmazione politica, previste come attribuzione del Ministro dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, sono state emanate con notevole ritardo rispetto alla previsione normativa, né presentano carattere di unitarietà e di puntuale definizione degli obiettivi e dei relativi parametri per la verifica della congruità dell'azione amministrativa, risultando generiche ed indeterminate.

Tale situazione di inadempienza trova simmetrico riscontro nella carenza di iniziative sia amministrative che regolamentari volute dal legislatore per assicurare una razionalizzazione e una più efficiente prestazione dei servizi a livello locale in particolare per quanto riguarda il settore dell'Aviazione civile e quello della Marina mercantile.

Infatti:

1) l'Aviazione civile continua ad essere caratterizzata dalla mancata attuazione delle prescrizioni di cui all'art. 10 della legge 537/93 e all'art. 1 della legge 351/95 in forza delle quali è stato previsto che la gestione totale degli aeroporti deve essere affidata a società di capitale e ciò con la previa emanazione di un apposito regolamento che a tutt'oggi non risulta adottato.

Per l'effetto gli atti di concessione predisposti dall'Amministrazione (aeroporti di Firenze, Reggio Emilia ed Olbia) non hanno superato la fase istruttoria del controllo né l'Amministrazione medesima si è più data carico di definire tali situazioni pendenti con idonee iniziative, a seguito della restituzione dei provvedimenti censurati.

Conseguenza di tale inadempienza è il perpetuarsi di pesanti oneri di gestione e manutenzione a carico del bilancio statale ed il mancato introito dei canoni di concessione demaniale.

Per sopperire alla mancata disciplina regolamentare della materia, è stato adottato il d.l. 25 marzo 1997, n. 67 convertito con legge 23 maggio 1997, n. 135, la cui disciplina consente all'Amministrazione di rilasciare autorizzazioni provvisorie per la gestione delle strutture

aeroportuali; così perpetuandosi la situazione di fatto esistente, con il mantenimento di oneri a carico dello Stato;

2) quanto alla politica delle tariffe va evidenziato che a fronte della previsione normativa di cui all'art. 10 della L. 537/93 che aveva ancorato la definizione delle stesse ai costi di produzione dei servizi, nel corso del 1997 l'aggiornamento delle tariffe ferroviarie è stato contenuto entro il tetto di inflazione programmato (2,5%) in conformità alla deliberazione del C.I.P.E. del 30.1.1997;

3) anche per quanto concerne il settore della Navigazione sussistono lacune di normazione secondaria che incidono negativamente sul buon andamento della gestione del settore e sulla acquisizione di entrate erariali statali e regionali, e tali da vanificare gli interventi strutturali innovativi voluti dal legislatore con la legge 28 gennaio 1994, n. 84 istitutiva delle autorità portuali. In particolare, risultano ancora da attuare le statuizioni di cui agli artt. 4, 5, 6, 14, 15, 17, 18, 23, 24, 25, 26 e 27.

Tale inerzia ha comportato la compromissione della funzionalità delle autorità portuali, ed il mancato avvio di opere di grande infrastrutturazione, compreso il piano di escavazione dei porti ed il rinnovo dei mezzi e delle attrezzature, nonché il mancato aggiornamento delle tariffe relative ai servizi portuali, la mancata attuazione della mobilità del personale in esubero e la mancata emanazione delle disposizioni in materia di sicurezza e igiene del lavoro.

L'inadempienza relativa all'adozione del regolamento prescritto dall'art. 18 della legge 84/94, che avrebbe dovuto disciplinare i criteri per il rilascio delle concessioni di aree e banchine in ambito portuale, ha generato un regime provvisorio a fronte di una fondamentale esigenza di riordino del settore.

In proposito va detto che l'Amministrazione ha ritirato lo schema di tale atto in occasione della seduta della Sezione del controllo appositamente convocata.

Né di minor rilievo risulta il mancato aggiornamento dei canoni per le concessioni del demanio marittimo, con finalità turistico-ricreative, dall'1.1.1994, a causa della omissione dell'adozione del regolamento previsto dall'art. 3 della legge 4 dicembre 1993, n. 494, che ne avrebbe dovuto definire i parametri valutativi, con conseguenti mancati introiti;

4) l'ufficio di controllo ha escluso dalla dichiarazione di regolarità le partite patrimoniali concernenti crediti e partecipazioni, beni immobili inventariali, residui passivi perenti.

In particolare, si fa presente che per quanto riguarda i residui passivi perenti sussiste una pesante esposizione debitoria che va ad incidere negativamente sul risultato economico del bilancio statale e, pertanto, non può essere lasciata sussistere perché contraria ai principi ispiratori del bilancio stesso che, per sua natura deve rispecchiare con la maggior limpidezza le reali condizioni finanziarie in cui versa lo Stato ("principio di veridicità").

Ciò comporta la necessità di procedere ad un sollecito accertamento di detti residui.

Per quanto concerne le partite relative al conto generale n. 2 (crediti e partecipazioni) ed al conto generale n. 3 (beni immobili inventariali), sono state inoltrate note istruttorie alla Direzione Generale M.C.T.C., considerato che per quanto riguarda i crediti e le partecipazioni dall'analisi delle variazioni verificatesi si è evidenziata una significativa persistenza dell'esposizione creditoria, che determina di riflesso oneri latenti ed effetti negativi, che incidono sulle componenti macroeconomiche del bilancio statale e relativamente ai beni immobili inventariali; dai controlli effettuati sulle situazioni patrimoniali delle ferrovie in gestione commissariale governativa risulta solo il parziale impiego delle somme attribuite a titolo di rinnovo impianti fissi e materiale rotabile (legge 297/78 - Fondo comune).

2. Organizzazione

I problemi di riorganizzazione del Ministero, già posti con la previsione della riforma delle strutture amministrative dalla legge 24/12/1993, n. 537, sono stati completati dalle disposizioni del provvedimento collegato alla legge finanziaria 1996 (legge 28/12/1995, n. 549). Tale ultima norma ha conferito al Governo una delega per razionalizzare gli organismi preposti al settore dell'Aviazione civile; ha inoltre previsto il trasferimento per delega alle regioni di importanti funzioni in materia di trasporto pubblico di interesse regionale e locale.

Alle regioni spetteranno compiti di programmazione ed amministrazione; di affidamento dell'esercizio dei servizi di trasporto pubblico attraverso concessioni regolate da contratti di servizio, da stipulare con le società concessionarie; di definire le procedure ed i criteri per la ristrutturazione delle società di servizio ferroviario in regime di gestione commissariale governativa, mediante affidamento dell'incarico alla società Ferrovie dello Stato S.p.A.; di subentrare con propri contratti di servizio regionale al contratto di servizio in vigore tra Stato e Ferrovie dello Stato S.p.A.; di individuare livelli minimi di servizio soddisfacenti per le collettività locali.

La legge 15/3/1997, n. 59 ha completato, per quanto riguarda la materia dei trasporti, i principi che debbono regolare la delega delle funzioni alle regioni ed agli enti locali.

Meritano di essere particolarmente richiamati, oltre al principio generale di sussidiarietà, che postula la individuazione tassativa delle funzioni e dei compiti spettanti alle amministrazioni statali, l'esclusione dalla delega alle regioni dei compiti strettamente preordinati alla programmazione, progettazione, esecuzione e manutenzione di grandi reti infrastrutturali dichiarate di interesse nazionale con legge statale (art. 1, comma 4, lettera b). Le disposizioni dell'art. 2, comma 4, ridefiniscono i criteri di delega in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale, sottolineando l'esigenza della certezza finanziaria e della copertura di bilancio per gli obblighi inerenti ai contratti di servizi pubblici, il raggiungimento di un predeterminato rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, l'introduzione di regole concorrenziali nel sistema dei trasporti urbani ed extraurbani.

Il regolamento organizzativo delle funzioni del Ministero dovrà considerare anche il nuovo assetto previsto dalle predette norme.

Anche l'aggiornamento del piano nazionale dei trasporti, ancora non attuato, dovrà fare riferimento alla nuova situazione delle strutture amministrative, per la necessaria imputazione di compiti e correlativi oneri finanziari sulla base delle relative modifiche normative.

Problemi particolari si pongono per quanto attiene al coordinamento delle attribuzioni in materia di tutela e difesa dell'ambiente marino per le quali sussiste la competenza primaria del Ministero dell'ambiente, che si avvale delle strutture operative del Corpo delle capitanerie di porto, secondo le previsioni della legge 28/1/1994, n. 84 (art. 3), come modificato dal decreto legge n. 535 del 1996, convertito con legge 23/12/1996, n. 647.

Si segnala, inoltre, che con d.m. del 19/3/1997 il servizio di controllo interno relativo all'attività del Ministero, già istituito, è stato disciplinato con disposizioni regolamentari, che riguardano la sua composizione ed il suo funzionamento.

Si ricorda, infine, che con recente disposizione (artt. 5 e 17 della legge 25/3/1997, n. 67) è stata attribuita al Ministro la competenza di erogare le quote di rate di ammortamento agli istituti di credito per i mutui o i crediti accordati alle società di gestione aeroportuali o agli enti territoriali per opere di intervento aeroportuale, nonché di autorizzare i soggetti titolari di gestioni parziali aeroportuali all'occupazione ed all'uso di beni demaniali compresi nel sedime aeroportuale, vincolando la destinazione dei diritti aeroportuali alle attività di gestione e di manutenzione delle infrastrutture.

3. Dati di consuntivo

Le previsioni definitive di competenza passano da 6.853 miliardi del 1995 a 7.627 miliardi nel 1996 (+11,29%); i pagamenti definitivi di competenza passano da 3.649 (nel 1995) a 4.534 miliardi nel 1996 (+24,25%); i residui totali in termini di massa spendibile passano da 5.957 miliardi (nel 1995) a 5.804 miliardi (-2,56%); in termini di massa impegnabile passano da 1.007 miliardi (nel 1995) a 1.650 miliardi (+63,8%). Il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile passa dal 69% (1995) al 77,55%; quello tra pagamenti totali e massa spendibile dal 49% (1995) al 53% (v. tabelle allegate).

La spesa corrente rappresenta il 79,3% del totale nel 1995 (in termini di pagamenti totali per competenza) ed il 79,7% nel 1996.

L'analisi evidenzia un incremento globale della spesa superiore al tasso di inflazione programmato ed una prevalenza della spesa di parte corrente, che conferisce carattere di rigidità al bilancio del Ministero, attesa anche la prevalenza istituzionale di interventi ed investimenti di natura tecnico-economica.

Le tabelle allegate contengono tutti i dati, di previsione e di consuntivo, per funzioni-obiettivo, massa impegnabile e massa spendibile.

4. Analisi della spesa per funzioni-obiettivo (massa impegnabile e massa spendibile)

L'analisi dei dati di spesa per funzioni-obiettivo di 1° livello (vedi tabelle allegate) evidenzia la netta prevalenza dei settori del trasporto su rotaia (45% del totale in termini di stanziamenti definitivi di competenza) e del trasporto per via d'acqua (34% del totale c.s.) per l'esercizio 1996 (pressoché invariato rispetto all'anno precedente).

In termini di analisi più specifica si evidenzia la prevalenza della categoria dei trasferimenti nella spesa del Ministero (79% sia nel 1995 che nel 1996 in termini di impegni totali su massa impegnabile), prevalenza confermata in termini di pagamenti totali sulla massa spendibile (77% nel 1995 e 80% nel 1996).

I residui complessivi di stanziamento in termini di massa impegnabile sono elevati per il trasporto su strada (24,82% nel 1995 e 9,8% nel 1996) e su rotaia (44,28% nel 1995 e 63,45% nel 1996); in termini di massa spendibile i residui totali sono particolarmente elevati per il trasporto su rotaia (40,69% nel 1995 e 39,92% nel 1996), per il trasporto su via d'acqua (26,20% nel 1995 e 28,94% nel 1996) e per il trasporto su strada (8% nel 1995 e 6,43% nel 1996).

Nella categoria dei trasferimenti si segnalano, in particolare, per pagamenti in conto competenza a carico del bilancio del Ministero del tesoro, quelli a favore dell'ENAV, che passano da 308 a 288 miliardi, mentre sono invariati quelli relativi al gruppo FINMARE (10 miliardi); per l'impresa Ferrovie dello Stato e per i trasporti locali si riferisce in seguito. L'analisi per centri di responsabilità risulta dalle tabelle allegate; si è ritenuta più significativa l'esposizione nel testo dei risultati per funzioni-obiettivo, essendo prevalenti nel bilancio del Ministero le spese correnti e, nell'ambito delle spese in conto capitale, quelle per trasferimenti; talché poco significativa sarebbe una illustrazione della spesa, che prescindendo dalle funzioni, che rappresentano l'obiettivo delle politiche di settore.

4.1 Trasporto su strada

Si segnalano ritardi nell'applicazione delle provvidenze accordate con la legge n. 61 del 1992 e con la legge n. 68 del 1992, con le successive norme di proroga, rifinanziamento e modifica (d.l. 29/11/1995, n. 501, convertito con legge 5/1/96, n. 11; d.l. 517 del 1996, convertito con legge 611 dello stesso anno; d.l. 437 del 1996, convertito con legge n. 556 dello stesso anno), in parte dovuti alla procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea (ora risolta in senso parzialmente favorevole).

I residui di stanziamento sul capitolo 7294 ammontano a circa 70 miliardi su una disponibilità di 215 miliardi.

Anche per l'erogazione dei contributi a favore degli autotrasportatori CEE (capitolo 1667, stanziamento di 53 miliardi in conto residui per il 1996; legge 404 del 1985; d.l. 29/3/1993, n. 82, convertito con legge 27/9/1993, n. 162 e successive proroghe e modifiche) è ancora in corso una vertenza dinanzi alla Corte di giustizia europea per l'accertamento della compatibilità degli aiuti con le regole comunitarie.

Per gli interporti (considerabili funzioni di natura mista, poiché interessano le varie forme di trasporto) i residui di stanziamento ammontano a circa 30 miliardi, imputabili al mancato avvio della costruzione degli interporti di II livello (capp. 7308 - 7309; legge 4.8.1990, n. 240).

Lo stanziamento con limiti di impegno dal 1992 (legge n. 206 del 1990) ammonta a 847 miliardi (di cui 320 miliardi fino al 1996 ed il rimanente per gli esercizi successivi).

4.2 Trasporto su rotaia

Per le ferrovie in concessione residuano, per quanto riguarda il ripiano dei disavanzi, ulteriori passività non ripianate per l'esercizio 1996 per circa 165 miliardi (a fronte di erogazioni per 452,353 miliardi per sovvenzioni annue di esercizi e sussidi integrativi sui capitoli 1652 e 1654, su uno stanziamento di 500 miliardi).

Per le ferrovie in gestione commissariale governativa (oltre ai dati contabili relativi ai capitoli 1669 e 7304, di cui infra), per il capitolo 1653 (spese di esercizio), a fronte di una previsione di competenza per 865,8 miliardi risultano pagamenti in conto competenza per 865,7 miliardi.

Sul fondo comune (ferrovie in concessione e in gestione governativa) sono stati svincolati nell'esercizio 1996 per il rinnovo degli impianti fissi e del materiale rotabile, per le ferrovie in concessione 46,706 miliardi, senza apprezzabili residui (capitolo 7206).

Particolarmente rilevanti sono i residui di stanziamento per il capitolo 7304 (oneri per capitali e interessi derivanti dall'ammortamento dei mutui garantiti dallo Stato per le ferrovie in concessione ed in gestione governativa), che ammontano a circa 700 miliardi. L'impegno complessivo dello Stato per tale intervento è previsto in 5.000 miliardi.

(I dati complessivi sul ripiano dei disavanzi per le ferrovie in concessione ed in gestione governativa sono riportati al paragrafo 4.3, trasporti locali). Tali oneri sono stati quantificati dalla legge finanziaria 1996 - tabella c - per gli anni 1997/1998 e 1999 rispettivamente in 450, 650 e 850 miliardi; la legge finanziaria 1997 li ha rideterminati in 660 miliardi per ciascuno degli anni predetti, con un incremento di 3 miliardi.

Il disavanzo di esercizio complessivo (al 31.12.1993) delle aziende esercenti in regime di concessione ed in gestione governativa, ammontante a 1.089,900 miliardi è stato quasi completamente ripianato con i fondi di stanziamento sul capitolo 1669 (legge n. 204 del 1995), con limiti di impegno decennale di 150 miliardi annui, a decorrere dall'anno 1995.

Prosegue l'impegno per il risanamento tecnico-economico delle aziende in previsione delle trasformazioni in società, per le quali è prevista la delega delle funzioni amministrative agli organi regionali.

4.3 Trasporti locali e ferrovie secondarie

Per i servizi regionali è cessato l'impegno concesso a favore delle regioni a statuto ordinario, a decorrere dall'esercizio 1996, tramite il Fondo nazionale trasporti; la legge 28.12.1995, n. 550 (legge finanziaria 1996) ha previsto l'istituzione di un fondo perequativo gestito dal Ministero del tesoro.

I conti delle aziende del settore registrano per il periodo 1987/1995 un importo di 40.459 miliardi per il ripiano dei disavanzi a carico del Fondo nazionale trasporti (oltre a 2.134 miliardi per sovvenzioni dirette dello Stato); il disavanzo delle aziende del settore per il 1994 è calcolato

in 1.138 miliardi (fonte: Ministero dei trasporti) e per il 1995 in 1.560 miliardi (fonte: organismi di ricerca CER).

Per le sole gestioni commissariali governative il disavanzo a consuntivo per l'esercizio 1995 è di 213 miliardi, mentre il disavanzo previsto per il 1996 è di 1.182 miliardi (fonte: Ministero dei trasporti¹); per tali gestioni il disavanzo complessivo per il periodo 1991/1996 ammonta a 1.965 miliardi, di cui 1.818 a carico dello Stato e 147 a carico delle regioni (in tali importi sono compresi 720 miliardi, come residui da ripianare a carico dello Stato al 31.12.1996).

Per le ferrovie in concessione risultano disavanzi di esercizio non ripianati per gli esercizi 1994/96 per 483 miliardi (fonte: Ministero dei trasporti).

A carico del bilancio del Ministero del tesoro per i trasporti locali risultano pagamenti in conto competenza nell'esercizio 1995 per 28,4 miliardi e per 52,2 miliardi nel 1996.

Il dato medio relativo alla copertura delle spese di bilancio con i ricavi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale, per il periodo 1987/1995, è del 25,58%; i costi del servizio, quindi, incidono in misura notevole sul disavanzo, con la conseguente necessità di ristrutturazione delle gestioni con criteri di economicità e di adeguamento delle tariffe.

Per il ripiano dei disavanzi di esercizio pregressi per le regioni a statuto ordinario è stato previsto un contributo di 730 miliardi a parziale copertura dei disavanzi del periodo 1987/93 (ammontanti a 13.000 miliardi); sui fondi stanziati a tal fine sul capitolo 1668 sono stati erogati 330 miliardi in favore delle regioni a statuto ordinario (oltre a 70 miliardi complessivi per le regioni Lazio e Campania). Un contributo straordinario di 20 miliardi è stato assegnato a favore delle regioni a statuto speciale (capitolo 1670).

Il d.l. 1.4.1995, n. 98 convertito con legge 30.1.1995, n. 204 ha anche previsto un contributo in conto investimenti di 625 miliardi, interamente erogato a favore delle regioni.

I disavanzi del trasporto pubblico locale hanno ormai assunto carattere permanente, con onere finanziario particolarmente rilevante per la finanza pubblica.

Con la disposizione dell'art. 1, comma 163, della legge n. 662/1996 (collegato alla finanziaria 1997) le regioni e gli enti locali sono stati autorizzati a contrarre mutui per la copertura dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto in gestione diretta, per gli anni 1995 e 1996, e per la ricapitalizzazione delle aziende di trasporto costituite come S.p.A., in cui gli enti siano unico azionista o azionista di maggioranza; la rilevanza di tali oneri, per i quali sarà impegnata anche la finanza dello Stato, costituisce un notevole aggravio per i bilanci degli enti locali e regionali.

Per le linee metropolitane e per i sistemi del trasporto rapido di massa (legge 26/2/1992, n. 211) si registrano residui di stanziamento di circa 973 miliardi (capitoli 7274, 7277, 7279 e 7311). Lo stanziamento globale è di 11.815 miliardi.

Il dato è particolarmente preoccupante, anche in considerazione della carenza di un investimento programmato come incentivo all'ammodernamento della rete ferroviaria (anche metropolitana) e all'incremento dell'occupazione.

L'Ufficio controllo atti presso il Ministero, in sede di esecuzione del previsto programma di controllo successivo, ha portato a termine un'ampia indagine sulla gestione economico-finanziaria delle aziende esercenti linee ferroviarie in regime di gestione governativa, mirata sul campione delle linee Bologna-Portomaggiore, Circumvesuviana e Sud-Est di Bari.

L'esame predisposto, nel corso del quale sono stati elaborati anche precisi indicatori di produttività dei servizi resi, ha evidenziato una carenza nell'osservanza delle misure che debbono caratterizzare una gestione efficace, economica ed efficiente, in particolare per la mancata predisposizione delle regole e dei parametri prescritti dalla legge n. 385 del 1990, per l'inosservanza delle prescrizioni in materia di determinazione delle tariffe, per la mancata

¹ Sul notevole incremento del disavanzo nel 1996 l'Amministrazione non ha fornito indicazioni; trattasi, peraltro, di un dato previsionale e, quindi, presuntivo.

attuazione del trasferimento della gestione alle costituenti S.p.A. a capitale pubblico e per l'inadempimento dell'obbligo di adottare il provvedimento di copertura delle spese di esercizio previste dall'art. 3 della citata legge n. 385.

Si rinvia alla deliberazione n. 41/97 adottata al riguardo dalla Sezione del controllo di questa Corte per una lettura più approfondita di tutte le considerazioni e le osservazioni elaborate nel corso dell'indagine.

4.4 Trasporto marittimo

Si segnalano i consistenti residui propri di competenza relativi al capitolo 7703 (interventi per costruzione e trasformazione navale); si tratta di residui di natura tecnica, dovuti al disallineamento tra assunzione degli impegni per i mutui e scadenza delle rate di ammortamento dei mutui stessi, la cui quantificazione ha tempi tecnici che si prolungano oltre l'esercizio di impegno.

L'impegno totale, fino ad esaurimento dei limiti di impegno delle varie leggi di rifinanziamento, è di 6.214,600 miliardi.

Notevole è stato l'impegno finanziario dello Stato per il concorso alla copertura dei costi sociali della ristrutturazione, pensionamenti e mobilità sostenuto dalla Fincantieri - Cantieri navali italiani S.p.A. (131,789 miliardi; d.l. n. 287 del 1995, convertito con legge n. 343 dello stesso anno).

Le operazioni di credito navale (capitolo 7701; legge n. 361 del 1982) comportano un impegno finanziario globale, fino al completamento del programma, di 1.416 miliardi, cui vanno aggiunti circa 600 miliardi per i contributi alla produzione cantieristica in regime CEE (cap. 7706, legge n. 234 del 1989 e successivi rifinanziamenti).

I residui di stanziamento dell'anno nel settore considerato (finanziamento e credito per costruzioni navali) sono spesso causati da leggi di rifinanziamento intervenute in prossimità della fine dell'esercizio.

Il contributo alle imprese armatoriali per l'acquisto navi di bandiera estera ha comportato nel triennio 1994/96 un impegno finanziario di 118 miliardi; i residui sul capitolo 7951 sono dovuti al già descritto fenomeno del disallineamento tra impegni ed erogazioni.

E' stata avviata la programmazione quinquennale (1995/99) per il piano degli investimenti e disinvestimenti, con approvazione dei relativi decreti nel corso del 1996 (art. 9, 2° comma, della legge n. 160 del 1989).

Non è stata ancora data attuazione completa alla legge n. 204 del 1995, che prevede l'approvazione di un piano di riordino per la ricapitalizzazione delle società del gruppo FINMARE, finalizzato al risanamento e alla successiva privatizzazione delle società.

Nel corso del 1997 sono state approvate le variazioni al programma quinquennale delle società Adriatica e Tirrenia, con le conseguenti variazioni tariffarie; in particolare, per quanto riguarda la società Adriatica, è stato approvato il nuovo assetto dei servizi relativi ai collegamenti con la Croazia e con il Montenegro.

Sul capitolo 3651 sono stati effettuati pagamenti in conto competenza per l'esercizio 1996 per 317 miliardi (nel 1994 i pagamenti sono stati di 231 miliardi e nel 1995 di 294 miliardi).

Per la corresponsione di contributi di avviamento per i servizi di trasporto merci di linea (cap. 3653, art. 2, legge 5/12/1986, n. 856) sono stati effettuati nel 1996 pagamenti in conto competenza ed in conto residui per 4,3 miliardi (nel 1994 per 9 miliardi e nel 1995 per 52,7 miliardi).

L'impegno finanziario nel settore previdenziale (sgravi contributivi, oneri per il prepensionamento) è stato nel complesso notevole (circa 192,154 miliardi); i residui passivi dipendono da ritardi nelle determinazioni delle richieste da parte degli enti previdenziali.

Sul capitolo 4571 del Ministero del tesoro risultano pagamenti in conto competenza per 423 miliardi per il Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali.

Per quanto riguarda gli impegni finanziari per oneri ammortamento mutui e per ripianamento di disavanzi delle organizzazioni ed enti portuali, sono stati corrisposti 281,166 miliardi, a fronte di una disponibilità sul capitolo 3958 di 331,167 miliardi.

Ritardi si registrano per quanto riguarda le opere nei porti di Ravenna (perenzione di 13,058 miliardi) e di Ancona (residui di stanziamento per 20 miliardi).

Sono ancora in corso le complesse procedure per l'elaborazione del Catasto demaniale marittimo (residui perenti nel capitolo 3924 per 16,374 miliardi, a fronte di pagamenti per 91 miliardi nel triennio 1994/96).

Ritardi si riscontrano nella completa attuazione della riforma dell'ordinamento portuale (legge n. 84 del 1994), dovuti anche alla complessità della materia, alle difficoltà interpretative ed all'aggiornamento delle norme, nonché, per taluni aspetti (classificazione di porti, determinazione dei canoni), alla complessità delle procedure amministrative².

La Sezione del controllo (delibera n. 24 del 1996) ha riconosciuto la legittimità del d.m. del 31/3/1995, n. 585, con il quale è stato approvato il regolamento attuativo dell'art. 16 della legge n. 84 del 1994, concernente la disciplina del rilascio delle autorizzazioni per lo svolgimento delle operazioni portuali, escludendo però la disposizione (art. 4, comma 2), relativa al riconoscimento dell'autorizzazione provvisoria ad operare in favore di alcune imprese, pur in assenza della prescritta trasformazione in società (art. 21, legge n. 84 del 1994).

Con successiva delibera (n. 25 del 1996) la stessa Sezione ha ricusato il visto ad un provvedimento di aggiornamento del canone per il settore turistico-ricreativo, fissando il principio che le nuove misure (introdotte dall'1/1/1994) dall'art. 3, comma 1, della legge n. 494 del 1993 si applicano indistintamente a tutte le concessioni indipendentemente dalla data di origine del rapporto concessorio; ha, poi, ricusato il visto ad un provvedimento di approvazione di atto di concessione di area demaniale marittima (delibera n. 111 del 1996) per vari motivi, fra cui la mancata redazione del verbale di incameramento delle opere, la carenza di istruttoria, l'omissione della procedura concorsuale per il rilascio della concessione; ha ammesso, invece, al visto un provvedimento di approvazione di concessione di area demaniale stipulato presso la Capitaneria di porto di Roma, tenuto anche conto del principio che l'esatta determinazione del canone in relazione al valore dell'immobile grava come preciso obbligo di legge a carico dell'Amministrazione³.

E' stato, inoltre, ammesso al visto un importante provvedimento di concessione demaniale riguardante la realizzazione di un terminal marittimo a Gioia Tauro, con indubbi vantaggi per il settore occupazionale.

Notevoli residui si registrano sul capitolo 7751, per oltre 40 miliardi sulla massa impegnabile (si deve tenere conto che lo stanziamento di competenza per l'anno 1996 ammonta a 15 miliardi); la spesa concerne il programma quadriennale di potenziamento delle Capitanerie di porto e di altri uffici periferici.

Al riguardo il Comando generale delle Capitanerie ha fatto presente che i tempi medi di completamento delle procedure amministrative e contabili relative all'esecuzione dei progetti programmati sono tali da non permettere una maggiore celerità di spesa.

Difficoltà sono state riscontrate nella gestione dei fondi trasferiti dal bilancio del Ministero dei lavori pubblici a quello dei trasporti e della navigazione per il Servizio escavazione porti

² Con deliberazione n. 38 del 19/7/1996 la Sezione controllo enti ha segnalato al Parlamento i motivi di illegittimità verificatisi nell'attuazione della legge di riforma per l'organizzazione portuale di Napoli, dovuti a ritardi nella costituzione della nuova autorità portuale, alla persistenza della amministrazione straordinaria dell'ente, alle stesse lacune della legge di riforma in materia contabile.

³ Occorre rilevare che non è stato ancora emanato, a distanza di oltre tre anni dall'entrata in vigore della legge n. 494 del 1993, il regolamento previsto dall'art. 3 comma 1, che fissa nuove misure per il canone delle concessioni per finalità turistico-ricreative a decorrere dall'1/1/1994. Nel corso del 1996 è stato invece registrato dal competente Ufficio di controllo il regolamento previsto dall'art. 3, comma 2, della legge n. 494/1993, per le nuove misure di canone per le concessioni di cantieri navali e di pesca.

(capitoli 3823 e 8041, oltre al 3824, istituito con la legge di assestamento del bilancio per il 1996). Si tratta di residui di competenza per 6,685 miliardi, la cui utilizzazione è stata resa possibile anche nel corso dell'esercizio 1997 da apposita disposizione di legge, tenuto conto delle difficoltà verificatesi nell'applicazione iniziale delle relative norme.

Per le spese relative a nuovi approdi ed interventi infrastrutturali nell'area dello Stretto di Messina (cap. 7601) si segnalano residui di competenza per 37,050 miliardi nell'esercizio 1996; per gli esercizi relativi all'esecuzione dell'intero programma (legge n. 416 del 1991) sono andate in perenzione 198,580 miliardi, dei quali sarà richiesta la reiscrizione in bilancio.

Sono in corso le rimodulazioni di alcuni programmi di insediamento, nuove progettazioni di lavori per accordi di programma con le altre autorità competenti, studi di fattibilità relativi alle opere progettate, gare di appalto per i programmi già definiti.

4.5 Trasporto aereo

Notevoli sono i residui complessivi (oltre 100 miliardi) per il capitolo 7501 (spese per progettazione, costruzione, ampliamento di aeroporti; studi per il piano generale degli aeroporti; sistemi per la sicurezza aeroportuale), dovuti, in parte, alle complesse procedure di approvazione dei lavori in progetto.

Anche per le opere relative agli aeroporti intercontinentali di Roma-Fiumicino e Milano-Malpensa (capitolo 7509) si registrano circa 98 miliardi di residui di stanziamento.

Per il cap. 7513 (opere per l'aeroporto Marco Polo di Venezia) si registrano residui, ma in misura ridotta come valore assoluto (corrispondenti al 26% degli stanziamenti nel quadriennio 1993/96).

Il raffronto tra stanziamenti ed impegni per l'esecuzione dei lavori negli aeroporti di Pisa e di Bologna evidenzia un livello normale dei residui.

L'attività di "clearance", consistente nell'esplicazione del coordinamento del traffico aereo e delle operazioni connesse nel settore aeroportuale, è stata oggetto di considerazione nella nota inviata dal Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato al Ministro dei trasporti e della navigazione (in data 21/11/1996). In tale nota si precisa che, nell'ambito delle prescrizioni del regolamento del Consiglio CEE n. 95 del 18/1/1993, l'uso efficiente delle risorse aeroportuali, il coordinamento tecnico tra vettori e la promozione della concorrenza nel trasporto aereo sono obiettivi perseguibili simultaneamente, con l'affidamento delle funzioni di garanzia e di controllo ad un ente pubblico o privato, con partecipazione paritetica di tutti gli operatori del settore, senza preclusione di nuove partecipazioni, in modo tale da escludere posizioni dominanti pregiudizievoli.

Con la cennata nota si è preso atto, dopo l'intervenuta pronuncia di denuncia e censura del comportamento discriminante della società Alitalia S.p.A. nell'assegnazione delle bande orarie di traffico (v. deliberazione dell'Autorità n. 4398 del 7/11/1996), della remissione del mandato da parte della società Alitalia, con affidamento temporaneo a Civilavia.

4.6 Trasferimenti all'Impresa Ferrovie dello Stato

L'importo dei trasferimenti erogati a carico del bilancio del Ministero del tesoro per il 1996 ha subito un incremento del 10,1% rispetto all'esercizio precedente (da 13.923 miliardi a 15.334 miliardi) per pagamenti in conto competenza; trattasi di oneri gravanti sul bilancio dello Stato a vario titolo, i più onerosi dei quali riguardano il contratto di servizio tra Stato ed impresa ferroviaria (circa 7.000 miliardi) ed il rimborso di rate per ammortamento mutui autorizzati con specifiche disposizioni di legge (8.000 miliardi). La legge 28/12/1995, n. 550 (legge finanziaria 1996), inoltre, ha determinato in 8.940 miliardi l'importo per il quale lo Stato concorre all'aumento del capitale sociale dell'Impresa Ferrovie dello Stato, per il periodo 1997/2001, di cui 3.540 miliardi per l'esercizio 1997. La stessa legge aveva stabilito in 1.600 miliardi l'importo del concorso finanziario dello Stato sugli oneri per il Fondo pensioni gestito dall'Impresa Ferrovie

dello Stato, mentre la successiva legge 23/12/1996, n. 663 (legge finanziaria 1997) ne ha determinato l'importo per il 1997 in 5.300 miliardi (di cui 1.243 miliardi a conguaglio degli oneri per il 1995).

La stessa legge finanziaria 1996 aveva determinato, poi, in 370 miliardi l'onere per il 1996 per il ripianamento delle perdite di esercizio e di gestione dei fondi speciali relativi al periodo 1988/1992 a favore dell'Impresa Ferrovie dello Stato, mentre a decorrere dal 1997 tale onere è stato soppresso dalla legge finanziaria 1997 (con un risparmio di 902 miliardi per l'esercizio 1997 e di 950 miliardi per quello successivo). Per puntuali osservazioni sulla gestione dell'Impresa Ferrovie dello Stato si rinvia alla deliberazione in sede referente della Sezione del controllo enti n. 36 del 16/7/1996.

Dal bilancio approvato per l'esercizio 1996 delle Ferrovie dello Stato S.p.A. risulta che i costi di produzione vengono coperti dai ricavi da traffico per il 27,94% (nel 1995 per il 32,26%) e dai ricavi da contratto di servizio pubblico per il 14,50% (nel 1995 per il 16,86%).

Risulta, inoltre, che la perdita di esercizio è nel 1996 di 3.840 miliardi (nel 1995 è stata di 1.581 miliardi), mentre la situazione debitoria complessiva passa da 59.468 miliardi nel 1995 a 12.304 miliardi nel 1996 (per effetto dell'accollo da parte dello Stato dei residui debiti, ai sensi dell'art. 2, comma 12, della legge 23/12/1996, n. 662).

5. Spese di funzionamento

Le spese correnti in termini di pagamenti in conto competenza segnano un incremento notevole nel biennio 1995/96 sia nel dato complessivo (+24%) sia per le singole funzioni-obiettivo: trasporti su strada (+26%), trasporti su rotaia (+30%), trasporto aereo (+12%), trasporto per via d'acqua (+24%), controllo mare-coste e porti (+21%), servizi generali (+26%).

In particolare le spese per il personale hanno subito un incremento considerevole (+34%) in termini di pagamenti in conto competenza.

Tali incrementi vengono confermati dall'analisi dell'andamento degli impegni totali del titolo I sulla massa impegnabile (+7%) ed in particolare dall'incremento degli impegni in conto competenza per le spese per il personale (+36,4%) (v. tabella allegata).

Al riguardo si osserva che il dato assoluto e in percentuale di spesa non è ricollegabile in maniera diretta con l'incremento delle retribuzioni contrattuali, in quanto occorre tenere conto dell'aumento delle unità di personale (per le Capitanerie di porto, ad esempio, il numero dei sottufficiali è passato da 2.387 unità nel 1995 a 2.972 nel 1996; quello del personale di truppa da 4.158 unità nel 1995 a 4.418 nel 1996)⁴.

Si aggiunga che il dato deve essere comunque depurato dalle voci di spesa relativa ai contributi previdenziali ed assistenziali ed alle ritenute erariali, che nel bilancio dell'esercizio 1996 è incorporato nelle spese per il personale.

5.1 Personale

La Sezione del controllo ha promosso una indagine intersettoriale relativa all'attuazione delle misure previste dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modifiche, in materia di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, in particolare per quanto attiene alla disciplina del personale.

Per quanto riguarda il Ministero dei trasporti e della navigazione il competente ufficio di controllo della Corte sugli atti e sulla gestione, ha predisposto una relazione su tutti gli adempimenti necessari per dare esecuzione alle norme di riorganizzazione, ai sensi del citato d.lgs n. 29 del 1993.

Dagli atti di tale relazione risulta, fra l'altro, che non sono state in gran parte attuate le analisi dei costi e dei risultati. In occasione dell'esame di alcuni provvedimenti di funzioni

⁴ In corrispondenza occorre rilevare, peraltro, un notevole incremento dell'attività di controllo ed ispettiva del Corpo delle capitanerie (da 81.812 unità a 91.569 nell'anno 1996).