

della Direzione Generale del Naviglio), alle risorse impiegate, agli obiettivi teorici da perseguire.

Un'analisi più approfondita, peraltro, rivela innanzitutto la carenza, comune a molte amministrazioni, di predisposizione di parametri-indicatori, atti a fornire un dato di sintesi di evidenza immediata sul grado di efficienza, efficacia, economicità della gestione; manca, inoltre, quasi sempre un riferimento temporale allo svolgimento ed all'esecuzione dei compiti assegnati, che appaiono, pertanto, privi di un elemento essenziale, necessario per esprimere un congruo giudizio valutativo; non sono, spesso, specificamente indicate le risorse attribuite alle singole funzioni-obiettivo (vedasi al riguardo le osservazioni generali e specifiche richiamate nella deliberazione di questa Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede referente, n. 25/98 del 8.4.1998).

Sono, infine, carenti i giudizi finali di valutazione sul grado di ottimizzazione dell'attività gestionale; giudizi che, d'altra parte, non potrebbero essere che generici, in mancanza degli elementi - presupposti di valutazione -, in base ai quali esprimere un adeguato giudizio.

La Direzione Generale della motorizzazione civile ha, in particolare, rilevato le difficoltà di avvio dell'elaborazione di un valido sistema di indicatori, soprattutto per quanto concerne la determinazione di grandezze omogenee misurabili; il CED di tale servizio ha fornito un quadro completo, peraltro, della quantificazione numerica delle varie tipologie di atti prodotti, che costituisce una base di partenza valida per successive approssimazioni della rilevazione dei costi e dei tempi di lavoro. Valido appare il sistema di indicatori statistici, economico-finanziari, elaborato per la gestione delle ferrovie in gestione commissariale ed in concessione, che continua la serie storica già rilevata negli esercizi precedenti. Come sempre vasta ed accurata si rivela la parte del Conto nazionale dei trasporti dedicata all'esposizione dei dati statistici del settore ed alla elaborazione di indicatori di produttività del servizio.

Deve, peraltro, osservarsi, in linea generale, che, ad una elaborazione teorica descrittiva più che completa (forse troppo ampia e dettagliata) da parte dell'amministrazione, fa riscontro una carenza di elaborazione e di riferimento a dati tecnici congrui e coerenti con il sistema del controllo di gestione, quale è desumibile dalle norme, che regolano la materia.

Si tratta, in sostanza, di elementi di base di una nuova cultura amministrativa, che stenta ad affermarsi in maniera compiuta, con nuovi modelli operativi, che tentano di incidere su ormai desueti schemi di rilevazione delle attività delle amministrazioni pubbliche.

Occorre, peraltro, osservare che l'impianto generale normativo, che deve regolare il settore, non appare del tutto compiuto, anche sotto l'aspetto dell'entrata in vigore delle nuove norme, che debbono regolare l'esposizione dei dati contabili di bilancio sotto il profilo economico, oltretutto finanziario, sicché le carenze rilevate possono essere in parte attribuite alla mancanza di punti di riferimento più precisi per quanto riguarda i parametri di valutazione della gestione.

Un dato positivo appare il notevole miglioramento di impostazione dei programmi per l'esercizio 1998 rispetto a quelli dell'esercizio precedente.

Non giustificabile appare, invece, la mancanza di un giudizio valutativo di sintesi sul grado e la qualità di esecuzione dei programmi, da parte degli organi competenti, senz'altro dovuto alla imperfezione nella impostazione a priori dello schema concettuale utilizzato.

Si segnala, al riguardo, che lo stesso Servizio di controllo interno ha evidenziato la necessità di tempi lunghi per l'elaborazione completa di parametri di valutazione sintetica dell'efficienza - efficacia - economicità; detto Servizio ha elaborato, altresì, una ipotesi di schema di elaborazione di un progetto obiettivo, esaminato analiticamente nelle varie fasi di sviluppo. Tale schema, senz'altro pregevole dal punto di vista scientifico, non sembra del tutto

adeguato a criteri di rappresentazione sintetica e semplificata, tali da permettere un'agevole percezione del grado di valutazione della gestione.

Appare, tra le varie ipotesi di modelli proposti, utile per un ulteriore perfezionamento ed affinamento dei risultati teorici rappresentati.

Per quanto riguarda le singole situazioni dei diversi centri di responsabilità si segnala, inoltre, che il responsabile della Direzione Generale del Naviglio evidenzia come la mancata attuazione del sistema del d.lgs. n. 29 del 1993, in specie per ciò che attiene alla individuazione di indici e parametri, da adottarsi d'intesa con il Servizio di controllo interno, ha impedito un più preciso riferimento a criteri di valutazione obiettivi.

Tale segnalazione, che trova riscontro anche nelle relazioni dello stesso Servizio di controllo interno, non appare del tutto convincente, dal momento che il carattere sperimentale e nuovo del sistema di Controllo di gestione non attenua, anzi rafforza l'obbligo di elaborare criteri e strumenti di valutazione dell'efficienza-efficacia-economicità dedotti dalla scienza del settore aziendalistico, dalle norme che regolano la gestione delle imprese private e dalla disciplina tecnico-giuridica propria di ciascun settore amministrativo.

Al riguardo, si segnala quanto esposto dalla Direzione Generale degli AA.GG. e del Personale del settore marittimo, che, in mancanza di adozione di parametri ed indici di produttività, ha ritenuto di elaborare un sistema, di apprezzabile validità sperimentale, di redazione dei progetti di attività con riferimento ai processi di servizio, ed ha corredato i singoli piani di operatività di parametri medi stimati, relativi ai tempi di lavoro (espressi in numero di ore lavorative), ai costi globali ed al personale impiegato.

Nella presente relazione, pertanto, ai fini della valutazione del grado di efficienza ed efficacia della gestione dell'amministrazione, si è dovuto fare riferimento, in parte, ai tradizionali metodi di analisi per categorie finanziarie di bilancio, coniugati, peraltro, con i nuovi schemi di valutazione per funzione-obiettivo, già sperimentati negli anni precedenti ed ora convalidati dalle recenti riforme di bilancio.

3. Norme e criteri organizzativi.

Sull'attuazione delle procedure previste dalla nuova normativa relativa al decentramento alle regioni ed agli enti locali delle funzioni amministrative del settore dei trasporti ha riferito espressamente ed esaurientemente la Direzione Generale della motorizzazione civile, per il settore di propria competenza.

Le altre direzioni generali non hanno fatto conoscere l'attività svolta a tal fine, anche se è da ritenere, da impliciti riferimenti, che non abbiano trascurato tale compito.

Com'è noto, i criteri generali, che riguardano la materia, sono stabiliti dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, che ha successivamente trovato esecuzione, per quanto riguarda il settore dei trasporti, con l'emanazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, che disciplina il conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, e dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, che agli articoli 102 e seguenti del Capo VII, completa il quadro normativo concernente le funzioni sopresse, quelle mantenute nella competenza dello Stato e quelle proprie di regioni ed enti locali. Viene soppresso il Servizio escavazione porti, mentre formano oggetto di riordinamento gli uffici della motorizzazione civile e i centri prova autoveicoli, le Direzioni generali del lavoro marittimo e del demanio marittimo, il Comitato Centrale e i comitati provinciali per l'albo degli autotrasportatori.

Non ci si sofferma sull'analisi del sistema normativo in questione, che costituisce uno dei punti qualificati della programmata riforma delle pubbliche amministrazioni, i cui principi sono stati illustrati nella relazione presentata per il precedente esercizio.

Si sottolinea, peraltro, che la riforma verrà completata con l'adozione del nuovo testo normativo riguardante il riordino dell'Amministrazione Centrale dei Trasporti, che risulta in corso di pubblicazione, e che riassume, in sostanza, i principi generali programmati sia per quanto riguarda i criteri del decentramento funzionale sia per tutte le altre implicazioni di carattere riorganizzativo, che attengono alla nuova struttura del bilancio, alla semplificazione amministrativa ed all'attribuzione delle funzioni programmatiche generali e settoriali.

L'articolato dell'emanando regolamento prevede l'istituzione di tre dipartimenti (trasporti terrestri, navigazione marittima ed interna, aviazione civile) e cinque servizi (tra i quali quello di vigilanza sulle Ferrovie dello Stato S.p.A.).

Il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto è posto alle dipendenze del Ministro.

E' prevista l'emanazione di successivi decreti per la determinazione delle unità operative centrali e periferiche, con l'attribuzione delle correlative competenze.

Dalla cennata relazione della Direzione Generale della motorizzazione civile si rileva come sussistono ancora limitati ma importanti settori, che devono essere più congruamente vagliati e definiti (ad. es. rapporti tra Ministero e F.S. S.p.A.); tali compiti dovranno essere assolti in sede di determinazione delle specifiche competenze dei Dipartimenti e dei Servizi.

Il lavoro svolto dalla predetta Direzione Generale appare di notevole impegno, comportando l'approfondimento di vasti settori amministrativi (segnatamente per quanto riguarda gli accordi di programma relativi al nuovo assetto delle gestioni decentrate).

Notevole rilevanza riveste, anche ai fini organizzativi, l'elaborazione del nuovo Piano generale dei trasporti, per il quale la Direzione generale P.O.C. ha avviato la predisposizione di un documento di analisi e di verifica, per il necessario aggiornamento.

Nel quadro delle misure necessarie per il nuovo assetto organizzativo, particolare importanza rivestono altre attività svolte dalla stessa Direzione generale P.O.C, quali l'elaborazione di numerose pubblicazioni specifiche, che interessano il settore dei trasporti nei suoi aspetti generali (Conto nazionale dei trasporti) e particolari, la realizzazione dell'impianto e dell'efficiente funzionamento dell'Ufficio di statistica del Ministero, nell'ambito del programma SISTAN, la partecipazione alla predisposizione di altri importanti documenti (contratto di programma delle Ferrovie dello Stato S.p.A., master-plan di Gioia Tauro, ecc...).

Si segnalano le osservazioni del Servizio aeroporti della Direzione generale Aviazione Civile, che, in merito al ritardo della esecuzione di infrastrutture aeroportuali, auspica un migliore coordinamento tra il servizio tecnico ed amministrativo della Direzione Generale, da attuare in sede di entrata in vigore della riforma del Ministero, anche con l'intervento dell'ENAC.

L'assetto organizzativo del Servizio di controllo interno è stato perfezionato con il Decreto ministeriale del 19 marzo 1997, che ha approvato le norme regolamentari per l'istituzione e le attribuzioni dell'Ufficio.

Con il successivo decreto del 19 marzo 1998 è stato determinato il contingente di personale, per qualifiche funzionali e profili professionali, da assegnare al Servizio.

Appare necessario il completamento della disciplina organizzativa del Servizio stesso, in particolare per quanto attiene allo stanziamento delle risorse.

Si deve, peraltro, segnalare che il completamento della nuova disciplina organizzativa del Ministero, in tutti i suoi aspetti, assume carattere di particolare urgenza, anche al fine di evitare che il perpetuarsi di una situazione di incertezza e di provvisorietà faciliti il ripetersi di atti di gestione privi del necessario coordinamento, che hanno dato luogo nel decorso esercizio ad alcuni inconvenienti, fra i quali la difficoltà di esatta e tempestiva elaborazione dei dati contabili relativi alle funzioni-obiettivo.

La Direzione Generale del Demanio marittimo e dei porti ha riferito sugli aspetti organizzativi relativi al completamento delle previsioni normative attinenti al proprio settore.

Per quanto riguarda l'ordinamento portuale, in esecuzione delle previsioni della legge n. 647 del 1996, l'amministrazione ha provveduto ad ulteriori nomine dei Presidenti delle autorità portuali, mentre restano ancora in gestione commissariale i porti di Messina e di Brindisi; sono ancora da approvare le piante organiche delle segreterie delle autorità portuali di Napoli e di Messina.

E' stata espletata l'attività di vigilanza sui bilanci e le deliberazioni delle Autorità portuali.

E' in corso di completamento la procedura per l'approvazione dei regolamenti di contabilità dei singoli enti portuali, mentre è in via di definizione il testo del regolamento generale per la disciplina delle concessioni demaniali di aree e banchine.

Sono stati esaminati gli aggiornamenti dei piani operativi triennali delle Autorità portuali e le relazioni annuali sulla gestione del demanio.

E' in fase di definizione il decreto ministeriale per la determinazione dei canoni delle concessioni demaniali marittime, per finalità turistico-ricreative previste dall'art. 3 della legge n. 494 del 1993; sono state quasi ultimate le stipule delle convenzioni con le regioni per l'amministrazione per delega da parte delle autorità marittime dei beni demaniali, mentre è stato definito il regolamento relativo al procedimento per le concessioni demaniali marittime e per la concessione e la gestione degli approdi turistici, previsto dalla legge 15.3.1997, n. 59 (d.P.R. 2/12/1997, n. 509).

E' in corso la definizione della classificazione dei porti prevista dalla legge n. 84 del 1994.

Per quanto riguarda i problemi della concorrenza nel mercato europeo si segnala la rielaborazione del sistema tariffario di pilotaggio, a seguito della procedura di infrazione, di cui alla decisione della Commissione europea del 30.10.1997, mentre si sta procedendo per la liberalizzazione della gestione di alcuni servizi portuali.

Sono in corso le procedure di modifica per il regolamento relativo all'attività di pilotaggio e la determinazione delle tariffe per il servizio di rimorchio.

Per quanto riguarda il settore dell'Aviazione civile si richiama l'avvenuta costituzione dell'E.N.A.C., che assume le funzioni già esercitate dalla Direzione generale dell'aviazione civile, del Registro aeronautico e dell'ente nazionale della gente dell'aria (d.lgs. 25.7.1997, n. 250); con la stessa disposizione sono state rideterminate le funzioni del nuovo Dipartimento dell'aviazione civile. E' stato, inoltre, emanato il regolamento per la disciplina della gestione dei sistemi aeroportuali attraverso società a capitale misto (d.m. 12.11.1997, n. 521).

L'Ufficio di controllo di questa Corte dei conti presso il Ministero ha concluso un'indagine sugli effetti della mancata adozione di norme regolamentari di organizzazione, che devono disciplinare l'azione dell'amministrazione nei vari settori interessati (V. referto adottato dalla Sezione del controllo con deliberazione del 3/6/1998).

La normativa considerata comprende, oltre quella relativa al regolamento di riorganizzazione del Ministero, anche quella concernente l'area marittima (determinazione dei canoni per le concessioni demaniali, di cui all'art. 3 della legge n. 494 del 1993, riordino della legislazione portuale, navigazione da diporto), l'area aeroportuale (per la quale è stato nel frattempo emanato, come già riferito, il decreto per la costituzione delle società di capitali) e la determinazione delle competenze dirigenziali.

L'Ufficio, ha sottolineato le inevitabili conseguenze dannose, che derivano dalla carenza di norme che presiedono alla regolarità ed all'efficacia dello svolgimento dell'azione amministrativa.

Ha rilevato la mancata attuazione dei regolamenti delegati per la riorganizzazione del Ministero, previsti dall'art. 1, c. 13, della legge n. 537 del 1993, con il conseguente ritardo di tutte le altre fonti regolamentari di organizzazione e l'applicazione di vecchi schemi procedurali.

Ha constatato che il persistere di tali situazioni di inadempienza è in contrasto con il principio di "buon andamento" dell'attività amministrativa, prescritto dall'art. 97 della Costituzione, conseguente alla mancata realizzazione dell'interesse pubblico perseguito dalle norme, che regolano il settore e alla carenza di realizzazione degli obiettivi da queste fissate. Ha sottolineato l'importanza del puntuale adempimento, per il sostegno dell'economia nazionale e locale, dei piani e delle direttive programmatiche in materia delle grandi infrastrutture portuali ed aeroportuali, la cui mancata attuazione si riflette negativamente sulla situazione di sviluppo complessivo dell'economia.

Ha concluso per la dichiarazione di non conformità del comportamento dell'Amministrazione ai canoni del buon andamento, efficacia, efficienza ed economicità.

4. Personale.

Si segnala l'adozione dei decreti relativi alla rideterminazione delle dotazioni organiche (qualifiche dirigenziali, qualifiche funzionali e profili professionali) del settore marittimo, dell'aviazione civile e della motorizzazione civile, di cui ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, rispettivamente, del 5 novembre 1996, del 7 gennaio 1997 e del 22 aprile 1997.

Tali provvedimenti sono stati emanati previa rilevazione dei carichi di lavoro, con l'approvazione del Dipartimento della funzione pubblica e, costituiscono di fatto, la base necessaria anche per il nuovo assetto riorganizzativo del Ministero, per quanto riguarda la dotazione di personale per i dipartimenti ed i servizi.

Sono stati posti vari quesiti alle Direzioni Generali concernenti la consistenza del personale dipendente nel triennio 1995/97, l'ammontare delle retribuzioni corrisposte e l'applicazione di vari istituti (compensi incentivanti, part-time, buoni pasto, telelavoro).

Per quanto riguarda il personale del settore marittimo nel periodo 1993/1997 si sono verificate cessazioni dal servizio per n. 262 unità, di cui 112 per dimissioni (personale centrale e periferico) e nuove assunzioni per n. 404 unità.

E' stata accertata una sottodotazione di presenze rispetto all'organico di n. 216 unità al 31/12/1997, di cui n. 95 per il personale periferico e n. 121 per il personale centrale.

Il calcolo degli incrementi medi nel triennio considerato evidenzia aumenti contrattuali, nel complesso (personale dirigente e non dirigente), superiore al tasso di inflazione programmato.

L'incremento è maggiore per gli importi relativi allo stipendio base, rispetto a quelli delle competenze accessorie.

Nel triennio considerato l'utilizzo del part-time è stato non significativo (appena n. 19 unità nel complesso).

La spesa complessiva per i buoni pasto è stata di lire 988 milioni nel 1996 e di lire 1.440 milioni nel 1997 (incidenza rispettivamente del 14,5% e del 21,4% sull'importo della spesa totale per il personale).

Un'accurata relazione è stata svolta per il progetto di telelavoro, che introduce metodologie che consentono maggiore indipendenza per i lavoratori rispetto al sistema operativo centrale, con prevedibili conseguenze sulla riduzione dei costi di gestione, sull'aumento dei livelli di produttività e sulla riduzione del traffico nei centri abitati.

I settori interessati sono varie direzioni marittime e della motorizzazione civile del Ministero dei trasporti e alcune sedi periferiche del Ministero di Grazia e giustizia e delle Politiche Agricole.

I costi stimati sono di circa 33 miliardi di lire.

La situazione esposta dalla Direzione Generale della Motorizzazione civile evidenzia una notevole sottodotazione di organico complessiva al 31 dicembre 1997: sono presenti n. 5.772 unità di personale rispetto ad una dotazione di 6.500 unità.

Il personale presente in servizio si è progressivamente ridotto nel triennio 1995/97 (da 5.899 unità a 5.845 e a 5.772); le cessazioni per dimissioni sono state n.354 nel periodo 1993/97 su un totale di n.1.230 cessazioni dal servizio.

Per quanto riguarda il costo del personale relativo al trattamento economico per competenze fisse si rileva un incremento medio, nel triennio, superiore al tasso di inflazione programmato. Il personale in posizione di lavoro part-time ha una consistenza al 31/12/1997 di n. 146 unità con un risparmio di spesa nell'anno 1997 di lire 443,5 milioni. I corsi di formazione del personale nel triennio 1995/97 hanno visto impegnate n. 399 unità di personale, con una spesa complessiva di lire 211 milioni.

Anche per la Direzione Generale dell'aviazione civile è presente una situazione di sottodotazione rispetto all'organico del personale dipendente; i posti in organico complessivi previsti sono al 31/12/1997 di n. 1.198 unità (di cui n. 454 dell'amministrazione centrale), mentre le presenze in servizio risultano di n. 1.019 unità (di cui n. 389 dell'Amministrazione centrale).

L'andamento del costo delle retribuzioni medie evidenzia nel triennio 1995/97 un incremento lievemente superiore al tasso di inflazione programmato.

La spesa per i buoni pasto è stata nel 1996 di lire 418,8 milioni (l'1% rispetto alle retribuzioni fisse) e nel 1997 di lire 1,796 miliardi (il 4% rispetto alle retribuzioni base).

Scarsa rilevanza ha avuto nel 1997 l'utilizzazione del lavoro part-time (n.7 dipendenti).

Sono stati attivati n. 13 corsi di formazione per il personale, con la partecipazione di n. 172 dipendenti.

La situazione del personale dipendente dal Comando generale delle Capitanerie di porto presenta un incremento della dotazione di organico nel triennio 1995/97 (n. 9.136 unità al 31/12/95, n. 10.820 al 31/12/96, n. 10.639 al 31/12/97), cui non corrisponde un eguale andamento delle presenze in servizio (rispettivamente n. 8.474, 8.738 e 8.624), con una conseguente sottodotazione rispetto all'organico.

Il costo del personale ha avuto nel triennio considerato incrementi medi superiori a quelli del tasso di inflazione programmato. Un'ampia indagine relativa alle misure di riforma delle pubbliche amministrazioni previste dal decreto legislativo 3/2/1993, n. 29 (e successive modifiche ed integrazioni) è stata svolta dalla Sezione del controllo di questa Corte dei conti e si è conclusa con deliberazione n. 101/97 del 20/5/1997.

L'indagine, che ha avuto uno sviluppo intersettoriale interessando tutte le amministrazioni di vertice dello Stato, ha esaminato gli aspetti organizzativi, di gestione del personale, di analisi dei procedimenti, del rilevamento dei costi e dei rendimenti e dei servizi di controllo interno, con l'adozione di strumenti di monitoraggio e di rilevazioni statistiche, che hanno consentito di acquisire ampi e significativi elementi di valutazione.

Nelle conclusioni della deliberazione adottata, che qui si riassumono brevemente, rinviando per una più precisa analisi alla lettura del testo, si richiamano la lentezza del processo di attuazione delle riforme promosse con il decreto n. 29 del 1993, la carenza di strutture atte alla rilevazione ed alla vigilanza nell'attuazione di tali riforme, la necessità di perseguire contemporaneamente la riforma dell'Amministrazione e la riqualificazione dell'impiego

pubblico, come obiettivi inscindibili, intesi al miglioramento qualitativo dell'attività e dei servizi resi ai cittadini, valutabile anche in termini di risorse impiegate.

Con deliberazione n. 23 del 17/2/1998, inoltre, la Sezione del controllo ha approvato la relazione sulla gestione dei procedimenti disciplinari da parte del Ministero dei trasporti.

Delle molteplici osservazioni e rilievi contenuti nella delibera (al cui testo si fa rinvio per una più approfondita lettura) si richiama l'accertamento della durata di gran parte dei procedimenti disciplinari (l'83%) protratta oltre il termine di legge di giorni 90; il mancato recupero da parte dell'Amministrazione, ad oltre cinque anni dal passaggio in giudicato delle sentenze di condanna dei dipendenti, degli importi di numerose e rilevanti condanne in sede penale; lo sviamento di potere nell'esercizio della funzione disciplinare, con riapertura del relativo procedimento dopo l'intervenuta condanna di dipendenti già cessati dal servizio per dimissioni, al fine di irrogare sanzioni, che non comportassero la non valutabilità ai fini pensionistici del periodo di servizio compreso tra la data di sospensione e quella di conclusione del procedimento disciplinare; l'applicazione discrezionale delle sanzioni in base alle nuove regole dettate dal nuovo contratto collettivo con la irrogazione ad libitum in misura inferiore alla pena edittale.

5. Attività contrattuale.

Proseguendo l'indagine intrapresa nel decorso esercizio è stato avviato il monitoraggio e l'analisi dell'attività contrattuale relativa ai lavori pubblici, forniture e servizi per i quali l'amministrazione ha stipulato gare o concessioni nel corso del 1997, al fine di acquisire dati non solo sui valori assoluti dei contratti stipulati ma anche per accertare il tipo di procedura prescelto ed il rispetto delle norme comunitarie vigenti in materia.

L'analisi di bilancio condotta per categorie evidenzia che nel 1997 l'amministrazione ha contratto impegni totali per acquisto di beni e servizi (cat. IV) per lire 255,949 miliardi, con residui totali per lire 143,562 miliardi (di cui residui da competenza per lire 97,558 miliardi) e pagamenti totali per lire 231,573 miliardi; il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile è stato del 48,60%, mentre il rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa è stato del 60,53%.

Nell'esercizio precedente sia gli stanziamenti definitivi di competenza che gli impegni totali erano stati pressoché invariati (questi ultimi ammontavano a lire 250,338 miliardi) e così pure i pagamenti totali (lire 223,111 miliardi).

La forte contrazione della spesa nel settore è certamente imputabile alle direttive generali di contenimento della spesa pubblica.

L'analisi particolare della indagine ha evidenziato presso la Direzione Generale della motorizzazione civile, per quanto riguarda i lavori pubblici, la gestione di contratti per 87,968 miliardi di lire, con netta prevalenza della stipulazione a trattativa privata (65,5%) mentre il 79,3% dei contratti ha superato il limite della soglia comunitaria; il dato richiederebbe una indagine più approfondita, in quanto da altri dati le deroghe giustificate risultano di consistenza modesta (per lire 3,917 miliardi). Ritardi di esecuzione risultano per un contratto con importo di lire 1,325 miliardi.

Per quanto riguarda le forniture e l'acquisto di prodotti risultano stipulati contratti per lire 28,848 miliardi; risultano stipulati a trattativa privata il 43% dei contratti, mentre i contratti con importo superiore alla soglia comunitaria rappresentano l'85% del totale, con giustificazione delle deroghe per un importo corrispondente al 43% del totale (coincidente, quindi, con le stipulazioni a trattativa privata).

Per quanto riguarda i servizi sono stati stipulati contratti per un importo complessivo di lire 5,160 miliardi, di cui il 43,3% di importo superiore alla soglia comunitaria, mentre la

stipulazione con trattativa privata rappresenta il 71% del totale, dato corrispondente a quello delle deroghe alle procedure concorsuali.

Per i servizi informatici sono stati stipulati contratti per lire 46,498 miliardi.

Per quanto riguarda la Direzione Generale degli AA.GG. e del Personale del settore marittimo sono stati conclusi contratti per l'esecuzione di lavori pubblici per un importo di lire 332,9 milioni, con prevalenza della stipulazione con cottimo fiduciario (51%); non risultano lavori di importo superiore al limite della soglia comunitaria.

Per quanto riguarda i contratti relativi ai servizi l'importo complessivo è stato di lire 214 milioni, con gestione a mezzo di cottimi fiduciari.

I contratti per i servizi informatici ammontano ad un importo complessivo di lire 27 miliardi, quasi tutti superiori per importo al limite della soglia comunitaria e stipulati per il 99% con trattativa privata, ai sensi dell'art. 11 del R.D. 18.11.1923, n. 2.440 (aumento del quinto d'obbligo).

Per gli acquisti di prodotti e forniture l'ammontare totale per gli affidamenti è stato di lire 1,809 miliardi di cui il 50% di importo superiore alla soglia comunitaria, con stipulazione a trattativa privata, giustificata con la presenza di ditte aventi l'esclusiva dell'offerta richiesta.

La Direzione Generale dell'Aviazione Civile non ha restituito debitamente compilati i modelli predisposti per la rilevazione completa dell'attività contrattuale nelle sue varie forme.

Dalla documentazione allegata appare la situazione seguente. Risultano stipulati contratti per lavori pubblici per un importo complessivo di lire 18,757 miliardi, oltre ad un importo di lire 2,308 miliardi relativo a lavori conclusi con cottimo fiduciario.

Da una esposizione analitica sullo stato dei lavori di esecuzione per le infrastrutture aeroportuali si rilevano concessioni di proroghe, ritardi nell'esecuzione dei lavori, lievitazione dei prezzi originari (in particolare per l'aeroporto intercontinentale di Roma-Fiumicino, di Milano-Malpensa, di Venezia e di Napoli-Capodichino).

Per i servizi risultano stipulati contratti con cottimo fiduciario per lire 7,8 miliardi circa per pulizia e manutenzione degli aeroporti nazionali, oltre ad altri contratti per circa lire 330 milioni.

Sono stati stipulati contratti per attrezzature informatiche della sede centrale per circa lire 425 milioni e per servizi inerenti alla protezione rischi nei luoghi di lavoro per lire 930 milioni circa.

Il Comando delle Capitanerie di porto ha comunicato di aver proceduto ad affidamenti per lavori pubblici per un importo complessivo di lire 9,971 miliardi, oltre ad incrementi di spesa per variazione di opere e di progetti per lire 387,9 milioni.

Il totale delle opere eseguite è stato affidato in concessione, da ricomprendersi tra le concessioni di committenza, traslative di funzioni proprie del committente, nel quadro del programma di potenziamento delle Capitanerie di porto e degli altri uffici marittimi periferici (art. 39, c. 2 della legge n. 979 del 1982), su cui si riferirà più ampiamente nella parte specifica della funzione del trasporto marittimo.

Per l'acquisto di prodotti e forniture la Direzione Generale ha proceduto ad affidamenti per un importo totale di lire 7,940 miliardi, di cui solo il 7,2% con procedure derogatorie, variamente giustificate (per uno dei contratti, di importo di lire 3,123 miliardi si verificano notevoli ritardi di esecuzione per proroghe concesse).

Gli affidamenti relativi ai servizi ammontano a lire 4,413 miliardi, gestiti in prevalenza con licitazione privata e trattativa privata (23%); i contratti di importo superiore alla soglia comunitaria rappresentano per importo l'82% del totale, con deroghe nell'applicazione delle relative procedure per un importo pari al 32,3% del totale.

La direzione del demanio marittimo e dei porti, per quanto riguarda i lavori pubblici, ha comunicato di aver proceduto all'affidamento in forma di licitazione privata di un contratto dell'importo di lire 3,942 miliardi relativo a lavori per il porto di Ancona; ha, inoltre, provveduto alla stipula, in forma privata, di un atto di transazione per lire 358,173 milioni, previo parere dell'Avvocatura Generale dello Stato, sempre relativo ad opere per il porto di Ancona, con cessione a favore dell'Amministrazione del progetto esecutivo relativo ai lavori.

Si deve qui fare cenno anche all'indagine intersettoriale sulla gestione dei lavori pubblici, che è stata oggetto di deliberazione della Sezione del controllo di questa Corte (n. 96/97 del 9/4/1997). L'indagine è stata condotta per l'esercizio finanziario 1994 ed ha interessato tutti gli aspetti relativi alle commesse affidate dalle Amministrazioni dello Stato nella materia dei lavori pubblici, sia sotto il profilo gestionale che sotto quello relativo all'applicazione della normativa nazionale e comunitaria; nella valutazione di sintesi sono stati evidenziati i seguenti rilievi.

Si è accertata, innanzitutto, la mancanza di un'applicazione coordinata ed uniforme della normativa e dei principi comunitari per quanto riguarda la concorrenza nel mercato europeo; sussistono anomalie molteplici sotto il profilo della trasparenza della gestione (abuso del ricorso a procedure di urgenza, mancata pubblicità dei criteri di determinazione dei prezzi, frequenti variazioni di progetto dovute ad errori programmatici, finanziamenti corrisposti prima della definizione progettuale degli interventi ...).

Sotto il profilo della economicità sono stati evidenziati l'assenza di parametri di riferimento dei prezzi, il coinvolgimento o la delega al contraente per l'elaborazione dei progetti e delle relative condizioni economiche (fenomeno proprio delle concessioni), il mancato ricorso a tecniche di controllo di gestione e di budget. Sotto il profilo dell'efficacia è stata rilevata una assoluta carenza di programmazione, tale da non permettere il confronto tra obiettivi e risultati; una insufficienza progettuale, che dà luogo ad una serie di ricontrattazioni, attraverso l'adozione di sospensioni, varianti e riserve.

Si richiamano, infine, alcune specifiche deliberazioni della Sezione del controllo, che attengono sia alla materia contrattuale che a quella delle concessioni, per opere pubbliche disposte dal Ministero dei Trasporti.

Con deliberazione n. 25/97 del 9.1.1997 è stato ricusato il visto per i decreti del Ministro dei Trasporti concernenti l'approvazione dell'atto integrativo e l'atto di rettifica, riguardanti la realizzazione di opere civili della tratta Poggio Rusco - Ferrara della ferrovia Ferrara-Suzzara, con relativo aggiornamento di varie riserve apposte dal concessionario. Il Collegio ha ritenuto che l'apposizione di riserve unilaterali sia alla conclusione che all'esecuzione del contratto, in quanto assumono natura giuridica di clausole contrattuali, non sono legittime perché condizionate dall'espressione della volontà di una sola delle parti, in violazione delle specifiche norme che regolano la fattispecie.

Con la deliberazione n. 120/1997 del 17.7.1997 la Sezione ha, poi, ricusato il visto al decreto del Ministero dei Trasporti - Direzione Generale Aviazione civile - con il quale sono stati affidati in concessione beni demaniali siti nell'aeroporto di Firenze nonché la gestione dell'aerostazione passeggeri e merci per la durata di venti anni, per l'espletamento dei principali servizi aeroportuali. Il Collegio ha stabilito che, sulla base delle norme che regolano la materia, non è consentito rilasciare concessioni demaniali parziali e provvisorie, in attesa dell'emanazione dell'apposito regolamento, anche se la fattispecie può ritenersi regolata dalle norme nel frattempo sopravvenute (d.l. 25.3.1997, n. 67, convertito con legge 23.5.1997, n. 135), in quanto queste non consentono il consolidamento o la proroga attraverso lo strumento convenzionale delle gestioni parziali o in regime precario.

6. Analisi della spesa per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità.

6.1 Dati complessivi.

I dati complessivi di spesa, analizzati per massa impegnabile evidenziano, per l'esercizio 1997 stanziamenti definitivi di competenza per lire 7.422,447 miliardi;
una massa impegnabile di lire 9.072,065 miliardi;
impegni totali per lire 6.572,119 miliardi e residui totali di stanziamento per lire 737,530 miliardi.

Il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile è del 72,44%.

I dati complessivi esposti per massa spendibile evidenziano, per l'esercizio 1997, residui iniziali complessivi per lire 5.810,738 miliardi;

una massa spendibile per lire 13.233,185 miliardi;

pagamenti totali per lire 5.895,729 miliardi e residui totali per lire 2.638,294 miliardi (oltre ad economie per lire 4.699,162 miliardi).

Per la comparazione dei dati rispetto all'esercizio precedente si rinvia a quanto esposto nelle considerazioni di sintesi, evidenziando, peraltro, il decremento, nel biennio 1996/'97 del rapporto tra impegni totali e massa impegnabile (da 77,55% al 72,44%), e la flessione del rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile (dal 53% al 44,55%).

6.2 Analisi per funzioni-obiettivo.

I dati dell'esercizio 1997 espongono i risultati per massa impegnabile e per massa spendibile, già illustrati nei loro importi complessivi, ma non comparabili con quelli dell'esercizio precedente, in quanto alcune delle funzioni sono variate, per aggregazione secondo diversi profili, e di conseguenza si è verificata una variazione nell'imputazione dei capitoli di spesa corrispondenti.

La nuova analisi, inoltre, evidenzia in maniera più completa le varie fasi della spesa (impegni, pagamenti e residui per massa impegnabile e massa spendibile), per le funzioni-obiettivo di primo livello e, per l'analisi economica semplificata, si estende alle funzioni di secondo livello.

6.2.1 Indirizzo politico-amministrativo. Si rilevano stanziamenti definitivi di competenza per lire 10,890 miliardi (pressoché invariati rispetto all'esercizio precedente), una massa impegnabile di lire 10,931 miliardi e impegni totali per lire 9,787 miliardi (il rapporto tra impegni e massa impegnabile è del 89,53%. La massa spendibile è di lire 12,302 miliardi ed il rapporto con i pagamenti totali è dell'81,77%; il rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa è del 86,96%.

6.2.2 Programmazione e coordinamento. Per la massa impegnabile si rilevano stanziamenti definitivi di competenza per lire 10,949 miliardi, una massa impegnabile di lire 23,095 miliardi, impegni totali per lire 15,470 miliardi e residui totali di stanziamento per lire 7,416 miliardi (il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile è del 66,99%).

La massa spendibile è di lire 29,747 miliardi, i pagamenti totali ammontano a lire 10,704 miliardi, con un rapporto rispetto alla massa spendibile del 35,98%, mentre il rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa è del 56,25%.

Dall'analisi dei dati di spesa del Centro di responsabilità Programmazione, organizzazione e coordinamento si rileva un incremento negli stanziamenti definitivi di competenza e corrispondentemente degli impegni (+62,86%) e dei pagamenti totali (+13,15%) rispetto all'esercizio 1996, una riduzione dei residui propri (-27,73% rispetto al 1996), mentre i residui di stanziamento sulle spese per i buoni pasto, sono giustificati da richieste tardive di

rimborso da parte della F.S. S.p.A.; tale motivazione è valida anche per l'importo delle somme andate in economia, in gran parte imputabili a rimborsi non effettuati per spese di personale alle F.S., come conseguenza di movimenti di personale distaccato presso la Direzione P.O.C.

6.2.3 Trasporto terrestre. La funzione-obiettivo in esame comprende il trasporto su strada, quello su rotaia (rete nazionale e locale), le metropolitane ed il trasporto rapido di massa.

La massa impegnabile ammonta a lire 4.985,210 miliardi, con impegni totali per lire 3.268,629 miliardi, con un rapporto tra impegni e massa impegnabile del 65,57%; i residui totali di stanziamento sono pari a 376,929 miliardi.

La massa spendibile è pari a lire 6.472,916 miliardi, con pagamenti totali per lire 2.334,712 miliardi, economie per lire 2.991,933 miliardi e residui totali per lire 1.146,272 miliardi, con un rapporto tra pagamenti e massa spendibile del 36,07%.

L'analisi della spesa per interventi diretti evidenzia nell'esercizio 1997 stanziamenti definitivi per lire 1.907,790 miliardi (-13% rispetto al 1996, in cui le due funzioni, trasporto su strada e trasporto su rotaia, erano separate). Nell'ambito degli interventi particolare importanza assume il trasporto su rete ferroviaria locale, che rappresenta il 52,80% del totale; segue il trasporto su strada (47,20%).

Per quanto riguarda gli investimenti, gli stanziamenti ammontano nel 1997 a lire 1.512,021 miliardi (+9,6% rispetto all'esercizio precedente). Fra gli investimenti hanno maggiore rilevanza quelli relativi al trasporto ferroviario locale (51% del totale) e quelli concernenti le metropolitane ed il trasporto rapido di massa (40% del totale).

Per dati più dettagliati, riguardanti anche gli impegni ed i pagamenti si rinvia alle tabelle allegate.

L'analisi condotta per leggi e capitoli di spesa, con riguardo ai principali settori di intervento, e per trasferimenti evidenzia, per quanto riguarda l'autotrasporto di cose in conto terzi, l'applicazione di varie norme di finanziamento: legge n. 404 del 1985 (in relazione a riassegnazione di somme perente); legge n. 240 del 1990 (per il controllo sui legittimi titoli dei beneficiari di contributi); legge n. 68 del 1992 (anche per quanto riguarda il versamento di contributi previdenziali); d.l. 20.2.1996, n. 67, convertito nella legge 4.12.1996, n. 611; d.l. 2.1.1997, n. 1, convertito nella legge 5.3.1997, n. 38 (in merito ai benefici fiscali di tali ultime norme la Commissione Europea ha richiesto precisi chiarimenti per quanto riguarda l'osservanza delle regole comunitarie); l. 23.12.1997, n. 454.

Per il complesso delle provvidenze a favore delle imprese di trasporto nel triennio 1995/97 si sono avute disponibilità per lire 322,412 miliardi, ridotte nel 1997 da lire 57 miliardi a lire 35 milioni, in applicazione della direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 16.1.1998 sul contenimento dei residui di stanziamento; i residui di stanziamento sono stati così portati a lire 20 milioni (cap. 7294).

Per i capitoli 1590 e 7295, per l'attuazione delle disposizioni degli artt. 8 e 10 della legge 23.12.1997, n. 454, risultano stanziati rispettivamente lire 500 milioni e lire 50 miliardi, senza contabilizzazione di pagamenti.

Si deve, infine, segnalare che l'amministrazione ha predisposto il ricorso contro la decisione della Commissione U.E. del 22.10.1996 presentato alla Corte di Giustizia in data 10.3.1997 per il giudizio sulla compatibilità con le regole comunitarie del cosiddetto "bonus fiscale".

Più esteso si presenta il campo degli interventi e dei trasferimenti per quanto riguarda il trasporto ferroviario.

Per quanto riguarda i trasporti locali e le ferrovie non gestite dalla F.S. S.p.A., le ferrovie in gestione commissariale governativa sono state affidate per la ristrutturazione alla Società

Ferrovie dello Stato dalla legge 23.12.1996, n. 662 e con il d.lgs. 19.12.1997, n. 422 sono state per esse delegati alle regioni le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione; entro il termine massimo del 1/1/2000 dovrà essere completato il programma di trasferimento.

Entro lo stesso termine dovranno essere conferite alle Regioni le funzioni relative alle ferrovie in concessione a soggetti diversi dalla F.S. S.p.A.

Per il riassetto delle gestioni è previsto che le nuove imprese debbano porre in essere un contratto di servizio, che regoli funzioni ed oneri, anche a tutela delle esigenze degli utenti.

Per le ferrovie in concessione sono state stanziati nel triennio 1995/97 sovvenzioni per complessive lire 1.250 miliardi oltre a lire 390 miliardi previste per l'esercizio 1998; mentre per sussidi integrativi di esercizio sono stati previsti nel triennio stanziamenti per lire 172,168 miliardi complessivi; oltre a lire 78 miliardi previsti per il 1998 (capp. 1652 e 1654).

Per la copertura degli oneri di ammortamento dei mutui per i disavanzi di esercizio è stata autorizzata l'accensione di mutui fino a tutto il 1993 per un importo di lire 711,734 miliardi, con oneri di ammortamento a carico dello Stato pari a lire 101,092 miliardi annue, per dieci anni, a decorrere dall'esercizio 1995 (v. cap. 1669).

A tutto il 1997 è stato accertato un disavanzo ulteriore da ripianare di circa lire 700 miliardi.

Sul fondo comune per rinnovo impianti fissi e materiale rotabile risultano impegni nel triennio 1995/97 per lire 110,400 miliardi (gli impegni nel 1997 sono stati ridotti al 40% per il blocco previsto dall'art. 8 del d.l. 669/1996, convertito in l. n. 30/1997) (cap. 7206).

Le spese per investimenti hanno visto assegnati per il cap. 7304 fondi a favore delle ferrovie concessionarie e delle gestioni governative, nel triennio 1995/97 per lire 1.361,912 miliardi per ammortamento mutui garantiti dallo Stato.

Per quanto riguarda le ferrovie in gestione governativa è in corso di esecuzione, come già riferito, il programma di ristrutturazione, dopo il passaggio delle gestioni alle F.S. S.p.A. Sul conto intestato in Tesoreria alla predetta Società sono state versate le somme stanziati sui capitoli 1653 e 7206 del bilancio dello Stato per il periodo 1.2.97 - 31.12.97.

Per l'esame dei piani di ristrutturazione la Direzione Generale della motorizzazione civile ha curato l'istruttoria relativa alla vigilanza sulla gestione condotta dalle F.S. S.p.A.

Dal monitoraggio dei bilanci risultano i finanziamenti erogati alle gestioni a tutto l'esercizio 1996 per le leggi n. 297 del 1978, n. 910 del 1986 e con altri fondi;

gli stanziamenti complessivi ammontano a lire 4.359 miliardi.

Il disavanzo di esercizio per il 1997 è previsto in lire 1.149 miliardi e per il 1998 in lire 995,6 miliardi.

Le sovvenzioni del Ministero dei trasporti ammontano a lire 515,8 miliardi per il 1997 e a lire 520,2 miliardi per il 1998; il disavanzo non coperto ammonta per il 1997 a lire 519,2 miliardi e per il 1998 a lire 475,3 miliardi.

I contributi a carico del bilancio dello Stato sono stanziati nei capp. 1653, 1669, 7206, 7304.

Dai dati comunicati dall'amministrazione risulta, inoltre, che il disavanzo delle gestioni al 31.12.1993 ammonta complessivamente a lire 455,082 miliardi, al quale bisogna aggiungere un disavanzo di lire 99,471 miliardi per i servizi imputabili alle regioni, la cui sovvenzione dovrà essere ripartita anche a carico dello Stato in via sussidiaria, se non coperta integralmente dalle regioni.

Per il trasporto pubblico locale è previsto l'intervento dello Stato per la copertura dei disavanzi per gli anni 1987/1993 (cap. 1668).

Gli stanziamenti per il solo triennio 1995/97 ammontano a lire 730 miliardi annui (legge n. 204 del 1995); ulteriori interventi sono previsti sul capitolo 1670 per lire 20 miliardi annui per le regioni a statuto speciale.

Per quanto riguarda gli investimenti la legge n. 30 del 1997 ha previsto stanziamenti annui per lire 12,5 miliardi per agevolare l'acquisto di automezzi nuovi. Sul capitolo 7858 - Tesoro risultano pagamenti in conto residui per lire 139,305 miliardi per interessi sui mutui contratti dai commi per la costruzione di sistemi ferroviari passanti;

sul capitolo 7877 - Tesoro risultano pagamenti in conto competenza e in conto residui per lire 155, 348 miliardi per oneri ammortamento mutui contratti dalle regioni per investimenti per il trasporto pubblico locale.

Il disavanzo complessivo accumulato a tutto il 31.12.1996 è stato stimato in lire 14.124 miliardi, solo in parte coperto da interventi dello Stato (fonte: I trasporti in Italia, 1997).

Per la riforma del trasporto pubblico locale ha dettato norme di attuazione il d.lgs. 19.11.1997, n. 422, che prevede, fra l'altro, l'applicazione della normativa comunitaria ai fini della scelta del gestore del servizio o dei soci privati delle società, che dovranno provvedere alla gestione.

Per i trasporti rapidi di massa, lo Stato concorre al finanziamento previsto dalla legge n. 211 del 1992 e da successive leggi integrative (V. legge finanziaria 1997); sul capitolo 7279 risultano stanziamenti complessivi per lire 9.400 miliardi, con impegni fino al 1997 per lire 54 miliardi; notevoli i residui di stanziamento (lire 448 miliardi al 1997) e i residui di competenza (per l'esercizio 1997 lire 50,6 miliardi).

Per il capitolo 7311 risultano stanziamenti complessivi per lire 3.110 miliardi e residui di stanziamento al 1997 per lire 875 miliardi.

Da un prospetto relativo all'esecuzione dei progetti autorizzati con deliberazioni del CIPE del 20.11.1995 e del 30.1.1997 risulta che è ancora in corso l'esecuzione per numerose opere programmate.

Cospicui residui di competenza risultano per i contributi per l'esecuzione delle Metropolitane di Roma e di Milano (legge n. 1042 del 1969), per lire 11,913 miliardi nell'esercizio 1997, a fronte di stanziamenti nell'ultimo triennio per complessive lire 60,19 miliardi.

Non risultano rilevati e comunicati dati statistici relativi a fenomeni riguardanti la sicurezza ferroviaria, intervenuti nell'esercizio 1997; l'esito delle indagini per gli incidenti sulla rete si prolunga nel tempo mentre non sono stati trasmessi i dati tecnici richiesti riguardanti l'obsolescenza dei mezzi di trasporto.

Per quanto riguarda il controllo di gestione esercitato dall'Ufficio di controllo della Corte dei conti presso il Ministero si segnala che con deliberazione n. 41/97 del 23.10.1996 la Sezione del controllo ha riferito sul controllo successivo sulle gestioni commissariali governative Bologna-Portomaggiore, Circumvesuviana e Sud-est per gli esercizi finanziari 1992/1995, nonché sui rendiconti della ferrovia Sud-est per il 1992 e il 1993.

Nelle considerazioni conclusive di detta relazione si è rilevata la mancanza della determinazione di criteri per la gestione secondo principi di imprenditorialità ed efficienza; la mancata determinazione delle tariffe annuali per il trasporto delle persone; la carenza di attuazione del piano di trasferimento delle gestioni a Società per azioni a prevalente capitale pubblico, secondo le previsioni della legge n. 385 del 1990; la mancata adozione del decreto interministeriale per la copertura dei disavanzi di esercizio secondo criteri di revisione parametrica, ai sensi della legge 8.6.1978, n. 297.

6.2.4 Trasporto aereo. La funzione-obiettivo del trasporto aereo (cui corrisponde la gestione del centro di responsabilità dell'Aviazione Civile), ha registrato per l'esercizio 1997 stanziamenti definitivi di competenza per lire 240,221 miliardi (+10,5% rispetto all'esercizio precedente), una massa impegnabile di lire 437,410 miliardi, impegni totali per lire 251,381 miliardi ed un rapporto tra impegni totali e massa impegnabile del 57,47%, con residui totali di stanziamento per lire 150,564 miliardi ed economie per lire 35,465 miliardi. La massa spendibile è stata di lire 1.296,216 miliardi, i pagamenti totali di lire 291,514 miliardi e il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile del 22,49%.

Gli stanziamenti definitivi per interventi diretti sono stati di lire 115,148 miliardi, notevolmente superiori rispetto all'esercizio precedente (nel 1996 vi sono stati interventi per 1 miliardo), dovuti quasi interamente ad opere ed infrastrutture aeroportuali.

Le spese per investimenti hanno registrato stanziamenti definitivi per lire 37,674 miliardi (-71,4% rispetto all'esercizio precedente) con una notevole flessione dell'impegno nel settore aeroportuale, compensato peraltro dagli interventi diretti.

La Direzione Generale dell'Aviazione Civile ha fornito i seguenti dati di spesa relativi ad interventi nel settore aeroportuale.

Il finanziamento globale per i programmi relativi agli aeroporti intercontinentali di Roma e di Milano (cap. 7509), secondo le previsioni delle varie leggi di intervento, ammonta a lire 2.255 miliardi, di cui 936 per quello di Milano (41,50%) e 1319 per quello di Roma (58,50%).

Gli impegni complessivi (dal 1986 al 1997) ammontano a lire 1.810,380 miliardi, di cui 725,002 per Milano e 1.025,378 per Roma (oltre lire 60 miliardi per spese progettuali generali comuni).

Per l'aeroporto di Venezia, sulla base delle varie leggi di finanziamento vi sono stati stanziamenti per lire 22,361 miliardi dal 1993 al 1997 e corrispondenti impegni di pari importo (cap. 7513).

Per l'Aeroporto di Pisa vi sono stati stanziamenti dal 1984 al 1997 per lire 20,776 miliardi (fondi FIO) e impegni di pari importo.

Per l'Aeroporto di Bologna vi sono stati stanziamenti per lire 27,383 miliardi (fondi FIO) dal 1988 al 1996 ed impegni per un importo corrispondente.

L'Ufficio di controllo della Corte dei conti presso il Ministero ha segnalato che sono stati approvati i provvedimenti riguardanti l'autorizzazione alla gestione provvisoria degli aeroporti (Pisa-Firenze-Pescara-Ancona) per le Società che, scaduto il termine della precedente convenzione, ne avevano fatto richiesta, in applicazione dei criteri stabiliti con le delibere della Sezione del controllo n. 120/1997 e n. 138/1997 sull'interpretazione delle nuove norme previste dall'art. 17 della legge 25.5.1997, n. 135.

Nell'ambito del programma di controllo successivo sulla gestione del bilancio la Sezione del controllo, nell'adunanza del 31.3.1998, ha deliberato sul referto predisposto dall'Ufficio di controllo sull'esito delle indagini concernenti le opere e i lavori eseguiti nel settore aeroportuale - aeroporti di Ronchi dei legionari - Gorizia e di Pisa - S. Giusto; le indagini hanno evidenziato una carenza progettuale dei lavori, comprovata dai vari atti aggiuntivi alla convenzione originaria, che, a seguito di perizia di variante, hanno determinato una lunga proroga dei tempi di esecuzione ed una lievitazione dei relativi costi.

Sono in corso di esecuzione altre indagini sull'esecuzione dei lavori disposti per l'aeroporto di Roma-Fiumicino (legge n. 449 del 1985) e sulle gestioni dei concessionari aeroportuali, per il regime convenzionale ed i proventi della gestione.

Deve essere segnalata la deliberazione della Sezione del controllo n. 26/97, adottata nell'adunanza del 16.1.1997, con la quale è stato ricusato il visto al decreto del 30.4.1996 della Direzione Generale dell'Aviazione Civile.

Con tale decreto si accertavano residui passivi sul capitolo 2079 del Ministero per l'esercizio 1995, con illegittimità derivata dalla violazione delle norme che prevedono il controllo di legittimità della Corte dei conti sulle obbligazioni contrattuali di servizi, che superino il limite previsto dalla norme comunitarie; la illegittimità degli atti di impegno è stata ritenuta conseguenzialmente estesa ai decreti di accertamento dei residui.

Per quanto riguarda la riforma del settore dell'Aviazione Civile si richiama la segnalazione, in data 31.5.1997, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato espressa sullo schema del d.lgs. presentato alle Camere, in relazione alla necessità che il controllo sul rispetto del divieto di intese e posizioni dominanti a tutela della concorrenza fra le imprese fosse affidato ad organismi indipendenti, per un'efficace ed imparziale applicazione delle norme sulla concorrenza.

Con il regolamento ministeriale del 12.11.1997 è stata disciplinata la costituzione di società di capitali per la gestione dei servizi aeroportuali; a tali società, sottoposte alla vigilanza del Ministro dei Trasporti, possono partecipare soggetti pubblici e privati. Si segnala, peraltro, il notevole ritardo con il quale si è provveduto a completare la disciplina del settore, già prevista dall'art. 10, c. 13, della legge 24/12/1993, n. 537.

6.2.5 Trasporto per vie d'acqua. La funzione-obiettivo in esame considera la gestione relativa a diversi centri di responsabilità, che esercitano attività in materia (Direzioni Generali del naviglio, della navigazione e del traffico marittimo, del demanio marittimo e dei porti, delle capitanerie di porto, della motorizzazione civile, del lavoro marittimo e portuale, e dell'ispettorato tecnico).

Gli stanziamenti definitivi di competenza per tale settore ammontano, per l'esercizio 1997, a lire 2.653,660 miliardi (+2,8% rispetto all'esercizio precedente).

La massa impegnabile ha una consistenza di lire 2.736,968 miliardi e gli impegni totali ammontano a lire 2.409,139 miliardi, con un rapporto tra impegni totali e massa impegnabile dell'88,02%; i residui totali di stanziamento sono di lire 87,022 miliardi, con economie per lire 240,807 miliardi.

La massa spendibile registra un importo di lire 4.355,272 miliardi, i pagamenti totali ammontano a lire 2.695,185 miliardi, con un rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile del 61,88%. I residui totali sono di lire 535,163 miliardi e le economie di lire 1.124,924 miliardi.

La Direzione Generale del naviglio ha trasmesso i dati relativi alle spese in conto capitale per la gestione dei fondi assegnati per trasferimenti alle imprese per costruzioni navali, credito navale, infrastrutture dei cantieri, ricerca scientifica, copertura degli oneri sociali per la Fincantieri S.p.A. La disponibilità complessiva per il 1997 (competenza più residui) è stata di circa 800 miliardi di lire (i dati sono stati integrati con quelli relativi al cap. 7701, desunti dai tabulati CED-R.G.S.).

Gli impegni assunti sono stati di circa 542 miliardi di lire, i residui di stanziamento di circa lire 100 miliardi, le economie di stanziamento sono state di lire 12 miliardi, i residui propri di lire 200 miliardi circa.

Mancano i dati relativi alle economie per il capitolo 7701; è stato corretto il dato relativo ai residui di competenza del cap. 7703 in quanto palesemente errato.

Sulla consistenza dei residui di stanziamento sarà riferito in apposito paragrafo, analizzando le direttive emanate al riguardo dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

La Direzione Generale ha segnalato gli inconvenienti derivati dalle consistenti riduzioni degli stanziamenti di cassa per contributi ai cantieri navali e per l'armamento; tale situazione, peraltro, che comportava il fermo delle concessioni di contributi per impegni già assunti dalle imprese, è stata superata con il ricorso al prelevamento straordinario autorizzato dal Ministero del Tesoro e con la parziale deroga al blocco degli impegni di spesa, autorizzata dalla Presidenza del Consiglio.

E' stata, altresì, segnalata la situazione di incertezza relativa alla stipulazione dei mutui per i limiti di impegno quindicennali previsti dalla legge n. 261 del 1997, in attesa della definizione delle relative condizioni finanziarie con il sistema bancario.

La Direzione Generale della navigazione e del traffico marittimo ha trasmesso i dati contabili relativi alla gestione del 1997 dei fondi stanziati per sovvenzioni alle società assuntrici di servizi marittimi per ripianamento degli oneri di ristrutturazione e contributi di avviamento, contributi per i servizi merci di linea, contributi assicurativi per il prepensionamento e per gli sgravi contributivi per le imprese di navigazione del Mezzogiorno, contributi alle imprese armatoriali per oneri di costruzione e riparazione navale e per l'acquisto di navi di bandiera estera. Lo stanziamento complessivo (competenza più residui) ammonta a lire 588 miliardi, di cui 434 miliardi erogati nel 1997; si registrano residui per lire 87 miliardi, economie per 67 miliardi (capitoli 3651, 3653, 3654, 3656, 3658, 7706, 7951);

I residui di stanziamento ammontano a lire 40 miliardi.

L'onere pluriennale dei limiti di impegno per il capitolo 7706 (anni 1993/2005) ammonta a complessive lire 463,50 miliardi.

Per il capitolo 7951 il limite di impegno (periodo 1989/2003) ammonta a lire 336,4 miliardi; occorre, peraltro, segnalare che sono andate in economia lire 332 miliardi per rinuncia ai contributi da parte di alcune società.

Si segnala, infine, per quanto riguarda l'osservanza delle norme comunitarie, che la procedura di infrazione avviata dalla Commissione Europea per le disposizioni dell'art. 224 del codice della navigazione sul cabotaggio ha portato a modifiche introdotte con la legge 27.2.1998, n. 30, (di conversione del d.l. 30.12.1997, n. 457), nel senso auspicato dalle Autorità comunitarie.

La Direzione del demanio marittimo e dei porti ha trasmesso i dati relativi ai lavori per l'esecuzione del Catasto del Demanio marittimo, che hanno comportato, nel 1997, il pagamento dei saldi finali relativi al contratto con il Consorzio CO.GI. per lire 21,954 miliardi. Ulteriori stanziamenti per il completamento del sistema informatizzato del demanio marittimo sono stati previsti dall'art. 9 bis della legge n. 30 del 1998.

Sul corrispondente capitolo (n. 3924) non risultano residui di stanziamento, mentre risultano residui di competenza per lire 943 milioni.

Prosegue l'impegno per il completamento del programma.

Per la gestione dei fondi occorrenti per gli oneri delle rate di ammortamento dei mutui erogati alle organizzazioni portuali, per la copertura dei disavanzi dell'esercizio 1993 e per il trattamento di fine rapporto (cap. 3958) lo stanziamento di lire 91 miliardi è stato interamente erogato.

Per il capitolo 8092 si è provveduto all'assegnazione a favore dell'Autorità portuale di Venezia dello stanziamento di lire 3,500 miliardi, per lavori portuali.

Per il porto di Ancona (capitolo 8051) risultano stanziamenti di lire 30 miliardi negli anni 1996/97, con residui di competenza nel 1997 di lire 4,331 miliardi e residui di stanziamento per lire 15,309 miliardi; i pagamenti sono ammontati a lire 359,483 milioni.

La materia dell'organizzazione portuale è stata oggetto di un approfondito esame da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (v. Provvedimento n. 5415 del