

La politica pubblica di settore in Italia se sul piano programmatico si va adeguando in misura progressiva alle esigenze dell'economia nazionale ed europea, denuncia sul piano operativo ritardi ed inadeguatezze dovuti a fattori molteplici: ritardi nella progettazione ed esecuzione degli interventi, piani di finanziamento a medio e lungo termine di portata superiore a quella oggettivamente consentita dai vincoli della politica di riequilibrio del bilancio, costi comparati elevati di gestione dei servizi, insufficienza dei ricavi di gestione per la copertura dei costi.

L'esigenza di ridimensionare i residui di stanziamento derivanti da programmi di investimento a lungo termine, dovuta alla necessità di contenere il fabbisogno, discende da scelte generali di una politica di bilancio tesa al recupero dell'equilibrio economico-finanziario ma anche da disfunzioni operative nella progettazione ed esecuzione dei piani di settore. Tali disfunzioni derivano da ritardi riscontrati nell'attuazione di talune norme di intervento (trasporti rapidi di massa, sistema di traffico ad alta velocità, infrastrutture aeroportuali, dotazioni di servizi informatici, interventi per le aree depresse, piano quinquennale per gli interporti) come viene illustrato in prosiegua di relazione.

La necessità di un adeguamento delle direttive programmatiche ministeriali, (di cui si riferisce nella parte specifica) costituisce un importante e necessario fattore correttivo per una gestione più efficiente.

La previsione del decentramento delle funzioni nel settore comporterà l'esigenza di verificare, in sede di consuntivo nazionale e regionale, che lo sviluppo delle politiche pubbliche sia adeguato al raggiungimento degli obiettivi programmati.

La riforma del Ministero dei trasporti e della navigazione, ormai avviata verso il completamento, implicherà il trasferimento dal bilancio dello Stato a quello degli enti decentrati di risorse stimabili intorno al 40% di quelle ora gestite dall'amministrazione centrale.

Quest'ultima dovrà riqualificare e potenziare le sue attuali funzioni per far fronte alle esigenze di una politica di programmazione concordata e di vigilanza, adeguata al nuovo scenario del quadro di sviluppo integrato a livello europeo.

Paradigmatico è, al riguardo, il nuovo sistema di gestione, che si profila per le F.S. S.p.A. sulla base delle nuove direttive per il risanamento delle Ferrovie dello Stato.

La politica comunitaria di liberalizzazione della gestione di servizi dei trasporti richiede misure di attuazione nell'ordinamento interno più aderenti ai principi che la ispirano, anche attraverso una politica coerente con le norme in materia di aiuti, nell'ambito della disciplina per la tutela della concorrenza e del mercato, per quanto attiene ai trasporti considerati come servizio di interesse economico generale.

L'inosservanza di tali regole è stata più volte sanzionata dalle autorità comunitarie (aiuti all'autotrasporto² e sovvenzioni alle compagnie e ai gruppi portuali³).

Significative e chiarificatrici sono al riguardo le decisioni ed i pareri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Il consolidamento dell'operatività del controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche costituisce uno dei punti qualificanti del nuovo sviluppo della politica di settore; questo orientamento deve essere supportato da specifiche professionalità tecniche e da strutture organizzative, che lo rendano idoneo per lo svolgimento delle previste funzioni collaborative nei confronti degli organi amministrativi e delle autorità politiche.

I nuovi enti, che dovranno operare a livello decentrato nella gestione del settore, affronteranno gravi situazioni di squilibrio economico-finanziario nelle aziende trasferite alla loro competenza; l'esigenza di un risanamento di tali aziende richiederà impegni finanziari e gestionali di ampia portata, tenendo presente anche la rilevanza sociale che l'attività delle imprese di trasporto assume per l'intera collettività del Paese.

² V. procedura avviata dalla Commissione CE ai sensi dell'art. 13, par. 2 del trattato CE con decisione C/21/98, nonché la recente decisione della Corte di giustizia europea di condanna in data 29.1.1998, a seguito della decisione della Commissione 9.6.1993, 93/496/CEE.

³ V. *infra* nella parte dedicata ai centri di responsabilità, lavoro marittimo e portuale.

Non meno impegnative saranno per le finanze pubbliche le risorse necessarie per far fronte alla ristrutturazione e al risanamento dell'impresa Ferrovie dello Stato S.p.A.

Per ulteriori considerazioni sulle grandezze macroeconomiche delle voci di bilancio del Ministero e per l'analisi dei settori particolari di spesa si rinvia alle indicazioni ed osservazioni formulate nel testo della relazione, che si basa su dati di spesa elaborati secondo la nuova classificazione di bilancio COFOG (per funzioni obiettivo) e per singoli centri di responsabilità.

1. Programmazione della gestione ed adozione di indicatori

L'esame delle direttive programmatiche per il raggiungimento degli obiettivi della gestione conferma le osservazioni già formulate negli esercizi precedenti.

Alla dettagliata descrizione di elementi desunti dalla normativa da applicare e delle competenze funzionali delle strutture amministrative non si ricollega una valida elaborazione di schemi idonei a valutare con rigore metodologico i risultati della gestione ricollegando sistematicamente le indicazioni programmatiche del DPEF con la nota preliminare di bilancio e le conseguenti direttive ministeriali.

Tale carenza è dovuta anche alla mancata definizione di parametri indicatori dei risultati dell'azione amministrativa.

Non mancano tentativi di elaborazione di schemi per il monitoraggio dell'attività degli uffici, dei tempi e dell'efficacia delle attività gestionali (si veda,

al riguardo, quanto viene riferito in merito all'attività segnalata dal Servizio di controllo interno), ma si tratta per ora di sistemi di valutazione in corso di svolgimento, sui quali non è dato di esprimere, pertanto, attendibili valutazioni.

L'esame delle linee generali dei programmi relativi all'esercizio 1999 si rivela più accurato rispetto a quello dell'esercizio precedente, pur non superando compiutamente i limiti segnalati per l'esercizio 1998; con riserva di esame per quanto riguarda i programmi relativi ai vari centri di responsabilità.

L'analisi dei dati forniti dai singoli centri di responsabilità suggerisce notazioni particolari.

La Direzione generale della motorizzazione civile ha trasmesso tutti i dati relativi ai programmi per la gestione 1998. Tale documentazione, peraltro, espone il quadro delle risorse umane, finanziarie e strumentali, senza un necessario coordinamento di tali elementi in senso finalistico nè risultano collegati reciprocamente indicatori di risultato e conseguenti valutazioni di efficacia.

Particolarmente accurata si presenta la relazione sulla gestione della Direzione generale del Naviglio.

In essa vengono indicate, oltre alla descrizione delle competenze istituzionali, anche le quantità di prodotto realizzato (concernente costi, operazioni e certificazioni).

Viene altresì fornito un quadro esaustivo dell'impatto sui settori economici dell'attività di gestione ad essi ricollegabile (consistenza e variazione della flotta

dell'industria armatoriale, istanze, autorizzazioni ed iscrizioni di navi nel registro internazionale; rapporti sulle strutture e sui carichi di lavoro nelle imprese navalmeccaniche, con gli indici di andamento della produzione di navi).

Appare da tali elementi un impegno notevole di adeguamento e di ricerca di parametri adeguati a fornire elementi di giudizio non semplicemente descrittivi, anche se per quanto riguarda la gestione amministrativa risultano ancora carenti ulteriori elementi necessari per l'elaborazione di indicatori validi (ad esempio, dati sui tempi di unità di lavoro - prodotto).

Con il DPR 30.12.1998 è stato emanato lo schema di riferimento per la elaborazione della carta dei servizi pubblici del settore trasporti (carta della mobilità), predisposto dal Dipartimento della Funzione pubblica d'intesa con il Ministero dei trasporti e con la collaborazione dei soggetti fornitori dei servizi pubblici di trasporto.

Attraverso le disposizioni inserite nello schema generale, che fanno riferimento ai principi sull'erogazione dei servizi pubblici adottati con la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27.1.1994, viene rafforzata la garanzia della libertà di circolazione dei cittadini prevista dalle norme costituzionali e dal Trattato di Maastricht⁴.

⁴ Ha ~~fermo~~^{formato} oggetto di osservazioni da parte dell'ufficio di controllo la costituzione di un gruppo di lavoro, che assume compiti già di competenza del Comitato permanente per l'attuazione della Carta dei servizi, dando luogo ad una figura non prevista dal regolamento sull'organizzazione del Ministero.

All'adozione delle carte dei servizi sono tenute le imprese di trasporto, i gestori delle relative infrastrutture ed i soggetti erogatori di servizi connessi, allo scopo del miglioramento della qualità di servizi offerti e del rapporto tra utente e fornitore dei servizi.

E' stato altresì trasmesso il piano di ristrutturazione delle Aziende in gestione commissariale governativa, redatto dalla Società Ferrovie dello Stato, cui è stato affidato tale compito di ristrutturazione in previsione del trasferimento della gestione alle regioni.

Il piano è stato approvato dal Ministro dei trasporti con il DM del 6.6.1997; esso prevede provvedimenti per i pensionamenti, adozione di procedure aziendalistiche semplificate, rimodulazione degli investimenti, modifiche all'organizzazione del lavoro, revisione della politica tariffaria, di marketing e di vendita, alienazione e diversa utilizzazione degli immobili, riduzione del disavanzo. Sulle prospettive di adeguatezza del piano e sulle difficoltà di attuazione si riferisce nella parte specifica della relazione.

Particolare rilevanza assume per l'aspetto organizzativo generale del settore dei trasporti l'elaborazione aggiornata del nuovo piano generale dei trasporti, per la cui attuazione sono stati effettuati stanziamenti con l'art. 11 del D.L. n. 457/1997, convertito con L. n. 30/1998; tale disposizione prevede la facoltà di affidare all'uopo incarichi di studio e di consulenza per la valutazione di progetti

infrastrutturali, con l'utilizzazione anche di risorse reperite in sede comunitaria e presso il settore privato.

La competenza per l'aggiornamento del nuovo Piano Generale dei trasporti è ora attribuita al Servizio pianificazione e programmazione, che ha curato l'avvio dei lavori preparatori, promuovendo una serie di incontri e dibattiti con le categorie interessate ed elaborando un documento programmatico, che contiene le linee-guida per l'avvio di una fase di discussione ed approfondimenti con la collaborazione tra organi politici, associazioni di categoria, parti sociali ed operatori economici. Il nuovo documento dovrà, quindi, essere presentato al CIPE, che provvederà alla redazione ed emanazione del Piano Generale definitivo.

2. Analisi della gestione

2.1 Analisi dei risultati complessivi di bilancio

L'analisi dei risultati finali della gestione 1998, comparata con quelli dell'esercizio precedente, anche con riferimento alle categorie economiche, evidenzia i seguenti dati.

Gli stanziamenti definitivi di competenza per l'esercizio 1998 ammontano a lire 8.909,6 miliardi (+20,03% rispetto all'esercizio precedente), mentre gli impegni effettivi di competenza ammontano a lire 6.979,4 miliardi (+36,38%).

La massa impegnabile per l'esercizio 1998 (competenza più residui) registra un importo pari a lire 9.647,1 miliardi (+6,33% rispetto all'esercizio precedente) mentre i residui totali di stanziamento ammontano a lire 1.008,9 miliardi (+36,80%).

Nel 1998 si registrano economie per lire 1.102,2 miliardi (-57,45% rispetto all'esercizio precedente).

I dati relativi alla massa spendibile (competenza più residui) evidenziano nel 1998 un ammontare globale di lire 11.547,9 miliardi (-12,73%) mentre le autorizzazioni di cassa ammontano a lire 9.201 miliardi (+30,8%).

I pagamenti totali ammontano a lire 7.139,9 miliardi (nel 1997 erano pari a lire 5.895,7 miliardi; +21%).

I residui totali ammontano a lire 3.216,5 miliardi (+21,9%).

Il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile è nel 1998 del 61,83%, superiore a quello del 1997 (44,55%); il rapporto tra impegni e massa impegnabile è nel 1998 del 78,12% superiore a quello del 1997 (72,44%).

Un esame comparato dei dati esposti, per grandi comparti (con riserva di esame più approfondito nelle singole parti della relazione) evidenzia che l'incremento maggiore per gli stanziamenti di competenza si è verificato per le spese in conto capitale e, segnatamente, per gli investimenti diretti e per i trasferimenti; meno accentuato è l'incremento per la parte corrente.

Non sono state, peraltro, realizzate quelle economie di spesa raccomandate dalle direttive contenute nell'art. 43, comma 5, della legge 27.12.1997, n. 449, che prevedeva un obiettivo di riduzione del 2% delle spese non obbligatorie della parte corrente; ciò costituisce un non favorevole indice di rigidità pronunciata delle spese di funzionamento.

Notevole è la diminuzione delle economie nel 1998 rispetto all'anno precedente; occorre, peraltro, evidenziare che la parte più cospicua delle economie si riferisce nel 1998 alle spese in conto capitale, mentre per la parte corrente risultano maggiori spese.

Su tale fenomeno incidono anche i ritardi di esecuzione dei programmi di spesa, come si evidenzierà in seguito.

L'incremento dei residui totali di stanziamento è conseguenza anch'esso dei ritardi dei programmi di spesa.

Si registra un miglioramento sia del rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile sia del rapporto tra impegni e massa impegnabile.

2.2 I residui passivi

I residui propri di competenza passano da lire 963,234 miliardi dell'esercizio 1997 a lire 1.256,1 miliardi nel 1998.

Essi rappresentavano il 12,9% degli stanziamenti definitivi di competenza del bilancio 1997 mentre per quello 1998 rappresentano il 14,9%, con un

incremento che denota una maggiore difficoltà di erogazione delle somme impegnate.

L'incremento maggiore dei residui si registra nella cat. XII (trasferimenti in conto capitale) e, pertanto, deve essere ricollegato anche ai maggiori stanziamenti effettuati per tale categoria di spesa (importo di lire 4.038 miliardi nel 1998 a fronte di 3.232 miliardi nel 1997).

I residui di stanziamento, a seguito delle direttive governative sul contenimento del fabbisogno⁵, vengono ridotti per l'esercizio 1998 da lire 1.009,1 miliardi (comprensivi di residui degli esercizi pregressi di lire 219,3 miliardi) a lire 706,4 miliardi, con una percentuale di conservazione del 70%, a fronte di una complessiva richiesta da parte dell'Amministrazione di conservazione di residui per 970,2 miliardi di lire.

I residui totali di stanziamento ammontano a lire 1.008,9 miliardi (+36,8% rispetto all'esercizio precedente).

Nell'esposizione dei dati sui residui delle spese per interventi ed investimenti sono stati considerati i dati sui residui di stanziamento senza le riduzioni operate con i tagli disposti con le misure di contenimento del fabbisogno; ciò in quanto il dato così ricavato appare più significativo per quanto riguarda il processo di smaltimento dei residui. D'altra parte dalle tabelle allegate

⁵ V. Direttiva di cui al DPCM del 16.1. 1998, e direttiva del 29.2.1999 confermata dalla circolare Min. Tesoro n. 4 del 14.1.1999.

(fonte: Ragioneria centrale presso il Ministero dei trasporti) si rileva anche il dato dei tagli apportati alle singole voci di spesa.

Si segnala, infine, che un'indagine ai sensi dell'art. 3 della legge 14.1.1994, n. 20 è stata proposta dall'ufficio di controllo presso il Ministero per appurare i motivi della mancata utilizzazione degli stanziamenti, ammontanti a circa 15 miliardi di lire, sul cap. 7514 (esercizi 1995/1998) per interventi finalizzati al disinquinamento acustico nelle aree aeroportuali, in ragione del preminente interesse pubblico nel settore.

2.3 Analisi della spesa secondo la classificazione COFOG e per funzioni-obiettivo

Si espongono qui di seguito i dati più significativi esaminati secondo la classificazione COFOG e per funzioni-obiettivo, analizzati secondo la classificazione economica semplificata (per funzionamento, interventi ed investimenti).

I dati della massa impegnabile, riferiti alla classificazione COFOG (funzioni-obiettivo di 1° livello) evidenziano la prevalenza per gli stanziamenti definitivi di competenza della funzione affari economici (lire 7.401,2 miliardi, pari all'83,43% del totale); seguono la funzione ordine pubblico e sicurezza (2,03% del totale), servizi generali delle pubbliche amministrazioni (1,08%) e protezione sociale (0,71%).

Gli impegni totali sulla massa impegnabile registrano il maggiore importo per la funzione affari economici (lire 6.669,8 miliardi, pari all'89,05% del totale); il rapporto più elevato tra impegni totali e massa impegnabile si evidenzia per la funzione protezione sociale (93,12%) seguita dalla funzione servizi generali delle p.a. (88,67%).

I residui totali di stanziamento sono più elevati per la funzione affari economici (lire 219,3 miliardi, pari al 100% del totale).

L'analisi dei dati della massa spendibile evidenzia la maggiore consistenza per la funzione affari economici (9.897,6 miliardi, pari all'85,99% del totale), seguita dalla funzione ordine pubblico e sicurezza (1,92% del totale) e dalla funzione protezione sociale (1,11%).

Il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile è più elevato per la funzione difesa (74,97%), mentre quello meno elevato si registra per la funzione protezione sociale (41,69%); l'importo maggiore dei residui totali si verifica per la funzione affari economici (83,13%)

L'analisi secondo la classificazione economica semplificata evidenzia un'incidenza delle spese di funzionamento del 14,4% sul complesso delle spese, (di cui il 10,5% per il personale), mentre le spese per interventi rappresentano il 29,8% e quello per investimenti il 55,6% del totale.

Le spese per investimenti assumono il valore maggiore per la funzione affari economici (lire 3.946,1 miliardi, pari all'86% del totale delle spese per

investimenti), e così quelle per interventi (94,3% del totale) e per funzionamento (75,3%).

In allegato è pubblicata la tabella con i dati delle funzioni obiettivo di 2° e 3° livello per stanziamenti definitivi dei dati relativi ai macroaggregati (funzionamento, interventi ed investimenti).

2.4 Analisi per centri di responsabilità ed unità previsionale di voto.

Si segnalano i dati più significativi relativi agli stanziamenti di competenza dell'esercizio 1998, comparati con quelli dell'esercizio precedente, per macroaggregati (interventi ed investimenti) della classificazione economica semplificata; altri dati sono desumibili dalle tabelle allegate.

2.4.1 Motorizzazione civile e trasporti in concessione

Interventi

Notevoli sono gli stanziamenti assegnati per sovvenzioni alle aziende ferroviarie in gestione diretta ed in concessione, che raggiungono un importo di lire 1.038 miliardi, senza apprezzabili variazioni rispetto all'esercizio precedente.

Per i trasporti pubblici locali (regionali e degli enti locali) si registrano interventi per complessive lire 1.298 miliardi, di cui 830 miliardi per copertura di disavanzi di esercizio (+6,5% rispetto all'esercizio precedente), interamente erogate.

Nel bilancio del ministero del Tesoro figurano, inoltre, stanziamenti di competenza nel 1998 per lire 810,742 miliardi (+64% rispetto all'esercizio precedente) ed autorizzazioni di cassa per lire 845,998 miliardi (+67% rispetto al 1997).

Il disavanzo per le ferrovie in gestione governativa per il periodo 1994/1997 registra un importo di lire 1.091,496 miliardi; si presenta, quindi, per questo settore un non favorevole andamento della gestione, nonostante gli sforzi compiuti per il risanamento con l'avvio del piano di ristrutturazione previsto dalla legge n. 662 del 1996 (che ha affidato, a tal fine, la gestione alle F.S. S.p.A.), che ha portato ad una riduzione delle spese di esercizio nel 1997 pari a lire 109 miliardi ed al miglioramento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi (dal 21,4% nel 1996 al 24,3% nel 1997)⁶.

Per le ferrovie in concessione per il periodo 1994/1999 si stimano disavanzi complessivi per lire 988,219 miliardi (a fronte di sovvenzioni per lire 381,651 miliardi); particolarmente impegnativi, quindi, si prospettano gli interventi di risanamento delle regioni, che devono subentrare dal 1.1.2000 nella gestione delle aziende.

⁶ Sul predisposto regolamento ministeriale per l'alienazione o diversa utilizzazione delle opere ferroviarie e dei beni immobili (previste dall'art. 2, comma 3, della legge n. 662 del 1996, ai fini della razionalizzazione della gestione), ha mosso puntuali osservazioni l'ufficio di controllo presso il Ministero al D.I. del 29.9.1998, concernenti, fra l'altro, la necessità di evitare inammissibili forme di gestioni fuori bilancio, sottratte al controllo della Corte dei conti ed alla informazione del Parlamento.

Le tabelle allegate indicano i disavanzi delle singole gestioni, l'importo dei mutui concessi e l'importo delle rate annuali di ammortamento, ai sensi della legge n. 204 del 1995 (copertura disavanzi di esercizio al 31.12.1993) e della legge n. 194 del 1998 (copertura ulteriori disavanzi); l'importo complessivo dei disavanzi al 31.12.1997 ammonta a lire 2.875,901 miliardi.

Interventi per lire 114 miliardi si registrano, infine, per l'assegnazione di sovvenzioni al comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori, ai fini della riforma del settore della sicurezza della circolazione, che risultano impegnate ma non pagate nell'anno di riferimento.

Investimenti

Per le ferrovie in gestione commissariale ed in concessione si registrano stanziamenti di competenza per lire 717,421 miliardi (-7,8% rispetto al 1997), con impegni per lire 613,3 miliardi e pagamenti per lire 512,6 miliardi.

Per i trasporti rapidi di massa gli stanziamenti ammontano a lire 826,288 miliardi (pressochè invariati rispetto al 1997), con residui di stanziamento complessivi per lire 154,709 miliardi (gli impegni di competenza sono pari a lire 84,4 miliardi ed i pagamenti a lire 62,7 miliardi).

Per l'edilizia di servizio gli stanziamenti ammontano a lire 56.071 miliardi (invariati rispetto al 1997), con residui di stanziamento per lire 51,4 miliardi (gli impegni ammontano a lire 20,2 miliardi ed i pagamenti a lire 9,2 miliardi).