

Il settore dell'autotrasporto registra stanziamenti per lire 100,20 miliardi, per programmi interamente rifinanziati (l'importo è interamente impegnato, mentre i pagamenti ammontano a lire 20 milioni)⁷. Per i trasporti pubblici locali gli stanziamenti ammontano a lire 179,500 miliardi, in forte incremento rispetto all'anno precedente, con residui di stanziamento per lire 14,9 miliardi; gli impegni di competenza sono pari a lire 166 miliardi mentre non risultano effettuati pagamenti. Nuovi contributi sono stati stanziati per la sostituzione dei mezzi di trasporto pubblico e l'acquisto di nuovi autobus (lire 12,5 miliardi, non impegnati). Ritardi si registrano nell'esecuzione dei programmi per i trasporti rapidi di massa e per l'edilizia di servizio. Notevoli residui di stanziamento si registrano anche per le ferrovie in gestione governativa ed in concessione (lire 101,972 miliardi), per i trasporti pubblici locali (lire 14,988 miliardi) e per il trasporto intermodale (lire 19,2 miliardi). L'ufficio di controllo della Corte dei conti presso il Ministero ha confermato il ritardo nella riorganizzazione dei trasporti pubblici locali ed ha segnalato i ritardi nell'esecuzione del Piano quinquennale per gli interporti (legge 4.8.1990, n. 240), che ha registrato economie da assegnare ad altre priorità di interventi (cap. 7308). Notevoli residui di stanziamento si registrano nell'intero settore del trasporto intermodale (capp. 7308, 7309 e 7315 - aree depresse).

⁷ Dati relativi al cap. 7295 di nuova istituzione.

La riforma del settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi, disciplinato con la legge 23.12.1997, n. 454, ha come principale obiettivo la liberalizzazione dei relativi servizi, in armonia con quanto previsto dalle norme comunitarie.

Con successivi decreti legislativi n. 184 e 185 del 14.3.1998, emanati in forza della delega attribuita dalla citata legge n. 454/1997 è stata riordinata la disciplina per l'accesso alla professione di autotrasportatore e per il rilascio della autorizzazione per l'esercizio dell'attività.

Si segnalano al riguardo le considerazioni critiche formulate dall'Autorità per la garanzia della concorrenza e del mercato, che, pur convenendo sull'importanza delle nuove misure di liberalizzazione, non ha ritenuto sufficiente l'intervento limitato alle sole condizioni di ingresso sul mercato, non accompagnato da modifiche per quanto riguarda l'effetto distorsivo sulla concorrenza del permanere del rigido sistema delle tariffe a forcilla.

Sui procedimenti in corso per infrazioni alle norme comunitarie per gli aiuti all'autotrasporto si è riferito nelle premesse di sintesi.

2.4.2 Aviazione civile

Le spesa per interventi registrano nel 1998 stanziamenti di competenza per lire 29,745 miliardi, con impegni di competenza per lire 28,6 miliardi e pagamenti per lire 20,9 miliardi. Gli stanziamenti per le spese per investimenti ammontano a lire 521,092 miliardi, di cui lire 512,092 miliardi per gli aeroporti,

con incrementi dovuti principalmente alla riassegnazione di fondi per gli aeroporti di Roma-Fiumicino e Milano-Malpensa (lire 360,9 miliardi) e per gli aeroporti nelle zone depresse (lire 40 miliardi, tutti imputati a residui di stanziamento); gli impegni complessivi di competenza sono pari a lire 379,2 miliardi ed i pagamenti a lire 159,4 miliardi.

Gli incrementi di stanziamento per competenza rispetto all'esercizio precedente per gli aeroporti di Roma-Fiumicino e Milano-Malpensa sono del 25%. Si registrano anche residui di stanziamento per lire 11,8 miliardi più residui di competenza per lire 200 miliardi.

In complesso i residui di stanziamento per opere aeroportuali ammontano a lire 98,570 miliardi. L'ufficio di controllo della Corte dei conti ha avviato un'indagine per il controllo sulla gestione delle spese di investimento erogate per l'aeroporto intercontinentale di Roma-Fiumicino; altra indagine è in corso per le gestioni dei concessionari aeroportuali e sui proventi gestionali del concessionario. Accertamenti particolari sono stati promossi sulla mancata utilizzazione da parte del Ministero dei fondi stanziati per il disinquinamento acustico nelle aree aeroportuali.

L'ufficio ha rilevato, inoltre, disfunzioni gestionali che hanno portato al ritardo della definizione annuale delle tariffe per servizi di assistenza in volo e di terminale, con conseguenti minor introiti per lire 11,7 miliardi, segnalando il caso con avviso al Ministro.

2.4.3 Programmazione, organizzazione e coordinamento (POC)

L'attività della Direzione generale POC si è svolta per obiettivi articolati secondo le funzioni istituzionali proprie.

Per la programmazione generale nel settore dei trasporti è stato analizzato il Piano generale dei trasporti ed il suo aggiornamento; sono stati analizzati i piani regionali di trasporto, con monitoraggio degli elementi di sviluppo; è stata fornita la richiesta collaborazione per il master plan di Gioia Tauro; è stato curato il programma operativo per la transizione all'Euro; è stata curata la partecipazione a vari organismi nazionali ed internazionali per il settore dei trasporti.

Particolare impegno è stato dedicato alla raccolta ed alla elaborazione dei dati del Conto nazionale dei trasporti ed è stata curata la pubblicazione, complementare al Conto nazionale, dei "Trasporti in Italia".

Altre analisi e studi hanno riguardato il trasporto pubblico locale, le ferrovie in concessione ed in gestione governativa, le spese degli enti pubblici territoriali per la viabilità minore, il pendolarismo, l'impresa aeroporto in Italia ed in Europa. Sono stati perseguiti altri obiettivi concernenti il coordinamento del processo di formazione del bilancio annuale e pluriennale, gli affari internazionali nel settore dei trasporti, il coordinamento dei sistemi informatici a carattere generale, lo studio dei servizi generali (risorse umane e strumentali) con l'approfondimento dei processi di lavoro e delle professionalità impegnate in tali

processi, l'assolvimento dei compiti per l'Ufficio ministeriale di statistica in collaborazione con il SISTAN.

Per quanto riguarda le spese di investimento sono stati impegnati i fondi (lire 12,2 miliardi) reiscritti in bilancio per i lavori del progetto Giostra-Annunziata, relativo alla sicurezza degli approdi; sono stati acquisti, inoltre, finanziamenti per il nuovo Ufficio circondariale marittimo di Villa San Giovanni (lire 6,574 miliardi) inseriti nei programmi per le aree depresse.

2.4.4 Affari generali, personale e servizi informatici del personale marittimo.

Per il settore degli investimenti si segnala lo stanziamento di competenza per la progettazione, esecuzione e sviluppo di sistemi informatici, che registra un importo di lire 134,555 miliardi, con un rilevante incremento rispetto all'esercizio precedente (+143%) e con residui di stanziamento per lire 185,424 miliardi e residui totali per lire 144,8 miliardi (da competenza e residui).

2.4.5 Naviglio

Chiara ed accurata appare la relazione sull'attività gestionale. Dall'esame dei dati contabili si desume la rilevante consistenza degli stanziamenti di competenza anche per l'anno 1998 (lire 1.758,415 miliardi), con una lieve riduzione rispetto all'esercizio precedente. Gli impegni di competenza ammontano a lire 1.620,7 miliardi ed i pagamenti a lire 1.411,6 miliardi. Sulle

assegnazioni per le imprese navalmeccaniche ed armatoriali e per il credito navale sussiste la formazione di residui, da considerare in parte come residui tecnici (per il disallineamento tra impegni e scadenza delle semestralità da corrispondere) ed in parte soggetti alla particolare disciplina prevista per le annualità ed i limiti di impegni dall'art. 5, comma 16, della legge 27.12.1997, n. 449, secondo le direttive sul contenimento dei residui di stanziamento (slittamento alla competenza dell'esercizio terminale di stanziamento).

Si segnala che, ai sensi dell'art. 4 della legge 30.11.1998, n. 413, a decorrere dall'esercizio 1999 sono stati autorizzati limiti di impegno quindicennali per lire 66 miliardi annui, al fine di concedere anticipazioni per contributi per il credito navale ed eliminare gli effetti distorsivi dell'asincronismo tra decorrenza giuridica e decorrenza economica nella concessione delle rate semestrali, secondo le condizioni previste dalla norma.

E' in corso un'indagine dell'ufficio di controllo della Corte dei conti presso il Ministero, nell'ambito del controllo di gestione per l'anno 1998, riguardante le ritenute, operate sui contributi a favore del settore cantieristico ed armatoriale, per la costituzione di fondi a copertura delle spese di vigilanza del Ministero sull'attività tecnico-economica dei cantieri e degli stabilimenti di costruzione navale.

2.4.6 Capitanerie di porto

Risultano stanziamenti complessivi per investimenti pari a lire 55,681 miliardi, di cui 39,924 per mezzi navali ed aerei, 14,721 per edilizia di servizio e 1.236 miliardi per spese marittime e portuali; l'incremento complessivo rispetto all'esercizio precedente è del 59%.

Residui di stanziamento si registrano per il programma di acquisto di mezzi nautici ed aerei (lire 1,569 miliardi). Ritardi si registrano per il completamento del sistema di sicurezza VTS (Vessel Traffic Service).

Notevole incremento ha subito l'attività delle capitanerie per la vigilanza sui flussi immigratori e per nuovi servizi (soccorso presso gli aeroporti costieri e costituzione di nuclei subacquei); appare, pertanto, carente, come segnalato dall'ufficio di controllo di questa Corte, l'attuale dotazione degli organici del personale.

2.4.7 Navigazione e traffico

Nel settore degli interventi si registrano stanziamenti di competenza per lire 340,7 miliardi per sovvenzioni, contributi di avviamento ed erogazioni per ripianamento degli oneri derivanti dalla ristrutturazione dei servizi a favore delle Società assuntrici di servizi marittimi e per compensi per trasporti speciali; lo stanziamento è in lieve flessione rispetto all'esercizio precedente.

Gli impegni di competenza sono pari a lire 340,7 miliardi ed i pagamenti a lire 320,2 miliardi.

Stanziamanti per lire 28,2 miliardi si registrano per contributi assicurativi per pensionamento anticipato, con un incremento del 21% rispetto all'esercizio precedente; essi sono interamente impegnati mentre i pagamenti sono pari a lire 9,5 miliardi.

Per il settore degli investimenti si registrano stanziamenti di competenza per lire 67 miliardi per contributi alle imprese armatoriali per l'acquisto di navi di bandiera estera e per gli oneri finanziari per lavori navali (con residui di competenza lire 8,4 miliardi), con una riduzione rispetto all'esercizio precedente del 23%.

2.4.8 Lavoro marittimo e portuale

Per il settore degli interventi si registrano stanziamenti di competenza per lire 3,900 miliardi per opere marittime e portuali (manutenzione dei fondali dei porti marittimi nazionali), con una flessione del 17% rispetto all'esercizio precedente (l'amministrazione segnala l'insufficienza dello stanziamento).

Gli impegni di competenza sono pari a lire 2,7 miliardi ed i pagamenti a lire 1,7 miliardi.

Per prestazioni previdenziali risultano stanziamenti per lire 2,050 miliardi pari a quelli dell'esercizio precedente, interamente erogati.

Gli investimenti registrano stanziamenti di competenza per lire 4,850 miliardi per operazioni connesse alla manutenzione straordinaria dei mezzi

effossori (pari a quelli dell'esercizio precedente) non impegnati nell'esercizio, con residui di stanziamento per lire 12,974 miliardi.

Si segnala che la Commissione dell'Unione europea ha comunicato al Governo italiano, con nota del 21.1.1999, la decisione di avviare la procedura di infrazione per aiuti di stato non consentiti dall'art. 92 del Trattato CE, erogati ai sensi della legge n. 30/1998 alle compagnie ed ai gruppi portuali per trattamenti previdenziali, sovvenzioni di riequilibrio dei bilanci e per il programma di escavazione dei porti marittimi e nazionali⁸.

2.4.9 Demanio marittimo e porti

Per gli interventi si registrano stanziamenti di competenza per lire 91,150 miliardi (interamente impegnati), di cui lire 91 miliardi per gli enti ed organismi portuali, interamente erogati, per rate ammortamento mutui degli ex enti portuali e ripianamento del T.F.R. maturato al 1993. Per gli investimenti risultano trasferiti fondi per 6 miliardi per lavori all'Autorità portuale di Venezia e per lire 16,255 miliardi all'Autorità portuale di Ancona per interventi infrastrutturali nell'area portuale, ai sensi dell'art. 8, comma 9, del D.L. 30.12.1997, n. 457, convertito in legge 27.2.1998, n. 30. Gli stanziamenti per investimenti registrano un importo di lire 85,304 miliardi, con impegni di competenza per lire 65,8 miliardi e pagamenti per lire 15,4 miliardi.

⁸ V. anche risoluzione del Parlamento europeo del 13.1.1999 (A4 - 0375/98) sulla necessità e modalità di notifica degli aiuti per le infrastrutture portuali.

Residui di stanziamento per 6,5 miliardi si registrano nel settore degli interventi nei porti situati nelle aree depresse; i residui complessivi di competenza ammontano a lire 50,393 miliardi. Un'indagine nel settore del Demanio marittimo è in corso da parte dell'Ufficio di controllo della Corte dei conti presso il Ministero, nel quadro dei programmi sul controllo successivo di gestione; essa riguarda le attività e le gestioni dell'amministrazione, in particolare per il procedimento concessorio, l'aggiornamento dei canoni e l'acquisizione delle entrate.

Per il fenomeno delle sdemanializzazioni l'ufficio di controllo ha evidenziato come l'avvio del procedimento è avvenuto in non pochi casi ad opera pressochè esclusiva del privato che ne avesse interesse, senza una precisa programmazione e verifica da parte dell'Amministrazione; in altri casi, poi, si è rilevato come l'occupazione abusiva delle zone demaniali, sanata con atti di concessione dopo vicende protrattesi per decenni, ha di fatto causato la conseguente sdemanializzazione dei beni e la successiva alienazione a favore dello stesso occupante (cfr. i riferimenti svolti al riguardo nella deliberazione della Sezione del controllo di questa Corte n. 42/96 del 17.11.1995).

I Decreti Interministeriali di esclusione di zone del pubblico demanio marittimo, emanati dal Ministero dei trasporti e della navigazione ai sensi dell'art. 35 del Codice della navigazione risultano assoggettati al controllo preventivo di legittimità soltanto a far data dal 1997.

Tale tipologia di provvedimenti nel passato non era stata ritenuta dalle Amministrazioni concertanti (trasporti e finanze) soggetta al controllo preventivo. Soltanto dopo apposita attività istruttoria condotta dall'Ufficio di controllo sfociata nella richiesta esplicita di sottoporre a controllo preventivo i provvedimenti suddetti, ai sensi dell'art. 3 della legge 20/94, l'Amministrazione controllata ha ritenuto di aderire alla richiesta inoltrando tutti decreti di sdemanializzazione emanati a far data dall'anno 1994.

Il fenomeno della sdemanializzazione, ancorchè concernente, in linea di massima, zone a limitata estensione territoriale per lo più di interesse dei singoli proprietari limitrofi, ha messo in luce altri peculiari aspetti.

In non pochi casi, infatti, si è constatato che l'occupazione abusiva sanata con atto di concessione attraverso vicende durate decenni, è stato l'antecedente fattuale che ha determinato la sclassifica del bene demaniale e la successiva alienazione, a favore dello stesso occupante abusivo, eseguita da parte dell'Amministrazione delle finanze, in quanto divenuto bene patrimoniale.

In fase di ritardato avvio è l'effettivo trasferimento delle funzioni inerenti al demanio marittimo alle regioni, che si avvalgono ora del servizio delle Capitanerie di porto (vedasi, per l'analisi dei problemi segnalati la deliberazione della Sezione del controllo n. 107/Rel. del 17.9.1998; per la nuova competenza dei Comuni in materia v. d.lgs. 30/3/1999, n. 96 citato nella parte relativa all'Organizzazione, par. 5).

3. Sicurezza dei trasporti

3.1 Trasporto ferroviario

Dall'insieme del rapporto sulla sicurezza della circolazione ferroviaria trasmesso dalla Direzione Generale Motorizzazione civile e T.i.C. emerge nel settore della incidentalità una sostanziale stabilità degli indici relativi agli eventi incidentali nel periodo 1992/1997, con tendenza alla flessione nell'ultimo anno considerato; il dato trova conferma nei casi di perdite di vite umane a seguito di incidenti ferroviari; in lieve incremento sono, invece, i casi di incidenti dovuti al mancato rispetto delle prescrizioni da parte del personale di macchina.

Non significativi sono stati i dati di comparazione degli incidenti nelle principali reti europee, atteso il numero di dati non disponibili per alcuni paesi considerati.

3.2 Trasporti aerei

Negli anni 1996, 1997 e 1998 risultano essersi verificati, rispettivamente, n. 43, 30 e 41 incidenti; gli inconvenienti al traffico aereo sono stati, nel triennio considerato n. 63, 83 e 61; i dati per perdite di vite umane registrano i decessi di n. 15, 16 e 11 persone nel triennio.

Le cause degli incidenti considerati risultano in prevalenza ricollegabili a fattori umani. Si segnala che con il decreto legislativo 25.2.1998, n. 66 è stata

istituita l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, con compiti in materia di inchieste su incidenti ed inconvenienti nel settore dell'aviazione civile. A tali fini essa trasmette al Presidente un rapporto informativo sull'attività svolta, che deve essere comunicato al Parlamento entro il 31 marzo di ogni anno.

4. Attività del Servizio di controllo interno

Il servizio di controllo interno ha comunicato di aver espresso un giudizio di insufficienza sul quadro di programmazione degli obiettivi da perseguire ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 29 del 1993, rappresentando al Ministro la carenza di un'adeguata definizione delle direttive generali per l'attività amministrativa e la gestione per quanto riguarda l'esercizio 1998.

Il Servizio ha rilevato la mancanza di norme organizzative necessarie per dare l'avvio alla nuova struttura amministrativa del Ministero.

Ha rilevato il persistere di carenze strutturali e di risorse per lo stesso apparato amministrativo del Servizio, per il quale, peraltro, è stato provveduto a costituire il Collegio di direzione del controllo interno.

E' in corso di esecuzione un'analisi sperimentale sull'attività di alcuni uffici periferici dell'Amministrazione, presi a campione, al fine di verificare l'applicazione del sistema degli indicatori.

Si segnala, al riguardo, come la competenza primaria per il coordinamento dell'azione degli uffici e per l'elaborazione di validi schemi di rilevazione spetta per legge al Servizio di controllo interno.

5. Organizzazione; aspetti normativi e gestionali

Con l'emanazione del regolamento per la riorganizzazione del Ministero dei trasporti e della navigazione, adottato con D.P.R. 24.4.1998, n. 202, in esecuzione delle disposizioni di cui all'art. 1, c. 13, della legge 24.12.1993, n. 537, sono stati disciplinati le strutture ed i compiti dei nuovi uffici del dicastero, in attesa di una compiuta regolazione della materia, in attuazione degli art. 1 e 11 della legge 15.3.1997, n. 59.

La norma di cui trattasi, oltre a determinare le strutture degli organi di direzione politico-amministrativa del Ministero, regola l'istituzione dei nuovi uffici amministrativi operativi, articolati in tre dipartimenti e cinque servizi.

I dipartimenti assumono compiti amministrativi finali, per quanto attiene ai settori dei trasporti (terrestre, marittimo ed aereo) mentre i servizi assumono compiti strumentali in relazione alle strutture di ausilio per l'attività dei dipartimenti (programmazione, bilancio, politiche economiche, affari generali e personale, ecc.).

Particolare rilevanza assume l'istituzione del Servizio di vigilanza sulle ferrovie, cui spetta il compito di riferire sulla gestione delle Ferrovie dello Stato

S.p.A., per quanto attiene al rapporto di concessione, ai contratti di programma e di servizio, nonché sui gestori delle infrastrutture del trasporto di rilievo nazionale, sulla base della normativa comunitaria (cfr. delibera n. 67/98 della Sezione del controllo della Corte dei conti).

E' stata altresì ridisciplinata l'articolazione dei dipartimenti in unità di gestione e precisati la competenza dei singoli servizi.

Il Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto è posto alle dipendenze del Ministro.

Sono precisate, inoltre, le attribuzioni del servizio di controllo interno.

Con D.M. n. 148-T del 28.12.1998 sono stati individuati gli uffici centrali di livello dirigenziale in cui si articolano le unità di gestione nell'ambito dei dipartimenti, ed i servizi, precisandone le funzioni istituzionali.

Con successivi DD.MM. del 16 e del 17.2.1999 si è provveduto al conferimento degli incarichi al personale dirigente dei Dipartimenti, dei servizi e delle relative unità di gestione.

Difficoltà sono insorte nell'applicazione delle norme relative alla definizione delle posizioni organizzative di livello dirigenziale ed alla determinazione dei criteri di conferimento, di durata e revoca degli incarichi, in attuazione delle disposizioni del CCNL approvato con DPCM 12.12.1996; i criteri utilizzati in via provvisoria dovranno essere rideterminati alla conclusione

del processo di rinnovamento in base alle nuove funzioni dei singoli uffici ed alla rilevazione dei nuovi carichi di lavoro.

Per il settore dell'Aviazione civile non è stato ancora emanato il DPCM previsto dall'art. 2 del decreto legislativo 25.7.1997, n. 250, istitutivo dell'ENAC, per l'individuazione, in relazione alle funzioni attribuite, dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative, che permangono al Dipartimento dell'Aviazione civile, nè è stato sottoscritto il contratto di programma previsto dall'art. 3 del decreto citato per rendere operativo il nuovo assetto organizzativo (E' stata emanata la direttiva del 18.2.1999, di cui infra, nella parte relativa al "Personale" del Ministero).

Si segnala, per quanto riguarda il settore della gestione aeroportuale, l'emanazione del regolamento per la costituzione di società di capitale per la gestione dei servizi ed infrastrutture degli aeroporti gestiti anche in parte dello Stato, adottato con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione del 12.11.1997, n. 521, in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 10, c. 13, della legge 24.1.21993, n. 537.

Con tale norma è completata la disciplina delle costituenti società di capitale, con particolare riguardo ai criteri di scelta dei soci, al rapporto tra soci e privati ed alla vigilanza, che spetta al Ministro dei trasporti; con la direttiva interministeriale (trasporti - finanze) del 3.8.1998 sono stati fissati i criteri generali per la determinazione dei canoni aeroportuali; con successivi decreti