

interministeriali del 22.12.1998 e del 5.3.1999 sono stati determinati i canoni per il periodo 1997/2000 e per quello anteriore al 1.1.1997; con decreto legislativo 13.1.1999, n. 18 è stata data attuazione alla direttiva 96/67/CE relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della comunità, già previsto dalla legge 24.4.1998, n. 128 (legge comunitaria), che concede la delega anche per la riforma nel settore dei trasporti in aderenza alle prescrizioni delle norme comunitarie.

Per il settore marittimo e portuale si segnalano l'entrata in vigore di disposizioni regolamentari di attuazione.

Con DPR 2.12.1997, n. 509 è stato disciplinato il procedimento di concessione dei beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture per la nautica da diporto.

Per l'esame e l'approvazione dei progetti la norma prevede la convocazione di una conferenza di servizio cui debbono partecipare, oltre il Sindaco del comune interessato, cui spetta l'iniziativa, i rappresentanti della regione e le competenti autorità dello Stato.

Molteplici sono ancora le disposizioni di attuazione della legge sui porti 28.1.1994, n. 84 non emanate (individuazione dei porti per categoria e delle opere di realizzazione, approvazione del regolamento di contabilità per le autorità portuali, tariffe dei servizi portuali, disciplina delle agenzie per l'intermediazione del lavoro portuale, criteri per il rilascio di concessioni dell'area portuale,

adeguamento del trasporto merci fra porti alle condizioni del trasporto terrestre, ecc.).

Con D.M. Trasporti e navigazione del 5.8.1998, n. 342 è stato emanato il regolamento per la disciplina e la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.

Con DM Trasporti del 30.7.1998, n. 343 è stato emanato il regolamento per la determinazione dei canoni per le concessioni di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture per la nautica di diporto.

Con DM del 2.4.1998 sono stati individuati i criteri e le modalità di attuazione degli interventi per il riequilibrio delle situazioni finanziarie e contabili delle compagnie e dei gruppi portuali, con accertamenti degli importi dovuti a cause non imputabili alla gestione e fino alla trasformazione in imprese.

Con vari decreti sono stati poi prorogati i termini per l'attivazione dei poteri di vigilanza e controllo da parte di alcune autorità portuali per carenze organizzative delle nuove organizzazioni (Autorità portuale di Catania, Marina di Carrara, Palermo e Ravenna).

In corso di definizione è la procedura per l'emanazione delle disposizioni di attuazione del d.lgs. n. 242 del 1996 in materia di sicurezza e igiene del lavoro a bordo delle navi, sulla base della nuova delega operata con la legge n. 485 del 1998.

A seguito della soppressione del Servizio escavazione porti, disposta con il d.lgs n. 112 del 31.3.1998, con il previsto inserimento nelle relative funzioni delle Autorità portuali e delle regioni, si è provveduto all'assegnazione dei fondi alle Autorità portuali (art. 6 legge n. 413 del 30.11.1998) ed a sollecitare un'intesa con le amministrazioni interessate per il trasferimento del personale.

Per il settore del trasporto aereo si segnala il DM Trasporti e finanze del 13.8.1998, con il quale sono state determinate le nuove misure per i diritti aeroportuali, ai sensi degli artt. 2, 3 e 5 della legge 5.5.1976, n. 324 e successive modificazioni.

Con DD Trasporti e Finanze del 22.12.1998 sono stati determinati i canoni annui dovuti dalle società di gestione aeroportuale, costituite ai sensi dell'art. 10 della legge n. 557 del 1993 e delle società che provvedono alla gestione totale degli aeroporti in forza di leggi speciali, per il quadriennio 1997/2000.

Con il DM Trasporti del 7.10.1998 è stato approvato il nuovo coefficiente unitario di tariffazione di terminale per l'anno 1998 per i servizi di assistenza in terminale ai voli nazionali ed internazionali.

Con deliberazione n. 77/98 del 3.6.1998 la Sezione del controllo ha approvato la relazione dell'ufficio di controllo della Corte dei conti presso il Ministero dei trasporti e della navigazione concernente lo stato di attuazione della legge istitutiva del Ministero nonché delle leggi riguardanti l'aerea marittima

portuale ed aeroportuale. Sulle carenze organizzative e sulle disfunzioni rilevate nella predetta indagine si è già riferito nella relazione dell'esercizio 1997.

Con deliberazione n. 90/98 del 28.5.1998 la Sezione del controllo della Corte dei conti ha deliberato di ricusare il visto e la conseguente registrazione alla circolare del Ministero dei trasporti n. II/97 del 16.1.1997, concernente il riparto della competenza fra autorità marittime ed autorità portuali, in attuazione della legge 28.1.1994, n. 84 e delle disposizioni del codice della navigazione, che regolano la materia.

I motivi di illegittimità sono stati individuati nell'arbitraria estensione dei poteri di vigilanza, di regolamentazione e di ordinanza dell'autorità portuali all'intero ambito del demanio marittimo anzichè limitarli alle sole parti incluse nell'ambito portuale secondo le previsioni di legge, nonchè per le materie riservate dalla normativa specifica alle Autorità marittime e non trasferite alle Autorità portuali dalla citata legge n. 84 del 1984.

Deve essere segnalata in questa parte della relazione la rilevante questione del rinnovo della convenzione per la concessione alla società Alitalia, da parte del Ministero dei trasporti, dell'esercizio delle linee aeree assentite.

A seguito dell'entrata in vigore delle norme comunitarie sulla liberalizzazione del servizio per le rotte nazionali e comunitarie la nuova concessione non include ora le rotte nazionali e comunitarie.

La Commissione europea ha classificato come aiuto di stato compatibile il nuovo conferimento di capitali nella società Alitalia (decisione del 15.7.1997), ponendo varie condizioni, soprattutto in relazione alla tutela della libera concorrenza per il traffico aereo verso paesi extraeuropei e l'osservanza delle altre regole comunitarie sulla liberalizzazione dei servizi negli aeroporti.

Nel giugno 1998 la Commissione ha constatato la corretta attuazione delle prescrizioni del piano.

In relazione all'obbligo di revisione della convenzione in adesione dei criteri direttivi enunciati dalla Commissione europea, è stato anche acquisito un parere dell'Autorità di garanzia della concorrenza e del mercato, che ha espresso alcune riserve e critiche sul progetto di convenzione, da sottoporre alla Commissione, auspicando un maggior ampliamento dei criteri di apertura alla concorrenza degli altri vettori.

Attualmente i vari aspetti dei problemi segnalati sono all'esame del Governo, ai fini dell'elaborazione di uno schema definitivo che soddisfi alle condizioni poste dalle normative comunitarie in materia di tutela dei diritti di traffico aereo.

6. Personale

Gli stanziamenti definitivi di competenza per spese di personale registrano nell'esercizio 1998 un incremento del 2,5% rispetto all'esercizio precedente, superiore al tasso di inflazione programmato.

Tale incremento non sconta, peraltro, ancora i benefici derivanti dal trattamento economico del nuovo contratto collettivo per il biennio 1998/99.

Da segnalare è l'iniziativa del Ministro per la stipulazione del patto dei trasporti, inteso ad attuare una razionalizzazione della soluzione dei conflitti sindacali in tale settore dei servizi pubblici; le misure considerate nella proposta integrano e completano la disciplina prevista per i servizi pubblici essenziali dalla legge n. 146 del 1990.

Sulla idoneità del patto si è pronunciata favorevolmente la Commissione di garanzia per l'attuazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, in data 6.5.1999, ai sensi dell'art. 13, lett. c, della legge n. 146/1990.

L'accordo nazionale per il settore del trasporto urbano ed extraurbano, sottoscritto in data 23.3.1999 dalle parti sindacali di categoria, aveva già recepito le indicazioni formulate nel patto per l'individuazione delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero.

L'accettazione delle clausole comporta la possibilità di irrogare sanzioni in caso di comportamento non conforme alle medesime.

Le singole direzioni generali del Ministero hanno riferito in merito alla situazione del personale dipendente. Si segnala al riguardo che in linea generale non sono stati indicati i criteri di attribuzione dei premi collegati alla produttività individuale o per progetti-obiettivo.

La Direzione generale per l'Aviazione civile ha comunicato i dati del personale in servizio al 31.12.1998; la consistenza è di n. 46 dirigenti (erano n. 47 al 31.12.1997) e di 946 unità per il personale appartenente ai livelli (erano 956 nell'anno precedente); il personale comandato da altre amministrazioni è di 108 unità (85 nell'anno precedente); n. 37 sono le unità di personale comandato presso altre amministrazioni.

Dai dati di consuntivo 1998 (cat. II) risultano stanziamenti definitivi di competenza per 73,1 miliardi variati in valore assoluto rispetto all'anno precedente (dato di spesa 1997: 84,8 miliardi di lire; -13,7%); il dato è giustificabile, verosimilmente, con il cumulo degli incrementi contrattuali erogati nel 1997.

E' in corso la ridefinizione della situazione del personale del ruolo organico, in conseguenza delle nuove competenze attribuite all'ENAC, ente che, di fatto, ha assunto le effettive funzioni di gestione in ritardo (a seguito della direttiva ministeriale n. 22 - T del 18.2.1999); scarsa risulta la rilevanza dell'applicazione del lavoro part-time (n. 16 dipendenti).

Il ritardo nella determinazione in via regolamentare delle competenze e delle risorse, umane e strumentali, specifiche da assegnare all'ENAC ha comportato disfunzioni organizzative, di riflesso, anche per la Direzione Generale dell'Aviazione Civile del Ministero.

Per quanto attiene alla situazione del personale per il settore marittimo, al 31.12.1998 è stata accertata una consistenza di organico di n. 1765 unità (di cui n. 28 dirigenti); di essi risultano in servizio effettivo n. 1699 unità (di cui n. 26 dirigenti); nel corso del 1998 risultano cessati dal servizio n. 35 dipendenti (di cui 1 dirigente).

I dati di spesa evidenziano un incremento del trattamento economico base (lordo) del 4% nel 1998 rispetto all'anno precedente (da lire 81,807 miliardi a lire 85,197 miliardi); il trattamento accessorio registra per gli stessi anni un incremento del 28% (da lire 5,171 miliardi a lire 6,625 miliardi); l'incidenza degli oneri per miglioramenti contrattuali è stata rilevante nel 1998 (lire 1,346 miliardi), scontando i minori incrementi degli anni precedenti (55 milioni nel 1996 e 212 milioni nel 1997).

Per la Direzione generale della Motorizzazione civile su una dotazione organica di personale di n. 6485 unità (di cui n. 115 dirigenti) sono presenti in servizio n. 6188 dipendenti al 31.12.1998 (di cui 106 dirigenti); dall'1.1.1996 al 31.12.1998 risultano cessati dal servizio n. 641 dipendenti (di cui 583 per anzianità di servizio e 25 per inabilità) ed assunti n. 480 dipendenti.

I dati di spesa per le retribuzioni del personale dipendente per il trattamento economico base registrano un importo complessivo lordo di lire 297,472 miliardi nell'esercizio 1998 (+1% rispetto all'anno precedente, con un tasso di incremento inferiore a quello di inflazione programmata).

Quanto al trattamento economico accessorio, per i dirigenti è stato corrisposto nell'esercizio 1998 un premio di qualità per la prestazione individuale per complessive lire 129,280 milioni (relativo al periodo di vigenza per l'esercizio 1998); tale premio non era stato corrisposto per gli anni 1996 e 1997. Per il personale dei livelli si registrano diminuzioni nell'importo del premio per la produttività collettiva ed il miglioramento dei servizi, per la qualità della prestazione individuale, per l'assegno temporaneo mensile, per la maggiorazione del compenso incentivante nonché per la prestazione di lavoro straordinario.

Nel complesso la spesa per retribuzioni risulta diminuita nel biennio 1997/98 per stanziamenti di competenza, da lire 363 miliardi a lire 354,9 miliardi (-2,2%). Per l'utilizzazione della forma di lavoro part-time sono stati realizzati risparmi di spesa (lire 2,820 miliardi) in incremento rispetto all'anno 1997 (lire 2,101 miliardi).

Per la direzione generale POC (programmazione e coordinamento) dai dati di consuntivo inviati risulta una spesa per il 1998 di lire 3,459 miliardi (al netto degli oneri riflessi), con un incremento del 7,5% rispetto all'esercizio precedente; tale incremento, come valore assoluto, incide in prevalenza sulle spese per

competenze fisse (+200 milioni) mentre in valore percentuale è maggiore per la spesa delle competenze accessorie (+16,5%) rispetto a quella per competenze fisse (+6,7).

Il personale in servizio nel 1998 è di 58 unità, di cui solo una (il Dirigente Generale) appartenente al ruolo del Ministero (n. 51 unità provengono dalla Società Ferrovie dello Stato).

Il Comando generale delle capitanerie di porto ha comunicato i seguenti dati.

Le dotazioni organiche al 31.12.1998 prevedono n. 11240 dipendenti (di cui n. 106 Ufficiali superiori) mentre in servizio risultano presenti n. 9853 dipendenti (-1387 rispetto alle dotazioni); al 31.12.1997 l'organico prevedeva n. 10359 dipendenti (di cui 73 Ufficiali superiori) con presenze in servizio di n. 8624 dipendenti.

I dati di spesa registrano nel 1998 un importo complessivo a consuntivo di lire 357,256 miliardi (nel 1997 si registrava una spesa di lire 322,227 miliardi) con una diminuzione del 10,8%. Il trattamento economico di base è diminuito delle 9,4%; quello accessorio del 14,2%.

La Direzione generale del lavoro marittimo ha rendicontato le spese per il trattamento accessorio del personale del Servizio escavazione porti; nel 1997 risultano pagate lire 3,064 miliardi e nel 1998 lire 2,574 miliardi.

7. Attività contrattuale

7.1 Indagini intersettoriali

Nel quadro delle indagini per il controllo di gestione delle amministrazioni pubbliche della Sezione del controllo, predisposte con appositi programmi per l'analisi dell'attività contrattuale pubblica, sono state approvate le relazioni finali su tali indagini, contenenti la valutazione sul buon andamento della gestione, sulla base dei criteri generali di giudizio per il controllo successivo dell'azione amministrativa.

Per quanto concerne l'attività contrattuale dei lavori pubblici con deliberazione n. 81/98 del 18.6.1998 la Sezione del controllo ha approvato la relazione concernente l'indagine intersettoriale sulla gestione di cui trattasi per gli esercizi 1995/97.

In particolare per il settore dei trasporti dalle analisi effettuate si rileva innanzitutto che su un complesso di somme impegnate pari a lire 400,972 miliardi le procedure di affidamento con appalti hanno riguardato lo 0,07% del totale mentre per il 99,93% si è provveduto con il sistema delle concessioni, spesso derivanti da situazioni pregresse non adeguate alle nuove prescrizioni normative.

Al riguardo è stata rilevata la presenza di affidamenti disposti tramite concessioni di committenza (vietate dalla normativa nazionale) per il programma

di potenziamento delle Capitanerie di porto, elaborato dal Comando generale del settore⁹.

Affidamenti di lavori di ristrutturazione ed ampliamento di aeroporti sono stati, inoltre, disposti senza che alla scadenza fossero emessi nei termini di legge i certificati di ultimazione dei lavori e di collaudo; con atti aggiuntivi sono stati, poi, autorizzate variazioni di spesa e proroghe di termini contrattuali per progetti che, peraltro, riguardavano nuovi lavori e finanziamenti aggiuntivi da parte dello Stato; una carenza progettuale deve considerarsi causa del ritardo nell'esecuzione dei contratti.

Per quanto riguarda, inoltre, la spesa per i contratti di appalto nell'anno 1997 il 100% delle procedure di affidamento di lavori di competenza della Direzione Generale della motorizzazione civile risulta effettuato con il ricorso alla trattativa privata, con casi particolari di gravi disfunzioni, che hanno comportato incrementi di costi ed il ritardo dell'esecuzione dei programmi (realizzazione stazioni di controllo e centri prova autoveicoli)..

Elevata risulta in generale la percentuale di deroghe alla procedure concorsuali (lavori affidati a trattativa diretta, cottimi fiduciari e trattativa privata) negli esercizi 1996 e 1997.

Carente è risultata l'osservanza della disciplina comunitaria sulla pubblicità delle gare.

⁹ Tale programma, non interamente realizzato, ha subito notevoli incrementi di costo.

Anche per l'attività contrattuale relativa ai servizi è stata condotta un'indagine intersettoriale; la relazione conclusiva è stata approvata dalla Sezione del controllo della Corte dei conti con deliberazione n. 97/98 del 19.6.1998 ed ha avuto riguardo agli anni dal 1994 al 1997.

L'analisi del settore è stata condotta con riguardo alla tipologia dei servizi richiesti.

Per il settore di trasporti, nell'ambito dei servizi di architettura, ingegneria ed urbanistica, l'affidamento è avvenuto, nell'anno 1995, prevalentemente nella forma della licitazione privata (85%) e per la parte residuale (15%) della trattativa privata (le gare erano di importo inferiore alla soglia comunitaria).

Nel settore della manutenzione e riparazione è prevalso in generale l'affidamento con trattativa privata (56%) mentre i contratti di importo superiore alla soglia comunitaria registravano analoga percentuale.

Sempre nell'anno 1995 i servizi per la pulizia degli uffici, con un importo globale di spesa di lire 2,341 miliardi, hanno registrato l'affidamento con licitazione privata per il 52,4% e con trattativa privata per il 40,2%.

Per i servizi informatici si è avuta, nel 1995, una spesa globale di lire 12,9 miliardi, mentre l'affidamento è avvenuto per il 55,2% con licitazione privata e per il 37,9% con trattativa privata; il 94% dei contratti superava l'importo della soglia comunitaria.

Negli esercizi successivi si è registrata una prevalenza dell'affidamento dei contratti a trattativa privata (83,7% nel 1996 e 84,6% nel 1997) mentre per la licitazione privata si sono registrate percentuali inferiori (13,5% nel 1996 e 12,3% nel 1997).

Casi di artificioso frazionamento di contratti sono stati segnalati per la Direzione generale dell'Aviazione civile, dovuti anche alle situazioni di provvisorietà conseguenti alle proroghe parziali dei rapporti derivanti da contratti di gestione scaduti e prorogati.

Criteri anomali di aggiudicazione nella forma della scheda segreta, integrata da un prezzo minimo non riducibile, sono stati segnalati presso gli Uffici provinciali del Ministero dei trasporti.

In contrasto con le norme vigenti appare la procedura, già segnalata dalla Sezione del controllo, del rinnovo dei contratti per gli aeroporti scaduti il 31.12.1993 in attesa del nuovo assetto delle organizzazioni aeroportuali previste dall'art. 10 della legge n. 537 del 1993.

Impegni di spesa assunti a fronte di obbligazioni giuridicamente non perfezionate sono stati riscontrati relativamente ai servizi di manutenzione degli aeroporti pugliesi, affidati alla società concessionaria sulla base di semplici lettere di ordinazione e con riferimento ad una convenzione non approvata e, quindi, non esecutiva.

Anche l'attività contrattuale per le pubbliche forniture è stata oggetto di una indagine intersettoriale promossa dalla Sezione del controllo e conclusa con deliberazione n. 96/98 del 29.5.1998, che ha approvato la relazione finale.

L'indagine ha considerato il periodo 1994/1997.

Per quanto riguarda l'Amministrazione dei trasporti sono stati considerati, nell'esercizio 1995, contratti per forniture per un importo globale di lire 85,947 miliardi, riguardanti in prevalenza acquisti di prodotti e somministrazioni (oltre a tipologie di contratti misti).

I contratti esaminati risultavano in prevalenza di importo superiore alla soglia comunitaria e sono stati affidati con il sistema della trattativa privata, come forma prevalente, della licitazione privata e dell'appalto concorso.

Sono state accertate variazioni di contratto per un importo pari a lire 1,540 miliardi.

7.2 Indagini sull'esercizio 1998.

Nell'analisi per la spesa relativa all'attività contrattuale per l'esercizio 1998 occorre tener presente che le direttive di governo prevedevano misure di contenimento della spesa di funzionamento avente natura non obbligatoria, nella misura del 2% (art. 43, comma 5 della legge n. 449 del 1997).

La spesa totale dell'attività contrattuale per acquisto di beni e servizi per il Ministero dei trasporti segna una flessione del 2,5% (v. tabella allegata) per

quanto riguarda gli stanziamenti definitivi di competenza e del 2.7% per le autorizzazioni di cassa.

L'analisi particolare per l'esercizio 1998, condotta per mezzo dell'esame delle risposte fornite dall'amministrazione ad appositi questionari, conduce, per i singoli centri di responsabilità, alle seguenti osservazioni.

Per la Direzione generale della Motorizzazione civile risultano complessivamente stipulati contratti per lavori pubblici, forniture e servizi per lire 19,249 miliardi, che per il 72% dei casi superano la soglia comunitaria. Il ricorso alla trattativa privata è stato di gran lunga prevalente (il 100% per i lavori pubblici); l'appalto concorso è risultato maggiormente praticato per le forniture (75%) e per i servizi (25%).

Sussistono ritardi e deroghe all'osservanza delle prescrizioni di gara, non sempre adeguatamente giustificate (le risposte ai questionari sono talvolta incomplete).

La Direzione generale dell'Aviazione civile ha stipulato nel 1998 contratti di lavori pubblici per lire 17,031 miliardi, interamente affidati con gare e pubblici incanti; ha proceduto ad affidamenti per acquisto prodotti e forniture per lire 126,72 milioni, interamente con appalti pubblici.

Un monitoraggio effettuato per i 15 contratti di importo più rilevante ha evidenziato proroghe, sospensioni e ritardi, non adeguatamente giustificati con le necessarie indicazioni previste dai questionari.