

1. Sintesi e conclusioni.

La crescente rilevanza finanziaria degli interventi per il settore dei trasporti è evidenziata dall'andamento sostenuto delle risorse complessive disponibili sul bilancio dello stato ad esso assegnate.

La spesa complessiva a carico del bilancio dello Stato per i trasporti è stimata in 29.421 mld per l'esercizio 1999 (rispetto ad un importo di 29.363 mld dell'esercizio precedente¹).

L'indice percentuale del valore aggiunto a prezzi di mercato per i trasporti si attestava nel 1998 al 4,6% del PIL nazionale, con un'invarianza rispetto all'anno precedente².

Il valore aggiunto per trasporti e comunicazioni raggiunge nel 1999 un indice del 9,7% (invariato rispetto all'anno precedente)³.

Le spese per investimenti del Ministero dei trasporti e della navigazione ammontano nel 1999 a 5.778,8 mld (+16,2% rispetto all'esercizio precedente).

La spesa complessiva del Ministero ammonta a 10.022,3 mld (+12,5%).

L'analisi di spesa per i principali programmi in corso per il settore dei trasporti a carico del bilancio dello Stato evidenzia autorizzazioni di spesa per complessive 40.579,01 mld; a tutto il 1999 risultano autorizzazioni di spesa per 15.478,7 mld, con impegni per 10.048,3 mld e pagamenti per 9.470,4 mld⁴.

Il quadro della normativa comunitaria conferma l'applicazione dei principi della liberalizzazione dei servizi nel settore, con un più accentuato impegno e con maggiori investimenti per i programmi che interessano le reti transeuropee (nel biennio 1996/97 sono stati investiti 38.400 milioni di ECU nei progetti della RTE-T, mentre gli investimenti globali a lungo termine sono previsti in circa 500.000 ECU (v. Parere del Comitato delle regioni sulla rete transeuropea dei trasporti 1999/C293/02 del 3.6.1999).

Particolare attenzione è stata rivolta alla promozione del trasporto intermodale nell'Unione europea con l'elaborazione di strategie, anche in ambito locale, ai fini dello sviluppo del settore nel quadro dei programmi in atto nel comparto dei trasporti (v. Risoluzione del Consiglio U.E. del 14.2.2000).

Per l'adeguamento progressivo della politica nazionale in materia di apertura alla concorrenza nel settore dei trasporti si rinvia a quanto viene riferito in particolare nella parte relativa alle F.S. S.p.A.

In ambito nazionale l'impegno per la politica degli investimenti e per l'adeguamento ordinamentale, caratterizzato anche dal decentramento regionale della gestione, non trova sempre i necessari riscontri nella puntuale attuazione degli interventi programmati.

I più importanti documenti di programmazione (Piano generale dei trasporti, piano di impresa delle F.S.), che si ispirano alle direttive del D.p.e.f. 2000/2002, pur in fase avanzata di elaborazione, non sono stati tempestivamente adottati.

La carenza di adeguate direttive, sia a livello di note preliminari al bilancio che di impulso ministeriale di governo della politica di settore, insieme con le difficoltà nella concertazione delle disposizioni per il decentramento delle funzioni, non ha contribuito alla tempestiva e completa determinazione delle linee di gestione delle risorse assegnate.

Tali carenze possono concorrere a rendere ragione di un insieme di ritardi nell'esecuzione di programmi di spesa in vari settori (alta velocità, trasporto rapido di massa, trasporto intermodale, infrastrutture portuali ed aeroportuali, edilizia di servizio), che in parte è anche dovuto alla politica di contenimento del fabbisogno, che riduce le assegnazioni di bilancio ed in parte a disfunzioni gestionali (queste ultime sono state rilevate dai competenti uffici di controllo di questa Corte dei conti e vengono illustrate nelle singole parti della presente relazione).

¹ Fonte: Conto Nazionale dei trasporti - Anno 1999.

² Fonte: Conto Nazionale dei trasporti - Anno 1999.

³ Fonte: Situazione economica del Paese - 1999.

⁴ Fonte: Situazione economica del Paese - 1999.

Taluni riscontri a consuntivo sull'entità delle risorse finanziarie assegnate conducono, poi, a verificare una mancata corrispondenza con i criteri di programmazione, come nel caso degli investimenti, che subiscono un incremento maggiore per il settore del trasporto su strada anziché per quello del trasporto su rotaia.

La complessità del processo decisionale in particolari importanti settori di intervento (aeroporto di Milano-Malpensa) ha determinato, inoltre, situazioni di ritardo e di pregiudizio anche ai fini dell'attuazione di rilevanti programmi di project-financing.

L'avviata, progressiva realizzazione della liberalizzazione dei servizi, nei diversi settori interessati, evidenzia anch'essa ritardi non sempre giustificabili mentre l'adeguamento ai principi delle norme comunitarie, anche per quanto riguarda gli aiuti di Stato alle imprese del settore, pone problemi di maggiore attenzione come fattore determinante nella definizione delle politiche pubbliche.

Rilevanti sono tuttora gli impegni finanziari per il ripiano dei disavanzi delle gestioni delle imprese ferroviarie che dovranno essere trasferite alle regioni.

Ulteriori considerazioni attengono alla composizione delle spese globali di bilancio del Ministero; le spese correnti, in costante incremento, non appaiono riducibili, attesa la loro rigidità, segnatamente le spese per il personale. In continuo incremento risultano le spese destinate ai trasferimenti (che rappresentano oltre il 70% degli stanziamenti di bilancio), talché l'analisi delle gestioni sotto il profilo della capacità di spesa appare poco significativa in relazione alla effettiva destinazione finale delle risorse.

Attenta considerazione merita, infine, la programmata riforma degli organi centrali di governo delle politiche del settore, che dispone l'istituzione del nuovo Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, anche ai fini di una più accurata previsione, in sede di emanazione delle norme di attuazione, di precise competenze programmatiche e di gestione di risorse per i trasporti ora assegnate ad organismi diversi, nonché di ripartizione delle funzioni tra Ministero ed Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture.

2. Organizzazione e decentramento.

2.1 Programmazione e direttive generali.

La carenza di direttive programmatiche, coerenti con i principi relativi alla riforma della pubblica amministrazione ed al nuovo sistema dei controlli di gestione, costituisce un fattore negativo per una efficace riorganizzazione della gestione del Ministero. E' mancato, pertanto, il necessario coordinamento tra misure programmatiche del D.p.e.f., note preliminari al bilancio, direttive generali tempestive ed esame del rendiconto sotto i nuovi profili gestionali, ai fini della verifica dei parametri riferibili all'efficienza-efficacia-economicità dell'azione amministrativa.

In particolare le misure programmatiche a livello di note preliminari di bilancio per l'esercizio 1999 sono inadeguate, e le direttive generali, emanate ad esercizio inoltrato, anche se dimostrano una coerenza descrittiva con le competenze normative riguardanti i centri di responsabilità, non costituiscono una base sufficientemente definita per la individuazione di parametri finanziari, economici e strumentali, riferibili ai centri di gestione delle risorse e dei servizi.

Né l'attuazione del bilancio con riferimento alle funzioni obiettivo, caratterizzate come le missioni istituzionali dell'amministrazione, non supportate da un sistema coerente di programmazione delle risorse, si rivela idonea ad assolvere la propria funzione per l'analisi delle politiche pubbliche.

La nuova impostazione del bilancio per budget economici, accentuerà la necessità di rigorosi criteri di definizione di programmi di spesa adeguati alla individuazione di centri autonomi per l'imputazione del costo e del rendimento della gestione.

La riforma introdotta, poi, con il d.lgs. n. 300 del 1999, per la riorganizzazione dell'intero comparto dei Ministeri⁵, rende più urgente l'adeguamento dei nuovi criteri di misurazione dei risultati dell'azione amministrativa, in dipendenza di un sistema di programmazione più complesso e finalizzato al coordinamento di settori organici delle politiche pubbliche di indirizzo dell'economia.

Occorre richiamare al riguardo le osservazioni svolte nella relazione deliberata dalla Sezione di controllo di questa Corte, in data 9 maggio 2000, in riferimento alle misure programmatiche e di attuazione delle leggi ordinamentali, che disciplinano i vari settori del Ministero dei trasporti, anche in relazione alle necessità ed alle carenze già segnalate con la precedente deliberazione della stessa Sezione n. 77 del 1998⁶.

Si è rilevato al riguardo che, pur essendo stato emanato il d.P.R. n. 202/98 per la ristrutturazione della struttura centrale del ministero, resta ancora da definire il sistema delle unità operative periferiche e le relative competenze.

Permane inattuato il progetto legislativo di adeguamento delle strutture portuali alle dinamiche del mercato, con riflessi negativi sulla competitività del sistema portuale e, in particolare la classificazione dei porti (art. 4 legge n. 84/94); inattuati sono risultati la programmazione e realizzazione delle opere portuali (art. 5, c. 10, legge n. 84/94), l'obiettivo (art. 14, c. 1 bis e ter, legge n. 84/94) sulla fissazione dei criteri e dei meccanismi di formazione delle tariffe dei servizi di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio, l'istituzione e funzionamento delle agenzie per l'erogazione di prestazioni di mano d'opera (art. 17, legge n. 84/94), la concessione di aree e banchine (art. 18, legge n. 84/94).

Anche per il settore aeroportuale, specie quello relativo al sistema delle concessioni, perdura, tuttora, il regime di concessioni parziali nei confronti di società, che ancora non hanno maturato un effettivo processo di privatizzazione, con l'effetto di rallentare il conseguimento degli obiettivi strategici voluti dalla legge di riforma, quali il miglioramento dell'efficienza aeroportuale, quella del contenimento degli oneri gravanti sul bilancio pubblico e il potenziale incremento dei proventi legati ai canoni di concessione correlati all'incremento del traffico aereo.

Per quanto riguarda l'individuazione degli uffici dirigenziali a livello periferico si osserva che l'art. 9 del d.m. n. 148-T/98 pone una espressa riserva per la successiva definizione, con provvedimento da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis, della legge n. 400/88, delle unità operative periferiche dell'amministrazione e delle relative competenze. Di conseguenza è rimasto per ora invariato l'assetto degli uffici periferici dell'amministrazione.

Ai sensi dell'art. 3, comma 1 lettera c) del d.lgs. n. 29/93 il Ministro (con d.m. n. 20-T del 16.2.99) ha provveduto ad una prima assegnazione di dirigenti agli uffici centrali, per il periodo di tempo strettamente necessario al completamento del processo di ristrutturazione del Ministero.

L'art. 5 dello stesso d.m., in attesa del decreto di individuazione degli uffici dirigenziali periferici, ha destinato i dirigenti preposti agli uffici periferici della soppressa Direzione Generale della M.C.T.C., all'ufficio del dirigente generale Capo del Servizio Affari Generali e del Personale, il quale, d'intesa con il Capo del Dipartimento dei trasporti terrestri, provvederà alla emanazione dei provvedimenti di attribuzione di funzioni dirigenziali⁷.

⁵ La disposizione di cui trattasi ha istituito il nuovo Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, cui sono attribuite, in materia di reti infrastrutturali di competenza statale, le funzioni del Ministero dei lavori pubblici e dei trasporti nonché del Dipartimento delle aree urbane presso la Presidenza del Consiglio - funzioni complementari sono inoltre assegnate alla nuova agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture (v. artt. 41 e segg. della disposizione citata).

⁶ Con tale delibera per il cui contenuto si rinvia alle precedenti relazioni per gli anni 1997 e 1998, veniva evidenziato il ritardo di attuazione dell'ordinamento del Ministero con riferimento ai vari settori dipartimentali organizzativi.

⁷ A seguito di esposte richieste da parte dell'Ufficio di controllo presso il Ministero, il Ministro ha comunicato che per la definizione della materia relativa agli uffici periferici si era in attesa dell'ultimazione del processo di riordino legislativo in atto, anche ai sensi del d.lgs. n. 112/98 (decentramento), per la cui attuazione sono tuttora in corso

Nell'esercizio dell'attività di controllo preventivo di legittimità l'ufficio di controllo ha invitato il Servizio Affari Generali e del Personale allo scioglimento della riserva formulata con l'art. 5 del d.m. N. 20-T del 16.2.99, relativamente all'emanazione del decreto di individuazione degli uffici dirigenziali periferici.

Il medesimo invito è stato rivolto all'ufficio di Gabinetto del Ministro anche al fine di evitare situazioni di precarietà nella gestione degli uffici periferici, per la quale non risultano provvedimenti da parte degli organi competenti.

La questione ha formato oggetto di osservazione nell'apposito referto deliberato dal Collegio III della Sezione del controllo nella seduta del 9 maggio c.a..

2.2 Il decentramento delle funzioni.

Diverse disposizioni hanno regolato la materia del decentramento delle funzioni in attuazione delle leggi quadro sul riordino e la riforma della pubblica amministrazione (legge 15.3.1997, n. 59 e legge 15.5.1997, n. 127).

Con il d.lgs. 19.11.1997, n. 422 sono stati disciplinati i settori interessati e le nuove competenze ed i tempi di attuazione, con successive integrazioni operate con ulteriori disposizioni (d.lgs. 22.9.1998, n. 345 e d.lgs. 30.9.1999, n. 400).

Si riassume qui lo stato delle disposizioni adottate, per i singoli settori interessati, rilevate dalla documentazione trasmessa dai vari centri di responsabilità.

Per quanto riguarda il dipartimento dei trasporti terrestri è in corso di attuazione il decentramento delle funzioni previste dal d.lgs. n. 422/1997 per i vari settori del trasporto ferroviario, che dovrebbe concludersi al 1.7.2000; se, peraltro, gli accordi di programma con le regioni a statuto ordinario registrano una situazione avanzata, ritardi si evidenziano per le regioni a statuto speciale (v. parte speciale relativa ai centri di responsabilità). Altrettanto deve dirsi per quanto riguarda la determinazione delle risorse da trasferire alle regioni; sussistono infatti difficoltà per quanto concerne le risorse destinate all'esercizio dei servizi, connesse al monitoraggio dell'esecuzione del contratto di programma. Per le Ferrovie in gestione commissariale, affidate alle F.S. sussistono altresì difficoltà connesse alla separazione delle gestioni contabili.

Sono stati, inoltre, trasmessi gli accordi di programma-quadro relativi al piano degli investimenti stipulato con alcune regioni (Sardegna, Marche, Basilicata e Lombardia, per l'accessibilità dell'aeroporto Malpensa).

Si richiama, inoltre, la disposizione prevista dall'art. 4 della legge 7.12.1999, n. 472 (interventi nel settore dei trasporti), che, ai fini dell'attuazione della vigilanza sulle F.S. S.p.A. consente l'assunzione di personale tecnico e il conferimento di incarichi di studio ad esperti per specifiche esigenze di supporto tecnico-scientifico.

Si segnala, altresì, l'attribuzione alle province di competenze già spettanti agli uffici periferici del Ministero (autorizzazione e vigilanza sull'attività delle autoscuole, esami per abilitazione alla guida, rilascio di patenti e di certificati di abilitazione professionale, autorizzazioni alle imprese di autoriparazioni per l'esecuzione delle revisioni degli autoveicoli, compiti di polizia stradale).

Per quanto attiene lo stato di attuazione dell'art. 8 del d.lgs. n. 422/97, come modificato dal d.lgs. n. 400/99, non risulta rispettato il termine del 1° gennaio 2000, indicato dal legislatore, che, al fine di accelerare il risanamento tecnico-economico delle Aziende in gestione commissariale governativa (risanamento tra l'altro già previsto dal d.P.R. n. 616/1997) con la legge n. 662/1996 aveva affidato alla F.S. S.p.A. il compito di ristrutturazione per un periodo non superiore al triennio 1997/1999.

Considerata, peraltro, la necessità di garantire la continuità e la regolarità del servizio, l'amministrazione, con decreto del 13 marzo 2000 n. 1482, ha prorogato l'affidamento alla Soc. F.S. S.p.A. della gestione e ristrutturazione delle singole Aziende in regime di gestione commissariale governativa sino al 30 giugno 2000.

Anche per le ferrovie in regime di concessione è stato previsto il trasferimento alle regioni dal 1° gennaio 2000, ma con l'art. 18, comma 3 bis del citato d.lgs. n. 422/97, come modificato dal d.lgs. n. 400/99, è stata concessa la facoltà per le Regioni di mantenere tutti gli affidamenti agli attuali concessionari per un periodo massimo di tre anni dal 1° gennaio 2000.

Per l'organizzazione del Dipartimento dell'Aviazione civile, le cui funzioni operative sono state trasferite all'ENAC, si rinvia a quanto si riferisce nella parte relativa al corrispondente centro di responsabilità.

Si segnala, peraltro, che con il d.lgs. 25/7/1997 n. 250, è stato istituito l'Ente nazionale per l'Aviazione civile, a cui sono state attribuite le funzioni amministrative e tecniche già di competenza della Direzione generale dell'Aviazione civile; l'Ente, ai sensi dell'art. 14 del citato d.lgs. è operante dal 18.11.1998, data di insediamento del Consiglio di amministrazione.

Il ritardo nell'avvio della riforma del settore, già segnalato nella relazione per l'esercizio 1998, ha prodotto conseguenze pregiudizievoli nella gestione dei programmi operativi dell'aviazione civile.

Per il Dipartimento del trasporto marittimo gran parte delle funzioni da decentrare alle regioni, secondo la disciplina prevista dal d.lgs. n. 112 del 1998, sono già state conferite alle stesse in attuazione delle norme già in vigore (d.P.R. n. 5 e n. 8 del 1972, legge n. 616 del 1977; legge n. 549 del 1995) per quanto riguarda il rifornimento idrico alle isole, la disciplina della navigazione interna, la pianificazione degli interventi per i porti di interesse regionale ed internazionale, il rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo.

Poiché, peraltro, l'attribuzione di tutte le funzioni trasferite deve essere preceduta dal contestuale trasferimento di beni e risorse finanziarie, umane e strumentali, l'effettiva attuazione del decentramento comporta l'accelerazione delle procedure di concertazione tra gli enti interessati, che risultano già avviate e subordinate comunque alla tempestiva riorganizzazione delle funzioni regionali, anche in relazione a provvedimenti di legge già definiti (v. d.lgs. 29.10.1999, n. 443 sulla soppressione del Servizio escavazione porti).

Provvedimenti di semplificazione e coordinamento amministrativo.

Numerosi provvedimenti hanno riguardato la semplificazione delle procedure nei trasporti e sulla maggiore efficienza dei servizi⁸.

Particolare rilevanza assume l'entrata in vigore della legge 11.4.2000, n. 83, che reca modifiche ed integrazioni alla legge 12.6.1990, n. 146 in relazione all'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati.

⁸ Tra di essi si segnalano:

- d.P.R. 9.3.1999, n. 104 per la semplificazione del procedimento relativo al rilascio del duplicato della patente di guida in caso di smarrimento sottrazione, distruzione o deterioramento dell'originale;
- d.P.R. 9.3.1999, n. 105: regolamento per il rilascio del duplicato della carta di circolazione;
- Circolare 24.3.1999, n. 21 (pubblicata sulla G.U. n. 164 del 15.7.1999): riguarda l'applicazione delle norme in materia di trasporti per la semplificazione amministrativa (dichiarazione sostitutiva di certificazione e dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà), previste dalla legge n. 191 del 1998 e dal d.P.R. n. 403 del 1998, che hanno apportato modifiche ed integrazioni alla legge n. 127/1997.
- Deliberazione CIPE del 6.8.1999 (pubblicata sulla G.U. n. 257 del 2.11.1999), con la quale nell'ambito del riordinamento delle competenze del CIPE, previsto dall'art. 3 della legge n. 144/1999, vengono devolute al Ministro dei trasporti importanti funzioni di consulenza e di vigilanza in materia (sistema idroviario padano, programmi di sviluppo delle infrastrutture e dei servizi aeroportuali).

La norma introduce ulteriori norme di garanzia per il corretto uso del diritto di sciopero, in armonia con i principi costituzionali, in materia di preavviso, degli intervalli nell'astensione dal lavoro, delle sanzioni irrogabili, del potere di ordinanza sospensiva delle autorità competenti, del riconoscimento del diritto di tutela giudiziaria per le associazioni riconosciute degli utenti.

Con tale norma si tende a regolare la conflittualità sindacale, che, nel settore dei trasporti, appare meritevole di un'attenta considerazione sia per l'importanza del settore nel quadro dell'economia nazionale sia per la tutela dei diritti fondamentali degli utenti e dei lavoratori, nelle forme e nei limiti previsti dalle norme costituzionali.

2.3 Indicatori di risultato.

In linea generale i vari dipartimenti e servizi non hanno elaborato validi indicatori di prodotto o di impatto esterno, allegando varie giustificazioni (carenza di direttive programmatiche adeguate e tempestive, difficoltà di coordinamento dei vari servizi, sopravvenuta entrata in vigore della nuova disciplina dettata dal d.lgs. n. 286/1999; v. al riguardo anche la parte della relazione relativa al Servizio di controllo interno).

Alcuni indicatori di impatto esterno si rilevano nella relazione elaborata dal Dipartimento marittimo (produzione di navi, investimenti indotti, occupazione di nuovi lavoratori).

Un'ottima elaborazione, peraltro, di indicatori di efficienza è stata effettuata, autonomamente, dall'amministrazione delle Capitanerie di porto e deve essere segnalata per la sua accuratezza e per i risultati finali conseguiti. In essa vengono analizzate le varie attività istituzionali svolte, attribuendo alle medesime un peso ponderato di valutazione; viene, quindi, definito il valore del tempo medio effettivo di realizzazione, dei mezzi utilizzati e del personale impiegato. Dal rapporto tra i vari indici predetti viene, infine, ricavato un parametro indicatore di efficienza, economicità ed efficacia, con l'attribuzione di un distinto valore numerico per ogni ufficio periferico delle Capitanerie di porto e con dati comparabili secondo una graduatoria di rendimento.

Non si esprime in questa sede una valutazione di merito sulle procedure di impostazione delle misurazioni dei dati e dell'attribuzione del peso di valutazione ai singoli parametri (trattandosi di tecniche, che richiedono cognizioni particolari della materia); ma il sistema appare, nella sua impostazione generale, in linea con i criteri applicativi dei principi del controllo di gestione.

Il Conto nazionale dei trasporti, riferito in prevalenza ai dati disponibili fino al 1998, espone dati statistici di notevole interesse, che oltre a costituire parametri di primo livello di misurazione dei prodotti e della domanda di traffico, vengono anche elaborati per conseguire parametri indicatori di secondo livello, particolarmente significativi (come gli indicatori di produttività relativi ai vari componenti delle strutture del trasporto: lavoro, infrastrutture, materiale rotabile).

2.4 Servizio di controllo interno.

Il Servizio ha trasmesso un'ampia relazione sull'attività svolta per i fini istituzionali di valutazione dei risultati della gestione del Ministero per l'esercizio 1999. Risulta in particolare svolta l'attività istruttoria per la valutazione dell'efficienza della gestione e per l'elaborazione di validi parametri di indicatori, non sempre confortata dalla collaborazione dei settori amministrativi.

Sotto tale profilo si segnalano la relazione sui criteri per la valutazione dell'attività dirigenziale, anche attraverso parametri per la misurazione di risultati, la relazione sugli indici di misurazione e i parametri di valutazione di produttività dell'amministrazione, l'analisi dell'attività degli uffici provinciali ex M.C.T.C. per l'anno 1998, condotta per mezzo di una

rilevazione di dati significativi e che ha consentito una valutazione comparata dell'efficienza dei vari uffici.

La relazione generale risulta, poi, corredata dalla valutazione finalizzata alla elaborazione delle direttive generali programmatiche del Ministro e di accurate analisi dei compiti e delle attività svolte dai vari Dipartimenti e Servizi nell'anno 1999.

Il Presidente del Servizio ha, tempestivamente, portato all'attenzione del Sig. Ministro i problemi inerenti alle nuove attribuzioni del controllo strategico per la valutazione dei risultati, introdotti con il d.lgs. 30.7.1999, n. 286, anche ai fini dell'elaborazione delle direttive programmatiche per l'anno 2000.

3. Personale.

Si rinvia alla parte relativa al centro di responsabilità AA.GG. e personale per quanto riguarda l'esposizione dei dati relativi alla consistenza e alle spese relative ai dipendenti del Ministero, anche per l'applicazione di vari istituti particolari (buoni pasto, incarichi part-time, incrementi per contatti integrativi). Si illustrano in questa parte le questioni generali che concernono la determinazione delle piante organiche e la definizione dei contratti dirigenziali.

Quanto alla rideterminazione della consistenza delle piante organiche, l'Amministrazione ha comunicato che presso il servizio Affari Generali e del Personale è stato costituito un apposito gruppo di lavoro per la determinazione di una metodologia di rilevamento degli effettivi fabbisogni di personale dell'Amministrazione, anche in relazione alle esigenze della nuova struttura ministeriale ed ai compiti ad essa attribuiti. A tal fine è stato predisposto un programma, che prevede l'indicazione dei profili professionali che i responsabili delle strutture ritengono necessari per il funzionamento dei nuovi settori, estesi a tutti gli uffici centrali del Ministero.

Dalla rilevazione sono stati esclusi il Dipartimento dell'aviazione civile e gli uffici periferici dell'Amministrazione; il primo, in quanto si era ancora in attesa dell'emanazione del d.P.C.M. che, ai sensi dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 250/97, deve determinare le corrispondenti risorse umane; i secondi perché interessati al processo di riordino legislativo, ai sensi del d.lgs. 112/98, per il decentramento delle funzioni.

Peraltro, emanato il d.P.C.M. di cui trattasi in data 26 novembre 1999 (pubblicato sulla G.U. n. 19 del 25.1.2000), con il quale sono stati individuati l'organico del Dipartimento per l'aviazione civile, nonché i beni e le risorse strumentali ed organizzative ad esso intestati, l'amministrazione non ha fatto conoscere le ulteriori iniziative.

Al riguardo, si osserva che, ai sensi dell'art. 12 del d.m. 28.12.98, solo a conclusione delle operazioni di ristrutturazione di tutti gli uffici, centrali e periferici del Ministero, si potrà procedere alla rideterminazione definitiva delle dotazioni organiche.

Per quanto riguarda l'area dirigenziale si segnala che l'art. 22 del C.C.N.L. area dirigenti prevede la definizione delle posizioni organizzative di livello dirigenziale e della relativa graduazione delle funzioni e delle responsabilità (comma 1) nonché la formulazione, in via preventiva, dei criteri, e delle modalità per l'affidamento, l'avvicendamento e la revoca degli incarichi dirigenziali (comma 2).

Per tali adempimenti risulta che è stato costituito un gruppo di lavoro formato da funzionari e dirigenti, con il compito di monitorare la struttura organizzativa conseguente alla riforma del Ministero, e, quindi, definire criteri idonei alla graduazione delle posizioni dirigenziali.

Il risultato di tale lavoro ha formato oggetto di una relazione, portata a conoscenza dell'On. Sig. Ministro, per la successiva attivazione delle procedure per l'informativa sindacale, ai fini dell'esame congiunto.

Non risultano ancora concluse le procedure avviate e, per il momento, le funzioni vengono attribuite secondo i criteri relativi alle sopresse direzioni generali della M.C.T.C.

dell'Aviazione civile e della marina mercantile; in assenza della graduazione delle posizioni dirigenziali, la retribuzione di posizione ai dirigenti viene corrisposta in acconto.

4. Attività contrattuale.

Dal monitoraggio dell'attività contrattuale svolta dall'amministrazione nell'esercizio 1999 si rileva che per i lavori pubblici in taluni settori (Servizio programmazione e pianificazione: 87%, Dipartimento trasporti terrestri: 76%) prevale la stipulazione a trattativa privata, talora giustificata con motivi di urgenza e non separabilità dei singoli progetti per motivi tecnici.

Per i contratti di forniture la forma della trattativa privata è usata frequentemente (Capitanerie di porto: 46%) mentre in altri casi prevale la gestione in economia (personale: 58%) ovvero l'appalto concorso (Servizi informativi: 94%); per il Dipartimento trasporti terrestri prevale la stipulazione con trattativa privata (74%); il ricorso alla trattativa privata viene giustificato con la presenza delle condizioni previste dalla legge.

Per i servizi la trattativa privata è in taluni casi l'unica forma di stipulazione adottata (Capitanerie di porto e Servizio pianificazione e programmazione) o quella prevalente (Personale e Servizi informativi); in altri casi prevale l'affidamento per cottimo fiduciario e per pubblici incanti (Dipartimenti trasporti terrestri).

L'utilizzazione della trattativa privata viene giustificato con motivi di urgenza.

In linea generale, non viene espressamente motivata la deroga per i contratti che superino l'importo della soglia comunitaria mentre taluni casi di ritardo di esecuzione vengono giustificati per proroghe dovute a vari motivi.

Conclusivamente, con riserva del giudizio di merito sul controllo successivo di gestione, di competenza dell'ufficio controllo atti della Corte, si osserva che appare frequente il ricorso nella stipulazione alla forma della trattativa privata, che dovrebbe costituire una eccezione nel sistema generale della conclusione dei contratti, mentre, a prescindere da talune imprecisioni e lacune nelle risposte ai questionari, le deroghe alle normali forme di contrattazione, specie nel caso di importo superiore alla soglia comunitaria, sono spesso carenti di adeguate motivazioni.

5. Analisi dei dati di spesa.

5.1 Dati complessivi per macroaggregati.

Gli stanziamenti definitivi di competenza nel 1999 registrano un importo totale di 10.022,281 mld (+12,5% rispetto all'esercizio precedente); gli impegni effettivi ammontano a 7.099,622 mld (+6,1%); i pagamenti totali registrano un importo di 6.272,387 mld (-12,15% rispetto all'esercizio precedente), i residui di competenza ammontano a 3.075,458 mld (+47,56%).

L'analisi per macroaggregati evidenzia i seguenti risultati.

Le spese di funzionamento registrano nel 1999 stanziamenti definitivi di competenza per 1.342,491 mld (+5,15%), gli impegni effettivi ammontano a 1.186,125 mld - (3,5%), i pagamenti totali a 1.152,424 mld - (2,1%); per le spese di personale gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a 923,183 mld, sostanzialmente invariati rispetto all'esercizio precedente (927 mld).

Le spese per interventi registrano stanziamenti definitivi per 2.846,587 mld (+7,8%), impegni effettivi per 2.740,890 mld (+3,9%) e pagamenti totali per 2.410,281 mld (-18,7%).

Le spese per investimenti registrano stanziamenti definitivi per 5.778,829 mld (+16,2%), impegni effettivi per 3.459,363 mld (+8,7%), pagamenti totali per 2.692,047 mld (-11,2%), residui per 2.461,702 mld (+42,1%).

Per completezza si registra anche il dato dei trasferimenti che, complessivamente (titolo I e titolo II) si attesta sull'importo di 7.772 mld per stanziamenti definitivi di competenza, che rappresenta il 77,5% degli interi stanziamenti di bilancio, con un incremento in percentuale rispetto all'esercizio precedente (73,2%).

Per quanto concerne i residui di stanziamento si segnala che l'importo finale di 936,8 mld risulta ridotto a 655,8 mld, a seguito dell'applicazione del d.P.C.M. 14.3.2000, previsto dalla direttiva 16.1.1998 in materia di esigenze di contenimento del fabbisogno di spesa.

5.2 Classificazione per funzioni obiettivo.

Fra le funzioni obiettivo di 1° livello quella prevalente per entità di stanziamenti definitivi di competenza è la funzione Affari economici (9.431,192 mld) che assorbe il 94% degli stanziamenti globali (di cui 5.687,7 mld per investimenti), segnando un incremento del 11% rispetto all'esercizio precedente (gli investimenti registrano un incremento del 15,8%); i pagamenti totali ammontano a 5.831,8 mld (-13,8%) ed i residui a 2.916,582 mld (+44,2%).

Nell'ambito della funzione di 3° livello hanno la prevalenza gli stanziamenti relativi ai trasporti su rotaia (3.621 mld, di cui 2.416 mld per investimenti), con una flessione del 3% rispetto all'esercizio precedente, mentre i trasporti su gomma registrano stanziamenti per 2.240,344 mld (di cui 576,8 mld per investimenti), con un incremento del 144%.

Per i trasporti aerei gli stanziamenti di competenza ammontano a 471,159 mld (-29,5% rispetto all'esercizio precedente) con investimenti per 353,674 mld (-36,3%); gli interventi rimangono sostanzialmente stabili (30 mld), mentre esigue appaiono le risorse destinate alla sicurezza aerea (400 milioni).

E' da osservare per tale funzione, come si dirà meglio in seguito, che le risorse di bilancio appaiono in gran parte trasferite per il 1999 alla gestione ENAC.

Sostanzialmente stabili le risorse assegnate per le condutture e altri sistemi di trasporto (126 mld) mentre diminuiscono i fondi stanziati per ricerca e sviluppo dei sistemi di trasporto (da 82 a 37 mld); in incremento appaiono, invece, le risorse stanziare per la protezione dell'ambiente (da 40 a 70 mld) in coerenza con la politica di lotta all'inquinamento, che in gran parte trae origine proprio dal sistema dei trasporti.

Per quanto riguarda la f.o. difesa (civile e militare) gli stanziamenti ammontano a 15 mld (stabili rispetto all'esercizio precedente), mentre gli stanziamenti per la f.o. ordine pubblico e sicurezza, pari a 249,9 mld registrano un incremento del 30,1%.

Vengono azzerati gli stanziamenti a favore dei paesi in via di sviluppo (l'importo era di 2 mld nel 1998), mentre diminuiscono da 97 a 88 mld gli stanziamenti per i Servizi generali.

La f.o. attività manifatturiera (secondo livello della f.o. Affari economici) raggiunge per stanziamenti l'importo di 1.881 mld (+6,8 rispetto all'esercizio precedente) e riguarda i contributi ed il credito a favore delle imprese armatoriali e metalmeccaniche.

Proseguendo nell'analisi delle f.o. di 4° livello, non comparabili con gli stanziamenti dell'esercizio precedente, anche perché non ancora definite, si segnala che cospicui stanziamenti si registrano per interventi finanziari a favore del trasporto pubblico locale su gomma (1.181,3 mld cui 196,3 mld per investimenti), per la sicurezza della circolazione stradale (344,7 mld, di cui 108,5 mld per il personale) e per l'autotrasporto in conto terzi (302 mld, di cui 151,3 mld per investimenti).

Per la f.o. trasporti su rotaia al 4° livello risultano rilevanti gli stanziamenti per interventi finanziari per il trasporto in gestione diretta e in concessione (1.965,1 mld, di cui 1.008,6 mld per investimenti), per interventi finanziari a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A. (398,9 mld, quasi per intero per investimenti), per le sovvenzioni per metropolitane e trasporto rapido di massa (822,2 mld, quasi interamente per investimenti), per i disavanzi di gestione delle aziende di trasporto pubblico locale (220 mld per interventi).

Per la f.o. trasporti aerei al 4° livello si registrano stanziamenti per 288,6 mld per manutenzione agli impianti ed alle infrastrutture aeroportuali e per 80,7 mld per ampliamento, ristrutturazione e costruzione di aeroporti.

Per il trasporto intermodale risultano stanziati 117,7 mld (comprese le aree depresse). Per la f.o. ordine pubblico e sicurezza si registrano stanziamenti per 82,6 mld per l'attività di

controllo del territorio, per 135,3 mld per la vigilanza e soccorso in mare e per 31,9 mld per il controllo dell'immigrazione clandestina.

Conclusivamente, come risulta dall'analisi dei dati complessivi di bilancio si osserva che si accentuano le caratteristiche di bilancio di trasferimenti proprie degli stanziamenti pertinenti al Ministero (la percentuale raggiunge ora il 77,3% degli stanziamenti complessivi).

La dotazione finanziaria complessiva degli stanziamenti di competenza è in aumento (+12,4% rispetto all'esercizio precedente), con un incremento particolarmente accentuato per gli investimenti (+16,2%).

L'analisi della capacità di impegno e di spesa diventa poco significativa come indice di efficienza finale della gestione, in presenza di rilevanti stanziamenti, di cui l'amministrazione non ha la gestione diretta ma solo la funzione di trasferimento.

Si rileva, tuttavia, ai fini delle politiche pubbliche di settore, il rilevante incremento della spesa per i trasporti su gomma, cui corrisponde una contenuta flessione della spesa pertinente al trasporto su rotaia.

In flessione è anche il dato di spesa relativo ai trasporti aerei mentre in incremento sono gli interventi finanziari a favore delle imprese cantieristiche ed armatoriali.

5.3 Analisi per massa impegnabile e per massa spendibile.

L'analisi per massa impegnabile e per macroaggregati conferma che per la f.o. Affari economici si hanno gli impegni prevalenti (7.407,8 mld, che rappresentano il 93,2% del totale), con assegnazioni in ordine decrescente per i trasporti su rotaia (4.154,3 mld), i trasporti su gomma (2.304,2 mld), le attività manifatturiere (credito navale: 1.887,2 mld) e i trasporti per via d'acqua (1.210,8 mld).

La massa spendibile raggiunge l'importo di 13.245,1 mld, di cui la f.o. Affari economici rappresenta il 94,6% del totale.

I residui propri da competenza, lett. c, ammontano per l'esercizio 1999 a 2.007,108 mld (+59,7% rispetto all'esercizio precedente) i residui totali di stanziamento a 1.537,6 mld (+52,4%), i residui totali (F+C) a 5.256,8 mld. Il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile è nell'esercizio 1999 del 72,02% (nel 1998 era del 78,1%) mentre il rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa è nel 1999 del 64,5% (nel 1998 era 77,6%).

L'importo delle autorizzazioni di cassa ammonta a 9.724,1 mld (+5,6%).

La massa impegnabile registra un importo di 11.031,2 mld (+14,3%).

Conclusivamente si osserva che ad un incremento della massa impegnabile e della massa spendibile corrisponde un incremento anche dei residui di competenza, di stanziamento e totali; il peggioramento del rapporto tra impegni totali e massa impegnabile e tra pagamenti totali e massa spendibile indica una diminuita efficienza per quanto riguarda la gestione di competenza e di cassa, anche se, come già osservato, il dato non è del tutto significativo circa l'andamento della gestione, attesa la forte prevalenza in bilancio dei trasferimenti.

6. Analisi per centri di responsabilità.

6.1 Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione con il Ministro.

I dati contabili di spesa evidenziano stanziamenti definitivi di competenza per 20,736 mld ed autorizzazioni di cassa per 23,361 mld; gli impegni effettivi su competenza ammontano a 12,638 mld, mentre i pagamenti su competenza registrano un importo di 10,203 mld; le economie sugli impegni ammontano a 8,098 mld i pagamenti totali ammontano a 11,397 mld e i residui totali a 2,699 mld.

6.2 Dipartimento per i trasporti terrestri.

L'amministrazione ha riferito sulle misure adottate per il procedimento di riorganizzazione e decentramento previste dal d.lgs. n. 112 del 1998, dal d.lgs. n. 422 del 1997 e dal d.lgs. n. 345 del 1998.

Per i servizi ferroviari di interesse locale non in concessione alle F.S. S.p.A. è stata conclusa l'istruttoria per l'individuazione delle risorse finanziarie e strumentali da trasferire alle Regioni a statuto ordinario; risultano firmati n. 13 accordi tra il 1999 e il 2000, con determinazione delle risorse per il Fondo comune per rinnovo impianti fissi (pari a 81,090 mld).

Le risorse individuate per interventi relativi al completamento del risanamento tecnico delle gestioni ammontano a complessive 13.633 mld per interventi richiesti e a 1.769,4 mld per interventi ritenuti accettabili.

Le risorse ai fini dell'esercizio, da trasferirsi nell'anno 2000, sono state determinate in complessive 1.312,876 mld.

E' presumibile un ritardo per l'esercizio delle funzioni effettive da parte delle Regioni a statuto ordinario entro il termine del 1.7.2000, mentre il decentramento per i servizi ferroviari di interesse locale potrà essere realizzato solo parzialmente; non saranno decentrati, infatti, alcuni servizi di interesse internazionale o nazionale.

Verrà comunque esercitato il compito di monitoraggio previsto dall'art. 8 del d.lgs. n. 422 del 1997.

Per le regioni a statuto speciale, per le quali il procedimento di decentramento evidenzia ritardi dovuti alla mancata entrata in vigore delle norme di attuazione, risultano quantificate risorse da trasferire nell'esercizio 2000 per complessive 171,082 mld.

Sono ancora in corso di attuazione le misure relative agli altri adempimenti previsti dalle norme sul decentramento (verifica dei disavanzi di esercizio, con valutazione di quelli giudicati provvisoriamente ammissibili; formale trasferimento dei beni strumentali; gestione stralcio dei contenziosi; definizione dei rapporti patrimoniali pregressi).

Per i trasferimenti relativi alle ferrovie in gestione commissariale sono state determinate solo le risorse relative al fondo comune (pari a 56,850 mld), essendo la gestione delle stesse ormai affidata alle F.S. S.p.A. che le amministrano in maniera autonoma (salvo controllo a consuntivo delle richieste di rimodulazione finanziaria del Piano di gestione).

Per il predetto Fondo comune le assegnazioni per le ferrovie concessionarie per l'esercizio 1999 ammontano a complessive 47,275 mld.

Disavanzi ferrovie in gestione commissariale governativa e ferrovie in concessione.

Al 31.12.1998 risultano accertati disavanzi per complessivi 851,474 mld (di cui 605,808 mld per le gestioni governative). Il totale dei disavanzi previsto al 31.12.1999 è di 913,620 mld (di cui 656,530 mld per le gestioni governative), in applicazione della legge n. 472/1999 sui mutui attivabili. Tenuto, peraltro, conto degli oneri per il T.F.R. maturato, gli oneri complessivi per l'integrazione delle passività al 31.12.1999, ammontano a 1.740 mld. Dal 1°1.2000 per gli oneri di esercizio è prevista una incidenza finanziaria complessiva di 1.436 mld.

Gli stanziamenti per l'esercizio 1999 sul cap. 1653 ammontano a 498,500 mld per competenza e per cassa (di pari importo).

Ulteriori stanziamenti sono previsti per i seguenti capitoli: 7314 (42 milioni), 7304 (750 milioni), 7206 (103 milioni), 1652 (400 milioni), 1654 (58 milioni), 7271 (194 milioni, con residui di stanziamento per 87 milioni), 7273 (97 milioni, con pari residui di stanziamento), 7303 (364 milioni, con pari residui di stanziamento).

I residui di stanziamento complessivi per gli investimenti ammontano a 11,377 mld.

Trasporti pubblici locali

Per i trasporti pubblici locali risultano stanziamenti di competenza per 1.360 mld ed autorizzazioni di cassa per 1.492,144 mld.

Essi si riferiscono ad interventi per il ripiano dei disavanzi di esercizio e ad investimenti per rinnovo autobus e rottamazione veicoli usati.

I residui di competenza ammontano a 1,598 mld.

Trasporto intermodale

Per il trasporto intermodale vengono rendicontati i dati di spesa relativi al cap. 7315 (interventi nelle aree depresse; legge n. 341/1995; legge n. 641/1996 e legge n. 135/1997), e per il cap. 7308 (legge n. 240/1990 e legge n. 413/1998) con stanziamenti complessivi per competenza nel 1999 per 115,500 milioni (rispetto a 89,200 mld del 1998) e di pari importo per cassa; i residui di stanziamento complessivi sono pari a 52,612 mld (19,200 mld a fine 1998).

Trasporto rapido di massa

Per il trasporto rapido di massa (legge n. 211/1992; legge n. 1042/1969; legge n. 341/1995; legge n. 194/1998) sono previsti investimenti per 884,186 mld (stanziamenti di competenza) e per 781,3 mld per cassa; i residui di stanziamento sono rilevanti (290,198 mld nel 1999; nel 1998 ammontavano a 141,935 mld).

Ferrovie dello Stato

I contributi per le F.S. S.p.A. prevedono stanziamenti complessivi nel 1999 per 622,6 mld (nel 1998 erano di 210,3 mld), con residui di stanziamento per 901,939 mld.

Edilizia di servizio

Sussistono stanziamenti di competenza per 38,645 mld, con residui propri per 36,535 mld, che indicano ritardi di esecuzione delle opere.

Per attrezzature ed impianti di servizio sono previsti investimenti per 62,661 mld per competenza, con residui propri per 8,569 mld (U.P.B.2.2.1.1.) e residui di stanziamento per 2,245 mld.

Autotrasporto di cose per conto terzi

Per il 1999 sono previsti investimenti per 150 mld per competenza (e di pari importo per cassa), per la legge n. 454 del 1997 e il d.l. n. 84/1999 (U.P.B. 2.2.1.7.), con impegni di pari importo e senza pagamenti effettuati.

La politica per l'autotrasporto nell'ultimo quinquennio

A favore dell'autotrasporto in conto terzi con varie leggi (d.l. 21/6/1995, convertito con legge 22.3.1995 n. 84; d.l. 25.11.1995, n. 501, convertito con legge 5.1.1996, n. 11) sono stati previsti sovvenzioni di carattere ordinario (sgravi fiscali e contributivi, agevolazioni per l'uso delle infrastrutture stradali) ed interventi di carattere strutturale, con assegnazioni in prevalenza a carico di bilanci di amministrazioni diverse (Ministero delle finanze per i crediti di imposte e gli sgravi fiscali; Ministero dei lavori pubblici per le agevolazioni tariffarie stradali; Ministero del lavoro per le facilitazioni contributive).

Le ultime norme in materia di autotrasporto (legge n. 454 del 1997, d.l. n. 198 del 1998, convertito con legge 24.7.1998, n. 245; legge 26.2.1999, n. 40; d.l. 20.12.1999, n. 84, convertito con legge 18.2.2000, n. 27) hanno previsto interventi di carattere finanziario (stanziamenti di 300 mld per il triennio 1997/99 e autorizzazioni di limiti di impegno quindicennali di 50 mld annui) a carattere strutturale, con finalità diverse, intese soprattutto a favorire l'esodo volontario per le imprese di minori dimensioni, a favorire l'aggregazione tra imprese di trasporto e per i

servizi intermodali, a promuovere investimenti tecnologicamente avanzati e a incrementare la promozione professionale, a sovvenzionare lo sviluppo del trasporto combinato.

La situazione tecnico-economica del settore dell'autotrasporto, per la quale le misure di trasformazione strutturale tendono ad introdurre fattori di correzione, è caratterizzata da squilibri che penalizzano il trasporto su rotaia, frammentazione delle imprese in nuclei operativi di dimensioni minime (che ci penalizza nei confronti della diversa struttura delle imprese degli altri paesi europei), concentrazione del traffico e della domanda di trasporto soprattutto nelle zone settentrionali del Paese, scarsità dei servizi di logistica offerta per l'integrazione del sistema di trasporto combinato, concentrazione del traffico merci stradale su brevi distanze (al di sotto dei 300 Km di percorrenza). Nei confronti dei paesi europei, poi, sussiste una prevalenza del cabotaggio passivo per i trasporti stradali.

Gli interventi programmati dovrebbero ovviare agli inconvenienti segnalati, soprattutto per quanto riguarda il dimensionamento delle imprese di trasporto e l'agevolazione del traffico su rotaia per effetto degli incentivi a favore del trasporto combinato.

Ulteriori sovvenzioni sono state assegnate al Comitato centrale per l'Albo degli autotrasportatori con il d.l. n. 158 del 1998 (114 mld) e con la legge n. 40 del 1999 (140 mld) con varie finalità (rimborso di pedaggi autostradali, indagini conoscitive sui costi, protezione ambientale e sicurezza della circolazione).

L'esame dei dati di spesa evidenzia per l'esercizio 1999 residui di competenza per 100 mld⁹.

L'amministrazione (unità di gestione Motorizzazione e sicurezza) ha, inoltre, trasmesso un elenco aggiornato delle direttive CE recepite, di quelle con procedura tuttora in corso di perfezionamento, nonché dei regolamenti internazionali per i quali sono state emanate apposite circolari ministeriali.

6.3 Dipartimento dell'Aviazione civile.

L'istituzione del nuovo Ente Nazionale per l'Aviazione Civile ha comportato il trasferimento allo stesso delle funzioni amministrative e tecniche già di competenza della Direzione Generale dell'Aviazione Civile (ora Dipartimento; art. 2 del d.lgs. n. 250 del 1997).

All'attuale Dipartimento dell'Aviazione civile spetta, ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. n. 202 del 1998, l'esercizio del potere di indirizzo, di vigilanza e di controllo in materia aeronautica di competenza del Ministero.

La direttiva per il passaggio delle funzioni e del personale al nuovo Ente è stata emanata con decreto ministeriale del 18.2.1999 (Lo Statuto dell'ENAC è stato approvato con d.m. del 3.6.1999).

Con decreto ministeriale del 9.8.1999 sono state indicate le disponibilità in conto residui di stanziamento dei capitoli del bilancio relativi al Centro di responsabilità Aviazione civile trasferite al nuovo Ente per la gestione degli aeroporti.

Con decreto ministeriale del 2.3.2000 è stato disposto che il Dipartimento dell'Aviazione civile costituisce l'organo di supporto del Ministro dei trasporti per l'esercizio della vigilanza sull'ENAC.

Con d.P.C.M. del 26.11.1999 è stata determinata la dotazione organica e l'individuazione dei beni, delle risorse finanziarie, strumentali ed organizzative del Dipartimento dell'Aviazione civile.

Con lo stesso decreto si è stabilito che fino al 31.12.1999 le spese di competenza dell'ENAC da imputare sui capitoli di bilancio del Ministero dei trasporti continuano ad essere

⁹ Per effetto della recente condanna dello Stato italiano da parte della Corte di giustizia europea per aiuti non consentiti al settore dell'autotrasporto (credito d'imposta) il Governo, oltre a disciplinare secondo nuovi principi la legislazione in materia, ha predisposto un apposito disegno di legge (n. 4527 del 14.3.2000) per il recupero dei crediti di imposta concessi agli autotrasportatori.

liquidate dal Ministero sulla base delle risultanze istruttorie attestate dal Direttore generale dell'Ente, mentre le spese relative al personale dell'Ente, fino al definitivo trasferimento delle risorse umane e finanziarie a favore dello stesso, continuano ad essere liquidate direttamente dal Ministero.

Non si può non segnalare la particolarità di tale ultima disposizione, che rinvia la questione del definitivo assetto del personale transitato all'ENAC.

I dati contabili relativi alla f.o. trasporti aerei evidenziano trasferimenti dovuti in conto competenza per le funzioni svolte dall'ENAC per 427,538 mld (di cui 41,105 mld per il personale), che corrisponde al 92% degli stanziamenti di competenza previsti per il Centro di responsabilità Aviazione civile.

Per le spese relative al centro di responsabilità si registrano residui propri di competenza per 132,314 mld e residui totali per 833,862 mld; quest'ultimo dato evidenzia ritardi nell'esecuzione dei programmi di spesa.

L'ENAC ha comunicato che risulta trasferita la somma complessiva di 230,061 mld, oltre a fondi impegnati e non trasferiti per 86,420 mld.

Ha, inoltre, riferito sull'attuazione delle convenzioni per opere pubbliche per la cui gestione è subentrato al Ministero; risultano finanziamenti statali per complessive 2.516,2 mld e spese erogate per 1.439,5 mld.

Sono state allegate anche le schede relative al monitoraggio dell'esecuzione dei lavori.

Risultano, inoltre, specificamente rendicontate le spese sostenute sui fondi trasferiti dal Ministero per l'attività contrattuale, per interventi ed investimenti, con consistenti residui di competenza e di stanziamento.

Il Dipartimento dell'Aviazione civile non ha fatto osservazioni sulla documentazione esibita ed ha trasmesso una relazione sulle proposte sottoposte al Ministro per il programma operativo del Dipartimento.

Per quanto riguarda l'aeroporto intercontinentale di Milano-Malpensa con varie disposizioni è stata regolata la materia della ripartizione del traffico aereo degli aeroporti milanesi; si rinvia altresì a quanto esposto al riguardo per la parte specifica nella relazione sul Ministero dell'Ambiente¹⁰.

L'ENAC ha trasmesso alcuni dati contabili di spesa, oltre a notizie e documentazione relativa alle vicende dell'aeroporto Malpensa.

Il finanziamento statale ammonta a 960 mld, con un finanziamento aggiuntivo a carico della S.E.A. di 1.060 mld.

La previsione complessiva finale di spesa è di 1.843,566 mld, di cui 850 mld a carico dello Stato; l'avanzamento dei pagamenti ammonta a complessive 984,798 mld, di cui 372,832 mld a carico dello Stato.

L'ENAC ha trasmesso una relazione al Ministero dei trasporti sul programma di monitoraggio circa le modalità di esercizio dell'aeroporto Malpensa, in attuazione delle disposizioni del d.m. del 3.3.2000 citato.

Per quanto riguarda il processo di trasformazione della gestione degli aeroporti per l'adeguamento agli standards europei si segnala che il Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministro dell'interno, ha adottato, in data 29 gennaio 1999, il regolamento n. 85 con il quale sono stati determinati i servizi di controllo in ambito aeroportuale, che possono

¹⁰ Con d.P.R. n. 476 del 9.11.1999 è stato disciplinato il divieto dei voli notturni negli aeroporti civili e militari, ai fini della riduzione dell'inquinamento acustico prodotto dagli aeromobili.

Con d.P.C.M. del 13.12.1999 è stato confermato il trasferimento programmato dei voli da Linate a Malpensa, anche in adesione agli impegni assunti al riguardo in sede comunitaria, e con riserva circa la verifica dell'efficacia delle misure adottate al fine della riduzione dell'impatto ambientale.

Con decreto ministeriale (trasporti) del 3.3.2000 è stata disciplinata, infine, la nuova ripartizione del traffico per il sistema aeroportuale di Milano tra gli aeroporti di Malpensa, Linate e Bergamo Orio al Serio, nei limiti delle capacità operative dei singoli scali e con distinzione tra collegamenti intercontinentali ed interni alla CE.

essere affidati in concessione, a norma dell'art. 5 del d.l. 18 gennaio 1992, n. 9 convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1992, n. 217. Detto regolamento, soggetto al controllo preventivo di legittimità, è stato registrato dall'Ufficio di controllo in data 23 marzo 1999.

Successivamente, con decreto n. 79 del 5 luglio 1999, il Ministro dei trasporti e della navigazione ha fissato un onere aggiuntivo di 3.500, quale contributo per la copertura dei costi del servizio di controllo di sicurezza relativo ai passeggeri ed al solo bagaglio a mano al seguito dei passeggeri medesimi.

Il suddetto decreto è stato registrato dall'Ufficio di controllo in data 11 ottobre 1999, a seguito delle precisazioni fornite dall'amministrazione circa i provvedimenti presupposti da adottare.

Riguardo al Piano di ristrutturazione di Alitalia S.p.A. si segnala che, in conformità alle condizioni poste dalla Decisione della Commissione europea del 15 luglio 1997, per la revisione della convenzione n. 4372 del 15 aprile 1992, il Ministro dei trasporti di concerto con i Ministri del tesoro, delle finanze, della difesa, degli affari esteri, dell'industria, delle comunicazioni e del commercio con l'estero, ha approvato le nuove disposizioni con decreto n. 89T del 2 agosto 1999, registrato dall'ufficio di controllo in data 23 ottobre 1999 (relativo all'atto aggiuntivo n. 4640 di repertorio, stipulato in data 14 luglio 1999) adottando le opportune modifiche al fine di assicurare la corrispondenza della Convenzione alle prescrizioni della legislazione comunitaria.

La sezione del controllo, con delibera n. 85 del 23 settembre 1999, ha ricusato il visto e la conseguente registrazione ai decreti di approvazione delle convenzioni per l'affidamento della gestione parziale degli aeroporti di Rimini e Pisa, ai sensi di quanto disposto dalle leggi n. 537 del 1993 e n. 315 del 1995, che vietano la concessione demaniale parziale negli aeroporti (v. al riguardo l'orientamento delle precedenti delibere della Sezione del controllo n. 120 e n. 138 del 1997).

Si segnala, inoltre, che con deliberazione n. 50/2000 del 25 maggio u.s. la Sezione del controllo, dopo aver disposto un supplemento di istruttoria per quanto riguarda il D.114T del 16.11.1999, che dispone il completamento del piano di ripartizione dei fondi per lavori aeroportuali, in attuazione delle leggi n. 135/1997 e n. 194/1998, al fine di acquisire utili elementi concernenti la competenza del Ministro all'emanazione dell'atto e la carenza del preliminare contratto di programma previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 250 del 1997, ha rifiutato il visto e la conseguente registrazione al provvedimento di cui trattasi per incompetenza del Ministro dei trasporti all'emanazione dell'atto e carenza di motivazione circa i criteri di assegnazione dei fondi per i singoli interventi.

Nell'adunanza del 19 ottobre 1999 la Sezione del controllo con deliberazione n. 45/2000 ha approvato la relazione concernente i risultati del controllo svolto sulle gestioni dei concessionari aeroportuali per gli esercizi 1996/1998. La relazione ha evidenziato ritardi nell'attuazione del quadro normativo nazionale per l'adeguamento alle direttive CE, per l'operatività del nuovo ente ENAC e per le società aeroportuali anche agli effetti del controllo della produttività delle gestioni.

Con deliberazione n. 102/1999, nell'adunanza del 13.7.1999 la Sezione del controllo ha approvato la relazione dell'Ufficio di controllo presso il Ministero sulla gestione delle opere e dei lavori aeroportuali di Roma-Fiumicino, disposti ai sensi della legge 22.8.1985 n. 449.

Nelle conclusioni della predetta relazione si evidenziano molteplici disfunzioni e problemi tecnico-economici che attengono alla carenza di pianificazione e programmazione da parte del Ministero vigilante, cui si aggiunge un imperfetto coordinamento tra gli apparati amministrativo e tecnico della D.G. dell'Aviazione civile; alle carenze di specificazione tecnica ed economica dei tre piani generali di intervento succedutisi nel tempo, con un rilevante scostamento tra le previsioni dei progetti approvati e l'importo di aggiudicazione degli stessi; alla tardiva redazione delle perizie contrattuali, con conseguente vulnus ai principi di trasparenza e di certezza degli interventi; al notevole divario tra la data prevista per la

conclusione dei lavori e quella di proroga (circa tre anni, salvo ulteriori dilazioni); alla necessità di accertare l'entità delle opere eseguite con finanziamento dello Stato, di proprietà pubblica, e di quelle realizzate con finanziamento degli enti gestori, eventualmente incamerabili al termine della concessione.

6.4 Dipartimento della navigazione marittima e interna.

L'amministrazione ha trasmesso una completa relazione sull'attività svolta, curata ed aderente alle richieste formulate con i quesiti; corredata dall'illustrazione delle politiche pubbliche per il finanziamento all'armamento ed ai cantieri navali e dalla relazione annuale sull'attività delle Autorità portuali.

E' stato riferito sullo stato della riorganizzazione del settore amministrativo e sul decentramento delle funzioni (v. parte speciale), sull'attività contrattuale, sui dati contabili di spesa analizzati anche per unità previsionale di base, sull'adeguamento alla normativa comunitaria ed internazionale.

Non è stato proseguito il programma di lavoro relativo all'adozione di parametri indicatori per la valutazione della gestione, che nella relazione precedente aveva evidenziato un'ottima elaborazione degli elementi di base preparatori; si allegano al riguardo i ritardi dovuti alla riorganizzazione del Dipartimento e ai programmi di indirizzo tardivi.

Gestione delle risorse

Viene rendicontata ed illustrata l'attività svolta in relazione alle singole unità previsionali di base (corredate dai prospetti dei dati contabili per capitoli) per Enti ed organismi portuali, Centro internazionale radio-medico, Interventi previdenziali lavoratori marittimi, Accordi ed organismi internazionali, Imprese navalmeccaniche ed armatoriali, Opere marittime e portuali, Trasporti in gestione diretta ed in concessione.

Complessivamente gli stanziamenti di competenza del centro di responsabilità ammontano a 2.760,203 mld, gli impegni in conto competenza a 2.236,538 mld; i residui di competenza a 876,787 mld; i residui totali a 1.132,584 mld; le autorizzazioni di cassa a 2.625,945 mld.

In particolare si segnalano l'impegno di risorse pari a 34,660 mld per il ripiano del debito dell'Autorità portuale di Genova con IRITECNICA per contratti di fornitura; il pagamento di 905 milioni per obblighi internazionali a favore dell'IMO (Servizio sorveglianza ghiacci nel Nord Atlantico); l'avvio di opere per 220 mld per interventi per opere portuali nelle aree depresse (con l'utilizzo del 70% degli stanziamenti previsti per il triennio 1998/2001 dalle leggi 641/1996, 135/1997 e 208/1998); il completamento delle opere nelle aree portuali di Ancona e Ravenna (con pagamenti per 5,360 mld); gli interventi urgenti per la salvaguardia di Venezia (pagamenti per 6 mld); investimenti per i servizi di navigazione lacuale (pagamenti per 6,455 mld e residui di stanziamento per 14,900 mld). Residui di stanziamento pari a 79,700 mld si registrano per gli investimenti per i sistemi idroviari, dovuti anche al ritardo di elaborazione dello studio di fattibilità. I residui di stanziamento per opere marittime e portuali ammontano a 37,066 mld.

Per interventi per contributi alle società di servizi marittimi sono stati erogati 253,024 mld, per spese per interventi per i servizi di navigazione lacuale sono stati pagati 51,500 mld; per il CIRM sono stati erogati contributi per 1,140 mld; per interventi previdenziali a favore dei lavoratori marittimi vi sono stati pagamenti per 23,809 mld.

La parte più rilevante della gestione è costituita dagli investimenti per le imprese navalmeccaniche ed armatoriali.

Al riguardo si registrano nel 1999, per le varie leggi che regolano il settore, stanziamenti di competenza per 1.967,479 mld (contributi in conto interessi per costruzione, trasformazione, modifica e grande riparazione di navi, contributi per migliorare l'organizzazione cantieristica,