in conseguenza di ciò l'art. 37, comma 1, della legge 166 del 1° agosto 2002 ha previsto l'ulteriore proroga del termine per l'esercizio della delega per il completamento della rete interportuale nazionale al 31 dicembre 2002. Tuttavia, entro tale termine, il previsto decreto attuativo della delega non è stato emanato, producendo così un vero e proprio vuoto normativo in materia.

4.11. USTIF.

Le disposizioni del DM del 29 settembre 2003, n. 918 individuano le funzioni ed impianti fissi (USTIF) in materia di servizi di trasporto pubblico regionale e locale, riguardanti la sicurezza ed il supporto alle attività di competenza della Direzione generale dei sistemi di trasporto ad impianti fissi.

In particolare all'art. 8 del dispositivo del presente provvedimento viene abrogato il decreto del Ministero dei trasporti 24 marzo 1987, n. 102, con il quale erano stati indicati negli Uffici speciali per i trasporti ad impianti fissi (USTIF) le unità organizzative periferiche incaricate della vigilanza sulla sicurezza dei trasporti ad impianti fissi. Si è in sostanza, ravvisata la necessità di ridefinire un nuovo assetto degli USTIF, in seguito alle innovazioni introdotte legislativamente nella ripartizione delle competenze tra Amministrazione centrale ed enti territoriali.

4.12. Navigazione e trasporto marittimo.

4.12.1. Evoluzione della normativa primaria.

Particolarmente significativa, sia per l'attualità della materia, sia per l'impatto normativo è stata la produzione legislativa in tema di sicurezza della navigazione, ove, a seguito dei sinistri delle navi ERIKA e PRESTIGE, si è intensificato l'impegno sia a livello nazionale che comunitario ed internazionale.

Le tematiche più rilevanti su cui è stata chiamata a confrontarsi l'Amministrazione controllata sono risultate:

a) l'elaborazione di un modello di valutazione delle performances dello stato di bandiera (I.M.O. Model Audit Schema);
b) la predisposizione delle norme di attuazione della direttiva 2002/59/CE sul rafforzamento delle disposizioni di controllo per gli organi incaricati di effettuare ispezioni sulla flotta;
c) la predisposizione dello strumento d'applicazione della direttiva 2001/106/CE sul controllo delle condizioni di sicurezza delle navi che approdano nei porti comunitari;
d) l'adozione delle norme di recepimento della direttiva 2002/59 del Parlamento europeo e del Consiglio sul monitoraggio del traffico marittimo;
e) l'elaborazione ed approvazione del regolamento della direttiva 2003/24/CE concernente specifici requisiti di stabilità per le navi RO-RO passeggeri e della direttiva 2003/25/CE recante norme sulla sicurezza delle navi passeggeri;
f) l'elaborazione ed approvazione del regolamento n. 1726 del 2003 che modifica il regolamento n. 417/2002/CE sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo;
g) l'adozione del regolamento n. 1406 del 2002 del Parlamento europeo del Consiglio, che ha istituito l'Agenzia europea e per la sicurezza marittima;
h) l'elaborazione di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'eliminazione degli ostacoli tecnici al trasferimento delle navi da carico e passeggeri all'interno dell'Unione;
i) l'adozione di disposizioni in sede I.M.O. per l'istituzione di un fondo supplementare per responsabilità ed indennizzo dei danni causati dall'inquinamento da idrocarburi;
j) l'attuazione della direttiva n. 2002/84/CE sulla sicurezza marittima e l'inquinamento marino;
k) predisposizione in sede I.M.O. di nuove norme in materia di "security" (prevenzione di

atti terroristici) che hanno trovato attuazione in sede comunitaria attraverso l'adozione di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio.

In materia di cantieristica navale il Consiglio dell'UE ha adottato apposite conclusioni sulla competitività del settore.

La Commissione Europea ha altresì emanato linee-guida sugli aiuti di Stato in materia, in vista della scadenza del regolamento CE n. 1540 del 1998 alla data del 31 dicembre 2003.

Nel settore del diporto nautico, che ha assunto negli ultimi anni una spiccata rilevanza economica, perdendo la sua connotazione di attività lusoria di *elite* per divenire settore di interesse di un'utenza sempre più ampia e diversificata, ha assunto particolare rilevanza l'emanazione della legge n. 172 del 2003 che ha introdotto le seguenti novità, tra cui:

- l'abolizione della tassa di stanzionamento per tutte le unità ancora ad essa soggette;
- la semplificazione delle formalità burocratiche relative alla vita delle unità da diporto;
- l'adeguamento del sistema sanzionatorio a quello vigente per il settore automobilistico;
- una semplificazione del sistema dei controlli in mare da parte dei vari corpi dello Stato;
- la valorizzazione del "charter nautico";
- l'istituzione di uno speciale regime per i panfili adibiti ad uso commerciale;
- l'emanazione di un codice della nautica da diporto come strumento organico per lo sviluppo ed il radicale rinnovamento della normativa in materia.

4.12.2. Vigilanza sulle autorità portuali.

Nel corso del 2003 l'Amministrazione ha provveduto ad attivare la procedura necessaria per l'istituzione dell'Autorità portuale di Trapani ed ha, inoltre, disposto l'estensione territoriale dell'Autorità portuale di Civitavecchia anche al porto di Gaeta.

La legge 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria 2004), poi, all'art. 4, comma 65 ha previsto l'istituzione dell'Autorità portuale di Manfredonia.

Con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sono stati rideterminati i trattamenti economici da corrispondere ai Presidenti delle Autorità portuali ed ai componenti dei collegi dei revisori dei conti, in relazione al volume di traffico registrato in ciascun scalo.

Sono stati nominati i Presidenti delle Autorità portuali in regime di commissariamento (Cagliari, Augusta e Messina) e quelli i cui incarichi erano in scadenza (Marina di Carrara e Ravenna).

Risultano ancora commissariate le Autorità di Olbia, Ancona, Livorno, Trieste, Trapani, mentre il presidente dell'Autorità di Catania risulta in regime di *prorogatio*.

Appaiono meritevoli di segnalazione le vicende relative ai seguenti decreti ministeriali:

- DM 2 dicembre 2002, relativo al finanziamento di opere finalizzare ad elevare il livello di sicurezza nei porti sede di Autorità portuale mediante le economie derivanti dai ribassi d'asta relativi ai finanziamenti recati dal DM 27 ottobre 1999, che, in seguito alle osservazioni mosse dalla Corte, è stato definitivamente annullato dalla stessa Amministrazione col D.M. 25 febbraio 2004, registrato in data 21 aprile 2004;
- DM 5971 del 16 ottobre 2003, recante finanziamento delle opere infrastrutturali nei porti sedi di Autorità portuale mediante i fondi recati dall'art. 9 della legge n. 413 del 1998, per il quale, con delibera n. 3 del 2004 la Corte (Sezione centrale per il controllo di legittimità sugli atti delle Amministrazioni dello Stato) ha ricusato il visto e la conseguente registrazione;
- Tale pronuncia ha sancito la necessità che la ripartizione delle risorse recate dalla predetta legge n. 413 del 1998 debba avvenire mediante approvazione, da parte del Ministro, di apposito programma di interventi redatto sulla base delle proposte formulate dalle Autorità portuali con i piani operativi triennali, elaborati con le procedure di cui all'art. 14 della legge quadro sui lavori pubblici (legge n. 109 del 1994);
- Decentramento delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo alle Regioni

(DPR n. 616 del 1977, legge n. 59 del 1997 e d.lgs. n. 112 del 1998).

In esito al parere emanato dal Consiglio di Stato (767/2002) in relazione alla operatività della delega in assenza della necessaria classificazione dei porti, l'Amministrazione, al fine di effettuare un aggiornamento del DPCM 21 dicembre 1995 di individuazione delle aree riservate alla competenza statale, ha provveduto alla elaborazione dei criteri da adottare per la predetta revisione.

4.12.3. Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto.

In linea con le direttive ministeriali, la realizzazione, a cura della Direzione generale per i sistemi informativi e statistici, delle sedi periferiche del VTS (Vessel Traffic Service), ha comportato l'avvio delle gestione preoperativa di alcuni siti a carico del Corpo delle capitanerie di porto.

A tale onere di funzionamento, si è fatto fronte con gli ordinari stanziamenti di bilancio, rivelatisi però insufficienti.

Il Corpo ha dato seguito ai programmi di acquisizione ed ammodernamento sia della propria componente aeronavale, sia dei sistemi di comunicazione, con la pianificazione delle assegnazioni delle nuove unità navali.

Peraltro, nella gestione del Corpo delle Capitanerie di Porto risultano evidenti gli effetti conseguenti all'emanazione del decreto legge n. 194 del 2002 (convertito nella legge n. 246 del 2002) in base al quale l'E.F. 2002 è stato chiuso con tagli sulle assegnazioni dei capitoli (concernenti principalmente le spese di funzionamento) e che hanno determinato un rimbalzo nell'E.F .2003 delle spese non effettuate nell' esercizio precedente.

Considerata la natura delle attività svolte dal Corpo[29], tale riduzione degli stanziamenti ha inciso fortemente ed in modo negativo su spese incomprimibili in relazione all' operatività delle

---

[29] Dal punto di vista operativo il Corpo ha riferito per il 2003 i seguenti risultati:

- 4.678 operazioni di soccorso e assistenza condotte/coordinate;
- 4.558 missioni SAR (ricerca e soccorso) effettuate dai mezzi aeronavali;
- 16.259 persone soccorse/assistite (di cui 9.863 immigrati clandestini);
- 2.285 unità navali soccorse/assistite;
- 115.105 miglia percorse per soccorso.

In materia di applicazione e rispetto della normativa in materia di sicurezza della navigazione attività di PSC (Port State Control), nel corso dell'anno 2003 sono state effettuate 2.531 ispezioni P.S.C. su 6446 navi individuali straniere arrivate nei porti italiani, soggette a PSA. La percentuale fissata dall'obiettivo (ispezioni da effettuare pari almeno al 25 per cento delle navi straniere arrivate, come da normativa internazionale) è stata, pertanto, superata attestandosi oltre il 39 per cento (due punti percentuali in più rispetto all'anno precedente).

A seguito di tali controlli per 377 navi sono stati emessi provvedimenti di "fermo nave" e, per 28 navi, altrettanti provvedimenti di "nave bandita" ossia di nave interdetta all'attracco nei porti dei Paesi aderenti al M.O.U.. Per qual che riguarda, altresì, i controlli, le ispezioni e le visite in materia di traffico mercantile, su un totale di 48.206 navi da traffico e di linea arrivate nei porti nazionali, ne sono stati eseguiti ben 267.502 (di poco inferiore al dato del 2002 che ne registrava 267.900), con un indice di efficacia pari a 5,55.

In merito all'attività di polizia marittima, prevalentemente preventiva ma anche repressiva, nell'ambito delle competenze del Corpo, per assicurare il corretto ed ordinato svolgimento delle attività sul mare e lungo le coste, nonché per prevenire e reprimere, nell'ambito della polizia marittima ed in concorso con le forze di polizia, l'immigrazione clandestina, gli altri fenomeni criminosi ed in particolare il terrorismo, in connessione ai recenti noti eventi internazionali, le iniziative poste in essere riguardano apposite direttive emanate alla periferia concernenti l'attività di polizia marittima in mare e lungo le coste. Si è provveduto, altresì, a rinforzare la presenza di uomini del Corpo lungo la fascia costiera interessata dal fenomeno dell'immigrazione clandestina.

In merito all'attuazione dei programmi adottati, si riportano i seguenti dati che riassumono l'attività di polizia marittima svolta nel 2003:

- 15.099 missioni aeronavali (3000 in più rispetto al 2002);
- 1.235.164 km percorsi dal personale a terra (di poco inferiore all'anno precedente);
- 347.938 miglia percorse dalle unità navali;
- 587 ore di volo dedicate;
- 564.176 ispezioni, controlli e visite del personale a terra (centomila in più del 2002);

capitanerie di porto -guardia costiera- connessa con il soccorso in mare, la sicurezza della navigazione, la tutela dell' ambiente marino, la pesca marittima.

- 124.028 controlli in mare (contro i 90.100 dell'anno precedente);
- 4.745 notizie di reato inviate all'A.G.;
- 3.388 esecuzioni di sequestri.

Per quel che riguarda, in particolare, l'attività antimmigratoria l'impegno del Corpo delle Capitanerie di Porto è stato intenso sia per garantire l'appoggio alle forze di polizia, per prevenire e scongiurare l'esodo, sia soprattutto per dare soccorso e assistenza alle unità navali ed ai naufraghi coinvolti in tali eventi. Nel corso del periodo in esame sono stati intercettati, come già accennato, oltre 9.860 clandestini; le missioni aeronavali di vigilanza per flussi immigratori sono state 5.629, le ispezioni a terra 8.862.

Attività preventiva repressiva è stata svolta dai Comandi periferici delle Capitanerie di Porto per la prevenzione e la repressione degli abusi sul demanio marittimo. In particolare sono stati effettuati controlli preventivi finalizzati alla verifica del rispetto dei titoli concessori e sono state, altresì, intensificate le attività ispettive per scongiurare fenomeni di attendamenti abusivi sulle spiagge e di costruzioni abusive, ovvero di ampliamento di concessioni esistenti.

Tale attività è stata frequentemente effettuata di concerto con l'autorità giudiziaria e le forze di polizia locali, nonché le amministrazioni comunali, allo scopo di procedere alle demolizioni d'ufficio delle opere abusive. Le ispezioni e i controlli effettuati dal personale a terra sono stati 112.412 (22.000 in più rispetto al 2002), mentre le missioni effettuate per la vigilanza demaniale dalle unità aeronavali sono pari a 4.351 (circa 500 in più del 2002). A seguito di tali controlli si registrano 2.920 notizie di reato inviate all'A.G. (23454 nel 2002) e 539 sequestri eseguiti (680 nel 2002).

Per ciò che concerne la tutela dei bagnanti, l'attività di vigilanza lunga la costa è stata incrementata rispetto al precedente anno, con sopraluoghi giornalieri di personale militare sulle spiagge, con particolare riguardo a quelle incustodite e prive di attrezzature, ed ha registrato i seguenti risultati:

- 66.964 sopralluoghi del personale a terra (54.000 nel 2002);
- 30.235 controlli dei mezzi navali in merito alle ordinanze balneari (12.816 nel 2002);
- 439 bagnanti soccorsi dalle unità navali (277 nel 2002).

Nel periodo estivo, inoltre, viene annualmente svolto, con battelli minori ed automezzi di servizio, il programma "Spiagge sicure" con schieramento di pattuglie a mare e a terra, a seguito del quale, nel 2003, sono state soccorse e assistite 1.522 persone.

In merito ai controlli sull'attività diportistica, è stata privilegiata un'azione di vigilanza e prevenzione su quei comportamenti in grado di costituire pericolo per l'incolumità dei bagnanti e degli utenti del mare in genere. Le attività oggetto di maggiore sorveglianza e repressione sono quelle dei natanti e delle moto d'acqua che attraversano ad alta velocità le fasce di mare destinate alla balneazione. Le azioni di cui sopra si sono concretizzate in 38.511 (31.597 nel 2002) controlli effettuati in mare con 2.081 infrazioni rilevate (1,5 per cento in meno rispetto allo scorso anno), e 63.442 (61.736 nel 2002) controlli a terra con appena 983 infrazioni rilevate (ben l'11,5 per cento in meno rispetto al 2002). Un maggior numero di controlli preventivi hanno favorito un significante calo delle infrazioni.

Per quanto riguarda gli interventi di vigilanza e controllo sull'attività di pesca, ne sono stati effettuati, sia in mare che a terra, complessivamente 95.388.

Nel complesso, l'attività, che ha confermato i risultati dell'anno precedente, si può così sintetizzare:

- 13.089 missioni dei mezzi aeronavali;
- 533 notizie di reato;
- 3.145 illeciti amministrativi;
- 1.717 attrezzi da pesca sequestrati;
- 138.577 chilogrammi di prodotti ittici sequestrati.

In merito alla fase pertinente la tutela dell'ambiente e la difesa del patrimonio archeologico sommerso, l'attività si è concretizzata, a livello periferico, in un'intensificazione dei controlli lungo la fascia costiera e sulle aree protette, con interventi (preventivi e repressivi) di uomini e mezzi del Corpo più costanti e frequenti. Le unità aeronavali hanno effettuato 6.817 missioni per vigilanza ecologica marittima (4.924 nel 2002), 9.043 missioni antinquinamento (8.576 nel 2002), 4.872 missioni per monitoraggio acqua (3.910 nel 2002), 3.092 missioni per vigilanza archeologica (2.924 nel 2002) e 4.745 per vigilanza sulle riserve marine (2.785 nel 2002) con un numero di controlli complessivamente pari a 29.589 (+69 per cento rispetto al 2002); le ispezioni ed i controlli effettuati dal personale a terra risultano pari a 85.627 (+38 per cento rispetto al 2002).

In totale a fronte dei previsti 61.243 interventi di vigilanza e controllo (anche per disinquinamento), ne sono stati realizzati oltre 164.000. A seguito di tale attività si sono registrati 108 casi di grave/medio inquinamento segnalati alle competenti autorità (11 per cento in meno del 2002) e 550 piccoli inquinamenti riscontrati (10 per cento in più del 2002).

4.13. Contributi nel settore ferroviario.

Il Ministero intrattiene rapporti con R.F.I. (atto di concessione e contratto di programma) e con Trenitalia (licenza, contratto di servizio), entrambe Società del Gruppo FS.

I finanziamenti a carico dello Stato a favore di F.S. SpA (holding) e Società collegate, per quanto riguarda gli investimenti previsti nel contratto di programma e gli oneri di servizio pubblico di cui ai contratti di programma e di servizio, fanno carico a capitoli di bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze.

Gli oneri di servizio pubblico si ritiene debbano essere individuati come "partite formalmente da non classificare come contributi, ma che hanno affinità con questi".

Anno 2003

in milioni di euro

	R.F.I.	Trenitalia
Contributi in conto esercizio	334 (1)	-----
Oneri di servizio pubblico (in conto esercizio)	48 (1)	1.130 (3)
Finanziamento investimenti (aumento di capitale sociale)	4.017 (2)	-----

1. U.P.B. 3.1.2.8, cap. 1541 – 48 M€ per obblighi di collegamento ferroviario via mare delle isole maggiori
2. U.P.B. 3.2.3.15, cap. 7122 e 7123
3. U.P.B. 3.1.2.8, cap. 1539, 1540, 1542, 1543.

La cifra totale esposta comprende anche l'importo di circa 768 M€ previsto per gli obblighi di servizio effettuati da Trenitalia a fronte di contratti di servizio stipulati con le Regioni a statuto ordinario per servizi di trasporto ferroviario regionale.

4.14. Trasporto aereo.

In relazione al dipartimento per la navigazione e il trasporto marittimo e aereo vanno evidenziati i provvedimenti inerenti all'assegnazione in uso gratuito all'ENAC dei beni del demanio aeroportuale – ramo trasporti – aviazione civile.

L'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 250 del 1997 stabilisce che "con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con i Ministri del tesoro e delle finanze, vengono assegnati all'ENAC, in uso gratuito, i beni del demanio aeroportuale per il successivo affidamento dei beni medesimi, secondo i criteri previsti e disciplinati dal regolamento di cui all'art. 10, comma 13, della legge 24 dicembre 1993, n. 537. Per l'utilizzo degli aeroporti militari aperti al traffico civile, il decreto è adottato di concerto con i Ministri del tesoro, delle finanze e della difesa".

Con riguardo al settore della sicurezza aerea, si segnala il "Programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile" inteso a garantire l'applicazione delle norme comuni, al fine di prevenire atti di interferenza illecita nell'aviazione civile.

Va, altresì, evidenziato il provvedimento concernente la "liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio", considerata la necessità di adeguare i contenuti della precedente normativa alle nuove esigenze in tema di sicurezza delle operazioni e al fine di introdurre una più organica disciplina sulla sicurezza delle aviosuperfici e sulle relative modalità di attuazione.

Riguardo il settore "sicurezza aerea" si segnalano due provvedimenti pervenuti al controllo di legittimità della Corte:

- Programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile

- Liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio.

In relazione al primo atto si fa presente che l'art. 5 del Regolamento CE n. 2320/2002 prevede l'adozione da parte di ogni Stato membro di un Programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile, inteso a garantire l'applicazione delle norme comuni, al fine di prevenire atti di interferenza illecita nell'aviazione civile.

Tale programma, già elaborato dal CIS, ora denominato CISA, ha subito nel tempo diversi aggiornamenti al fine di elevare il livello di protezione, fino all'ultimo aggiornamento sviluppato dal suddetto CISA in data 16 maggio 2003 con il quale sono state recepite le norme comuni per la sicurezza aerea, introdotte dal già citato Regolamento CE n. 2320/02.

L'obiettivo principale del programma in questione è di assicurare in un quadro di cooperazione internazionale l'incolumità dei passeggeri, degli equipaggi, degli operatori aeroportuali, del pubblico e delle infrastrutture aeroportuali, nonché la regolarità e l'efficienza dell'aviazione civile nei confronti degli atti d'interferenza illecita.

Occorre, infine, evidenziare che il provvedimento in questione è stato ritirato dall'Amministrazione per integrazione istruttoria.

Per ciò che concerne il decreto relativo alla liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio si osserva che, in attuazione della legge 2.4.1968, n. 518, con il DM 10 marzo 1988 sono state fissate le modalità relative alla classificazione delle superfici delle aree di atterraggio, le loro caratteristiche, nonché i requisiti per l'abilitazione dei piloti all'uso delle stesse. Considerata la necessità di adeguare i contenuti normativi del suindicato decreto ministeriale alle nuove esigenze in tema di sicurezza delle operazioni e protezione da atti illeciti e di introdurre una più organica disciplina sulla sicurezza delle aviosuperfici e sulle relative modalità di attuazione, è stato trasmesso il provvedimento in questione, adottato a parziale modifica del citato DM.

Il contratto di servizio, 2001-2003 tra l'Amministrazione e l'ENAV SpA è regolamentato dall'art. 9 della legge 21 dicembre 1996, n. 665.

Il contratto di servizio in parola, stipulato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro della difesa e con l'ENAV nella persona dell'Amministratore unico, regola le prestazioni e definisce i servizi di rilevanza sociale che la Società è tenuta ad erogare in condizioni di non renumerazione diretta dei costi e ne stabilisce i corrispettivi economici e le modalità di erogazione; definisce, altresì, gli standard di sicurezza e qualità dei servizi erogati anche in base alla normativa comunitaria; definisce infine le sanzioni per i casi di inadempienza. Esso ha durata dal 1° gennaio 2001 al 31 dicembre 2003.

5. Auditing finanziario-contabile.

5.1. Analisi finanziaria.

5.1.1. Dati complessivi.

Il rendiconto 2003 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti espone i seguenti dati di competenza :

- gli stanziamenti definitivi sono risultati pari a 8.083 milioni di euro (10.287 milioni nel 2002), con un decremento, rispetto all'anno precedente, del 21,4 per cento;
- la massa impegnabile è risultata pari a 9.419 milioni diminuendo del 29 per cento rispetto al 2002;
- a fronte di ciò, gli impegni sono complessivamente ammontati a 8.126,3 (10.671 nel 2002), con una riduzione del 23,8 per cento;
- i residui di stanziamento sono diminuiti del 58,5 per cento passando dai 1.336,2 milioni del 2002 ai 554 del 2003. Di questi, 434,6 provengono dalla competenza (525,3 nel 2002); le economie di competenza sono anch'esse diminuite passando da 1.206,3 milioni del 2002 a 748,9 milioni del 2003;

- la massa spendibile è risultata pari a 16.912 milioni (30.141,3 nel 2002) a fronte di autorizzazioni definitive di cassa di 9.519 milioni.
- i pagamenti totali diminuiscono del 27,7 per cento, passando dai 9.753,2 milioni del 2002 a 7.042,2 nel 2003;
- i residui finali totali di lettera (C) decrescono di oltre il 50 per cento, raggiungendo gli 8.396,7 milioni.

5.1.2. La classificazione economica semplificata.

Le spese di funzionamento registrano nel 2003, stanziamenti definitivi di competenza per 1.083,4 milioni di euro (+8,3 per cento), gli impegni effettivi in conto competenza ammontano a 986,4 milioni di euro (+25,6 per cento), i pagamenti totali a 973,9 milioni di euro (+4,4 per cento); per le spese di personale, gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a 720,3 milioni di euro in aumento rispetto all'esercizio precedente di 93,7 milioni di euro.

Le spese per interventi registrano stanziamenti definitivi per 2.084,5 milioni di euro (+1,8 per cento), impegni effettivi per 1.841,2 milioni di euro (+8,3 per cento) e pagamenti totali per 1.780,1 milioni di euro (-7,5 per cento).

Le spese per investimenti registrano stanziamenti definitivi per 4.552,8 milioni di euro (-36,2 per cento), impegni effettivi per 3.892,4 milioni di euro (-35,7 per cento), pagamenti totali per 4.225,1 milioni di euro (-38,6 per cento.).

Per completezza , si registra anche il dato dei trasferimenti che, complessivamente (titolo I e titolo II), si attesta sull'importo di 5.882 milioni di euro per stanziamenti definitivi di competenza, che rappresenta il 72,7 per cento degli stanziamenti di bilancio del Ministero, con un decremento percentuale rispetto all'esercizio precedente (-29,03).

5.1.3. La classificazione per Centri di Responsabilità.

La classificazione della spesa articolata per i sette centri di responsabilità mostra che il 34,6 per cento dello stanziamento (8.082,6 milioni di euro) è stato gestito dal centro di responsabilità trasporti terrestri e sistemi informativi e statistici seguito da navigazione e trasporto marittimo e aereo (1.855,6 milioni di euro) e dalle opere pubbliche ed edilizie (1.772,5 milioni di euro)

Le disponibilità finanziarie sono in aumento per il gabinetto e gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (+60,3), per i trasporti terrestri e i sistemi informativi e statistici (+4,1 per cento) e per le capitanerie di porto (+13,3 per cento); notevole è stato l'incremento per il consiglio superiore dei lavori pubblici che è passato, in termini assoluti, da 1,7 milioni di euro agli oltre 6 milioni di euro.

Sono invece in diminuzione le disponibilità finanziarie concernenti i centri di responsabilità denominati:coordinamento dello sviluppo del territorio, politiche del personale e affari generali (-2,2 per cento), e navigazione e trasporto marittimo ed aereo (-3,7 per cento).

Tenuto conto che il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile a disposizione del Ministero è pari all'86,3 per cento si pone sotto la media solo il consiglio superiore dei lavori pubblici mentre è aumentata la capacità di impegno di tutti gli altri centri di responsabilità rispetto ai dati dello scorso anno.

Le opere pubbliche ed edilizia è il centro di responsabilità con un più alto accumulo di residui di stanziamento.

Le economie più consistenti si ritrovano nel centro di responsabilità dei trasporti terrestri (746,4 milioni di euro) ed in quello delle opere pubbliche (318 milioni di euro).

Analizzando la capacità di pagamento (rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile) – tenuto conto che il dato medio è pari al 41,6 per cento - si pongono sotto la media il Gabinetto (5,8 per cento), le Opere pubbliche (26,5 per cento) e il Consiglio superiore dei lavori pubblici (35 per cento).

L'indicatore di presunta liquidità (rapporto autorizzazioni di cassa su massa spendibile) è pari al 56,3 per cento per l'intero Ministero. Si discostano da tale media soltanto le opere pubbliche ed edilizia (44 per cento), si avvicinano i trasporti terrestri (54,5 per cento) mentre nei rimanenti centri di responsabilità detto indicatore è superiore alla media e raggiunge con il gabinetto il 98,5 per cento.

5.2. Analisi contabile.

5.2.1. Pagamento di spese pregresse con fondi assegnati in conto competenza.

Nel dicembre 2003 la Procura Generale presso questa Corte ha richiesto elementi di informazione in ordine all'anomala procedura - posta in essere negli ultimi due anni dai Provveditorati regionali alle opere pubbliche - per il pagamento di spese imputabili a gestioni pregresse in conto competenza.

La Direzione generale per le politiche del personale e gli affari generali[30] ha, in via preliminare, precisato che il metodo seguito ha avuto principale riguardo al soddisfacimento delle spese per il funzionamento degli uffici relative ad obbligazioni giuridicamente perfezionatesi. Pur nella consapevolezza dell'anormalità della procedura seguita, l'Amministrazione ha fatto presente che l'andamento degli stanziamenti di bilancio destinati al funzionamento degli uffici ha subito dal 1998 in poi una progressiva riduzione, da imputare al condivisibile e generale obiettivo di contenimento della spesa pubblica. Alla realizzazione dell'obiettivo in questione, secondo l'Amministrazione, non avrebbe concorso una corrispondente riduzione del fabbisogno di spesa degli Uffici.

Al riguardo ha osservato il Ministero che tale riduzione sarebbe potuta scaturire o da un generale trasferimento delle competenze con conseguente ridimensionamento delle necessità di funzionamento per riduzione delle risorse umane e materiali; ovvero, da vicende di carattere istituzionale tali da limitare la portata delle funzioni demandate al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'Amministrazione ha evidenziato che al trasferimento di funzioni realizzato in attuazione del decreto legislativo n. 112 del 1998 è conseguito un corrispondente trasferimento verso gli enti locali interessati anche delle risorse finanziarie relative alle spese di funzionamento, talché la riduzione degli stanziamenti ha comunque inciso in modo reale sul fabbisogno dei Provveditorati, pur al netto dei trasferimenti effettuati.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, l'Amministrazione ha segnalato che l'attuazione della riforma dell'organizzazione del Governo, a decorrere dal giugno 2001, ha determinato un notevole incremento delle attività del nuovo Ministero delle infrastrutture e dei trasporti[31][32]

---

[30] Tale direzione opera nell'ambito del Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio per le politiche del personale e gli affari generali.

[31] Si debbono considerare, secondo l'Amministrazione e in via esemplificativa, le funzioni connesse all'attuazione del Piano per la realizzazione delle infrastrutture strategiche e, nel settore trasporti, le attività derivanti dal nuovo codice della strada.

[32] Si riportano, di seguito, i dati relativi allo stanziamento di bilancio in termini di competenza a valere sull'attuale capitolo 1238 dello stato di previsione della spesa del Ministero, destinato alle spese di funzionamento degli uffici decentrati e periferici; da tali dati risulta che lo stanziamento in questione ha subito un decremento pari ad oltre il 45 per cento delle risorse iniziali.

Esercizio	Capitolo	Stanziamento in €
1999	1128	5.328.285,83
2000	1586	4.648.112,09
2001	1586	3.084.982,98
2002	1238	2.579.815,00
2003	1238	2.430.000,00
2004	1238	2.430.000,00

mentre avrebbero subito un decremento le assegnazioni disposte a favore degli uffici territoriali[33] [34].

La situazione ha subito, poi, un'ulteriore evoluzione in termini negativi per effetto delle disposizioni recate dall'applicazione del DL 6 settembre 2002, n. 194, convertito dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246 (c.d. taglia-spese), che ha operato anche sul capitolo in questione, una decurtazione, in termini di competenza, corrispondente a circa il 10 per cento dello stanziamento iniziale. Peraltro, com'è noto, tale decurtazione è intervenuta in prossimità della conclusione dell'esercizio finanziario ed ha, pertanto, inciso sulle obbligazioni giuridicamente perfezionate con relativo aggravamento della situazione debitoria contabile.

Le illustrate difficoltà operative in cui si sono trovati ad operare gli uffici decentrati e periferici, che hanno determinato l'anomala procedura di imputazione al conto della competenza di spese per le quali le obbligazioni si erano giuridicamente perfezionate in esercizi finanziari pregressi, hanno formato oggetto di numerose sollecitazioni che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha rivolto al Ministero dell'economia e delle finanze affinché si valutasse la possibilità di procedere ad assegnazioni integrative. Tal richieste, tuttavia, non hanno trovato accoglimento.

L'Amministrazione, infine, ha segnalato che debbono essere prese in attenta considerazione le conseguenze derivanti dall'applicazione del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, che ha introdotto l'obbligo di corresponsione degli interessi moratori a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento.

Sembra, perciò, possibile sostenere che l'andamento della spesa del Ministero, in relazione al funzionamento degli uffici, è stato sottoposto ad un processo involutivo per effetto del quale a fronte di fabbisogni sostanzialmente invariati sono state ridotte le fonti di finanziamento.

In tale quadro, l'Amministrazione, per onorare gli impegni assunti per garantire il funzionamento, si trova nella situazione di dover scegliere tra la deroga ai principi che sorreggono la gestione del bilancio dello Stato (ed in particolare l'annualità) ed il mantenimento di situazioni di esposizione debitoria che provocano danni all'erario per la produzione di interessi e sofferenza economica ai fornitori per la mancata o ritardata corresponsione dei pagamenti[35].

In conclusione la Corte ritiene che la segnalata problematica meriti una particolare attenzione non solo in sede di previsione degli stanziamenti iniziali di bilanci e di successive variazioni per la corretta definizione dei fabbisogni in relazione alle effettive necessità di

---

[33] Le assegnazioni agli uffici periferici hanno subito anch'esse una riduzione, ma non in termini proporzionali alla diminuzione dello stanziamento di bilancio, come si evince dai dati relativi al fabbisogno desumibile dalle richieste degli uffici e a quelli relativi alle assegnazioni effettuate in termini di competenza di seguito riportati nella tabella

Esercizio	Fabbisogno di spesa in €	Assegnazione in €	Differenza
1998	6.966.022	4.999.158	-1.966.864
1999	8.292.846	4.795.613	-3.497.233
2000	7.485.891	3.958.100	-3.527.791
2001	6.869.811	3.555.752	-3.314.259
2002	6.889.985	2.749.466	-4.140.519
2003 fabbisogno integrativo spese inevase 2002	2.963.529	2.283.900	-679.629
2003	5.333.529	899.040	-4.434.489

[34] Le assegnazioni di importo maggiore rispetto allo stanziamento di bilancio sono dovute a variazioni compensative con altri capitoli di spesa all'uopo individuati e dal fondo per i consumi intermedi.

[35] Peraltro, l'anomala pratica cui si fa riferimento non può essere assimilata al riconoscimento di debito. In effetti, tale procedura si riferisce a fattispecie caratterizzate dall'assenza del titolo giuridico contrattuale e tale evenienza non sembra riscontrabile nel caso di specie che, al contrario, si riferisce ad obbligazioni giuridicamente perfezionate.

gestione, ma anche in sede di controllo da parte degli uffici della Ragioneria generale dello Stato (centrali, periferici e ispettivi) affinché sia assicurato il rispetto del citato principio dell'annualità del bilancio.

5.2.2. Elementi forniti dall'UCB.

Anche ai fini della stesura della relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'anno 2003, le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno chiesto all'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti elementi utili di valutazione su taluni aspetti relativi ad alcune problematiche relative sia alla formulazione delle previsioni di bilancio, sia alla gestione dello stesso.

Il predetto Ufficio centrale del bilancio ha fornito[36] i seguenti elementi di risposta.

Con riferimento all'assunzione di atti di impegno alla scadenza dell'esercizio finanziario, l'UCB segnala che tale fenomeno, ricorrente per tutte le amministrazioni dello Stato, assume particolare rilevanza per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in considerazione della complessa attività connessa alle procedure di impegno delle spese di investimento. I tempi tecnici occorrenti per la fase progettuale delle opere pubbliche da attuare e quella dell'affidamento della loro realizzazione con le previste procedure concorsuali, determinano, ad avviso dell'UCB, i presupposti per l'impegno giuridico della spesa occorrente allo scadere del tempo limite per la conservazione dei fondi in bilancio.

Analogamente la concessione di contributi a terzi beneficiari, pubblici o privati, secondo quanto riferisce l'UCB, spesso è condizionata da adempimenti diversi o da intese con gli interessati, che possono determinare anch'essi l'impegno di spesa a limite del tempo concesso dalle norme di contabilità generale dello Stato. Tale fenomeno si è accentuato recentemente anche per l'utilizzo delle risorse provenienti dalla legge di assestamento di bilancio (approvata spesso a fine esercizio), e dai provvedimenti amministrativi di variazioni di bilancio, di riassegnazione di entrate ai competenti capitoli di spesa, e di reiscrizione dei residui passivi perenti (spesso adottati a fine esercizio)[37].

---

[36] Con nota 7/Segr. del 24 maggio 2004.

[37] I capitoli del bilancio del MIT che nell' esercizio 2003 sono risultati particolarmente oggetto del fenomeno sopra descritto sono:

a) capitoli di spese di investimento

cap 7060 - Fondo per la progettaz. e la realizz. delle opere strategiche (legge obiettivo)	123.818.200,00
cap. 7186 - Annualità quindicennali per interv. Patriarcato di Venezia (Salvag. Venezia)	2.116.000,00
cap.7195 - Annualità quindicennali per interv. Fondazione G.Cini (Salvag. Venezia)	5.971.560,00
cap.7218 - Finanz. attività di assist. tecnica e supporto ai fini della progettazione ed acceleraz. interv. per le aree depresse territorio nazionale.	5.971.259,99
cap. 7354 - Annualità quindicennali per la realizz. Programma infrastrutture Polizia di Stato, Arnia C.C. e Corpo Guardia di Finanza, Corpo cap.porto, Corpo forestale e Corpo naz. Vigili del fuoco.	6.116.424,88
cap 7401- Contr. 35ali per Provincie, Comuni terremotati di Sicilia e Calabria, Cosenza, ecc	1.291.142,54
cap. 7416 - Contributi per prosecuz. interv. ricostruzione edilizia abitativa ai Comuni zone terremotati, Campania, Basilicata, Puglia e Calabria.	41.316.551,94
cap.7436 - Contributi in conto capitale a favore IACP per realizzazione programma edilizia sovvenz. per particolari categ. sociali svantaggiate	36.123.027,49
cap.7437 - Contributi statali sui mutui coop. e consorzi e IACP per realizzo programma carattere nazionale edlizia sperim. agevolata	41.317.000,00

La problematica relativa alla formazione di economie discende, ad avviso dell'UCB, dalle stesse ragioni rappresentate per l'assunzione di atti di impegno alla scadenza dell' esercizio. L'assegnazione di risorse finanziarie a limite di chiusura dell' esercizio con provvedimenti legislativi (legge assestamento di bilancio) o provvedimenti amministrativi (variazioni di bilancio o riassegnazioni di entrate), infatti, spesso determina economie per la mancanza dei tempi tecnici necessari per l'assunzione delle obbligazioni giuridiche e dei conseguenti impegni di spesa. La problematica, peraltro, risulta più evidente a seguito dell'introduzione della legge n. 246 del 2002 che ha sancito l'irricevibilità dei provvedimenti di impegni di spesa da parte degli U.C.B. dopo il 31 dicembre[38].

---

in locazione a canone concertato.	
cap. 7445 - Spese per finanziamenti progr. finalizzato a incrementare infastr. quartieri degradati comuni a forte disagio abitativo.	37.184.896,95
cap. 7511 - Contr. oneri interv. infrastrutturali per riqualif. urbana e rete mobilità Comune Milano	24.000.000,00
cap.7619 – Contr. per costruz. e complesso Chiese Parrocchiali ecc	8.690.585,51
cap.7657 -Fondo per attuazione del programma interv. per Roma Capitale	176.917.247,56
cap. 7658 - Fondo per attuazione piano interventi città di Roma e località Prov. Roma e Reg. Lazio interessate al Giubileo	23.923.565,80
cap. 7680 - Fondo attuazione piano interventi percorsi giubilari fuori dal Lazio	7.683.738,18
cap.7807 Contr. per costruzione, trasformazione e grandi riparaz. navali	10.600.373,55
cap. 7841 - Costruz. opere nei porti di I e II categoria	44.255.569,18
cap.8123 - Potenz. Linee ferroviarie aree depresse	65.792.496,12
cap. 8139 -Interporti aree depresse	7.746.853,49
cap.8166 - Trasporti rapidi di massa nelle aree depresse	116.045.282,95
b) Capitoli relativi alla concessione di contributi:	
cap. 1690 - Fondo sostegno accesso abitazione in locazione	246.496.000,00
cap.1731 – Contr. per acquisto o costruz di abitaz. per i meno abbienti	26.577.388,48
cap. 2057 -Contr. imprese amatoriali	16.991.000,00
c) Capitoli interessati da variazioni di bilancio e riassegnazioni di entrate	
cap. 2312 ~ Schedari motorizzazione civile (riass.entrate)	4.139.770,09
cap. 2343 - Fornitura gratuita patenti di guida (riass. entrate)	1.569.150,00
cap. 2344 - Prove autoveicoli (riass. entrate)	1.747.995,00
cap.2352 - Funzionamento comitato centrale e comitati prov. Albo autotrasportatori (riass. entrate)	2.207.280,00
cap. 2553 - Validità patenti di guida (riass. entrate)	1.613.000,00
cap.2717 - Manutenzione ed esercizio mezzi nautici (variaz. bilancio)	6.519.309,82

[38] I capitoli maggiormente interessati alla cennata problematica nel corso della gestione 2003 sono i seguenti:

	STANZIAMENTO	ECONOMIE	PERCENTUALE
cap.1959	1.785.567,00	1.186.395,00	65%
cap. 1974	5.164.600,00	4.131.680,00	80%
cap. 2053	27.372.216,00	27.227.823,00	99%
cap. 2054	159.541.283,00	65.921.385,00	40%
cap. 2055	18.824.854,00	5.933.892,00	30%
cap 2056	8.779.767,00	8.779.767,00	100%
cap. 2343	12.602.011,00	4.048.267,00	30%
cap. 2344	15.092.520,00	2.919.698,00	20%
cap. 2351	14.205.399,00	14.192.578,00	99%
cap. 2352	7.073.892,00	1.852.190,00	20%
cap. 2411	17.956.334,00	6.803.724,00	45%
cap. 2413	3.606.935,00	3.606.935,00	100%
cap.2449	81.629.037,00	77.078.035,00	95%
cap. 2500	18.710.000,00	18.710.000,00	100%

Le eccedenze di spesa rilevate alla chiusura dell' esercizio 2003, come peraltro già accertato negli esercizi pregressi, derivano essenzialmente dallo scarico dei ruoli di spesa fissa e spesso dalla constatazione dell' errata imputazione degli stessi ai capitoli di bilancio specifici o dalla amministrazione competente per materia[39].

L'accertamento di economie sui residui propri può dirsi fisiologico per tutti i capitoli di finanziamento di opere pubbliche il cui impegno di spesa fa riferimento al quadro economico definito dopo la procedura concorsuale.

Infatti, a chiusura dei lavori, possono determinarsi economie derivanti dal mancato utilizzo dei fondi a disposizione per spese impreviste o spese generali.

Talvolta l'economia di spesa sui residui propri risulta eccezionale laddove fatti imprevedibili impediscono l'attività derivante dalla realizzazione delle opere pubbliche, ovvero vengono invalidate le procedure di assegnazione di contributi a soggetti terzi per inadempienze degli stessi.

cap. 7159	33.569.698,00	20.658.726,00	70%
cap. 7821	11.864.569,00	4.132.148,00	30%
cap.7823	6.500.000,00	6.500.000,00	100%
cap.7849	171.539.180,00	36.505.864,00	22%
cap.8066	1.539.248,00	1.439.248,00	90%
cap.8163	332.219.127,00	61.348.167,00	20%
cap.8169	1.000.000,00	1.000.000,00	100%
cap.8179	9.750.000,00	9.750.000,00	100%
cap.8180	20.000.000,00	20.000.000,00	100%.

[39] I Capitoli interessati sono:

Per eccedenza di pagato su competenza:

cap. 1707	5.698,46
cap. 1709	89.603,79
cap. 1711	182.757,44
cap 1883	313.651,69
cap. 1898	464.348,70
cap. 2646	49.464,13
cap. 8188	579.197,26
cap.8349	5.979.523,67

Per eccedenza di pagato su residui:

cap. 1186	1.550.601,52
cap. 1702	31.805,53
cap.1718	5.060,10
cap.1898	587.802,11
cap. 1899	324.565,76
cap.2287	4.897.338,23
cap.2602	638.523,44
cap. 2646	1.830,40
cap. 7524	9.520,72
cap.7809	32.556,96.

Ministero delle comunicazioni

Considerazioni di sintesi.
1. Il quadro programmatico generale 2003/2004.
2. Evoluzione del quadro normativo.
3. I risultati della gestione svolta dai Centri di Responsabilità.
4. L'organizzazione.
5. *Auditing* finanziario-contabile ed analisi del bilancio ministeriale.

Considerazioni di sintesi.

Nel corso dell'anno 2003 si sono verificate importanti circostanze nel processo di riforma dei settori di competenza del Ministero (servizi di telecomunicazioni, servizi radiotelevisivi e servizi postali), nel cui ambito si colloca il messaggio del 15 dicembre 2003 rivolto alle Camere dal Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 74 della Costituzione in sede di promulgazione del testo di legge approvato in via definitiva dal Senato in data 2 dicembre 2003, recante "Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della Rai-Radiotelevisione italiana SpA"; dopo il conseguente riesame da parte del Parlamento e la successiva promulgazione, il predetto testo è divenuto la legge n. 112 del 3 maggio 2004, avente il medesimo oggetto di quella rinviata.

La citata legge n. 112, all'art. 1, pone tra i suoi obiettivi principali lo sviluppo delle trasmissioni in tecnica digitale terrestre e ne individua i mezzi di attuazione, rinviando a successive determinazioni, ai sensi degli articoli 22 e 23, commi 6 e 10, la regolamentazione di talune iniziative ad esso collegate (definizione del programma di attuazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze radiofoniche e televisive in tecnica digitale; provvedimenti a garanzia dei fornitori di contenuti indipendenti; modificazioni tecnico-operative allo scopo di razionalizzare le reti analogiche terrestri ed agevolarne la conversione alla tecnica digitale).

L'azione del Ministero, peraltro, è rivolta da tempo allo sviluppo della tecnica digitale, in base a leggi emanate in precedenza: in tale direzione, operano l'art. 1 del DL 23 gennaio 2001, n. 5, convertito in legge 20 marzo 2001, n. 66 sul rilascio delle concessioni per la radiodiffusione televisiva privata in ambito locale su frequenze terrestri in tecnica analogica, per l'acquisto del titolo preferenziale per l'esercizio della radiodiffusione in tecnica digitale; gli articoli 22 e 23 della legge 5 marzo 2001, n. 57, nonché l'art. 89 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 sui contributi a favore delle emittenti televisive locali per l'ammodernamento degli impianti e per l'acquisto o il noleggio di apparati per la ricezione dei segnali televisivi digitali e la trasmissione o ricezione a larga banda dei dati via Internet da parte di persone fisiche e giuridiche, pubblici esercizi ed alberghi.

Nelle predette materie, sono state svolte nel 2003 le seguenti attività:

- per la sperimentazione della diffusione di programmi televisivi in tecnica digitale sono state rilasciate abilitazioni a 174 emittenti televisive locali e nazionali private;
- per contributi relativi all'ammodernamento degli impianti sono stati erogati 8,9 milioni di euro in conto 2000 e 15,6 milioni di euro in conto 2001;
- per contributi relativi all'acquisto o al noleggio di decoder sono stati impegnati in conto competenza 4 milioni di euro, pari all'intero stanziamento;
- per contributi relativi all'accesso agli apparati a larga banda dei dati via Internet sono stati erogati 19,5 milioni di euro (di cui 17,4 in conto residui e 2,1 in conto competenza) e sono stati impegnati 26,9 milioni di euro (di cui 18 sui residui di stanziamento degli anni 2001 e 2002 e 8,9 in conto competenza).

In relazione alle licenze ed autorizzazioni generali rilasciate nel settore postale ai sensi del decreto legislativo 22 luglio 1999 n. 261, nonché alle autorizzazioni generali e diritti di uso delle frequenze e dei numeri rilasciate nel settore delle telecomunicazioni ai sensi del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 sono state accertate entrate per 458,61 milioni di euro pari all'1,34 per cento dell'ammontare delle entrate extratributarie accertate per il titolo II del rendiconto 2003 (34.150 milioni di euro).

Il Ministero, ricostituito di recente ai sensi del DL n. 217 del 2001, convertito in legge n. 317 del 2001, in relazione alle accresciute attribuzioni è oggetto di ulteriori modifiche nella struttura e nelle funzioni ad opera del decreto legislativo 30 dicembre 2003, n. 366, entrato in vigore il 9 gennaio 2004, cui è collegato un regolamento di attuazione, non ancora emanato.

1. Il quadro programmatico generale 2003/2004.

Il DPEF 2003/2006, nel confermare la politica governativa favorevole alla piena transizione verso la società dell'informazione, individua nell'accesso alla larga banda, nell'UMTS e nella televisione digitale terrestre gli strumenti di un sistema di reti, convergenti tra di loro, che supporterà i servizi interattivi; a tal fine, saranno adottate in via prioritaria misure atte a sostenere l'acquisto di apparati per l'accesso alle reti (decoder, modem, router) e ad agevolare le ristrutturazioni edilizie necessarie per realizzare impianti centralizzati d'antenna, in modo da poter disporre, nel medio termine, di uno strumento universale di offerta dei servizi resi dalla Pubblica Amministrazione (quali servizi di telemedicina, teleprenotazione, posta, fisco, rapporti con le amministrazioni locali).

Il DPEF 2004/2007 propone interventi in linea con gli indirizzi fin qui adottati al fine di migliorare le condizioni economiche e sociali del Paese e indica, tra gli strumenti di attuazione, una politica di investimenti in tecnologia, in grado di innalzare la produttività e la competitività dell'economia; viene quindi assicurato, nel semestre italiano di presidenza dell'Unione europea, l'impegno del Governo per sviluppare le reti di comunicazione e far avanzare il processo di crescita di nuove tecnologie e servizi, in parallelo con il rafforzamento della sicurezza delle reti ed un'efficace protezione dei dati personali.

Allo sviluppo delle infrastrutture di comunicazione è collegata, in particolare, l'espansione economica del Mezzogiorno, dove si concentrano risorse umane, naturali e culturali e agglomerazioni produttive non sufficientemente valorizzate: una politica più attenta alle potenzialità dei singoli territori dovrà garantire, oltre a maggiore efficienza delle amministrazioni pubbliche e maggiore certezza e complementarietà degli aiuti di Stato ai progetti locali di sviluppo, anche più infrastrutture materiali (reti, impianti, attrezzature per le comunicazioni) ed immateriali (ricerca, servizi della società dell'informazione).

La nota preliminare al bilancio 2003, i cui contenuti sono ripresi anche per il 2004, evidenzia il ruolo strategico che il Ministero è chiamato a svolgere nei settori postale e delle comunicazioni a fini di regolazione dei mercati e di garanzia verso operatori ed utenti, resa necessaria sia dalla continua innovazione tecnologica, sia dall'allineamento di entrambi i settori alle disposizioni

comunitarie, sia dalla rilevanza economica e sociale assunta dalla società dell'informazione a livello mondiale.

Sia il settore postale che quello delle comunicazioni richiedono, in ogni caso, un notevole impegno verso il completo passaggio dalle preesistenti concezioni di monopolio al mercato aperto ed alla piena concorrenza tra gli operatori; per il settore postale, in particolare, viene ribadito il ruolo di Autorità di regolazione del settore stesso che è stato assunto dal Ministero, in seguito al recepimento dell'apposita direttiva comunitaria.

La direttiva generale per il 2003, adottata con decreto ministeriale del 10 febbraio 2003 ed integrata con decreto del 21 novembre 2003, segue le linee guida allegate alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002 e reca l'approvazione dei programmi e degli obiettivi da attuare nell'anno da parte dei dirigenti titolari dei Centri di Responsabilità amministrativa e la ripartizione delle risorse tra le diverse finalità e gli uffici di livello dirigenziale generale; individua poi, nella sezione prima, le priorità politiche, articolate in obiettivi strategici; nella sezione seconda, elenca analiticamente gli obiettivi strategici, gli obiettivi operativi con l'indicazione dei corrispondenti codici della *Classification of the functions of Government* - Cofog (classificazione per funzioni obiettivo), delle date finali di attuazione, degli indicatori e dei costi preventivati a bilancio relativamente alle risorse umane e strumentali; nella sezione terza, definisce il sistema di monitoraggio dell'attuazione della direttiva, illustra il metodo fornito a ciascun centro di responsabilità ed incarica il Servizio di controllo interno di riferire al Ministro sulle risultanze delle analisi effettuate con monitoraggio intermedio e finale; nella sezione quarta, illustra la metodologia da adottarsi da parte del Servizio di controllo interno ai fini della valutazione dei dirigenti e nella sezione quinta prevede l'aggiornamento e la formazione dei dirigenti, rinviando alle iniziative della competente Direzione generale.

Le priorità politiche, individuate alla luce delle scelte governative operate nel documento di programmazione economico-finanziaria, nei disegni di legge finanziaria e di bilancio e nella legislazione di settore, sono le seguenti:

1) rivisitazione del complesso delle leggi e dei codici (predisposizione di testi unici);
2) piano per il SUD (legge "obiettivo" per recupero ritardo nelle infrastrutture);
3) sviluppo economico e sociale (deregolamentazioni, liberalizzazioni e privatizzazioni, new economy, introduzione del sistema digitale);
4) ambiente e salute dei cittadini;
5) formazione;
6) semplificazione amministrativa;
7) informatizzazione;
8) contenimento e razionalizzazione della spesa;
9) miglioramento della qualità dei servizi.

La direttiva generale per il 2004 conferma il modello precedente, secondo le linee guida allegate alla precitata direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri e quindi ne riprende la struttura; essa è stata adottata con decreto ministeriale del 28 gennaio 2004 e tiene conto delle modifiche introdotte nell'organizzazione del Ministero dal decreto legislativo 30 dicembre 2003, n. 366.

Dopo la consueta approvazione dei programmi e degli obiettivi da attuare nell'anno e la ripartizione delle risorse tra gli uffici, la direttiva si sviluppa in quattro sezioni: alla sezione prima indica le priorità politiche del Governo ed i connessi obiettivi strategici; alla sezione seconda illustra i singoli obiettivi strategici ed operativi ed i relativi programmi di azione; alla sezione seconda bis indica, in appositi prospetti, gli obiettivi istituzionali, non riportabili alle priorità politiche, che costituiscono missioni di funzionamento del Ministero; le sezioni terza e quarta sono dedicate, rispettivamente, al sistema di monitoraggio ed alla valutazione dei dirigenti, secondo criteri analoghi a quelli della direttiva dell'anno precedente.

Anche le priorità politiche sono identiche a quelle dell'anno precedente, mentre risulta più chiara la distinzione tra obiettivi strategici ed obiettivi istituzionali, per ciascuno dei quali sono specificamente indicati, nelle rispettive sezioni, i codici Cofog, le date finali di attuazione, gli indicatori e le spese annuali preventivate per le risorse umane e strumentali.

In merito alla struttura ed alle finalità perseguite dalle citate direttive, la Corte, nel confermare la loro rispondenza ai criteri stabiliti dalla Presidenza del Consiglio, rileva, in particolare, che per l' anno 2003 il documento di programmazione riguarda un numero contenuto di obiettivi e tale circostanza, evidenziata anche dal Servizio di controllo interno, depone a favore di una concreta fattibilità degli obiettivi stessi.

2. Evoluzione del quadro normativo.

2.1. Tra i provvedimenti normativi interessanti le attività del Ministero, assume carattere prioritario la legge 3 maggio 2004, n. 112, con la quale si conclude il lungo iter di formazione del nuovo assetto del sistema radiotelevisivo, che aveva avuto inizio in data 30 maggio 2001 con la presentazione alla Camera dei Deputati dell'atto n. 310 e durante il quale si sono confrontate tesi molto diverse, talora anche antitetiche, sia nell'opinione pubblica che nel Parlamento e tra le massime istituzioni dello Stato; fra queste, rivestono un ruolo centrale le sentenze della Corte Costituzionale richiamate dal Presidente della Repubblica nei suoi messaggi alle Camere del 23 luglio 2002 e del 15 dicembre 2003, nonché la segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato rivolta al Parlamento in data 20 dicembre 2002 al fine di ridurre la situazione di elevata concentrazione del mercato televisivo, ripresa anche in sede di audizioni rese alle Commissioni VII e IX della Camera dei Deputati il 10 settembre 2003.

Nel suo messaggio del 15 dicembre 2003 il Presidente della Repubblica aveva messo in correlazione tra di loro le disposizioni degli articoli 2 e 3 della legge 31 luglio 1997, n. 249 con quelle di taluni articoli della legge sottoposta alla sua promulgazione, alla luce di quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale sul tema del pluralismo dell'informazione (sentenze n. 826 del 1988; n. 420 del 1994 e n. 466 del 2002).

Successivamente a tale messaggio, considerando i tempi occorrenti per procedere alla richiesta nuova deliberazione, con DL 24 dicembre 2003, n. 352, convertito in legge 24 febbraio 2004, n. 43, recante disposizioni urgenti sulle modalità di definitiva cessazione del regime transitorio della legge n. 249 del 1997, è stato fissato al 30 aprile 2004 il termine entro cui l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni deve esaminare la complessiva offerta dei programmi televisivi digitali terrestri, al fine di accertare le condizioni per il superamento, o meno, del regime transitorio di cui all'art. 3, commi 6, 7, 9 e 11 della legge n. 249 del 1997. Fino alla data di adozione delle deliberazioni dell'Autorità, viene inoltre consentito alle emittenti che superino i limiti previsti di proseguire l'esercizio delle reti eccedenti i limiti stessi ed alla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo di avvalersi di risorse pubblicitarie su tutte le proprie reti analogiche e digitali.

2.1.1. Come risulta dall'insieme delle circostanze sopra accennate, il problema principale posto dal passaggio al nuovo assetto è connesso all'elevato grado di concentrazione delle trasmissioni su frequenze terrestri analogiche, cui dovrebbe porsi rimedio mediante le apposite disposizioni della legge n. 112; tra queste, assumono una rilevanza fondamentale l'art. 2, comma 1, lett. g) sulla definizione delle componenti del sistema integrato delle comunicazioni (Sic) e l'art. 15, comma 3 sui ricavi da considerare ai fini della determinazione del limite non superabile (20 per cento dei ricavi complessivi del Sic).

L'art. 3, comma 7, della legge n. 112, fermi restando i limiti orari e giornalieri di affollamento pubblicitario di cui alla legge 6 agosto 1990, n. 223, introduce poi limiti orari e giornalieri per gli spot pubblicitari e dispone che i messaggi pubblicitari facenti parte di