

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

2. Analisi della struttura organizzativa: 2.1. *Il processo di razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche*; 2.2 *Le misure adottate in materia di anticorruzione e trasparenza*; 2.3. *La riorganizzazione degli Enti vigilati*; 2.4 *Gli organismi collegiali*

3. Analisi finanziarie e contabili: 3.1. *Gestione delle spese*; 3.2. *Gestione delle entrate extratributarie*

4. Missioni e programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

4.1. *Missione 13 “Diritto alla mobilità”*; 4.2. *Missione 14 “Infrastrutture pubbliche e logistica”*; 4.3 *Missione 19 “Casa e Assetto urbanistico”*; 4.4. *Aggiornamento del Programma di Infrastrutture Strategiche (PIS)*

Considerazioni di sintesi

Nel Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica¹, la Corte dei conti dà ampio conto della prosecuzione del percorso fortemente discendente della spesa per investimenti pubblici, in termini di contabilità nazionale.

In termini finanziari, l'andamento è diverso, registrandosi nella categoria degli investimenti fissi, anche la spesa per armamenti militari e per la ricerca (che nel consolidato nazionale è registrata tra i consumi intermedi, secondo quanto previsto nel SEC'95). Il bilancio dello Stato, infatti, evidenzia, per la categoria, un incremento rispetto al 2012 del 30 per cento, con riguardo agli stanziamenti definitivi, e del 35 per cento, con riguardo agli impegni. In realtà, il quadro torna ad essere preoccupante ove si consideri la voce dei pagamenti complessivi, che rispetto al 2012 si riducono del 2,5 per cento.

Anche la complessiva spesa in conto capitale è in aumento (del 52 per cento in termini di stanziamenti definitivi, del 44 per cento in termini di impegni e del 27,8 in termini di pagamenti complessivi), ma il dato è fortemente inciso dalle risorse destinate al pagamento dei debiti arretrati, da quelle destinate a partecipazione a banche, fondi, e organismi internazionali, e da quelle destinate alla contribuzione per la sottoscrizione al capitale del Meccanismo Europeo di Stabilità, che, complessivamente, hanno determinato un'integrazione di risorse in corso d'anno di circa 24 miliardi.

Del resto, anche la complessità e l'ampiezza delle 50 misure previste nel rapporto c.d. “Destinazione Italia”, pubblicato a settembre 2013 ed avviato con il DL n. 145 del 2013, dimostrano quali siano le difficoltà che il Paese deve superare per irrobustire il proprio “dividendo istituzionale”, in termini di semplificazione burocratica, stabilità normativa, razionalità fiscale, certezza delle regole, rapidità della giustizia, legalità e anticorruzione. In questo quadro, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) è impegnato direttamente in alcuni percorsi innovativi, che hanno riguardato interventi sulla programmazione e monitoraggio (d.lgs. n. 228 e n. 229 del 2011), misure di semplificazione normativa (al Codice

¹ Delibera di approvazione delle SS.RR. n. 5 del 2014.

degli Appalti), di efficientamento della spesa per infrastrutture (rafforzando l'istituto della revoca di spesa improduttiva), di sostegno agli investimenti (defiscalizzazione, crediti di imposta), e, con specifico riguardo al 2013, una decisa azione di accelerazione e di rilancio delle opere pubbliche (riqualificazione urbana, fondo "sblocca cantieri", programma "6000 campanili", edilizia scolastica, opere pubbliche nei piccoli Comuni ecc.). In particolare, con il DL n. 69 del 2013 il legislatore ha inteso emanare disposizioni volte alla crescita economica ed all'implementazione delle infrastrutture, ispirandosi principalmente ad esigenze di rapidità di interventi: da ciò la previsione di termini stringenti per l'utilizzo delle risorse, entro i quali le Amministrazioni devono concludere gli adempimenti di competenza, pena la revoca dei finanziamenti. La revoca rappresenta, dunque, un atto dovuto posto a carico dell'Amministrazione, finalizzata ad evitare che finanziamenti rimangano inutilizzati, a fronte dell'esigenza di incentivare il rilancio dell'economia in un periodo caratterizzato da scarsità di risorse pubbliche. La spesa in conto capitale dello Stato non appare più privilegiare genericamente grandi opere e infrastrutture, ma la continuità dei cantieri e il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all'avvio dei lavori di opere specifiche e prioritarie.

Interventi sono in corso anche con riguardo a quanto specificamente raccomandato dalla Commissione europea, in occasione del parere espresso il 2 giugno 2014 sulla deroga per il 2014 dal percorso di rientro del *deficit* strutturale richiesta dal Governo italiano nel DEF 2014, circa la necessità di "garantire la piena e pronta operatività dell'Autorità di regolazione dei trasporti entro e non oltre settembre 2014...(e) di potenziare la gestione portuale ed i collegamenti tra i porti e l'entroterra". Con tale raccomandazione, la Commissione ha evidenziato una marcata attenzione alla migliore integrazione delle reti infrastrutturali, all'intermodalità ed all'efficace azione regolatoria in materia di liberalizzazione dei servizi. Del resto, la messa a punto del nuovo assetto della Rete europea TEN-T (*Connecting Europe Facility*- CEF), ha accentuato il profilo strategico dell'inserimento della rete trasportistica italiana nel contesto più generale delle reti di trasporto continentali e rende necessarie, anche alla luce dell'acuirsi della competizione a livello mondiale e della sempre più marcata globalizzazione dell'economia e dei mercati, modifiche incisive e radicali al modello ordinamentale attualmente in vigore, con l'obiettivo di un rilancio più significativo e mirato dei trasporti. Il MIT ha, al riguardo, avviato lo studio di ipotesi di riforma della *governance* degli enti di gestione dei porti che vedrà la trasformazione delle Autorità portuali, attualmente scarsamente integrate tra loro ed il complessivo sistema trasportistico nazionale, in Autorità portuali logistiche e di interesse strategico, operanti non all'interno di confini regionali bensì entro l'ambito di un Piano strategico nazionale dei porti e della logistica, integrato con le aree comprese nelle reti TEN-T europee.

Inoltre, sotto il profilo regolatorio, seppure in ritardo rispetto alla previsione normativa (art. 37 del DL n. 201 del 2011), con d.P.R. 9 agosto 2013 è stata costituita l'Autorità di regolazione dei trasporti, con competenze in tutta l'area dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori. L'Autorità, secondo i dati desumibili dal sito istituzionale, è operativa, avendo avviato consultazioni e procedimenti nei settori più critici, sotto il profilo della liberalizzazione: di accesso equo e non discriminato alle infrastrutture ferroviarie, di diritti dei passeggeri nel settore ferroviario, di regolazione dei diritti aeroportuali e concessioni autostradali.

In particolare, con riguardo alla liberalizzazione dell'accesso alla rete infrastrutturale ferroviaria, va rilevato che RFI S.p.A. (Rete ferroviaria Italiana), che detiene la rete, è destinataria di ingenti trasferimenti (solo nel 2013 sono stati stanziati 4,8 miliardi per il Contratto Investimenti, 1,03 miliardi per il Contratto servizi manutenzione straordinaria e 1,05 miliardi per manutenzione ordinaria) non ancora oggetto di separazione contabile all'interno del proprio bilancio, con implicazioni che attengono non solo all'efficacia dell'*accountability*, ma anche alla necessità di escludere il rischio di illegittimi aiuti di Stato a settori che operano in regime di concorrenza (ad esempio, l'Alta Velocità).

Ma è l'intera materia ferroviaria e stradale, oggetto dei contratti di programma, che, per essere effettivamente funzionale allo sviluppo della rete trasportistica, necessita di una revisione

della disciplina. Questa dovrà essere finalizzata non solo ad una maggiore trasparenza contabile, ma anche alla definizione di linee strategiche ed obiettivi da parte del MIT, al monitoraggio costante, alla verifica dei risultati, alla previsione di effetti sanzionatori in caso di mancata realizzazione o di scostamento dagli obiettivi. Così come sarebbe necessario intervenire sulle concessioni autostradali e di gestioni aeroportuali, assicurando, al contempo, il rispetto della concorrenza e l'efficacia gestionale.

Numerosi sono i settori oggetto di programmi e i piani di opere pubbliche in cui è impegnato il Ministero (edilizia, scuola, post-terremoto, recupero urbano, opere locali, ecc.): tutti, sostanzialmente, accomunati da una indubitabile lentezza nell'avanzamento dei lavori, spesso attribuibile anche alle complessità procedurali derivanti dal coinvolgimento di diversi livelli di governo.

Dal lato delle opere pubbliche, va dato atto che nel 2013, è stato, seppur con ritardo, istituito l'elenco "Anagrafe delle opere incompiute di interesse nazionale", di cui all'art. 44bis del DL n. 201 del 2011, con avvio del Sistema informatico di monitoraggio delle opere incompiute (SIMOI), organizzato su base nazionale e regionale. Il censimento nazionale ha condotto alla rilevazione di 593 opere pubbliche incompiute su tutto il territorio nazionale. Si auspica che, superata la fase sperimentale, si proceda all'individuazione di proposte operative finalizzate a realizzare l'obiettivo della norma, che è quello di creare uno strumento conoscitivo volto ad individuare soluzioni per l'utilizzo ottimale delle opere, attraverso il completamento ovvero il riuso ridimensionato, anche con diversa destinazione rispetto a quella originariamente prevista.

Con riguardo alle grandi infrastrutture, l'aggiornamento del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS), di cui alla "legge-obiettivo" n.443 del 2001, allegato al DEF 2014, presenta un costo complessivo delle opere di 233 miliardi, il cui fabbisogno ancora da coprire ammonta a 118 miliardi. Di questi, 69 miliardi rappresentano il fabbisogno da coprire per opere ubicate all'interno del nuovo assetto della Rete europea TEN-T (*Connecting Europe Facility*- CEF), su reti e nodi *core* e 18 miliardi per opere ubicate su reti e nodi *comprehensive*, per un totale di 87 miliardi. Nella nuova programmazione 2014-2020, è previsto che i fondi UE destinati al CEF siano limitati a 14,9 miliardi, il che renderà ineludibile ottimizzare le indicazioni scaturenti dal nuovo assetto delle reti TEN-T, per pianificare un quadro di selezionate ed effettive priorità infrastrutturali nazionali, maggiormente basato su analisi comparata dei benefici, dei costi e della concreta redditività delle opere, oltre che su una domanda di mercato verificata e reale.

Il lento avanzamento dei lavori inseriti nel PIS, attribuibile anche a inadeguatezza delle fonti di copertura, emerge chiaramente anche dall'analisi finanziaria del capitolo di spesa di riferimento, il capitolo 7060, dove si riscontrano le realizzazioni più basse nella spesa in conto capitale, con pagamenti sulla competenza inferiori al 40 per cento degli impegni ed una complessiva capacità di pagamento del 33 per cento rispetto alle disponibilità di spesa. Il capitolo, nel 2013, presenta integrazioni complessive di cassa e di competenza di circa 240 milioni, il che dà conto di quanto il ridotto termine di conservazione dei residui di conto capitale in bilancio (non oltre il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento) e la facoltà prevista a favore del Ministro dell'economia di prorogare di un ulteriore anno tale termine, debbano rappresentare fattori rilevanti e cruciali nella valutazione delle previsioni iniziali delle risorse disponibili a bilancio e della loro gestione, tenuto anche conto della complessità della procedura con cui si reiscrivono in bilancio le somme andate in perenzione.

Sotto il profilo organizzativo, il MIT è stato oggetto del dPCM 11 febbraio 2014, adottato in attuazione del DL n. 95 del 2012, che ha previsto l'accorpamento della Direzione generale porti con la Direzione generale trasporto marittimo e per vie d'acque interne e l'inglobamento della Direzione generale per le infrastrutture ferroviarie nella Direzione generale per il trasporto ferroviario; la soppressione dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari; la riduzione dei Provveditorati interregionali alle opere pubbliche (da 9 a 7), delle Direzioni generali territoriali (da 5 a 4) e delle Sezioni del Consiglio superiore dei lavori pubblici (da 5 a 3); l'istituzione della Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali.

L'organico dirigenziale "di diritto" è di 234 addetti, a fronte di 228 unità in servizio, mentre quello del personale è di 7.652 addetti, a fronte di 7.968 unità in servizio.

Le analisi finanziarie e contabili danno conto di una dotazione finanziaria complessiva iniziale di competenza pari ad oltre 12,3 miliardi, poco più di 13 miliardi sono invece allocati sulla cassa. Le previsioni definitive di competenza ammontano a circa 13,811 miliardi mentre superano i 14,4 miliardi per la cassa. Si registra un deciso incremento rispetto al precedente esercizio, riscontrabile essenzialmente nel titolo I della spesa e dovuto all'incremento di 4,9 miliardi delle risorse relative al Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario. Risultano rispettate le disposizioni che hanno disposto riduzioni agli stanziamenti di bilancio e quelle che hanno imposto tetti a specifiche tipologie di spesa (art. 6 del DL n.78 del 2010).

Rispetto all'esercizio precedente, si conferma il dato relativo ai significativi trasferimenti di risorse finanziarie a soggetti pubblici (Enti pubblici territoriali, Autorità portuali, etc) e imprese (Anas, Rfi principalmente), sia nella parte corrente, sia nella parte capitale. In termini di pagamenti totali i contributi e trasferimenti di parte corrente raggiungono, infatti, quasi il 50 per cento del totale, quelli disposti in conto capitale oltre il 33 per cento della spesa totale.

I valori finanziari della gestione dei residui si discostano poco rispetto a quelli dell'esercizio precedente. Il dato complessivo dei residui passa da 6,131 miliardi registrati nel 2012 a poco più di 6,233 miliardi nel 2013. Tuttavia, i residui che derivano dalla gestione di competenza 2013 aumentano da 3,024 a 3,652 miliardi, mentre i residui che derivano dagli esercizi precedenti decrescono da 3,107 miliardi del 2012 a poco più di 2,58 miliardi del 2013, per effetto dell'aumento dei pagamenti in conto residui.

Lo stock dei debiti fuori bilancio evidenzia una massa debitoria al 2013 di oltre 181,93 milioni, di cui 26 per voci relative a consumi intermedi ed oltre 155 riferiti alla categoria investimenti fissi lordi. Di questi ultimi, 149,19 milioni non risultano ancora pagati, rimanendo in attesa degli effetti del piano di rientro previsto dal DL n. 35 del 2013.

I debiti fuori bilancio di nuova formazione superano i 6 milioni nel 2013, tutti di parte corrente e relativi a consumi intermedi. Tali informazioni si allineano con quanto emerge dalla Relazione finale sulla situazione dei pagamenti dei debiti del Ministero in applicazione dell'articolo 5 del DL n. 35 del 2013, da cui emerge che l'importo totale dei debiti al 31 dicembre 2012 è stato pari a circa 153 milioni, di cui 26 milioni di parte corrente e 127 milioni di parte capitale. Di questi, l'Ufficio centrale di bilancio ha assentito solo 31,7 milioni di cui 18,6 milioni relativi agli uffici centrali e di parte corrente, e 13,1 milioni per gli uffici periferici ed equamente ripartiti tra parte corrente e parte capitale.

L'ammontare finale dei residui passivi perenti di parte corrente nel conto del patrimonio è pari ad oltre 2,198 miliardi nel 2013 (la consistenza ad inizio esercizio era pari a poco più di 2 miliardi), quella delle poste patrimoniali di parte capitale ammonta ad oltre 10,7 miliardi (la loro consistenza ammontava, ad inizio esercizio, a poco più di 9,28 miliardi).

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti contribuisce significativamente a dare attuazione agli impegni concordati con l'Unione europea in materia di crescita, rigore ed equità, impegni che trovano riscontro nelle linee programmatiche e nell'attuazione dei piani e dei progetti. Dopo il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), il MIT è l'Amministrazione centrale con la più alta concentrazione della spesa destinata ad investimenti, realizzati sia direttamente sia, soprattutto, attraverso contributi e trasferimenti agli altri livelli di governo e ad altri soggetti istituzionali. Il totale della spesa in conto capitale del MIT, in termini di stanziamenti definitivi, ammonta, infatti, a 6,51 miliardi, con un incremento dell'11,86 per cento rispetto al 2012. La spesa per investimenti fissi lordi ammonta a 1,37 miliardi, con un incremento rispetto al 2012 del 49 per cento.

Sotto lo stretto profilo programmatico, la Direttiva sugli indirizzi generali per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2013, adottata il 7 gennaio 2013, delinea gli obiettivi

strategici per la realizzazione delle priorità politiche del Ministero, gli obiettivi operativi assegnati ai titolari dei Centri di Responsabilità, nonché le risorse finanziarie, umane e strumentali conferite alle singole strutture.

La Direttiva tiene conto e ingloba le linee strategiche già delineate con l'Atto di indirizzo emanato il 5 marzo 2012 dal Ministro, concernente l'individuazione delle priorità politiche da realizzarsi nel 2013.

Delle priorità individuate, come di seguito elencate, la maggior parte appare prosecuzione di obiettivi precedenti che continuano ad essere previsti:

- Priorità politica n. 1: *sviluppo delle infrastrutture e Grandi Opere*. Prosecuzione dell'attività di rilancio della "Legge Obiettivo" con lo sblocco e lo sviluppo delle infrastrutture e delle Grandi Opere, con il coinvolgimento anche di capitali privati. Si continua a riproporre il monitoraggio del processo riorganizzativo, anche dal punto di vista funzionale degli enti vigilati, quali ANAS, Ferrovie dello Stato, ENAC, ENAV ed Autorità portuali. Rinnovata attenzione viene rivolta allo sviluppo del Mezzogiorno, in armonia con il Piano del Sud, già approvato dal CIPE ed ai programmi di cui al "Piano Casa", al "Piano Città" e al "Piano per la messa in sicurezza degli edifici scolastici pubblici".
- Priorità politica n. 2: *incremento di efficienza del sistema dei trasporti*. Le linee di attività riguardano il potenziamento, ammodernamento e razionalizzazione del trasporto pubblico locale; l'integrazione dei sistemi di trasporto, anche per mezzo di una maggiore competitività tra gli operatori; il sostegno al trasporto marittimo, con riguardo alle autostrade del mare, al potenziamento degli impianti e dei servizi portuali, all'ampliamento dell'autonomia funzionale delle Autorità portuali con un maggiore controllo ministeriale; il rilancio del trasporto aereo.
- Priorità politica n. 3: *sicurezza*. Si continua a prevedere il miglioramento della sicurezza nelle varie modalità di trasporto, in particolare quello sulle strade e la sicurezza nelle infrastrutture e nei cantieri e vigilanza delle coste, con specifica attenzione alla salvaguardia delle vite umane in mare.
- Priorità politica n. 4: *ammodernamento del Ministero*. Tra le aree di intervento sono previste la riqualificazione e la valorizzazione del personale, l'ottimizzazione dei costi del Ministero e dell'efficienza interna, la semplificazione amministrativa, anche con il fine di ridurre gli oneri burocratici.

Il citato Atto di indirizzo espressamente richiama l'attenzione anche su altre finalità: l'*housing* sociale, l'edilizia scolastica, l'implementazione delle c.d. Autostrade del mare in correlazione con l'inserimento dell'Italia in un gran numero di corridoi *trans* europei, il riordino dell'Anas, la riforma del sistema aeroportuale, interventi per il Mezzogiorno.

L'analisi che segue evidenzia come, sotto numerosi aspetti, il Ministero si sia effettivamente impegnato per la realizzazione degli obiettivi sopra enucleati, ed abbia raggiunto o sia in procinto di raggiungere diversi risultati.

Con riguardo al settore delle grandi opere strategiche, il documento programmatico e allo stesso tempo consuntivo è, com'è noto, l'Allegato Infrastrutture di aggiornamento del Programma Infrastrutture strategiche (PIS) che, ai sensi di quanto previsto dalla legge n. 196 del 2009 (art. 10, comma 8), il Governo allega annualmente al DEF e aggiorna in occasione della Nota di settembre. Nel 2013 sono stati pubblicati l'XI Allegato Infrastrutture ad aprile e l'aggiornamento a settembre, in stretta logica di continuità tra loro e con i precedenti: da un lato si ribadisce la necessità che, in un contesto di limitatezza di risorse, debba essere riconosciuta la priorità alle infrastrutture nazionali strumentali a quelle europee incluse nella rete TEN-T e, dall'altra, si procede nella rilettura del PIS attraverso l'attività di *due diligence* avviata già nei precedenti allegati e l'attuazione dell'art. 41 del DL n. 201 del 2011.

I due Allegati riservano entrambi una cospicua parte alle finalità programmatiche e strategiche da supportare finanziariamente: priorità obbligate, priorità legate al nuovo assetto

delle reti TEN-T², priorità supportate dai capitali privati, priorità legate a dare continuità ad impegni assunti. In particolare, nell'aggiornamento presentato a settembre si dà indicazione delle grandi riforme cui dovrà impegnarsi il Ministero. Si tratta di riforme relative al Codice della Strada, dell'offerta portuale, della legge obiettivo, del trasporto pubblico locale, della nautica da diporto, delle concessioni autostradali, del comparto urbanistico e residenziale, dei contratti di programma Anas e Ferrovie dello Stato. Con specifico riguardo alla riforma della "Legge-Obiettivo" (legge n. 443 del 2001), si sostiene la necessità di un Fondo infrastrutture commisurato al Pil (0,3 per cento); di un programma quinquennale di opere strategiche coerente con il piano comunitario delle reti TEN-T da aggiornare attraverso l'allegato infrastrutture; di una riformulazione di tutte le Intese Istituzionali Quadro sulla base di nuovi strumenti di interlocuzione con le Autonomie territoriali e locali.

Un elemento che emerge da tutti gli ultimi documenti programmatici, riguarda le infrastrutture da realizzare per mezzo di capitali privati, attenzione sostenuta sia dalle misure già adottate a sostegno del partenariato pubblico-privato (es. credito di imposta), sia dal riferimento al fatto che le risorse pubbliche potranno garantire in futuro non più del 30 per cento degli investimenti infrastrutturali.

Anche l'Allegato al DEF 2014 dedica un consistente spazio alle prossime riforme da intraprendere con riferimento alla pianificazione e al monitoraggio delle infrastrutture strategiche. Tra le azioni mirate al raggiungimento degli obiettivi alle iniziative da intraprendere durante il semestre di Presidenza della Unione europea, le tematiche che si propone di portare all'attenzione riguardano i seguenti aspetti:

1. iniziative collegate con l'apertura del maggio 2015 dell'EXPO e possibili azioni mirate al supporto organizzativo;
2. salvaguardia ambientale nel comparto del trasporto aereo e approfondimento delle proposte ICAO (*International Civil Aviation Organization*);
3. ottimizzazione dell'uso del sistema Galileo e del *Global Navigation Satellite System* per l'intero sistema trasportistico (sia marittimo che terrestre);
4. sicurezza stradale;
5. esclusione dai vincoli di Maastricht sulle opere "core network" delle Reti TEN-T.

² La CEF, insieme alle Linee guida TEN-T, è nata come proposta di revisione normativa relativa alle reti trans-europee di trasporto (TEN-T) della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio nell'ottobre 2011, approvate a dicembre 2013.

La pianificazione delle nuove reti Ten-T, è stata articolata su due livelli: una rete globale (*comprehensive network*), da realizzare entro il 2050, la cui competenza per lo sviluppo spetta essenzialmente ai singoli Stati membri; una rete centrale (*core network*), da realizzare entro il 2030, che comprende le opere della rete globale strategiche per il consolidamento degli obiettivi generali e di maggiore valore aggiunto europeo (collegamenti transfrontalieri e nodi multimodali).

La realizzazione di un programma così impegnativo di opere pianificate non ha trovato, in realtà, corrispondenza nel budget riservato. Nel 2011 la Commissione aveva proposto di finanziare il CEF – nel periodo di programmazione 2014-2020 – con 31,7 miliardi. Diversamente, il Consiglio ha destinato al CEF solo 26,2 miliardi, di cui 11,3 attraverso i Fondi di coesione. Per i paesi non interessati dal Fondo di coesione europeo, come l'Italia, la riduzione è molto importante, passando da 21,7 a 14,9 miliardi.

La realizzazione della rete centrale (94 porti europei, 38 aeroporti, 15mila km di linee ferroviarie ad alta velocità e 35 progetti transfrontalieri) è stata "facilitata" mediante la previsione di nove corridoi, che interessano ciascuno almeno tre modalità di trasporto (urbani, aeroportuali, marittimi), tre Stati membri e due sezioni transfrontaliere.

Dei nove corridoi proposti, quattro interessano l'Italia: a) il Baltico-Adriatico; b) il Mediterraneo; c) lo Scandinavia-Mediterraneo; d) il Reno-Alpi. I nodi urbani interessati sono 9, quelli aeroportuali 11 e quelli marittimi 14.

Se nella nuova programmazione 2014-2020 i fondi UE per il CEF si limiteranno a 14,9 miliardi, il rischio concreto è che le coperture finanziarie di altri progetti saranno destinate a interventi di portata molto limitata. Un impegno finanziario comunitario così ridimensionato potrebbe consigliare di rivedere il numero dei corridoi e dei nodi di cui l'Italia ha ottenuto di far parte, forse non sempre valutando appieno l'importanza che ricoprono nell'ambito di un disegno complessivo nazionale. Ove non si giungesse ad un tale ripensamento, diventerebbe comunque ineludibile ottimizzare le indicazioni scaturite dal nuovo assetto delle reti TEN-T, per pianificare un quadro di selezionate ed effettive priorità infrastrutturali nazionali, maggiormente basato su analisi comparata dei benefici, dei costi e della concreta redditività delle opere, oltre che su una domanda di mercato verificata e reale.

Al fine di evidenziare il riflesso dell'azione programmatica del MIT sugli stanziamenti di bilancio, la tavola che segue riporta gli stanziamenti iniziali e definitivi del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, riferiti agli anni 2012 e 2013, per missioni e programmi, con le relative variazioni percentuali.

Tavola I

STANZIAMENTI INIZIALI E DEFINITIVI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Missione	Programma	2012		2013		Variazione % 2012/2013	
		Stanziamen- to iniziale di competenza	Stanziamen- to definitivo di competenza	Stanziamen- to iniziale di competenza	Stanziamen- to definitivo di competenza	Stanziamen- ti iniziali	Stanziamen- ti definitivi
004. L'Italia in Europa e nel mondo	Cooperazione economica, finanziaria e infrastrutturale	180.000,00	180.000,00	180.000,00	100.000,00	0%	-44%
007. Ordine pubblico e sicurezza	Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	721.559,64	749.552,07	708.257,08	763.986,39	-2%	2%
013. Diritto alla mobilità	Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale	258.626,58	338.163,09	275.104,50	369.993,62	6%	9%
	Autotrasporto ed intermodalità	524.763,03	294.698,82	536.914,38	331.020,68	2%	12%
	Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	132.730,44	132.761,15	127.018,06	142.109,56	-4%	7%
	Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	43.517,13	48.770,92	47.267,57	47.543,01	9%	-3%
	Sviluppo e sicurezza della mobilità locale	1.056.277,31	1.170.371,11	5.625.919,86	5.841.168,59	433%	399%
	Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	1.079.767,77	1.267.197,40	770.900,72	1.085.572,03	-29%	-14%
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	36.549,64	65.397,08	36.142,41	55.250,87	-1%	-16%
	Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	5.986,01	7.758,43	5.533,05	6.628,72	-8%	-15%
	Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità	2.336.916,13	2.638.411,31	2.728.665,30	3.424.768,41	17%	30%
	Sistemi stradali, autostradali, ferroviari ed intermodali	1.176.327,63	1.141.719,93	1.031.007,82	1.237.685,63	-12%	8%
017. Ricerca e innovazione	Ricerca nel settore dei trasporti	4.251,91	4.250,75	4.250,64	4.250,64	0%	0%
019. Casa e assetto urbanistico	Politiche abitative, urbane e territoriali	187.687,45	227.873,47	116.645,59	295.270,16	-38%	30%
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	12.806,81	13.661,49	12.848,90	14.423,79	0%	6%
	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	51.554,33	70.538,65	44.433,42	85.935,42	-14%	22%
033. Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	45.794,78	3.894,06	56.674,38	5.583,44	24%	43%
Totale		7.855.116,57	8.355.019,73	12.307.583,67	13.811.190,93	57%	65%
Totale 2013 al netto del capitolo 1315 TPL		7.855.116,57	8.355.019,73	7.378.329,20	8.881.936,46	-6,07	6,30

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dalla analisi dei totali degli stanziamenti iniziali e di quelli definitivi si evince un notevole incremento tra i due esercizi presi in considerazione: del 57 per cento per gli stanziamenti iniziali e del 65 per cento per i definitivi. Tale aumento è da imputare in maggior misura al programma 6 "Sviluppo e sicurezza della mobilità locale" della missione 13 "Diritto alla mobilità", attribuibile, come si vedrà nel prosieguo, allo spostamento dal bilancio del Mef a quello del MIT delle risorse da destinare al trasporto pubblico locale. Depurando i valori dell'importo del fondo da destinare al trasporto pubblico locale (capitolo 1315), pari a circa 4,93

miliardi, l'andamento degli stanziamenti cambia radicalmente: quelli iniziali si riducono del 6,07 per cento, quelli definitivi crescono del solo 6,3 per cento.

Altro incremento importante si riscontra nella missione 14, con riguardo alle opere strategiche, il cui stanziamento è cresciuto del 30 per cento.

Oltre ai sopra citati documenti di programmazione strategica, amministrativa e gestionale assumono importanza in sede di programmazione anche il Piano della performance 2013-2015, approvato con d.m. n. 86 del 2013, il Piano della performance 2014-2016, approvato con d.m. n. 32 del 2014, l'aggiornamento annuale dei servizi erogati dal Ministero e dei relativi standard qualitativi, di cui al d.m. n. 39 del 2014, e il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche

Con il recente dPCM 11 febbraio 2014, adottato in attuazione del DL n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012, l'organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è stata rivisitata. Pur mantenendo la struttura basata su due Dipartimenti (Dipartimento per i trasporti, la navigazione e affari generali e personale e Dipartimento per le infrastrutture), le Direzioni generali centrali sono state ridotte da 18 a 16 e le direzioni generali periferiche da 14 a 11.

A livello organizzativo le modifiche più importanti riguarderanno l'accorpamento della Direzione generale porti con la Direzione generale trasporto marittimo e per vie d'acque interne e l'inglobamento della Direzione generale per le infrastrutture ferroviarie nella Direzione generale per il trasporto ferroviario; la soppressione dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari; la riduzione dei Provveditorati interregionali alle opere pubbliche (da 9 a 7), delle Direzioni generali territoriali (da 5 a 4) e delle Sezioni del Consiglio superiore dei lavori pubblici (da 5 a 3); l'istituzione della Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali.

Per quanto riguarda le dotazioni organiche, una prima riduzione delle stesse è stata attuata dal dPCM 22 gennaio 2013, recante "Rideterminazione delle dotazioni organiche del personale di alcuni Ministeri, Enti pubblici non economici ed Enti di ricerca", in attuazione dell'articolo 2 del citato DL n. 95 del 2012.

Il successivo Regolamento di organizzazione dell'11 febbraio 2014 ha nuovamente rideterminato la dotazione organica, in attuazione delle disposizioni di cui:

- all'art. 6, commi 3bis e 4bis, del DL n. 101 del 2013, convertito dalla legge n. 125 del 2013, che ha previsto il trasferimento *ex lege* di una parte del personale dirigente dell'Anas S.p.A. (e precisamente il personale in servizio presso l'Ispettorato di Vigilanza delle Concessionarie Autostradali) aumentando l'organico di una unità per la dirigenza di prima fascia e di 14 unità per la dirigenza di seconda fascia;
- all'art. 25, comma 6, del DL n. 69 del 2013, convertito dalla legge n. 134 del 2012, che ha autorizzato l'assunzione di funzionari ingegneri in relazione a specifici compiti di controllo operati dalla Direzione generale dighe e le infrastrutture idriche ed elettriche, aumentando l'organico di 32 unità di terza Area;
- all'art. 67ter, comma 6, del DL n. 83 del 2012, convertito dalla legge n. 134 del 2012, che ha autorizzato l'assunzione di 100 unità non dirigenziali ai fini degli interventi per la ricostruzione dell'Abruzzo, permettendo l'aumento dell'organico nella misura di 84 unità di terza Area e 16 unità di seconda Area.

Il regolamento ha, altresì, previsto la diminuzione dell'organico di 4 unità di terza Area e una unità di seconda Area, transitati all'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie, mentre ha previsto l'aumento di 110 unità, a seguito del futuro dPCM, il quale provvederà ad inquadrare nei ruoli dell'Amministrazione il personale non dirigente dell'Anas S.p.A. - Ispettorato di Vigilanza delle Concessionarie Autostradali, trasferito *ex lege* dal mese di ottobre 2012.

Si riporta di seguito la tavola delle consistenze organiche “di diritto” vigenti al 31 dicembre 2010, 2011, 2012 e 2013 e una proiezione delle dotazioni 2014, fatta a seguito del nuovo dPCM di riorganizzazione.

Tavola 2

REVISIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI

Organici personale dirigente	dPCM 19.11.2010 vigente al 31.12.2010	dPCM 19.11.2010 vigente al 31.12.2011	dPCM 04.10.2012 vigente al 31.12.2012	dPCM 22.01.2013 vigente al 31.12.2013	dPCM 11.02.2014
Organico Uffici dirigenziali I fascia	47	47	47	38	39
Organico Uffici dirigenziali II fascia	251	251	226	181	195
Totale	298	298	273	219	234
Organici personale non dirigente	dPCM 19.11.2010 vigente al 31.12.2010	dPCM 19.11.2010 vigente al 31.12.2011	dPCM 04.10.2012 vigente al 31.12.2012	dPCM 22.01.2013 vigente al 31.12.2013	dPCM 11.02.2014
Area III	3.359	3.359	2848	2.464	2.576
Area II	5.088	5.088	4.933	4.554	4.569
Area I	769	769	546	507	507
Totale	9.216	9.216	8.327	7.525	7.652

Fonte: documentazione trasmessa dal Ministero

Si evidenzia che le dotazioni organiche riportano soltanto il dato complessivo mentre l'ulteriore ripartizione in organici centrali e periferici è stata demandata a successivi decreti ministeriali non ancora emanati.

Di seguito, viene invece riportata la tavola relativa alla composizione ed evoluzione del personale dirigente al 31 dicembre 2013.

Tavola 3a

COMPOSIZIONE ED EVOLUZIONE DEL PERSONALE NEL 2013

Copertura organico personale dirigente	Organico ex dPCM 11.02.2014	Personale in servizio al 31.12.2013	Totale Assunzioni nel 2013	Di cui mobilità in entrata (ex art. 30 d.lgs. n. 165 del 2001) nel 2013	Totale Cessazioni nel corso del 2013	Di cui mobilità in uscita (ex art. 30 d.lgs.165/2001) nel 2013
Dirigenti I fascia	39	37 ⁽¹⁾⁽²⁾	2 ⁽³⁾	0	9	0
Dirigenti II fascia	195	191 ⁽²⁾⁽⁴⁾	1 ⁽⁵⁾	0	13	0
Totale Dirigenti	234	228	3	0	22	0

Note

⁽¹⁾ di cui uno tempo a determinato (incarico di Capo del Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale);

⁽²⁾ nel computo non sono stati considerati i sospesi senza incarico (n. 3 unità per la I fascia e n. 1 unità per la II fascia), in quanto non in servizio;

⁽³⁾ di cui una, a tempo determinato, relativa al Capo del Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale ed una relativa all'inquadramento nella prima fascia di una posizione dirigenziale del personale dell'Ispettorato di Vigilanza delle Concessionarie Autostradali (quest'ultima in fase di perfezionamento presso il DFP ed il MEF);

⁽⁴⁾ nel computo sono stati considerati n. 12 unità dirigenziali non generali transitati al MIT provenienti dall'Anas S.p.A. ma non ancora inquadrati nei ruoli in quanto in attesa dell'adozione del dPCM di equiparazione delle relative posizioni giuridico - economiche (in fase di perfezionamento presso il DFP ed il Mef);

⁽⁵⁾ scadenza incarico di prima fascia.

Fonte: documentazione trasmessa dal Ministero

Con riguardo alla situazione dell'organico dei dirigenti in servizio al 31 dicembre 2013, si evidenzia che il dato relativo ai dirigenti di prima fascia include anche i dirigenti di seconda fascia con incarico dirigenziale di livello generale; tra i dirigenti di seconda fascia sono stati considerati anche i dipendenti della terza area titolari di incarichi dirigenziali ex art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001; non sono stati presi in considerazione i dirigenti in aspettativa, in comando o fuori ruolo in quanto svolgenti incarico presso altre pubbliche amministrazioni; nella colonna cessazioni sono state considerate anche quelle per fuori ruolo e scadenza incarico.

Si riporta di seguito la tavola relativa al personale delle Aree presente in servizio al 31 dicembre 2013.

Tavola 3b

Copertura organico personale non dirigente	Organico e dPCM 11.02.2014	Personale in servizio al 31.12.2013	Totale Assunzioni nel 2013	Di cui mobilità in entrata (ex art. 30 d.lgs. n. 165 del 2001 nel 2013)	Totale Cessazioni nel corso del 2013	Di cui mobilità in uscita (ex art. 30 d.lgs. 165/2001) nel 2013	Situazioni soprannumerarie al 31.12.2013
Area III	2.544 ⁽¹⁾	2.722 ⁽²⁾⁽³⁾	84 ⁽⁴⁾	0	72	8	178
Area II	4.569	4.708 ⁽²⁾	36 ⁽⁵⁾	0	102	11	139
Area I	507	538	0	0	24	1	31
Totale	7.620⁽¹⁾	7.968	120	0	198	20 (comprese nelle 198 cessazioni)	348

Note

⁽¹⁾ ai fini di una corretta individuazione dei soprannumeri della terza area, il relativo organico è stato considerato con 32 unità in meno ($2.576 - 32 = 2.544$) in quanto tali unità, destinate alla Direzione generale dighe e le infrastrutture idriche ed elettriche, devono essere ancora assunte;

⁽²⁾ nel numero dei presenti (di terza e seconda area) non sono stati considerati i 110 dipendenti già transitati (ad ottobre 2012) dall'ANAS S.p.A. - Ispettorato di Vigilanza delle Concessionarie Autostradali, in relazione ai quali la dotazione organica dovrà essere incrementata di uno stesso numero di unità;

⁽³⁾ di cui 2 a tempo determinato;

⁽⁴⁾ unità di personale impegnate nelle attività connesse alla ricostruzione in Abruzzo;

⁽⁵⁾ di cui 16 unità di personale impegnate nelle attività connesse alla ricostruzione in Abruzzo e 20 unità di personale assunte in attuazione delle disposizioni legislative riguardanti la tutela delle persone invalide.

Fonte: documentazione trasmessa dal Ministero

Si precisa che i dati indicati nella precedente tavola fanno riferimento al personale di ruolo del Ministero delle infrastrutture, anche se comandato presso altre Pubbliche amministrazioni, mentre non è stato preso in considerazione il personale di altre Pubbliche amministrazioni in comando presso il Ministero. Si evidenzia, inoltre, che l'indicazione posta nell'ultima colonna rappresenta l'entità delle situazioni soprannumerarie esistenti, cioè quelle situazioni in cui il numero di dipendenti, superiore alla consistenza organica, verrà assorbito operando le procedure di pre-pensionamento previste dall'art. 2, comma 11, lettera a) della legge n. 135 del 2012.

La riduzione dell'organico è esclusa per quanto concerne il Corpo delle Capitanerie di porto, ai sensi della legge n. 135 del 2012.

Con riferimento all'articolazione periferica, il Dipartimento Infrastrutture coordina nove Provveditorati Interregionali alle Opere Pubbliche (è in corso la riduzione a sette), aventi le competenze relative all'edilizia statale ed alla progettazione ed alla manutenzione di opere pubbliche, anche in convenzione con altri Enti pubblici. Il Dipartimento Trasporti è articolato in cinque Direzioni territoriali (è in corso la riduzione a quattro) che coordinano le attività degli Uffici della motorizzazione Civile e degli USTIF – Uffici Speciali Impianti Fissi, con servizi imprescindibili per il trasporto, anche professionale.

Il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto è incardinato nell'ambito del Ministero e dipende funzionalmente dal Ministro; al 31 dicembre 2013 risulta essere strutturato in 55 Capitanerie di porto (15 sede di Direzione marittima) e 240 Uffici minori, distinti in 51 Uffici circondariali marittimi, 128 Uffici locali marittimi e 61 Delegazioni di spiaggia.

Sono incardinati nell'assetto organizzativo del Ministero anche il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e gli Organismi e le Istituzioni di cui al Capo VI del citato dPCM, che operano secondo le attribuzioni definite da leggi speciali (Struttura tecnica di missione ex art. 163 del TU Appalti, Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, ex art. 1 legge n. 144 del 1999, Direzione generale per le investigazioni ferroviarie e marittime, ex d.lgs. n. 162 del 2007).

Al fine dell'elaborazione di un piano di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, ai sensi dell'articolo 16, commi 4 e 5, del DL n.98 del 2011, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha proceduto ad una ricognizione di tutti gli immobili, sedi degli Uffici periferici del Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici, prendendo in esame superfici, spese di funzionamento e spese per canoni di locazione, con il fine di pervenire alla dismissione di strutture per mezzo di accorpamento con sedi vicine. Il Ministero ha sottoposto all'attenzione del Governo alcune proposte di accorpamento degli Uffici periferici,

nelle quali si è privilegiata la scelta di riunire sedi sussidiarie, uffici limitrofi o che non hanno bisogno di spazi operativi come gli USTIF.

Per alcuni di questi immobili, le procedure di rilascio risultano lunghe e articolate e, in qualche caso, impraticabili, a causa di clausole contrattuali previste dal disciplinare di assegnazione e dal contratto di locazione precedentemente stipulato.

2.2. Le misure adottate in materia di anticorruzione e trasparenza

In materia di anticorruzione, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha proceduto alla nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione. Quest'ultimo, nell'esercizio dei compiti previsti dall'articolo 1, comma 8, della legge n. 190 del 2012 e tenendo conto delle linee guida approvate con Delibera n. 72 del 2013 dall'Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle Amministrazioni pubbliche - ANAC, ha elaborato la proposta del Piano triennale di prevenzione della corruzione, tuttora in corso di approvazione da parte dell'Organo politico.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione ha, inoltre, curato la predisposizione del Codice di comportamento del personale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in attuazione di quanto disposto dall'art. 54, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001³. Lo schema del Codice è stato pubblicato sul sito internet istituzionale, con invito alle associazioni e organizzazioni interessate, a far pervenire eventuali proposte od osservazioni, di cui si è tenuto conto nella stesura.

In materia di trasparenza, il Governo, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 190 del 2012, ha adottato il d.lgs. n. 33 del 2013, recante il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", che ha operato una sistematizzazione dei principali obblighi di pubblicazione vigenti, introducendone anche di nuovi. Tra l'altro, ha individuato modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, imponendo all'amministrazione l'adozione di una nuova struttura di navigazione del sito istituzionale.

Il Ministero ha così proceduto alla sostituzione della precedente sezione "Trasparenza, valutazione e merito" con la nuova sezione "Amministrazione Trasparente", basata sulla nuova struttura di navigazione, cui l'amministrazione si è adeguata.

Il d.lgs. n. 33 del 2013 è poi intervenuto sul Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, modificandone la disciplina recata dall'art. 11 del d.lgs. n. 150 del 2009, anche al fine di coordinarne i contenuti con quelli del Piano triennale di prevenzione della corruzione e del Piano della *performance*, sebbene questo rimanga uno strumento di programmazione autonomo rispetto al Piano di prevenzione della corruzione. Come sopra rilevato, il Programma per la trasparenza è al momento in corso di approvazione da parte dell'Organo politico.

E' opportuno accennare ad una ulteriore iniziativa in tema di trasparenza, curata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministro per la Pubblica amministrazione e la semplificazione: la Bussola della trasparenza. Si tratta di uno strumento nato per orientare e monitorare l'attuazione delle "linee guida per i siti web delle pubbliche amministrazioni". Questa iniziativa, in linea con i principi dell'*Open Government*, consente alle pubbliche amministrazioni di verificare il proprio sito web e confrontarlo con i siti di altre amministrazioni. E' possibile accedere al sito MIT dalla *home page* www.mit.gov.it, in cui è riportato il logo della Bussola della trasparenza.

Il Ministero ha inteso declinare la trasparenza, non solo con la pubblicazione dei dati sul sito istituzionale, ma in termini di trasparenza dinamica, con la attivazione e la realizzazione di

³ L'art. 54, comma 5, del d.lgs. n.165 del 2001 prevede che ciascuna Pubblica amministrazione definisca un proprio codice di comportamento che integri il Codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche amministrazioni, adottato dal Governo con il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62.

iniziative e di meccanismi stabili di confronto con gli *stakeholder*. Nel corso del 2012, in aderenza alle previsioni del Programma 2012-2014, sono state individuate:

- le attività di ricaduta sociale, facendole coincidere con gli obiettivi strategici contenuti nella Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, emanata, ogni anno, dal Ministro;
- gli *stakeholder* chiave. I dirigenti cui è affidata la responsabilità di ciascuna attività di ricaduta sociale hanno determinato i rispettivi *stakeholder* chiave, utilizzando la matrice di posizionamento interesse/influenza, introdotta dalla *Copenhagen Charter*, integrata da una tabella di misurazione dei fattori di influenza e da una tabella di misurazione dei fattori di interesse;
- le modalità di svolgimento delle attività dell'Assemblea degli *stakeholder*. La prima Assemblea, tenutasi il 26 settembre 2012, ha coinciso con la giornata della trasparenza ed ha visto la partecipazione di tutte le strutture organizzative del Ministero.

Nel corso del 2013, era stato programmato l'avvio delle iniziative volte alla partecipazione attiva degli *stakeholder* nel ciclo della *performance* e, segnatamente, nella programmazione degli obiettivi strategici. Tuttavia, il ritardo dell'avvio del ciclo della programmazione strategica, legato all'avvicendamento della compagine governativa, non ha consentito di sviluppare a pieno le iniziative previste.

2.3. La riorganizzazione degli Enti vigilati

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esercita i propri poteri di vigilanza nei confronti di una pluralità di soggetti. L'analisi sulla attività di vigilanza, da intendersi *lato sensu* per la polisemia giuridica da ascrivere a tale locuzione, viene a connotarsi di specifica valenza ove si intenda rilevare, seppur sinteticamente, oltre i profili di coerenza funzionale rispetto agli indirizzi tecnico-operativi (resi mediante decreti, direttive, circolari) forniti dall'amministrazione vigilante, anche quelli riconducibili all'osservanza, ove prevista, delle disposizioni di legge tese alla revisione e al contenimento della spesa pubblica.

I poteri di vigilanza, in senso ampio configurati, si esplicano nei confronti dei seguenti soggetti:

- Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.;
- Anas S.p.A.;
- Ente nazionale aviazione civile;
- Ente nazionale assistenza al volo S.p.A.;
- Aero Club d'Italia;
- Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie;
- Lega navale italiana;
- Autorità portuali;
- Rete autostrade mediterranee S.p.A.;
- Centro tipologico nazionale;
- Gestione governativa Ferrovia Circumetnea;
- Società "ex gestioni commissariali".

Per gli aspetti gestionali degli organismi vigilati dal MIT, si rinvia a quanto ampiamente evidenziato nella precedente Relazione. Si trattano, invece, gli aspetti più significativi del Centro tipologico nazionale e della Gestione governativa Ferrovia Circumetnea, non trattate precedentemente.

Centro Tipologico Nazionale

In data 24 maggio 2005 veniva costituita la società consortile per azioni, denominata "Centro Tipologico Nazionale".

La Società senza scopo di lucro, aveva il compito di approntare, organizzare e gestire, con criteri di economicità gestionale nell'interesse e per conto dei consorziati, il Laboratorio Tipologico Nazionale al fine di trattare e distribuire, anche a soggetti terzi, atti, documenti ed informazioni concernenti il settore dell'Edilizia Residenziale Pubblica.

La durata della società consortile era prevista fino all'anno 2030. L'art. 7 del DL n. 95 del 2012 ha disposto l'annullamento dell'accordo di programma sottoscritto il 15 luglio 2004 tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Comune di Catanzaro, la Provincia di Catanzaro e la Regione Calabria, avente ad oggetto "il trasferimento del Laboratorio Tipologico Nazionale nell'ambito del Centro per lo Sviluppo del settore delle costruzioni di Catanzaro" ed il versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle risorse ad esso imputate. Di conseguenza, nell'Assemblea straordinaria del 29 ottobre 2012 è stato deliberato di procedere allo scioglimento anticipato della Società, con la conseguente messa in liquidazione e nomina di un liquidatore.

Gestione governativa Ferrovia Circumetnea

Il Ministero delle infrastrutture e trasporti gestisce direttamente, ai sensi dell'art. 21 comma 5 del decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011, la gestione commissariale governativa Ferrovia Circumetnea, nelle more del trasferimento della stessa alla Regione Sicilia.

Tale azienda ha la natura di organo strumentale del MIT e conserva le caratteristiche salienti delle aziende di trasporto, con applicazione al personale del contratto collettivo nazionale autoferrotranvieri. I beni utilizzati dalla stessa per l'esercizio del trasporto pubblico rientrano nel demanio e patrimonio disponibile e indisponibile dello Stato.

Circa l'attuale configurazione giuridica della Gestione Governativa Ferrovia Circumetnea, il citato art. 21, comma 5, del DL n. 98 del 2011, ha attribuito le funzioni e i compiti proprie dei Commissari delle gestioni commissariali governative alla competente Direzione Generale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con lo scopo di assicurare l'ordinato completamento delle procedure di trasferimento alle Regioni, dei compiti e delle funzioni di programmazione e di amministrazione relativi alle ferrovie in regime di gestione commissariale governativa.

In sostanza, la natura giuridica dell'azienda governativa è rimasta invariata ma la figura del Commissario Governativo è stata sostituita da quella del Direttore generale della Direzione generale del Trasporto Pubblico Locale; pertanto le funzioni e i compiti attribuiti dalla norma al Direttore generale coincidono con quelle attribuite, prima dell'entrata in vigore del DL n.98 del 2011, al Commissario Governativo.

Il trasferimento alla Regione Siciliana è condizionato all'emanazione di norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana che prevedano espressamente, assieme alla già prevista attribuzione all'Ente regionale delle funzioni e dei compiti di amministrazione e programmazione in materia di servizi ferroviari secondari, il trasferimento, al medesimo ente, delle risorse finanziarie e strumentali necessarie al loro esercizio.

2.4. Gli organismi collegiali

Con riguardo agli organi collegiali, si premette che l'Amministrazione non ha fornito alcuna informazione circa il Comitato Centrale per l'Albo degli autotrasportatori. Le informazioni comunicate attengono al solo Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, cui fanno capo tre organismi collegiali, per i componenti dei quali è previsto il solo rimborso spese:

- *Delegazione italiana Associazione internazionale di navigazione (AIPCN)*, di cui al decreto del Presidente del Consiglio superiore dei LL.PP. n. 1051 del 2006; per le esigenze di supporto l'organismo fa capo direttamente ai competenti uffici del Consiglio Superiore dei LL.PP. L'unico onere a carico della Amministrazione è la cosiddetta "sovvenzione governativa" annuale, la quale è proporzionale al numero degli iscritti. Il personale ammonta a 16 componenti compreso il presidente e il costo complessivo dell'organo, nel 2013, è stato di 4.750 euro.
- *Commissione sicurezza per le gallerie ferroviarie*, istituita con d.m. n. 5888 del 2006, in attuazione del d.m. 28 ottobre 2005; anche questo organismo, per le esigenze di supporto, fa capo direttamente ai competenti uffici del Consiglio Superiore dei LL.PP. Il personale si compone, compreso il Presidente, di 15 persone.
- *Commissione permanente per le gallerie*, prevista dall'art. 4 del d.lgs. n.264 del 2006, ai sensi della direttiva 2004/54/CE, relativa ai requisiti minimi di sicurezza per le gallerie della rete stradale transeuropea. Il personale ammonta a 15 componenti, per un costo complessivo dell'organismo, nel 2013, pari a 980 mila euro.

Per quanto attiene invece agli organi collegiali che facevano capo al Dipartimento Trasporti, il DL n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, ha soppresso anche la Commissione permanente per le prescrizioni sui gas compressi, liquefatti o disciolti e il Comitato tecnico, ex art. 119, comma 10, del Codice della strada; tali organismi, pertanto, non hanno operato nel 2013.

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Gestione delle spese

Le risorse allocate nel 2013 nello stato di previsione del Ministero sono destinate ad attuare diciassette programmi facenti parte di otto missioni, che risultano invariati rispetto a quelli individuati nell'esercizio precedente. Tra le missioni più significative vanno considerate la missione n. 13 "Diritto alla mobilità", n. 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica", n. 19 "Casa e assetto urbanistico", che danno evidenza, sotto l'aspetto della coerente rappresentazione contabile e finanziaria, delle principali funzioni e attribuzioni di cui il Dicastero è titolare. Alcune delle rimanenti missioni possono essere considerate, come avviene per le altre amministrazioni, trasversali (n. 32 - Servizi istituzionali e generali delle PA e n.33 - Fondi da ripartire), mentre altre prevedono anche programmi gestiti da più Ministeri: n. 4 "L'Italia in Europa e nel mondo" (programma 16 "Cooperazione economica, finanziaria e infrastrutturale"); n. 7 "Ordine pubblico e sicurezza" (programma 7 "Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste"); n. 17 "Ricerca e innovazione" (programma 6 "Ricerca nel settore dei trasporti").

Lo stato di previsione del MIT evidenzia nel 2013 una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari ad oltre 12,3 miliardi, poco oltre 13 miliardi sono invece allocati sulla cassa. Le previsioni definitive di competenza ammontano a circa 13,811 miliardi mentre raggiungono oltre 14,4 miliardi per la cassa. Si registra un deciso incremento rispetto al precedente esercizio (circa il 70 per cento) che conferma il *trend* crescente nell'ultimo triennio delle allocazioni finanziarie in termini di competenza e di cassa. Nella tavola sottostante sono esposti i principali valori del bilancio del 2013 riferiti al Ministero.

Tavola 4

VALORI FINANZIARI

(in migliaia)

	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	Stanziamiento iniziale di cassa	Stanziamiento definitivo di cassa	Impegni lordi	Pagamenti totali	Residui definitivi iniziali	Residui finali
2011	7.096.614,53	7.527.755,60	8.189.631,55	10.147.435,96	7.376.242,92	7.408.417,67	9.935.622,72	7.156.759,73
2012	7.855.116,56	8.355.019,73	8.210.086,18	10.195.910,48	7.897.712,89	7.929.506,11	8.127.164,87	6.131.568,37
2013	12.307.583,67	13.811.190,93	13.076.594,62	14.428.659,83	13.702.704,68	12.064.607,13	6.062.792,96	6.233.583,96

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La differenza con gli esercizi precedenti attiene ad un deciso incremento delle poste di bilancio allocate nel titolo I della spesa, riconducibile alle risorse, pari ad oltre 4,9 miliardi, relative al fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario. Il capitolo di riferimento 1.315 prevede stanziamenti iniziali e definitivi, impegni e pagamenti, per 4,93 miliardi. Rimangono quasi inalterate le voci di spesa relative alla parte capitale, sebbene in termini assoluti di stanziamenti, impegni e pagamenti, queste si mostrano in lieve aumento, passando, nel biennio 2012-2013 rispettivamente da 5,7 miliardi a 6,5 (stanziamenti definitivi di competenza), da 5,3 a 6,5 miliardi (impegni), da 2,6 miliardi a 3,2 (pagamenti di competenza).

Il consuntivo fa registrare impegni per circa 13,7 miliardi e pagamenti totali per 12 miliardi.

Per effetto dell'applicazione del DL n. 95 del 2012, nell'esercizio 2013 sono state apportate riduzioni agli stanziamenti dei capitoli rimodulabili dell'Amministrazione, sia in sede di legge di stabilità che in bilancio con la conseguente nota di variazioni.

Sono state, inoltre apportate le ulteriori riduzioni di spesa previste dalle norme antecedenti al DL n. 95 del 2012⁴. Il valore complessivo di queste riduzioni, su capitoli sia di parte corrente che di parte capitale, ammontano nel 2013 ad oltre 344,2 milioni (nel 2012 circa 222 milioni in applicazione dei DDLL n. 98 e n. 138 del 2011, e 26,7 milioni, in applicazione dei DDLL n. 95 del 2012 e n. 78 del 2010, per un totale complessivo di circa 249 milioni⁵).

Inoltre, hanno operato le specifiche misure di contenimento previste nell'art. 6 del DL n. 78 del 2010. Dall'analisi delle informazioni rese disponibili dall'Ufficio di bilancio presso il Ministero emerge che solo per le spese relative alle missioni il Dicastero ha pienamente usufruito del tetto di spesa (determinato in oltre 502 mila), mentre per le altre tipologie, il Dicastero si è mantenuto al di sotto del limite, impegnando importi inferiori rispetto al massimo previsto.

Con riferimento agli strumenti di flessibilità di bilancio utilizzati durante la gestione, particolare annotazione merita il ricorso a decreti di variazione disposti in termini di sola cassa (si tratta di decreti del Ministro dell'economia e finanze, adottati ai sensi dell'articolo 6, comma 14, del DL n. 95 del 2012, che dispongono variazioni di sola cassa tra tutti i capitoli di bilancio, sia di parte corrente che di parte capitale). In termini assoluti, l'ammontare di risorse oggetto di variazione è passato da oltre 323 milioni a più di 601 milioni.

Il formarsi delle eccedenze di spesa (nell'esercizio 2013 per oltre 37,99 milioni in termini di competenza e 230 mila euro in termini di residui) è strettamente connesso ai pagamenti disposti per il tramite dei Ruoli di Spesa Fissa (RSF). Dall'esame dei dati di chiusura concernenti i suddetti pagamenti, si rileva che la gran parte dei capitoli interessati sono relativi a partite stipendiali⁶ e le eccedenze sono "il risultato di una ripartizione iniziale delle risorse che sconta da un lato un deficit informativo già in sede di previsione, e dall'altro il modificarsi della distribuzione delle risorse umane tra i vari centri di responsabilità in corso d'anno. Tuttavia, pur nella consapevolezza che la non coerente distribuzione delle risorse tra i centri di responsabilità, se supera un limite fisiologico, pregiudica la trasparenza del documento contabile, si evidenzia che le economie di spesa su diversi capitoli stipendiali, seppur non interamente utilizzabili in compensazione delle indicate eccedenze in quanto appartenenti a diverse unità di voto, testimoniano che l'ammontare complessivo delle risorse destinate alle spese di personale copre la totalità della spesa"⁷.

L'analisi del consuntivo secondo la classificazione economica dei capitoli consente di avere un quadro informativo di maggiore dettaglio e più coerente con l'impostazione seguita nella costruzione del conto consolidato della PA.

⁴ Applicazione della clausola di salvaguardia di cui all'articolo 2, comma 1, del DL n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010; del DL n. 98 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011; del DL n. 138 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 148 del 2011, e della legge n. 183 del 2011 - legge di stabilità 2012.

⁵ Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2012, volume II, pagina 303.

⁶ Come evidenziato anche nelle precedenti Relazioni, risulta difficoltoso da parte dell'ufficio di bilancio procedere ad un puntuale controllo delle eccedenze di pagamento relative alle altre tipologie di spesa (principalmente fitti passivi e contributi pluriennali) in quanto i pagamenti vengono comunicati all'Ufficio stesso ad esercizio ormai chiuso e privi delle necessarie informazioni. Si tratta comunque di pagamenti per i quali la Banca d'Italia ha espresso la propria validazione.

⁷ Fonte: documentazione trasmessa da parte dell'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Tavola 5

VALORI FINANZIARI PER CATEGORIA ECONOMICA

(in migliaia)

		Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
		2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
01	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	937.244,11	908.224,67	873.289,32	887.142,87	869.206,85	869.727,81	58.012,13	73.001,64
02	CONSUMI INTERMEDI	382.653,89	251.473,13	374.416,70	238.008,75	397.061,67	220.995,69	85.576,56	85.951,94
03	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	57.406,32	56.801,84	54.348,63	54.958,08	55.105,55	55.127,90	667,60	219,60
04	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	684.525,86	5.287.496,12	678.263,98	5.244.621,89	603.235,49	5.284.728,11	405.713,16	258.228,18
05	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	-	-	-	-	-	-	-	-
06	TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	530.588,29	728.517,87	527.978,49	695.242,21	516.378,14	710.379,56	95.399,35	57.029,50
07	TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	1.147,32	1.163,32	1.030,42	1.071,22	1.020,79	1.035,11	19,98	48,35
09	INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	320,23	924,60	197,48	924,60	147,21	272,08	214,74	864,96
10	POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	6.050,61	6.299,59	6.050,56	6.275,03	6.687,63	6.301,50	768,67	490,95
12	ALTRE USCITE CORRENTI	12.137,37	54.766,26	12.020,74	53.253,24	11.879,86	51.816,30	227,17	1.660,30
TOTALE SPESA CORRENTE		2.612.073,98	7.295.667,40	2.527.596,34	7.181.497,89	2.460.723,19	7.200.384,05	646.599,36	477.495,42
21	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	694.221,94	1.371.134,26	700.049,28	1.370.155,48	1.092.436,67	901.466,68	851.042,59	1.133.262,64
22	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AP	1.191.560,36	1.467.290,56	1.057.307,71	1.464.053,52	1.626.702,51	1.524.619,94	999.757,50	1.004.904,27
23	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	1.863.037,33	1.427.321,10	1.666.981,35	1.440.069,45	1.192.968,46	825.788,05	786.376,27	842.642,57
24	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	13.400,12	14.761,49	13.400,12	14.761,48	10.539,16	10.543,87	11.194,33	10.913,53
25	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	180.000,00	100.000,00	180.000,00	100.000,00	4.615,00	100.000,00	363.680,00	180.000,00
26	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	1.800.725,99	2.135.016,13	1.752.378,10	2.132.166,86	1.541.521,14	1.501.804,53	2.472.918,33	2.584.365,53
TOTALE SPESA IN CONTO CAPITALE		5.742.945,74	6.515.523,54	5.370.116,55	6.521.206,79	5.468.782,93	4.864.223,08	5.484.969,01	5.756.088,54
TOTALE		8.355.019,73	13.811.190,93	7.897.712,89	13.702.704,68	7.929.506,11	12.064.607,13	6.131.568,37	6.233.583,96

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS