Obiettivo	Programma
	Istituzione del catasto nazionale e individuazione dei siti critici e delle azioni di risanamento;
Protezione e ripristino delle situazioni ottimali negli ecosistemi per protezione habitat	Istituzione delle zone di protezione speciale (zps) e delle zone speciali di conservazione (zcs);
	Attuazione progetto life;
	Definizione del piano nazionale delle biodiversità;
Protezione del suolo dai rischi idrogeologici e salvaguardia coste e fenomeni erosivi	Programmi di intervento volti alla messa in sicurezza delle aree a rischio idrogeologico;
Protezione del suolodai rischi idrogeologici e salvaguardia coste e fenomeni erosivi	Rilevazione dei bacini idrografici in materia di difesa del suolo;
	Attuazione programmi difesa del suolo finanziati a valere sulle risorse delle aree depresse (leggi n. 341 del 1995, 641 del 1996, 135 del 1997);
	Analisi dei piani di assetto idrogeologico predisporti dalle regioni;
	Predisposizione dei progetti esecutivi per la protezione del fenomeno dell'erosione delle coste del tirreno meridionale ricadenti nel Parco Nazionale del Cilento Vallo di Diano;
Protezione del patrimonio boschivo	Programma natura 2000;
	Completare le procedure di istituzione e avvio dei nuovi parchi nazionali della Val d'Agri e Lagonegrese, dell'alta Murgia e della Costa Teatina;
	Definizione dei piani e dei regolamenti in tutti i parchi;
	Attività di prevenzione di incendi boschivi;
	Cura degli adempimenti per operatività del parco geominerario della sardegna, del parco tecnologico ed archeologico delle colline metallifere grossetane, per il parco museo delle miniere dell'amiata e per il parco archeologico delle alpi apuane, nonché coordinamento nazionale del progetto appennino parco d'europa;
Elaborazione strategia per protezione suolo	Adempimenti per istituzione dell'ente geopaleontologico di pietraroia (benevento);
	Adempimenti per istituzione del parco museo minerario delle miniere di zolfo delle marche.
Elaborazione prgrammi di raccolta dati	Check-list della flora minore, completamento delle banche-dati di distribuzione, georoferenziazione delle banche-dati non ancora cartografate, realizzazione delle liste rosse della flora e della fauna;
	Preparazione del sito internet cartografico e pubblicazione di cd dell'intero sistema informativo cartografico;
	Piani di gestione delle specie faunistiche rilevanti a livello nazionale, realizzazione di pubblicazioni, allestimento di uno sportello on line, news letter, incontri e seminari;
	Definizione dei siti di rilevanza comunitaria;
Introduzione di sistemi di gestione ambientale	Azioni di educazione ambientale – professionalità ambientali;
	Realizzazione della biblioteca centrale di documentazione ambientale del ministero;
	Programmi attuativi degli impegni assunti nella conferenza di Kyoto sui cambiamenti climatici
	Banca dati sul sistema cartografico nazionale con le informazioni per il riscontro dei dati contenute negli studi di impatto ambientale;
	Azioni di razionalizzazione delle procedure di VIA, di monitoraggio dei progetti sottoposti a VIA, di omogeneizzazione dei dati.

Tanto premesso la Corte ritiene che i risultati della sperimentazione consentano di affermare che l'individuazione degli obiettivi prefissati e dei programmi avviati, da una parte, e la determinazione delle risorse finanziarie ad essi assegnate, dall'altra, costituiscono elementi necessari per esprimere valutazioni sull'attitudine delle amministrazioni a pianificare e a programmare (fase ex ante) e a verificare e valutare (fase ex post) l'azione amministrativa sotto

il profilo realizzativo. Ponendo in rapporto il totale delle somme assegnate complessivamente ai programmi/progetti, con il totale delle somme stanziate per l'intera amministrazione (ma il medesimo rapporto può essere calcolato utilmente anche al livello della singola missione), sarà possibile accertare il rapporto tra la spesa pianificata e quella non riconducibile ad alcun programma (in tal modo ponendo in evidenza la gestione routinaria di quei capitoli che non hanno una diretta ed inequivoca finalizzazione ad obiettivi e programmi) e, nel tempo, esprimere valutazioni sull'effettivo conseguimento dei risultati.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

1. Considerazioni di sintesi.
2. Profili organizzativi: *2.1 Novità normative; 2.2 Direttiva generale per l'indirizzo e l'azione amministrativa; 2.3 Situazione del personale.*
3. Profili normativi.
4. Settori di attività: *4.1 Coordinamento dello sviluppo del territorio; 4.2 Problematiche connesse all'esercizio delle competenze nel settore idrico; 4.3 Politiche urbane e territoriali; 4.4 Opere pubbliche ed edilizia demaniale*: 4.4.1 Programma ordinario di edilizia penitenziaria; 4.4.2 Edilizia demaniale; 4.4.3 Programma sperimentale per la riduzione del disagio abitativo; *4.5 Vigilanza sull'Anas; 4.6 Opere marittime:* 4.6.1 Programma triennale opere marittime; 4.6.2 Autostrade del mare; 4.6.3 Fondi art. 36 della legge 1 agosto 2002, n. 166 di rifinanziamento della legge n. 413 del 1998; *4.7 Legge obiettivo (legge n. 443 del 2001)*; 4.7.1 Sentenza della Corte Costituzionale n. 303 del 2003; 4.7.2 Profili attuativi; *4.8 Ponte sullo stretto di Messina; 4.9 Sicurezza stradale. "Patente a punti"; 4.10 Attuazione dei programmi finanziati dallo Stato nel settore delle infrastrutture per i trasporti intermodali (INTERPORTI); 4.11 USTIF; 4.12 Navigazione e trasporto marittimo*: 4.12.1 Evoluzione della normativa primaria; 4.12.2 Vigilanza sulle autorità portuali; 4.12.3 Comando generale del corpo delle capitanerie di porto; *4.13 Contributi nel settore ferroviario 4.14 Trasporto aereo.*
5. Auditing finanziario-contabile: *5.1 Analisi finanziaria:* 5.1.1 Dati complessivi; 5.1.2 La classificazione economica semplificata; 5.1.3 La classificazione per Centri di Responsabilità; *5.2 Analisi contabile:* 5.2.1 Pagamento di spese pregresse con fondi assegnati con conto competenza; 5.2.2 Elementi forniti dall'UCB.

1. Considerazioni di sintesi.

E' proseguita nel corso del 2003 l'attività del Ministero per l'attuazione del programma per la realizzazione delle grandi opere avviato con la legge obiettivo. E' stata data attuazione alle disposizioni del d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190 con l'istituzione della struttura tecnica di missione per il monitoraggio delle opere e sono stati anche iniziati i pagamenti delle prime rate dei mutui accesi per alcuni dei progetti compresi tra quelli assoggettati al regime speciale della citata legge obiettivo. Sono stati, infine, nominati i commissari per la realizzazione di alcune grandi opere. Si può, pertanto, affermare che, a più di due anni dall'approvazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, la complessa procedura di avvio del programma straordinario sia terminata e che sono iniziate le prime fasi realizzative di alcuni dei progetti previsti.

La Corte si riserva, tuttavia, di verificare, nel tempo, i benefici che deriveranno dall'applicazione delle procedure speciali, a fronte dei costi (sia procedimentali, che di struttura) sostenuti per l'attivazione delle stesse[1].

Sono da segnalare, poi, i risultati molto positivi ottenuti nel corso del 2003 nell'ambito delle politiche relative alla sicurezza stradale con l'introduzione, in linea con gli altri paesi dell'UE, della c.d. "patente a punti". Tale meccanismo, unito all'inasprimento di alcune misure sanzionatorie e ad un'efficace azione di controllo, ha consentito nel secondo semestre del 2003 di ottenere risultati molto significativi in termini di riduzione del numero degli incidenti stradali e, soprattutto, delle persone morte o ferite a causa di detti incidenti. Gli importanti risultati raggiunti dovranno, tuttavia, essere successivamente verificati per accertare se, a distanza di tempo, si determini un affievolimento dell'osservanza delle nuove disposizioni.

E', infine, da menzionare il riordino del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti prevista dal d.lgs.12 giugno 2003, n. 152, che ha esteso le aree funzionali indicate dall'articolo 41 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 e ha previsto una completa riorganizzazione delle strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione.

2. Profili organizzativi.

2.1. Novità normative.

Nel 2003 l'aspetto di maggior rilievo che riguarda l'organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è l'emanazione del d.lgs. 12 giugno 2003, n. 152[2].

Il citato d.lgs. estende le aree funzionali indicate dall'articolo 41 del predetto d.lgs. n. 300 del 1999, aggiungendo la sicurezza e la regolazione tecnica nelle materie di propria competenza, la pianificazione delle reti, della logistica e dei nodi infrastrutturali di interesse nazionale, nonché le politiche dell'edilizia. Il medesimo decreto modifica, altresì, l'articolo 42 del d.lgs. n. 300 del 1999. In particolare, a livello di organizzazione centrale, è stata prevista l'articolazione in direzioni generali e in uffici di funzioni dirigenziali di livello generale, in numero non superiore a sedici[3]. A livello di organizzazione periferica, la novità più rilevante riguarda i Servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT), istituiti a livello sovraregionale.

A seguito delle citate modifiche legislative si è reso necessario l'adeguamento dell'assetto organizzativo del Ministero.

Come è noto l'organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (ancora vigente fino all'entrata in vigore del nuovo regolamento) è stata delineata dal decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 2001, n. 177 in applicazione dell'art. 55, comma 1 del d.lgs. 20 luglio 1999, n. 300[4].

E' prevista nel citato DPR l'articolazione del ministero in 4 Dipartimenti, a loro volta suddivisi in 19 uffici di livello dirigenziale generale. Nell'ambito di tali uffici, con DM[5] sono stati individuati gli uffici di secondo livello.

Sono stati, inoltre, istituiti tre uffici di livello dirigenziale non generale denominati Uffici di supporto a ciascun Capo dipartimento.

Completano l'organizzazione ministeriale il Comando generale delle capitanerie di porto e gli uffici periferici che appartenevano agli ex Ministeri sopraindicati, mentre opera in posizione di autonomia il Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si trova tuttora in attesa di riorganizzazione[6] [7].

---

[1] Si segnala al riguardo che è in via di ultimazione l'indagine specifica avviata sulla legge obiettivo dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

[2] Il d.lgs. 12 giugno 2003, n. 152 ha modificato gli articoli 41, 42 e 43 del d.lgs. n. 300 del 1999.

[3] L'art. 43 del d.lgs. 300 del 1999 prevedeva l'articolazione del Ministero in non più di quattro dipartimenti.

[4] L'articolo 55 del d.lgs. 300 del 1999 ha, come noto, stabilito l'accorpamento delle funzioni precedentemente svolte dagli ex Ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione.

[5] Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 28 dicembre 2001, n. 1751.

[6] Ciò ai sensi dell'art. 6 legge n. 109 del 1994 e dell'art. 43, comma 2 *septies* del d.lgs. 300 del 1999, introdotto

Il regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro emanato con decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 2001, n. 320 disciplina anche le funzioni del Servizio di controllo interno che ha, tra l'altro, il compito di esercitare il controllo strategico.

Con direttiva del Ministro in data 14 marzo 2002, poi, sono stati stabiliti i criteri per la progettazione e l'esercizio del controllo di gestione affidandolo a ciascuna unità organizzativa di livello dirigenziale generale.

Ai sensi di tale provvedimento sono state costituite presso le Direzioni generali del Ministero apposite strutture, incaricate di esercitare il controllo di gestione sotto la supervisione del Direttore generale.

Con decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 2003, n. 262, inoltre, a parziale modifica del citato DPR n. 320 del 2001, concernente l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro, è stato adottato il regolamento per l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione dei Vice ministri operanti presso il Ministero[8] [9].

Per effetto delle variazioni apportate alla struttura organizzativa del Ministero dal d.lgs. n. 300 del 1999, come modificato dal d.lgs. 12 giugno 2003, n. 152 e, in ultimo, dal DL 29 marzo 2004, n. 79, è stato, recentemente, dettato il nuovo assetto istituzionale del dicastero. Allo scopo è stato predisposto lo schema di regolamento di organizzazione che è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri, nella seduta del 12 marzo 2004. Le novità più rilevanti, come accennato, consistono nella riduzione dalle attuali 19 a 16 direzioni generali, nonché nell'istituzione di 10 Servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT), organi decentrati a livello sovraregionale, ciascuno dei quali è stato suddiviso in due settori: uno competente per l'area infrastrutture, l'altro per l'area trasporti[10].

Sullo schema di regolamento in parola la Corte ha recentemente formulato osservazioni

---

dall'art. 2 del d.lgs. 12 giugno 2003, n. 152.

[7] Nell'ambito del generale processo di riassetto funzionale e organizzativo del Ministero di cui alle norme sopra citate, con DM 766 del 1° agosto 2003, inoltre, si è data attuazione all'art. 1 comma 3 ultimo periodo del DPR n. 177/2001 stabilendo l'organizzazione funzionale dell'Ufficio del Genio civile per le opere marittime di Cagliari che ha assunto natura e funzioni di Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Sardegna, con l'istituzione di due nuovi uffici dirigenziali di livello non generale e la contestuale soppressione di due uffici di pari livello nell'ambito del Dicastero.

[8] L'atto, volto ad adeguare la normativa specifica alle innovazioni introdotte dall'art. 1 della legge 26 marzo 2001, n. 81, che ha previsto la figura del Vice ministro, ha integrato le disposizioni contenute nell'art. 10, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, ridistribuendo, nell'ambito del contingente di 130 unità previsto per gli uffici di Gabinetto, le risorse umane da assegnare ai Vice ministri, attribuendo loro la possibilità di nominare un responsabile del coordinamento delle attività di supporto degli Uffici di diretta collaborazione inerenti alle funzioni delegate dal Ministro, un responsabile del coordinamento legislativo, un segretario particolare, un responsabile della segreteria tecnica nonché un addetto stampa.

[9] Sono da segnalare, per quanto concerne gli aspetti organizzativi, i seguenti provvedimenti:
- l'istituzione, per opera del DM 1329 del 23.12.2002, del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, collocato presso l'Ufficio di supporto III al Capo del Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per le politiche del personale e gli affari generali;
- la costituzione, presso la Segreteria tecnica del Ministro, della struttura tecnica di missione di cui all'art. 2 comma 3 lett. e) del d.lgs. 20.8.2002 n. 190, per lo svolgimento delle attività previste dalla legge 21 dicembre 2001 n. 443, relative alla realizzazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale;
- la ridefinizione operata con DM 29.9.03 delle funzioni e dei compiti degli uffici speciali per i trasporti ed impianti fissi (USTIF), in materia di servizi di trasporto pubblico, regionale e locale;
- istituzione del Servizio per l'alta sorveglianza delle grandi opere (decreto 15 aprile 2002 pubblicato sulla G.U. n. 54 del 5.3.2004) in posizione di diretta collaborazione del Ministro, con il compito di vigilare sull'esecuzione dei progetti approvati, di cui alla legge n. 443 del 2001.

[10] Il direttore del settore infrastrutture del SIIT per il Veneto, il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia svolgerà anche le funzioni di presidente dell'ufficio del Magistrato alle acque di Venezia, mentre a capo del SIIT del Lazio e dell'Abruzzo ci sarà un dirigente generale con funzioni di coordinamento e controllo.

concernenti i seguenti profili[11]:

1. la compatibilità con la normativa primaria delle disposizioni di rango regolamentare che prevedono l'estensione dei poteri di coordinamento e controllo della rete periferica dei SIIT da parte del direttore generale del SIIT per il Lazio e l'Abruzzo e di quelle che prevedono l'inserimento della regione Sardegna nell'ambito di competenza di tale SIIT;
2. l'individuazione di uffici di livello dirigenziale non generale "con funzioni di supporto alle attività di competenza" del direttore generale del SIIT per il Lazio e l'Abruzzo con norme regolamentari, invece che con lo specifico decreto ministeriale di natura non regolamentare di cui all'articolo 4, comma 4 del d.lgs. n. 300 del 1999;
3. con riferimento alla disciplina del Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto, la mancata individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale nei quali deve essere articolato detto Comando, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 17, comma 4-bis, lett. B), della legge n. 400 del 1988, cui l'art. 2 del d.lgs. n. 152 del 2003 ha fatto specifico rinvio.

A seguito della richiesta di chiarimenti di cui sopra l'Amministrazione ha ritirato il provvedimento.

2.2. Direttiva generale per l'indirizzo e l'azione amministrativa.

La direttiva generale per l'indirizzo e l'azione amministrativa per l'anno 2003 è stata adottata dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti il 2 gennaio 2003 e in attuazione della stessa il Ministro, con atto del 12 marzo 2003, ha disposto la illustrazione dello sviluppo temporale degli obiettivi strategici, di quelli operativi e dei programmi d'azione, in apposite schede tecniche. Nel corso del 2003, a seguito dell'assorbimento di alcuni dei programmi di azione indicati nella direttiva in altri obiettivi similari e per sopravvenuta impossibilità di attuazione, causata da parziale riduzione delle disponibilità finanziarie ovvero da nuove esigenze connesse al piano generale per l'informatica, con provvedimento adottato il 22 settembre 2003, il Ministro ha accolto le proposte di modifica alla direttiva formulate dalle strutture competenti.

La direttiva per l'anno 2004 è stata adottata il 31 dicembre 2003 nell'ambito del quadro programmatico generale cui sono indirizzate le politiche dell'esecutivo e tenendo anche conto degli orientamenti espressi in sede sopranazionale dalla UE.

Tra le priorità politiche di particolare rilievo per il corrente anno, è stata individuata la necessità di dare ulteriore impulso al controllo di gestione; lo stesso è stato, infatti, oggetto di specifica declaratoria nella quale è stato posto in evidenza l'utilizzo delle specifiche applicazioni e dei sistemi informatici.

2.3. Situazione del personale.

Non è stata ancora attuata la disposizione di cui al DPR n. 177 del 2001 concernente l'istituzione del ruolo del personale non dirigenziale del Ministero, nel quale dovrà confluire tutto il personale degli ex Ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione. La mancata riunificazione del personale in un medesimo ruolo, oltre ad essere causa di ulteriore ritardo nella definitiva integrazione delle professionalità appartenenti ai soppressi ministeri, può essere fattore di instabilità gestionale proprio nelle neo istituite strutture integrate (i SIIT) nelle quali i dipendenti appartenenti ai ruoli dei soppressi ministeri dovranno operare.

Per quanto concerne il personale dirigenziale si evidenzia il conferimento e la conferma degli incarichi ovvero la sostituzione degli incarichi dirigenziali di prima fascia in attuazione della legge n. 145 del 2002. Nel 2003 si è verificata, oltre alle normali vicende di rotazione negli incarichi legate a sostituzioni e cessazioni, la conferma delle posizioni di vertice

[11] Richiesta di chiarimenti dell'Ufficio di controllo preventivo sugli atti dei Ministeri delle infrastrutture e assetto del territorio in data 24 maggio 2004.

dell'Amministrazione mentre, per quanto riguarda i dirigenti di livello non generale, rimane tuttora non risolto il problema della definizione della loro posizione: infatti non sono ancora stati adottati i provvedimenti di conferimento di incarico né, conseguentemente, sono stati stipulati i successivi contratti.

In proposito, la Corte[12], nel comunicare all'Amministrazione di aver dato corso alla direttiva generale del Ministro per il corrente anno, ha rappresentato la persistente anomalia circa l'applicazione della normativa finalizzata al conferimento di funzioni ai dirigenti di seconda fascia e relativa contrattualizzazione, a tutt'oggi ancora da definire. Si deve, infatti, rilevare che permane ancora la situazione di mancata definizione delle posizioni dei suddetti dirigenti non essendo state ancora poste in essere le formali preposizioni degli stessi agli uffici e, conseguentemente, non avendo avuto luogo la stipulazione dei relativi contratti individuali.

Occorre menzionare, a tale riguardo, che di recente è stato ammesso a registrazione dall'Ufficio di controllo preventivo sugli atti del Ministero un provvedimento con il quale sono stati stabiliti i criteri per l'affidamento, l'avvicendamento e la revoca degli incarichi dirigenziali in attuazione dell'art. 13 del vigente CCNL per la dirigenza dell'area 1.

L'atto consta di undici articoli coi quali si provvede a disciplinare la materia con l'indicazione dei criteri e delle modalità per ottimizzare l'utilizzo delle risorse umane disponibili e con la garanzia, in particolare, della pubblicità, tramite comunicazione ai singoli interessati e mediante diffusione sul sito internet dell'Amministrazione, dei posti dirigenziali vacanti.

Per il conferimento e l'avvicendamento degli incarichi sono previste quattro fasi: a) comunicazione semestrale, da parte dei preposti ai centri di spesa, alla direzione generale per le politiche del personale e gli affari generali, dei posti vacanti; b) pubblicazione delle disponibilità e presentazione delle domande degli interessati; c) trasmissione delle domande e dei *curricula* ai dirigenti titolari dei centri di spesa; d) individuazione del nominativo prescelto e comunicazione, alla precitata direzione generale, della scelta effettuata.

Tale iniziativa, diretta al superamento della segnalata anomalia, si segnala per aver dato attuazione in modo puntuale ai criteri di trasparenza e pubblicità (richiesti dal CCNL per la dirigenza dell'area 1) ai fini della migliore utilizzazione delle risorse umane dirigenziali

Per quanto concerne il processo di trasferimento delle risorse umane alle regioni e agli enti locali, nel 2003 sono proseguite le procedure di trasferimento del personale impegnato nelle funzioni di sorveglianza idraulica e difesa del suolo, nonché in quelle relative all'edilizia statale e alla difesa delle coste esercitate dai Provveditorati alle opere pubbliche e dagli Uffici del genio civile per le opere marittime, da trasferirsi alle Regioni a statuto ordinario, nell'ambito di quanto disposto dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 14 dicembre 2000.

In particolare, tale procedura si era conclusa il 1° gennaio 2002, con il trasferimento – operato su base volontaria – di 407 dipendenti e 4 dirigenti.

Successivamente – previa modifica del contingente previsto da parte del Dipartimento della funzione pubblica – sono stati trasferiti ulteriori 62 dipendenti, che sono transitati, sempre su base volontaria, alla regione Lazio (16 ottobre 2002), alla regione Veneto (1 gennaio 2003) e alla regione Emilia Romagna (1 aprile 2003).

Il Ministero ha, altresì, chiesto la revisione dei contingenti previsti dai DPCM 14 dicembre 2000, con particolare riguardo alla regione Campania, per la quale l'Amministrazione ha reputato insufficiente il numero di personale trasferito con mansioni di sorveglianza idraulica. Iniziative analoghe sono state avviate anche per l'Umbria e la Puglia. Tali richieste hanno però avuto il parere negativo del Dipartimento della funzione pubblica.

Una procedura simile ha interessato le funzioni del Magistrato per il Po, chiamato a svolgere in un ambito pluriregionale (Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna e Veneto) la sorveglianza idraulica sul bacino del Po, nonché su tutte le relative opere di difesa del suolo. Per

[12] Nota del 13.2.2004 dell'Ufficio di controllo preventivo sugli atti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

tale motivo, le regioni interessate – d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri, con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (in particolare con i settori interessati dell'ex Ministero dei lavori pubblici) e con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio – hanno costituito una apposita Agenzia interregionale (AIPO) cui, con decorrenza 1° gennaio 2003, sono stati trasferiti tutti i dipendenti (274 più 5 dirigenti) in servizio presso il Magistrato per il Po.

Per quanto concerne le regioni a statuto speciale, occorre evidenziare che il d.lgs. n. 112 del 1998, all'art.10, subordina l'espletamento delle procedure di mobilità all'emanazione di una apposita normativa di attuazione. Con il decreto legislativo n. 265 de l2001 è stata definita la procedura di trasferimento alla regione Friuli Venezia-Giulia delle funzioni in materia di demanio idrico e opere idrauliche. Pertanto, è stato disposto il trasferimento, con decorrenza 1.1.2004, di 24 dipendenti appartenenti agli Uffici suddetti.

3. Profili normativi.

Tra le novità normative di maggior rilievo intervenute alla fine del 2003, sono da segnalare, nell'ambito del DL 30 settembre 2003, n. 269, convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), le disposizioni concernenti il condono edilizio con esclusione degli abusi connessi sul demanio marittimo, fluviale e lacustre (art. 32), e quelle che hanno disposto la trasformazione della Cassa depositi e prestiti, da ente pubblico in SpA con capitale interamente posseduto dal Ministero dell'economia e delle finanze per finalità di finanziamento delle opere pubbliche (art. 5).

Nella legge 23 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), all'art. 4, comma 147, sono state dettate nuove regole per la garanzia che deve essere prestata tramite fideiussione dagli aggiudicatari di appalti di lavori pubblici, fissando criteri più snelli per il loro svincolo, da attuarsi in misure proporzionali all'avanzamento di lavori, entro il tetto massimo del 75 per cento dell'iniziale importo garantito. Nella medesima legge sono da segnalare, inoltre, altre norme di settore, quali l'istituzione di un fondo per l'edilizia a canone speciale (art. 3, comma 108); la riscossione delle entrate derivanti dall'utilizzazione dei beni demaniali trasferiti all'ANAS SpA (art. 3, comma 137); lo sviluppo e la realizzazione delle infrastrutture aeroportuali ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 139 (art. 4 comma 153).

Nel corso del 2003 di particolare rilievo è stata l'attività di recepimento delle direttive comunitarie[13], nonché quella relativa all'emanazione di regolamenti e circolari[14] nelle materie di

---

[13] Si segnalano di seguito i più importanti atti di recepimento di direttive europee adottati in sede ministeriale.

– DI 59T (c.c. 1970) del 05.11.02. Recepimento della direttiva 2001/100/CE della Commissione, del 07.12.01, che modifica la direttiva 70/220/CE del Consiglio relativa alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico da emissioni dei veicoli a motore.

– DM 61T (c.c. 0032) del 03.12.02. Recepimento della direttiva 2002/78/CE della Commissione, del 01.10.02, che adegua al progresso tecnico la direttiva 71/320/CE del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla frenatura di talune categorie di veicoli a motore e dei loro rimorchi.

– DM 3T (c.c. 0163) del 29.01.03. Recepimento della direttiva 2002/886/CE della Commissione del 7.11.2002, che modifica la data a decorrere dalla quale i fusti a pressione, le incastellature di bombole e le cisterne per il trasporto di merci pericolose devono essere conformi alla direttiva 94/55/CEE.

– DM 4T (c.c. 0162) del 31.01.03. Recepimento della direttiva 2002/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18.03.2002 relativa all'omologazione dei veicoli a motore a due o tre ruote e che abroga la direttiva 92/61/CEE del Consiglio.

– DPR del 17.02.2003 (c.c. n42/03). Regolamento di attuazione della direttiva 1999/94/CE concernente la disponibilità di informazioni sul risparmio di carburante e sulle emissioni di CO2, da fornire ai consumatori per quanto riguarda la commercializzazione di autovetture nuove.

– Direttiva 89/665/CEE del 21.12.1989. Articolo 14, comma 3, del d.lgs. 20.08.2002, n.190.

– DM 10T (c.c. 0275) del 6.03.03. Recepimento Direttiva 2002/41/CE della Commissione, del 17 maggio 2002, che adegua al progresso tecnico la direttiva 95/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla velocità massima per costruzione nonché alla coppia massima e alla potenza massima netta dei motori dei veicoli a due o tre

competenza.

4. Settori di attività.

4.1. Coordinamento dello sviluppo del territorio.

Nell'ambito della politica dei trasporti è da segnalare il Programma Operativo Nazionale

---

ruote.

– DI 9T (c.c. 0273) del 20.02.03. Recepimento della Direttiva 2002/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 luglio 2002, sulla riduzione del livello delle emissioni inquinanti dei veicoli a motore a due o a tre ruote e che modifica la direttiva 97/24/CE.

– DM 24T (c.c. 1037) del 20.06.03 - DI 19T (c.c. 1017) del 08.05.03. Recepimento della Direttiva 2002/80/CE della Commissione del 03.10.2002 luglio 2002, che adegua al progresso tecnico la direttiva 70/220/CE del Consiglio, relativa alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico da emissioni dei veicoli a motore.

– Direttiva 2001/85/CE. Recepimento del Parlamento europeo e del Consiglio del 20.11.2001 e della relativa rettifica, concernente le disposizioni speciali da applicare ai veicoli adibiti al trasporto passeggeri aventi più di otto posti a sedere oltre al sedile del conducente e recante modifica delle direttive 70/156/CEE e 97/27/CE.

– DM 32T (c.c. 1131) del 18.07.03. Recepimento Direttiva 2003/27/CE della Commissione, del 3 aprile 2003, che adegua al progresso tecnico la direttiva 96/96/CE del Consiglio relativa ai controlli delle emissioni di gas di scarico dei veicoli a motore.

– DM 39T (c.c. 1286) del 12.09.03. Recepimento Direttiva 2003/19/CE della Commissione del 21 marzo 2003, che modifica, adeguandola al progresso tecnico, la direttiva 97/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle masse ed alle dimensioni di alcune categorie di veicoli a motore e dei loro rimorchi. Competenza a carico del cap.1783 dello stato di previsione della spesa del Ministero per l'esercizio finanziario 2003.

– DM 38T (c.c. 1285) del 12.09.03. Recepimento Direttiva 2002/7/CE del Parlamento e del Consiglio del 18 febbraio 2002, che modifica la direttiva 96/53/CE del Consiglio che stabilisce per taluni veicoli stradali che circolano nella comunità le dimensioni massime autorizzate nel traffico nazionale ed internazionale ed i pesi massimi autorizzati nel traffico internazionale, e della rettifica della direttiva 96/53/CE, nonché della rettifica alla direttiva 96/53/CE del Consiglio del 25.07.1996.

– DM 40T (c.c. 1380) del 30.09.03. Adeguamento della normativa nazionale in materia di patenti di guida e recepimento Direttiva 2000/56/CE della Commissione, del 14 settembre 2000, che modifica la direttiva 91/439/CEE del Consiglio concernente la patente di guida.

– DM 43T (c.c. 1416) del 20.11.03. Recepimento della Decisione 2003/525/CE della Commissione del 18.07.2003, che rinvia la data di attuazione della direttiva 1999/36/CE del Consiglio per alcune attrezzature a pressione trasportabili, recepita con d.lgs. 2.02.02, n.23, come modificato ed integrato dal d.lgs. 18.02.2003, n.43.

– DM 47T (c.c. 1445) del 05.12.03. Recepimento della direttiva 2003/77/CE della Commissione dell'11.08.2003, che modifica le direttive 97/24/CE e 2002/24/CE del Parlamento europeo e del consiglio relative all'omologazione dei veicoli a motore a due e tre ruote.

– DPR 10 marzo 2003. Regolamento di modifica al DPR 25.01.00 n. 34, di materia di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici.

[14] Si menzionano le seguenti circolari emanate dal Ministero, registrate dalla Corte dei conti dirette alle Amministrazioni aggiudicatici di appalti pubblici e precisamente:

- la Circolare B1/2079 del 16.1.03 contiene norme chiarificatrici di quanto previsto dall'art. 8 comma 11 *quater*, della legge n. 109/94 (Legge quadro sui lavori pubblici) in materia di appalto pubblico di lavori con il sistema dell'appalto concorso riguardo agli esecutori di opere pubbliche in possesso di certificazione del Sistema di qualità. La necessità di regolamentare tale materia è stata causata dal contrasto tra la normativa nazionale e quella europea;
- la Circolare B1/2107 del 10.3.03 rivolge invito alle Amministrazioni aggiudicatici ed Enti aggiudicatori di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, a notificare il provvedimento di aggiudicazione a tutti i partecipanti alle gare, prima della stipulazione del contratto, in attesa che le norme dell'art. 14 del d.lgs. 20.8.02 n. 190 (che si riferiscono specificamente alle procedure di progettazione, approvazione e realizzazione di infrastrutture e insediamenti produttivi) vengano estese a tutti i tipi di gara, al fine di evitare che la già iniziata procedura d'infrazione nei confronti dello Stato italiano per contrasto normativo con le direttive comunitarie, si concludono con una condanna;
- la Circolare B1/2316 (C.d.c. 36) del 18.12.03 disciplina dei contratti misti negli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi rivolgendo l'invito alle Amministrazioni aggiudicatici ed Enti aggiudicatori di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, a tenere conto nelle gare da indire per l'aggiudicazione di contratti misti del criterio comunitario basato sull'"oggetto principale del contratto" quale parametro di riferimento, nelle more delle modifiche normative per adeguare la normativa nazionale e quella europea, al fine di sospendere la procedura d'infrazione già iniziata dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia per le disposizioni contenute nell'art. 2, comma 1, della legge n. 109 del 1994 e nell'art. 3, comma 3 del d.lgs. 157 del 1995.

(PON).

Tale programma prevede:

- potenziamento del sistema di mobilità locale per aumentare l'accessibilità delle aree periferiche mediante infrastrutture a rete, sviluppo dei servizi di cabotaggio marittimo e di trasporto aereo e aumento della qualità del servizio;
- diminuzione del parco circolante in ambito urbano attraverso azioni di sviluppo dell'efficienza energetica e ambientale;
- agevolazione dello sviluppo dell'intermodalità con politiche infrastrutturali, di mercato, normative, organizzative e di tutela dei consumatori;
- miglioramento degli standard di sicurezza;
- potenziamento dell'offerta ambientalmente sostenibile;
- innalzamento dei livelli di professionalità.

Nell'ambito del PON sono stati stipulati contratti di servizi relativi alla assistenza tecnica, monitoraggio e valutazione.

4.2. Problematiche connesse all'esercizio delle competenze nel settore idrico[15].

Con riferimento alle competenze attribuite al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a seguito del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (artt. 41 e 42) così come modificato dal d.lgs. 6 dicembre 2002, n. 287 e dal d.lgs. 12 giugno 2003, n. 152, in materia di reti infrastrutturali ed infrastrutture idrauliche ed in particolare allo svolgimento delle funzioni e dei compiti statali nelle aree funzionali della programmazione, realizzazione e gestione delle reti infrastrutturali di interesse nazionale, ivi comprese le reti elettriche, idrauliche ed acquedottistiche, sussiste l'esigenza di approfondire in che misura ed entro quali limiti le stesse siano state assegnate alla Direzione generale delle reti dalle norme sopra richiamate e dal DPR 26 marzo 2001, n. 177 recante il "Regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti" (art. 4, comma 4) e poi riconfermate nel nuovo Regolamento (art. 4, comma 5), considerato che dall'attuale quadro normativo risulta l'esercizio di funzioni parallele nelle materie in questione, distribuite tra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio - tutela ambientale, migliore utilizzo delle risorse naturali -, il Ministero delle attività produttive – individuazione e sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica - e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – opere infrastrutturali, reti idriche ed elettrodotti ad alta tensione.

Ciò appare particolarmente rilevante in sede di attuazione della legge 5 gennaio 1994 n. 36 (c.d. legge Galli) emergendo dubbi interpretativi circa la rispettiva competenza nella materia dei Ministeri interessati.

La Corte, sin dall'anno 2001, in sede di esame di un atto del Ministero dell'ambiente concernente le modalità di affidamento in concessione della gestione del sistema idrico integrato ai sensi dell'art. 20 comma 1 della legge n. 36 del 1994, aveva invitato l'Amministrazione a "far conoscere le proprie valutazioni in ordine al riparto di competenze tra i Ministeri citati, a seguito della riforma dell'organizzazione del Governo nella materia in argomento". Risulta, pertanto, non ancora definito l'esatto quadro delle competenze in parola.

4.3. Politiche urbane e territoriali.

Società di trasformazione urbana

Per quanto riguarda le politiche urbane e territoriali, l'art. 17, comma 5 della legge n. 127 del 1997 prevede che per la progettazione e la realizzazione di interventi particolarmente complessi di trasformazione urbana, possano essere utilizzate apposite Società di trasformazione urbana.

---

[15] Si segnala in materia la delibera della Sezione di controllo sulla gestione sulle Amministrazioni dello Stato n. 14/2003/G di approvazione della Relazione sull'indagine concernente la realizzazione e gestione delle reti di monitoraggio meteo-idropluviometrico.

Il comune individua le aree con delibera che è equiparata al piano attuativo e che costituisce dichiarazione di pubblica utilità.

Non è necessaria la partecipazione maggioritaria di capitale pubblico per la costituzione della società, mentre gli azionisti privati vengono individuati mediante il procedimento di evidenza pubblica.

La legge n. 21 del 2001 ha disposto il finanziamento, da parte del Ministero, degli studi di fattibilità, delle indagini conoscitive per la realizzazione delle ipotesi di trasformazione deliberate dal comune e degli oneri necessari alla progettazione urbanistica.

Le modalità di presentazione delle domande per accedere ai finanziamenti sono state stabilite dal DM del 6 giugno 2001 e dal relativo bando allegato.

Con DM n. 328 del 14 giugno 2002 è stata approvata la prima graduatoria delle domande avanzate da comuni e dalle città metropolitane per l'accesso al finanziamento concesso. Nel corso del 2003, con DM n. 824/SEGR. dell'8 maggio 2003 è stata approvata la seconda selezione prevista dal citato bando.

Programma di riqualificazione urbana (PRUSST)

Nell'ambito dei nuovi strumenti di intervento nelle aree urbane caratterizzate dalla loro plurifunzionalità e dalla possibilità di coesistenza di finanziamenti pubblici e privati si evidenziano i Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST) e rappresentano l'evoluzione di programmi di riqualificazione urbana (PRU) di cui al DM 21 dicembre 1994, poiché vengono finanziati con le risorse economiche non utilizzate per quest'ultimi.

Sono disciplinati dal DM 8 ottobre 1998, n. 1169 e riguardano i sistemi metropolitani con *deficit* infrastrutturali i cui soggetti promotori sono i comuni, i quali devono assicurare la coerenza con gli altri strumenti di pianificazione. Con DM 10 luglio 2003, n. 988 sono stati ripartiti tra i soggetti promotori i fondi previsti per l'anno 2003 pari ad 152.355.000,00.

Programma di riabilitazione urbana

Il programma, previsto nel "collegato" della finanziaria 2002 (art. 27 della legge n. 166 del 2002), è finalizzato alla qualificazione di porzioni urbane caratterizzate da degrado fisico, economico e sociale, attraverso opere e interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, nel rispetto della normativa di tutela storica, paesaggistico-ambientale e dei beni culturali.

La procedura per lo stanziamento delle risorse finanziarie per l'attuazione di detto programma è ancora in via di perfezionamento.

Contratti di quartiere II

Con i DM 27 dicembre 2001 e DM 30 dicembre 2002 sono state individuate le risorse finanziarie e stabilite le procedure per l'attuazione di programmi innovativi in ambito urbano denominati "contratti di quartiere II".

Si tratta di un particolare tipo di recupero urbano destinato all'attuazione di interventi sperimentali nel settore dell'edilizia residenziale sovvenzionata.

Con DM n. 149 del 17 marzo 2003 si è provveduto alla ripartizione, tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, delle quote di stanziamento quindicennali stabilite dall'art. 145, comma 33 della legge n. 388 del 2000, dall'art. 3, comma 2 della legge n. 21 del 2001, ai sensi dall'art. 3 del citato DM 27 dicembre 2001.

Con successivo decreto del 21 novembre 2003 poi, sono state ripartite le risorse non utilizzate dalle regioni Toscana, Campania e Calabria ed è stato approvato il bando di gara per la realizzazione degli interventi in questione, rivolto ai soli comuni delle citate regioni.

Il DM n. 265 del 27 maggio 2003, infine, ha previsto l'utilizzazione di ribassi conseguiti nelle gare di appalto, espletate nell'ambito dei citati interventi, anche per la copertura di maggiori oneri intervenuti nell'esecuzione dei lavori ai sensi dell'art. 25, comma 1 della legge n. 109 del 1994 (varianti in corso d'opera).

URBAN Italia

Per consentire alle città che, pur avendo partecipato al bando nazionale Urban II, non hanno beneficiato delle risorse comunitarie, con la legge finanziaria 2001 sono stati messi a disposizione 103.303.848,85 di euro per il finanziamento di 20 ulteriori programmi inseriti nella precedente graduatoria generale.

I suddetti programmi sono stati approvati e finanziati con DM 7 agosto 2003 per un ammontare di risorse di 103.291.379,00.

4.4. Opere pubbliche ed edilizia demaniale.

4.4.1. Programma ordinario di edilizia penitenziaria[16].

Lo stanziamento iniziale previsto dalla legge n. 1133 del 1971) è stato più volte rimodulato dalle successive leggi finanziarie, con conseguente rallentamento nell'attuazione del programma, rimanendo ancora da realizzare numerosi interventi la cui esecuzione è diventata problematica.

Competente ad esprimere parere vincolante sul Programma, che è stato più volte variato nel corso degli anni, è il Comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria, organo collegiale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della giustizia.

L'ultima variante è stata approvata con decreto in data 2 ottobre 2003 del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; per effetto di tale decreto la disponibilità dei fondi stanziati con legge 28 dicembre 2001, n. 448 di cui al DM 3 giugno 2002 e dei fondi di cui alla legge 27 dicembre 2002, n. 289 risulta di 7.844.000,00.

4.4.2. Edilizia demaniale.

Nell'anno 2003, in conformità all'art. 14 comma 11 della legge n. 109 del 1994 e del DM 21 giugno 2000, sono stati approvati i programmi per la realizzazione degli interventi su edifici demaniali e sono state assegnate ai Provveditorati alle opere pubbliche le relative risorse finanziarie.

È in fase di ultimazione il programma straordinario di costruzione delle sedi di servizio dell'Arma dei C.C. la cui realizzazione è stata a suo tempo affidata in concessione alla Società servizi tecnici.

Gli interventi non ultimati alla data di scadenza della convenzione sono stati assegnati, per il completamento, ai competenti Provveditorati, ai quali sono state trasferite le disponibilità finanziarie.

È da evidenziare la stipula di un accordo normativo[17], a seguito della domanda di arbitrato avanzata dalla concessionaria, tra l'Amministrazione dei lavori pubblici e la "Servizi tecnici" per la soluzione delle controversie concernenti la quasi totalità delle opere.

In attuazione dell'atto sopracitato sono stati adottati dall'Amministrazione numerosi decreti di approvazione di accordi bonari e transazioni stipulati tra la concessionaria e l'impresa esecutrice dei lavori, per la definizione del contenzioso insorto tra le parti.

---

[16] Si segnala che sulla materia è in corso una specifica indagine della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

[17] L'accordo è stato stipulato in data 29 maggio1999.

La ripartizione tra l'Amministrazione e la concessionaria della somma dovuta all'impresa è stata effettuata applicando i criteri indicati nel predetto Accordo normativo.

Ai sensi di tale accordo sono stati quantificati altresì i maggiori oneri e corrispettivi dovuti dall'Amministrazione alla concessionaria, per il ristoro delle pretese avanzate dalla Servizi tecnici medesima.

L'attuazione dei programmi dei lavori previsti per il potenziamento dei corpi della Guardia di finanza e dei Vigili del fuoco è in fase di ultimazione e le leggi di settore non sono state più rifinanziate.

Con l'art. 30 della legge 1 agosto 2002, n. 166 è stato disposto un finanziamento di euro 30 miliardi nel triennio 2002-2004 per la realizzazione di un programma di infrastrutture e di impianti per la Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Corpo della Guardia di finanza, Corpo delle capitanerie di porto, Corpo forestale dello Stato e Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, che viene predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con i Ministri dell'interno e dell'economia e delle finanze.

È stato, altresì, costituito il Comitato previsto dalla legge sopracitata, avente la funzione di esprimere pareri sullo schema di programma, che è presieduto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Con DM 760/ES del 7 agosto 2003 è stato definitivamente approvato il programma pluriennale degli interventi che verrà realizzato a cura dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche.

Per quanto concerne gli interventi nelle aree depresse previste dalla legge n. 341 del 1995, n. 641 del 1996 e n. 135 del 1997 con DM 1238/ES del 18 dicembre 2003 sono state apportate modifiche alla precedente pianificazione delle opere a carico della legge n. 135 del 1997, predisposta ai sensi delle delibere CIPE 25 settembre 1997, 17 marzo 1998 e 6 giugno 1998.

4.4.3. Programma sperimentale per la riduzione del disagio abitativo.

Sono stati adottati i provvedimenti concernenti la ripartizione tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano delle disponibilità attribuite dalle leggi finanziarie 2002 e 2003 al Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'art. 11 della legge n. 431 del 1998 per gli anni relativi (DM n. 205/UR del 4 dicembre 2002; DM 1335/5 del 5 dicembre 2003).

Il programma sperimentale "alloggi per anziani del 2000" è in corso di predisposizione.

Il predetto fondo è stato istituito dall'art. 11 della legge n. 431 del 1998 con l'intento di integrare il reddito delle famiglie meno abbienti, per consentire loro di accedere alle abitazioni in affitto.

4.5. Vigilanza sull'ANAS.

Nel corso del 2002 si è completato il processo di trasformazione dell'ANAS in Società per azioni secondo il disposto di cui al d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito in legge 8 agosto 2002, n. 178.

I rapporti tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'ANAS SpA sono disciplinati dalla convezione di concessione, sottoscritta in data 19 dicembre 2002[18].

In tale atto di natura pattizia si rinviene (cfr. art. 9) la previsione dell'approvazione delle concessioni di costruzione e di esercizio delle autostrade da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; approvazione che, sino ad allora, trovava fondamento nell'art. 3 del d.lgs. 26 febbraio 1994, n. 143, relativo all'istituzione dell'Ente nazionale per le strade. A seguito della sopravvenuta normativa che ha trasformato l'ANAS in SpA, la Corte ha ritenuto[19] sussistenti i requisiti per l'assoggettamento al controllo preventivo dei decreti interministeriali di approvazione delle concessioni autostradali essendo gli stessi ascrivibili alla categoria degli "atti di programmazione comportanti spese" di cui alla lett. C) dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994.

Quanto, poi, alla approvazione delle concessioni che la legge di riforma riserva all'ex Ministro dei lavori pubblici di concerto con quello del tesoro, si è rilevato che tale attività, quale espressione del potere di vigilanza demandato agli organi governativi, esalti il profilo di programmazione pluriennale della spesa a carico dello Stato, in relazione ai piani finanziari di ammortamento degli investimenti concordati con i singoli concessionari.

4.6. Opere marittime.

4.6.1. Programma triennale opere marittime.

Il programma relativo al triennio 2003-2005, adottato ai sensi dell'art. 14 della legge n. 109 del 1994 e del DM 21 giugno 2002 è stato approvato con DM 5973 del 16.10.2003.

È composto dal programma di lavori relativi al triennio 2003-2005 dell'importo di 335.012.585,12 (di cui 129.033.507,54 relativi agli interventi che costituiscono l'elenco annuale di lavori da realizzare nell'anno 2003), dall'elenco delle manutenzioni straordinarie dell'importo di 99.700.000,00, dall'elenco delle opere infrastrutturali da finanziare alle Autorità portuali dell'importo di 371.305.681,07 e dall'elenco degli accantonamenti per un ammontare di 247.639.335,67.

---

[18] Si riportano, di seguito, gli estremi dell'atto esaminato dall'ufficio di controllo preventivo sugli atti del Ministero: DI 1030/CD (c.c. n. 44) del 31.12.02 di approvazione della concessione ANAS (art.7 comma 2 del DL n.138 convertito con modificazioni dalla legge 8.08.2002 n.178). Con tale provvedimento il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, attribuisce all'ANAS, a titolo di concessione, i compiti di cui all'art. 2, comma 1, lettere da a) a g), nonché l) del d.lgs. 26.02.1994, n.143.

[19] Adunanza della Sezione del controllo preventivo sugli atti delle amministrazioni dello Stato in data 20 maggio 2004. In particolare, al fine di dichiarare l'assoggettamento al controllo preventivo di legittimità delle convenzioni autostradali, la Corte ha ritenuto: che le stesse "possono essere qualificate come atti di programmazione integrativa della più ampia attività programmatica a livello nazionale ed europeo, anche in attuazione del nuovo Piano generale dei Trasporti e della logistica"; che "tali profili di programmazione e la correlativa approvazione mediante provvedimenti ministeriali si riscontrano anche in altri settori di intervento pubblico, per i quali sussiste l'esigenza di assicurare l'effettivo perseguimento dell'interesse pubblico attraverso l'individuazione delle risorse necessarie, nonché dei tempi e dei modi di realizzazione delle opere, con valutazione del rapporto costi-benefici (cfr. deliberazione n. 3/2004 in tema di opere portuali)"; che "la direttiva 4 febbraio 2003 del Presidente del Consiglio dei Ministri, recante indirizzo per il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo, esige la costante verifica del rispetto degli obiettivi generali delle politiche governative di sviluppo del sistema-Paese; ciò in relazione all'impatto socio-economico degli obiettivi strategici affidati a ciascuna amministrazione dello Stato".

Nell'ambito degli interventi da finanziare alle Autorità portuali sono stati compresi anche progetti provenienti dal programma di opere approvato con DM 29.10.99 finanziato con i fondi speciali disposti dalla legge 30 novembre 1998, n. 413, le cui risorse saranno utilizzate per il c.d. "decreto sicurezza" per far fronte ad esigenze internazionali di sicurezza nei porti[20].Con appositi protocolli d'intesa stipulati con le Autorità portuali si provvede a disciplinare le modalità di erogazione dei finanziamenti per la realizzazione dei singoli interventi.

4.6.2. Autostrade del mare.

Il rafforzamento dei nodi portuali, già collocato tra gli obiettivi del vecchio Piano generale dei trasporti, è stato ritenuto una importante priorità anche dal nuovo Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) che, con un'analisi di sistema della politica infrastrutturale di settore, ha evidenziato i seguenti indirizzi strategici:

- "spostare ancor di più sul Mediterraneo l'asse dei traffici marittimi intercontinentali";
- "rilanciare il trasporto di cabotaggio (traffico combinato strada-mare) dando piena attuazione ai progetti di autostrade del mare";
- "incrementare lo sviluppo del cabotaggio marittimo" destinato al traffico *ro-ro* (*roll-on/roll.off*: ossia imbarco/sbarco di veicoli a ruote);
- "emanare strategie normative volte a (...) migliorare le condizioni per realizzare infrastrutture e servizi di modo";
- "sviluppare politiche che (...) orientino la domanda verso modalità ambientalmente meno aggressive";
- "creare una forte integrazione di infrastrutture e di servizi di trasporto multimodale tra i terminali di *transhipment*".

Sorretta anche dalle indicazioni sempre più precise e dettagliate dell'Unione Europea, che sul concetto di "navigazione a corto raggio" (*short sea shipping*) ha puntato su una politica di finanziamenti in Europa un livello adeguato di "mobilità sostenibile", la politica portuale nazionale si inserisce nell'obiettivo più ampio di rafforzare il ruolo strategico dell'Italia nel Mediterraneo nella dinamica dei traffici mondiali, nonché di promuovere il trasporto marittimo quale alternativa al trasporto "sui traffici nazionali".

In questa prospettiva, il problema del cabotaggio non viene considerato soltanto come un rimedio alla congestione del traffico terrestre ed un correttivo per raggiungere la sostenibilità ambientale e di sicurezza ai fini del rispetto degli obblighi sottoscritti a Kyoto dai paesi dell'UE, ma anche come un sistema avanzato di trasferimento delle merci mediante tecniche specifiche in grado di offrire all'utenza uno *standard* di servizio in linea con la richiesta.

L'espressione "autostrade del mare" è stata utilizzata di recente per indicare più specificamente il trasporto effettuato sui percorsi, in parte "tracciati" (le tratte terrestri) e in parte "non tracciati" (le tratte marittime), in una logica di trasporto *door to door* che potrebbe consentire trasporti tra aree del nostro paese a più basso costo rispetto a quelli effettuati sulle autostrade terrestri, oggi già congestionate e vicine al punto di saturazione.

[20] Per far fronte ad esigenze internazionali di sicurezza nei porti, con DM del 25.2.2004, al fine di attivare con urgenza la realizzazione di interventi volti ad elevare il grado di sicurezza nei porti di rispettiva competenza, sono state corrisposte alle Autorità portuali, per un totale di € 130.432.289,53, le risorse della legge n. 413/98, divenute disponibili a seguito di ribassi di gara ed a causa del mancato avvio delle procedure di aggiudicazione di alcuni lavori.

Tale modalità di trasporto risponde, inoltre, alla domanda della logistica (frequenza, regolarità, affidabilità, rapidità, flessibilità e sicurezza) e va inquadrata in visione di sistema integrato da inizio a termine del viaggio; ciò significa far sì che tutte le componenti di questo servizio, e non solamente la tratta marittima, tra loro coordinate e/o integrate, devono poter generale un valore complessivo superiore alla somma di quello producibile da ogni singola componente, realizzando quindi un flusso di trasporto che si snoda senza soluzione di continuità per tutto il percorso.

Si tratta quindi di rendere economico il trasporto strada-mare.

L'art. 9 della legge 30 novembre 1998, n. 413, ha previsto un programma straordinario di investimenti a cura dell'ex Ministero dei trasporti e della navigazione, che lo ha attuato tramite le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84 e di enti pubblici preposti alla gestione dei principali porti italiani, dotati di autonomia amministrativa e finanziaria, che hanno provveduto alla programmazione, progettazione e all'affidamento dei relativi lavori (stanziamento di risorse per un importo complessivo di lire 1.500 miliardi).

Successivamente, una rilevanza specifica è stata data alla tematica delle cosiddette "autostrade del mare" con la ripartizione dei rifinanziamento concessi con le leggi n. 488 del 1999, n. 388 del 2000 (finanziarie 2000 e 2001), nonché con la legge n. 166 del 2002. Per effetto di tali finanziamenti, stanziati con mutui quindicennali a carico dello Stato (nel periodo 2000-2018) l'ammontare complessivo è stato determinato in euro 3.491.928.759,90 per il riammodernamento ed il potenziamento dei porti, comprese le infrastrutture da destinare alle autostrade del mare.

Pertanto, le Autorità portuali che operano nei porti di Genova, Livorno, Napoli e Palermo nel Mar Tirreno, di Trieste, Venezia, Ravenna, Ancona, Bari e Brindisi nel Mar Adriatico e di Catania nel Mar Ionio, nonché le aziende speciali che operano nel porto di Chioggia, importante *terminal* fluvio-marittimo e di Monfalcone hanno pianificato interventi coerenti con lo sviluppo del trasporto combinato strada-mare (alternativo al "tutto strada") cui destinare una parte dei finanziamenti assegnati.

È in fase di completamento un'indagine presso la Sezione centrale per il controllo sulla gestione concernente l'attività di gestione delle predette Autorità portuali per la realizzazione delle opere anzidette, anche per l'approntamento delle strutture portuali ai fini dell'avvio delle "autostrade del mare" per il trasporto-merci combinato strada-ferrovia-mare.

4.6.3. Fondi art. 36 della legge 1 agosto 2002, n. 166 di rifinanziamento della legge n. 413 del 1998.

L'art. 36 della legge n. 166 del 2002 ha disposto il rifinanziamento della legge n. 413 del 1998 nei limiti d'impegno quindicennali di 98.000.000,00 per l'ultimazione del programma di opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione nei porti sede di Autorità portuali, nei porti di Chioggia e Monfalcone e nel porto di Manfredonia, per il completamento del programma ambientale ai sensi della legge n. 426 del 1998.

Con DM n. 5971 del 16.10.2003 è stato approvato il riparto dei fondi disposti dalla citata legge che, al netto del contributo del 3 per cento accantonato ai sensi dell'art. 60 comma 4 della legge finanziaria, sviluppano 1.425.900.000,00 al lordo del costo del mutuo da attivare.

In ordine all'atto sopracitato, la Corte, in sede di controllo preventivo sugli atti del Ministero, ha osservato che avendo l'Amministrazione provveduto ad una mera ripartizione di fondi tra i soggetti richiedenti, ciò non risultava conforme a quanto previsto dall'art. 9, comma 1 della legge n. 413 del 1998 che prevede l'adozione di un apposito "programma" da parte del Ministro contenente la specifica individuazione delle opere da realizzare. È stato contestata, altresì, la mancanza di un apposito protocollo d'intesa con le Autorità portuali finalizzato a disciplinare le modalità di erogazione del finanziamento, in analogia a quanto operato con i fondi ordinari.