

discendenti dalla continua “mobilità” delle strutture ministeriali e dai tagli di risorse operati soprattutto dalle ultime leggi finanziarie. Nella formulazione di un giudizio positivo, più ancora che l’esame del cd. “Rapporto di performance”⁸¹, utile è stata l’analisi delle Relazioni delle strutture ministeriali sull’attività svolta fornite di esauriente documentazione.

Il suddetto Rapporto presenta i risultati dell’attività svolta inquadrandola nelle priorità politiche e negli obiettivi strategici indicati nella direttiva e, dopo una breve sintesi, li ripropone in un quadro sinottico dal quale fornisce in modo scarno l’indice di realizzazione con formule del tipo “parzialmente realizzato” o “pienamente realizzato”. Uno degli elementi che contribuiscono a dare una valutazione positiva riguarda lo sforzo compiuto da questo Ministero di impostare la sua attività in funzione della nuova struttura del Bilancio per “Missioni” e “Programmi” in relazione al cd. ribaltamento sul consuntivo 2007 dello schema seguito per il 2008.

2. Contesto normativo e programmatico

2.1. L’ambito comunitario

In materia di trasporti il quadro di riferimento comunitario è costituito dalle norme comunitarie. Tra queste va innanzi tutto ricordato l’art. 3 lett. f) del Trattato istitutivo della Comunità Europea (TCE), che come norma generale (nella parte prima sui Principi), pone la politica comune dei trasporti fra gli strumenti per realizzare gli obiettivi della Comunità. Non a caso, infatti, nel testo originario del TCE la politica comune dei trasporti era inserita tra i “fondamenti” della Comunità. Nonostante il risalto dato dal Trattato, questa politica ha avuto un avvio molto lento sino agli anni ‘80. Del resto, le norme del Trattato si riferivano solo ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili, prevedendo, però, che il Consiglio dei Ministri comunitario potesse estendere la normativa alla navigazione marittima ed aerea.

La disciplina normativa è contenuta negli artt. 70-80 del TCE. Oltre a queste norme di base si è venuto costruendo un vasto tessuto normativo, che riguarda i vari modi di trasporto: su strada, ferroviario, per via navigabile, marittimo ed aereo.

La Comunicazione della Commissione del giugno 2006 “Mantenere l’Europa in movimento - una mobilità sostenibile per il nostro continente” fornisce un quadro aggiornato di questa politica, partendo dal Libro bianco sui trasporti del 2001. L’obiettivo generale è indicato nella predisposizione di “sistemi di trasporto che corrispondano alle esigenze economiche sociali e ambientali della società”, offrendo trasporti efficaci ed efficienti, tali da:

- realizzare un livello elevato di mobilità dei cittadini e delle imprese in tutta l’Unione;
- proteggere l’ambiente e, allo stesso tempo, garantire la sicurezza dell’approvvigionamento energetico;
- favorire l’innovazione a sostegno della mobilità e della protezione;
- stabilire connessioni internazionali, affermando il ruolo leader dell’Unione in questo settore.

Il citato Libro bianco indicava le misure per i vari settori, che si possono così riassumere:

⁸¹ Il “Rapporto di performance”, previsto dalla Direttiva del Presidente del Consiglio del 12 marzo 2007, è stato redatto in base alle linee guida fornite dal “Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico.”

- rilanciare le ferrovie trasferendo progressivamente il trasporto di merci da quello su gomma a quello ferroviario;
- migliorare la qualità del trasporto su strada conciliando le esigenze dei trasportatori, anche con eventuali interventi sulle tariffe in caso di impennata dei prezzi di carburante, con la tutela degli utenti;
- promuovere i trasporti marittimi e fluviali al fine di realizzare l'obiettivo del trasferimento dal trasporto su strada accentuando gli interventi per la creazione di vere e proprie "autostrade del mare";
- conciliare la crescita del trasporto aereo con l'ambiente avendo come obiettivo la creazione di un "cielo unico" nell'ambito dell'Unione;
- attuare concretamente l'intermodalità anche attraverso l'armonizzazione tecnica e l'interoperabilità tra i diversi sistemi con particolare riguardo al traffico dei container, avviando un apposito programma comunitario di sostegno intitolato *Marco Polo*, focalizzato su iniziative innovatrici quali le citate autostrade del mare;
- realizzare la rete transeuropea dei trasporti puntando in particolare sull'eliminazione delle strozzature nella rete ferroviaria e sugli itinerari prioritari anche in relazione all'ingresso dei nuovi paesi nell'Unione;
- rafforzare la sicurezza stradale per pervenire ad una drastica riduzione degli incidenti e della conseguente perdita di vite umane, anche attraverso un'opera di educazione oltre che con controlli e severe sanzioni;
- applicare un'efficace politica di tariffazione nell'uso delle infrastrutture (in proposito già con una direttiva del 1999 modificata di recente nel 2006, è stato previsto un sistema di tassazione a carico degli autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture);
- riconoscere diritti e doveri anche degli utenti;
- dedicare una particolare attenzione anche ai trasporti urbani che sono una delle principali fonti di congestione e di inquinamento;
- utilizzare la ricerca e la tecnologia al servizio di un trasporto efficiente e sostenibile sotto il profilo ambientale.

Va rilevato che le istituzioni comunitarie hanno inserito la nuova impostazione della politica dei trasporti nell'ambito della cd. *Strategia di Lisbona* per la crescita e l'occupazione, che è divenuta la vera pietra angolare di tutte le iniziative promosse dall'Unione.

Alla luce di quanto prima accennato, il motivo dominante della politica comunitaria dei trasporti, alla quale gli stati membri sono tenuti ad adeguarsi, è la ricerca di modi di trasporto più ecologici e, quindi, il trasferimento soprattutto, ma non solo, delle merci verso la ferrovia e la navigazione e lo sviluppo dell'intermodalità, oltre all'impiego di strumenti innovativi frutto della ricerca quali i programmi *GALILEO*, *ETMS* e *SESAR*.

L'importanza data al settore dei trasporti è giustificata dal fatto che esso rappresenta il 7 per cento circa del Pil dell'Unione ed il 5 per cento dei posti di lavoro, senza dimenticare che la mobilità delle merci e delle persone costituisce una delle libertà fondamentali nell'ambito dell'Unione Europea (UE) ed una componente essenziale della competitività dell'industria e dei servizi europei. La linea, prima indicata, di alleggerimento del trasporto su strada tiene conto del fatto che attualmente esso rappresenta il 44 per cento del trasporto merci e l'85 per cento del trasporto passeggeri e che ciò determina anche un notevole costo ambientale.

Consapevole della situazione critica del trasporto merci la Commissione europea ha presentato un pacchetto di documenti⁸² nei quali, partendo dalla considerazione della crescita del 50 per cento che questo tipo di trasporti realizzerà nel periodo 2000-2020, indica tra le varie soluzioni:

- lo sviluppo di *corridoi*, che, grazie alle economie di scala, offrano possibilità tecniche ed economiche per utilizzare al meglio le diverse modalità di trasporto;
- un vero e proprio Piano di azione per la logistica del trasporto merci;
- la creazione di una rete ferroviaria dedicata a questo tipo di trasporto ed una politica portuale europea, al fine di pervenire ad un sistema portuale efficiente migliorando l'interfaccia nave-terraferma.

Le condizioni per raggiungere migliori risultati nel trasporto merci sono indicate nel ricorso alle nuove tecnologie e nella semplificazione delle procedure amministrative.

Altro *leit motiv* della politica comunitaria dei trasporti è costituito dalla sicurezza soprattutto nel trasporto stradale, ma anche in tutte le altre forme di trasporto. Né può essere trascurato, per la sempre maggiore interconnessione tra i vari settori, lo stretto collegamento con il settore energetico, considerando che i trasporti rappresentano il 71 per cento del consumo globale di petrolio nell'Unione. In questo ambito il trasporto stradale consuma il 60 per cento di tutto il petrolio, mentre il trasporto ferroviario utilizza l'elettricità per il 75 per cento.

La sfida, quindi, che si propone la Comunità consiste nel ridurre la congestione ed i costi in termini energetici ed ambientali, nel migliorare le infrastrutture ed il loro utilizzo attraverso una tassazione "intelligente" ed una mobilità "intelligente" che sappia collegare le varie forme di trasporto e promuovere il trasporto ferroviario e marittimo.

2.2. Il contesto nazionale

2.2.1. I Dpef 2007-2011 e 2008-2011 e le Relazioni Previsionali e Programmatiche

I documenti programmatici del Parlamento e del Governo si ricollegano al contesto comunitario. In particolare il Dpef 2007-2011 sottolinea la necessità di collegare le infrastrutture e le reti transeuropee garantendo collegamenti orizzontali e verticali tra le diverse aree dell'Italia, migliorando la mobilità dei fattori produttivi e riducendo i sovraccosti derivanti soprattutto dal sistema industriale, dalle insufficienze della logistica e dalla scarsa accessibilità di queste aree. Lo stesso Dpef rileva l'esigenza di prendere in considerazione gli aspetti legati all'efficienza della spesa ed alla tempistica della realizzazione degli interventi infrastrutturali, ottimizzando il cofinanziamento privato ed adeguando le tariffe.

Queste considerazioni mettono in luce lo stretto legame tra politica dei trasporti ed interventi infrastrutturali, che la condizionano fortemente. Il documento in esame afferma che la quota sul Pil di investimenti pubblici fissi per infrastrutture sia materiali che immateriali è in

⁸² "L'Agenda dell'UE per il trasporto merci: rafforzare l'efficienza, l'integrazione e la sostenibilità del trasporto di merci in Europa", COM (2007) 606;

"Piano di azione per la logistica del trasporto merci", COM (2007) 607;

"Verso una rete ferroviaria a priorità merci", COM (2007) 608;

"Una politica europea dei porti", COM (2007) 616;

"Consultazione sulla creazione di uno spazio del trasporto marittimo europeo senza barriera al fine di rafforzare il mercato interno del trasporto marittimo intracomunitario", SEC (2007) 1367;

"Relazione sulle autostrade del mare, stato dell'arte e consultazione", SEC (2007) 1367.

linea con la media europea, ma che si rende indispensabile una riqualificazione della spesa per investimenti, per risolvere i nodi infrastrutturali che determinano vere e proprie strozzature nel sistema economico del paese.

Le risoluzioni parlamentari del luglio 2006 sul Dpef impegnavano il Governo a sviluppare le “attrezzature materiali e immateriali” soprattutto in funzione di un rilancio del Mezzogiorno destinato a divenire “una piattaforma di interconnessione economica e culturale tra Europa, Asia e Africa”. Un’attenzione particolare era prestata agli interventi volti a privilegiare la “mobilità sostenibile e l’equilibrio intermodale”.

La Relazione Previsionale e Programmatica (RPP) per l’anno 2007 pur non affrontando direttamente il tema dei trasporti vi fa riferimento implicitamente quando, parlando di politiche per la competitività e lo sviluppo, fa riferimento all’esigenza di “ammodernare e rendere più efficiente il sistema produttivo ed industriale... rimuovendo alcuni vincoli strutturali” e promuovendo la crescita della dotazione infrastrutturale e il miglioramento delle reti di servizi. Anche la RPP per il 2008 fa solo un cenno alla politica per i trasporti dichiarando che gli interventi sulla mobilità “mirano a ridurre gli effetti ambientali ed economici dei trasporti”.

Il Dpef 2008-2011 si muove nella stessa linea del precedente sul rilancio della mobilità in attuazione dell’apposito “Piano generale”, indicando l’esigenza di migliorare i collegamenti internazionali verso l’Europa, il Mediterraneo e il resto del mondo. A questo fine il documento sottolinea l’importanza dell’intermodalità per realizzare una connessione tra i vari modi di trasporto soprattutto per attuare un graduale passaggio dai trasporti su strada a quelli per ferrovie e marittimi potenziando le c.d. *Autostrade del mare*, anche in ossequio a quanto indicato dall’UE nel programma di reti transeuropee. Nell’ottica indicata si propone l’attivazione del fondo di sostegno per l’intermodalità e dell’*ecobonus* per favorire il trasferimento sulle *Autostrade del mare* nonché la realizzazione di un sistema di interporti e un’azione di sostegno per i porti. Per quanto riguarda questi ultimi vi è indicata soprattutto l’attivazione di “piattaforme logistiche” per far fronte ai grandi flussi di *containers*. In merito al trasporto aereo, in relazione al forte sviluppo del traffico si prevede una pianificazione della rete aereo-portuale nazionale “coerente con il processo di liberalizzazione e con il miglioramento della qualità dei servizi”. Tra gli indirizzi contenuti nel Dpef in esame va menzionata l’esigenza che gli interventi devono ridurre gli effetti ambientali economici e sociali che comporta il sistema dei trasporti. A tale scopo il documento evidenzia l’importanza di ottenere la condivisione delle popolazioni e delle stesse autorità pubbliche territoriali. E’ necessario pertanto migliorare la qualità del trasporto specie nelle aree urbane a favore dei passeggeri pendolari, ma garantire allo stesso tempo la sicurezza di tutti i modi di trasporto compreso quello aereo, sia intesa come prevenzione di infortuni (*safety*) sia come protezione da atti criminali (*security*). Per realizzare questo obiettivo si prevedono interventi sia per migliorare la sicurezza stradale attraverso misure di prevenzione e controllo e repressione ma anche di educazione soprattutto dei giovani, sia per le altre modalità di trasporto con una particolare attenzione alla sicurezza in mare, con la conseguente esigenza di procedere ad una migliore organizzazione del Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera.

Le risoluzioni parlamentari del luglio 2007 hanno fornito precisi indirizzi volti a privilegiare “la mobilità urbana, il trasporto ferroviario, le vie del mare e la portualità”.

2.2.2. Le note preliminari 2007 e 2008

La nota preliminare 2007 che precede lo stato di previsione per l’anno 2007 (Tabella 16), riprendendo gli obiettivi strategici contenuti nel decreto istitutivo del Ministero, ne indica quattro, che corrispondono in sintesi alle priorità politiche e agli obiettivi descritti nella

Direttiva per il 2007, testé illustrata: Piano generale della mobilità; Sicurezza nei trasporti; Trasporto pubblico locale; Sviluppo dell'intermodalità e autostrade del mare. La nota precisa che per accrescere la flessibilità gestionale è stata operata l'aggregazione di capitoli di spesa aventi la stessa natura, "la cui distinta gestione prosegue a livello di articolo, consentendo più agili variazioni compensative". Le previsioni di competenza per il 2007 erano indicate in 2.945,6 milioni di euro, di cui 2.106,4 di parte corrente e 839,2 in conto capitale. La consistenza dei residui passivi presunti al 1° gennaio 2007 era di 1.782,6 milioni, di cui 356,3 per le UPB di parte corrente e 1.426,3 per quelle di conto capitale.

La nota preliminare 2008, di cui si dirà più ampiamente nella relazione del prossimo anno, dopo aver ricordato le modifiche intervenute con la separazione del Ministero dei trasporti dal Ministero delle infrastrutture analizza le competenze attribuite e la riorganizzazione del Ministero in due Dipartimenti ai quali si aggiungono le Capitanerie di porto. Sono poi esaminati nella nuova presentazione del bilancio le missioni, i programmi, gli obiettivi di attuazione e gli stanziamenti in conto competenza. Nel rispetto dei principi enunciati nella Direttiva della Presidenza del Consiglio del marzo 2007, per ogni obiettivo nell'ambito dei programmi sono esposti gli elementi essenziali compresi gli indicatori, associati agli obiettivi, da adottare.

2.2.3. Le leggi finanziarie per il 2007 e 2008

La finanziaria per il 2007, in attuazione dei documenti programmatici, si pone, sul piano generale, l'obiettivo della crescita e di uno sviluppo sostenibile, al quale dovevano contribuire gli investimenti materiali e immateriali. Sono previste le risorse per finanziare gli investimenti pubblici ed in particolare quelli ferroviari e stradali e nelle altre infrastrutture, tenendo presente il divario persistente tra Regioni meridionali, svantaggiate, e le altre aree del Paese.

Nel settore dei trasporti sono previste, infatti, norme a favore delle Regioni meridionali per lo sviluppo dei servizi di trasporto; in particolare il comma 863 contiene una disposizione in tal senso prevedendo che non meno del 30 per cento delle risorse del FAS (Fondo per le Aree Sottoutilizzate, incrementato di 64,3 miliardi per il periodo 2007-2015) sia destinato al finanziamento di infrastrutture e servizi di trasporto di rilievo strategico nelle Regioni meridionali. Il successivo comma 864 ha istituito una "cabina di regia" per gli interventi in questi settori per "garantire l'unitarietà dell'impianto programmatico del Quadro strategico nazionale"(QSN), precisando peraltro che questa struttura si debba avvalere "delle risorse umane e finanziarie già esistenti senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato".

La Finanziaria 2007 prevede interventi nelle varie modalità di trasporto, disseminati in diverse norme⁸³ della legge, seguendo l'andamento rapsodico tipico ormai delle leggi

⁸³ Tra le numerose norme si richiamano i commi: 224-241 (rottamazione ed esenzione da tasse automobilistiche e – comma 235 – regolazioni finanziarie con le Regioni per le minori entrate conseguenti all'applicazione di queste norme); 863 (incremento FAS); 864 (cabina di regia); 915 (sicurezza autotrasporto); 916 (strutture logistiche intermodali); 917 (premi INAIL per dipendenti autotrasporto); 918 (Fondo per riforma autotrasporto merci e sviluppo della logistica); 919 (agevolazioni per acquisto veicoli per trasporto merci); 920 (riduzione premi INAIL per dipendenti autotrasporti in conto terzi); 921 (sistemi informativi del Ministero); 923 (incremento tariffe per revisione veicoli a motore); 970 (incremento canone per utilizzo alta velocità); 971 e 973 (contributo per remunerazione degli oneri di servizio pubblico); 982-985 e 988-990, 993, 996 e 997 (autorità portuali); 986 (tassa di ancoraggio); 987 (modalità riscossione tasse di cui ai commi 982, 984 e 985); 998-1000 (nuove convenzioni con società marittime); 1001 (società Tirrenia); 1003-1005 (sviluppo porti); 1006 (riassegnazione al Ministero dei trasporti di stanziamenti non utilizzati); 1016 (trasporto rapido di massa); (tasse per veicoli pesanti che usano rete stradale e autostradale); 1031-1032 (Fondo per TPL); 1034 (Fondo per trasferimenti correnti alle imprese); 1035 (Piano nazionale sicurezza stradale); 1036 (prevenzione infortunistica stradale); 1037 (servizi per la sicurezza stradale); 1038 (interventi per la sicurezza ferroviaria); 1039 (potenziamento componente aeronavale delle Capitanerie di porto); 1040-1041 (innovazione tecnologica industria cantieristica); 1042-1043 (contributi

finanziarie. In coerenza con le priorità politiche in precedenza illustrate una particolare attenzione è stata riservata al trasporto pubblico locale che assorbe (con 490 milioni) più del 30 per cento del bilancio dei trasporti (1.588,70 milioni); uno stanziamento solo di poco inferiore (470 milioni) è destinato all'autotrasporto, mentre allo sviluppo dei porti e degli *hub* internazionali sono assegnati 331,25 milioni ed alla sicurezza nei vari tipi di trasporto 184,25, di cui: a quella nel mare e nei porti 84,25 milioni, alla stradale 68 milioni; all'aerea 17 milioni; alla ferroviaria 15 milioni. Risorse minori, ma comunque significative, sono destinate alle autostrade del mare (26 milioni) e all'intermodalità (20 milioni), mentre per la "qualità servizi ai cittadini" sono stanziati 49 milioni.

Pur rinviando alla Relazione della Corte del prossimo anno un esame più puntuale della finanziaria 2008, appare opportuno anticiparne alcuni elementi. Con la nuova impostazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi, interessano in questa sede la missione n. 13 "Diritto alla mobilità", ma parzialmente anche la missione n. 7 "Ordine pubblico e sicurezza", il cui programma n. 7 riguardante "Sicurezza e controllo nei mari nei porti e sulle coste" comporta compiti numerosi e delicati (polizia marittima e portuale; attività anticrimine e vigilanza sull'immigrazione, lotta all'inquinamento; tutela delle riserve marine e delle aree archeologiche; salvaguardia della fauna e controllo sulla pesca; controllo del demanio marittimo; concorso in soccorsi per disastri naturali; gestione amministrativa, compreso il reclutamento e la mobilitazione del personale della Marina Militare).

I commi 98 e 99 dell'art. 2 prevedono autorizzazioni di spesa per l'attività delle Capitanerie di porto-Guardia costiera: 20 milioni di euro da iscrivere nel fondo *ex* comma 1331 della Finanziaria 2007, per controlli in materia di sicurezza delle navi e delle strutture portuali (comma 98); 5 milioni di euro per il 2008, 10 per il 2009, 20 per ciascuno degli anni 2010 e 2011 per lo sviluppo della componente aeronavale e dei sistemi di comunicazione delle Capitanerie di porto (comma 99).

Alla missione 13 (Diritto alla mobilità) sono dedicate numerose norme: i commi 298-312 dell'art. 1 e i commi 204-254 dell'art. 2. Gli stanziamenti più importanti sono costituiti da: sviluppo della mobilità locale (823 milioni di euro, che rappresentano il 46,319 per cento del totale); sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario (165 milioni, 9,28 per cento); sviluppo della logistica e dell'intermodalità (517 milioni, 29,9 per cento); sicurezza e mobilità (40,4 milioni, 2,27 per cento); sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo (72,4 milioni, 4,07 per cento); sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste (32,5 milioni, 1,83 per cento); sistemi portuali (100 milioni, 5,63 per cento). Va rilevato l'accento dato al trasporto pubblico locale (TPL) e all'autotrasporto; in quest'ultimo ambito è significativa l'attenzione prestata al cd. *ecobonus* (77 milioni di euro), volto a spostare, attraverso le "autostrade del mare", "quote rilevanti di traffico pesante dalla modalità stradale a quella marittima", come afferma il comma 232 dell'art. 2.

E' apprezzabile anche lo sforzo compiuto dal Ministero dei trasporti di iniziare ad attuare, in ossequio a quanto disposto dalla finanziaria 2007, la "revisione della spesa"; di ciò si trova traccia in alcune riduzioni di autorizzazione di spesa (ad esempio con il comma 208 dell'art. 2 della finanziaria 2008, che ha previsto la riduzione di 15 milioni per il 2008 della spesa di cui all'art. 4 della legge n. 13/2006). Su questo aspetto si tornerà in seguito.

all'INSEAN - Istituto nazionale per studi ed esperienze di architettura navale - e sua riorganizzazione); 1044 (completamento rete interporti); 1046 (ammodernamento navi per TPL); 1121-1123 (Fondo per la mobilità sostenibile); 1230-1231 (rinnovo contratto personale TPL); 1331 (Fondo di parte corrente per funzionamento Capitanerie di porto).

2.2.4. Le Direttive ministeriali per il 2007 e per il 2008

Tra i documenti programmatici rivestono una particolare importanza le Direttive del Ministro. Nella Direttiva contenente gli indirizzi generali sull'attività amministrativa e sulla gestione 2007 sono evidenziate quattro priorità politiche:

1. Piano generale della mobilità;
2. sistema integrato dei trasporti – diritto alla mobilità;
3. sicurezza nei trasporti;
4. ammodernamento del Ministero.

Le priorità politiche sono attuate attraverso obiettivi strategici a loro volta articolati in obiettivi operativi.

Gli obiettivi strategici si possono in parte ricondurre ai programmi nell'ambito delle missioni riguardanti il settore dei trasporti e cioè la n. 13 (Diritto alla mobilità) e la n. 7 (Ordine pubblico e sicurezza). Le varie priorità politiche sono affidate alle diverse strutture del Ministero⁸⁴.

La priorità n. 1 è realizzata attraverso una serie di obiettivi strategici ed operativi. Il primo obiettivo strategico si propone di migliorare la correlazione fra sviluppo economico, assetto territoriale e organizzazione dei trasporti a favore soprattutto dei TPL, nonché l'istituzione del fondo per gli investimenti (comma 1031⁸⁵ della Finanziaria 2007); di ripartire i fondi autorizzati dalla finanziaria per il 2007 (comma 1016); di erogare contributi per il miglioramento della produttività del trasporto pubblico locale e di eseguire gli accordi di programma per il risanamento delle ferrovie secondarie.

Il secondo obiettivo strategico intende realizzare: la riqualificazione delle imprese di trasporto; la predisposizione del regolamento sulle modalità di utilizzazione del fondo, finalizzato a detta riqualificazione, previsto dal comma 108⁸⁶ della Finanziaria 2006 e finanziato con la legge finanziaria 2007; l'erogazione dei contributi per il completamento del programma pluriennale, per la realizzazione di infrastrutture interportuali, attivato con la legge n. 240 del 1990 (modificata dalla legge n. 204/95); l'attuazione del sistema di incentivazione al trasporto combinato e di merci pericolose per ferrovia.

Altri tre obiettivi strategici⁸⁷ riguardano:

- il primo: le misure di sostegno al rilancio del trasporto marittimo ed aereo; il riassetto dell'intervento pubblico nel settore dei collegamenti marittimi, con un processo di liberalizzazione e privatizzazione delle società esercenti servizi di collegamento essenziali (ai sensi del comma 998 della finanziaria 2007), anche in vista della scadenza della convenzione con il Gruppo Tirrenia; le modalità per il conseguimento delle abilitazioni professionali; l'attività di supporto per lo sviluppo degli *hub* portuali di interesse nazionale⁸⁸; il monitoraggio, ai fini del riparto tra le Autorità portuali, degli stanziamenti del fondo perequativo, istituito

⁸⁴ L'individuazione delle linee-guida e la definizione del Piano generale della mobilità (che costituiscono la priorità politica n.1) sono affidate al Dipartimento per i trasporti terrestri (C.d.R. n. 2), che ha il compito di aggiornare il Piano generale dei trasporti e della logistica e i Piani di settore, compresi quelli urbani di mobilità.

⁸⁵ Trattandosi di un articolo unico d'ora innanzi si citeranno direttamente i commi.

⁸⁶ Anche in questo caso essendovi un articolo unico si farà riferimento solo ai commi.

⁸⁷ Al Dipartimento per la navigazione marittima ed aerea è affidata la realizzazione di questi tre obiettivi strategici.

⁸⁸ Questa attività ha trovato attuazione nel comma 1003 della finanziaria 2007, che ha previsto per questo scopo un contributo di 100 milioni di euro.

presso il Ministero dei trasporti⁸⁹; la raccolta di dati relativi alle caratteristiche generali degli aeroporti e la individuazione dei fattori di sviluppo del sistema aeroportuale italiano; il completamento delle istruttorie per il rilascio delle concessioni alle società di gestione aeroportuali, effettuate dall'ENAC (Ente Nazionale per l'Aviazione Civile);

- il secondo: l'ottimizzazione delle risorse pubbliche impiegate per migliorare la mobilità del cittadino-utente, nonché il monitoraggio del volume di traffico passeggeri sulle rotte aeree su cui sono imposti oneri di servizio pubblico;

- il terzo: la verifica del rispetto delle condizioni previste dai provvedimenti di concessione nei porti sede di Autorità portuale di aree demaniali, nonché un meccanismo di controllo da parte del Ministero sulle Autorità portuali in materia di concessioni di aree demaniali.

L'attuazione della priorità politica 2 è affidata per il suo carattere trasversale sia al Dipartimento per i trasporti terrestri che a quello per la navigazione marittima ed aerea (C.d.R. n. 3). Al primo Dipartimento sono assegnati gli obiettivi strategici volti rispettivamente, il primo al miglioramento dei servizi per la mobilità dei cittadini, il secondo al riequilibrio modale nell'ambito della politica dei trasporti.

La priorità politica n. 3⁹⁰ è attuata attraverso obiettivi strategici sul miglioramento dei livelli di sicurezza nelle varie modalità di trasporto terrestre⁹¹, marittimo⁹² ed aereo.

La quarta priorità politica "ammodernamento del Ministero" con l'obiettivo strategico "semplificazione e razionalizzazione amministrativa" è, per la sua natura, trasversale e si incrocia con la missione 32. Essa coinvolge tutte le strutture, riguardando la semplificazione delle procedure amministrative e l'ottimizzazione dei costi del Ministero e dell'efficienza interna; la gestione per obiettivi e l'attivazione del sistema informatico per la contabilità analitica; la formazione continua per migliorare la qualità del lavoro. La Direttiva prevede, infine, l'assegnazione delle risorse ai quattro C.d.R. (compreso il n. 1: Gabinetto ed uffici di

⁸⁹ Questo fondo è stato previsto dal comma 983 della finanziaria 2007.

⁹⁰ L'attuazione di questa priorità è affidata ai due Dipartimenti e alle Capitanerie di porto (C.d.R. n. 4).

⁹¹ L'obiettivo strategico affidato al Dipartimento per i trasporti terrestri è articolato in cinque obiettivi operativi volti a: rendere più incisivi, attraverso l'azione di strutture centrali e periferiche, i controlli sull'esercizio dell'attività di autotrasporto; verificare gli interventi per la sicurezza delle ferrovie (anche in attuazione del comma 1038 della finanziaria 2007), al fine di eliminare le potenziali criticità per la circolazione ferroviaria, effettuando il monitoraggio sul rispetto dei programmi da parte delle imprese ferroviarie; in merito alla sicurezza stradale, aggiornare il Piano nazionale, ai sensi del comma 1035 della finanziaria 2007, che ha autorizzato la spesa di 53 milioni per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009; prevedere interventi mirati all'attuazione del Piano nazionale, anche attraverso iniziative di educazione stradale ed un'adeguata strategia di comunicazione volta a sensibilizzare gli utenti e l'opinione pubblica; completare l'attivazione delle nuove modalità per il conseguimento delle patenti A e B, estendendole anche alle autoscuole autorizzate.

⁹² L'obiettivo strategico per il miglioramento della sicurezza nel trasporto marittimo ed aereo, è affidato al Dipartimento per la navigazione marittima ed aerea. Esso è articolato in cinque obiettivi operativi, che si propongono di incrementare gli *standard* di qualità rispettivamente, delle unità da diporto di produzione nazionale; degli Organismi certificati; dell'addestramento del personale marittimo; nonché l'incremento dei livelli di sicurezza mediante contributi a progetti innovativi nel settore delle costruzioni navali, al fine di una migliore competitività del settore e della sicurezza della navigazione e il monitoraggio dell'attività svolta dall'ENAC sia per la *safety* (sicurezza dei singoli) che per la *security* (sicurezza nei confronti di fenomeni terroristici).

In materia di sicurezza sono assegnati quattro obiettivi strategici, anche al Centro di Responsabilità *Capitanerie di porto* (C.d.R. n. 4) ciascuno attuato con obiettivi operativi, volti a realizzare i controlli di sicurezza (in termini di *safety*) sulle navi italiane e straniere, con l'attività ispettiva a bordo e sui documenti e con il rilascio della prevista certificazione e a favorire il sistema VTS (*vessel traffic service*), che consente, per mezzo di sofisticati sistemi elettronici, di controllare il traffico marittimo, al fine di migliorare la sicurezza della navigazione nelle zone con un numero elevato di rotte; nonché il controllo e la vigilanza delle coste, il miglioramento del livello organizzativo e strumentale dell'attività finalizzata alla salvaguardia della vita umana in mare (questa attività è denominata a livello internazionale *search and rescue*, identificata con l'acronimo S.A.R.).

diretta collaborazione con il Ministro) senza, peraltro, quantificarle, e indica le possibili variazioni nelle assegnazioni, tenendo conto che l'esercizio 2007 risente ancora degli effetti del cd. "spacchettamento" con la separazione tra il Ministero delle infrastrutture e il Ministero dei trasporti.

La Direttiva per il 2008 segue la nuova impostazione per missioni e programmi partendo comunque dalle priorità politiche in gran parte coincidenti con quelle fissate per il 2007 e contenute anche nella nota preliminare per il 2008.

Il ruolo fondamentale del Ministero dei trasporti, evidenziato nella prima parte della Direttiva, resta quello del coordinamento e dell'integrazione delle politiche dei trasporti e della programmazione dei servizi di mobilità. In linea con i precedenti atti di indirizzo le priorità politiche fondamentali si possono ricondurre al sistema integrato dei trasporti – diritto alla mobilità e alla sicurezza nei trasporti. Queste si inseriscono nell'ambito del Piano generale della mobilità che costituisce ormai lo strumento di pianificazione ed il quadro di riferimento della politica dei trasporti e della logistica. Nell'ambito della prima priorità politica viene dato rilievo agli interventi per il potenziamento dei TPL e all'integrazione tra i modi di trasporto all'intermodalità nonché al riassetto dell'autotrasporto delle merci.

Nell'ambito della priorità politica "sicurezza nei trasporti" la Direttiva, riprendendo l'affermazione contenuta nel Dpef 2008-2011, ha ribadito che l'obiettivo fondamentale resta il miglioramento dei livelli di sicurezza nelle varie modalità di trasporto sia dal punto di vista dell'esercizio sia da quello del controllo dei mezzi di trasporto e delle infrastrutture, ma anche sotto i due profili già prima ricordati della *safety* (salvaguardia della vita umana in mare) e della *security* (controllo sulle navi e vigilanza delle coste).

Alle priorità politiche sono connessi gli obiettivi strategici individuati nell'ambito delle missioni e dei programmi ed articolati per la loro attuazione in obiettivi operativi.

La prima priorità politica (Sistema integrato dei trasporti) è collegata con la missione 13 (Diritto alla mobilità) e con cinque dei programmi nei quali si articola questa missione⁹³ e otto obiettivi strategici⁹⁴, nonché con la missione 32 (Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche) - che ha un carattere trasversale riguardante tutta la PA – la quale si articola in due programmi⁹⁵ e tre obiettivi strategici⁹⁶.

La seconda priorità politica (Sicurezza nei trasporti) è correlata con la missione "Ordine pubblico e sicurezza", articolata nel programma 7.7 (Sicurezza e controllo nei mari, sui porti e sulle coste) e in tre obiettivi strategici⁹⁷ e con la missione 13 articolata in due programmi⁹⁸ e in

⁹³ 13.2. Logistica e intermodalità nel trasporto; 13.4. Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo; 13.5. Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario; 13.6. Sviluppo della mobilità locale; 13.7. Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo.

⁹⁴ Predisposizione del Piano generale della mobilità (PGM) e attivazione dei sistemi informativi di supporto, monitoraggio e valutazione degli interventi; Riequilibrio modale nell'ambito della politica dei trasporti; Miglioramento del servizio di trasporto aereo; Sostegno al trasporto combinato e al trasporto di merci pericolose per ferrovia; Miglioramento dei servizi per la mobilità dei cittadini e dei pendolari; Realizzazione del nuovo sistema di finanziamento degli investimenti per il potenziamento della rete infrastrutturale e dei servizi nei porti e nei collegamenti per i porti; Ottimizzazione delle risorse pubbliche impiegate per assicurare la continuità territoriale; Miglioramento del servizio di trasporto marittimo.

⁹⁵ 32.1. Indirizzo politico; 32.3. Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza.

⁹⁶ Predisposizione del PGM e attivazione dei sistemi informativi di supporto, monitoraggio e valutazione interventi (questo è comune anche alla Missione 13); Ottimizzazione dei costi del Ministero ed incremento dell'efficienza interna; Semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative.

⁹⁷ Consolidamento dell'organizzazione tecnica ed operativa per la sicurezza e la salvaguardia della vita umana in mare; Miglioramento dei livelli di controllo e vigilanza delle coste; Potenziamento delle attività finalizzate alla protezione dell'ambiente marino e alla tutela delle biodiversità.

due obiettivi strategici⁹⁹. Anche la missione 7 è collegata alla missione 32 con i due obiettivi strategici prima evidenziati (Ottimizzazione dei costi e semplificazione delle procedure amministrative).

La Direttiva indica le modalità e i tempi di realizzazione degli obiettivi strategici e assegna ai vari C.d.R. le risorse corrispondenti di cui ai capitoli di spesa indicati in un elenco allegato alla direttiva stessa¹⁰⁰.

La Direttiva si sofferma sulle funzioni del Servizio di controllo interno sulle varie forme di controllo di gestione strategica e sul monitoraggio degli obiettivi.

Nella seconda parte è indicato il contesto normativo e l'organizzazione del Ministero che, peraltro, risulta in parte superata dall'emanazione del successivo Regolamento di organizzazione. Sono infine indicati gli obiettivi strategici nelle loro articolazioni di piani di azione e di obiettivi operativi nell'ambito delle priorità politiche, la cui attuazione è assicurata dalle diverse strutture del Ministero.

La Direttiva è corredata di due allegati: uno con l'indicazione dei capitoli assegnati ai vari C.d.R. e l'altro con le schede concernenti lo sviluppo temporale e i contenuti specifici degli obiettivi strategici, dei piani d'azione, degli obiettivi operativi nonché dei relativi indicatori.

⁹⁸ 13.1. Gestione della sicurezza e della mobilità stradale; 13.5. Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario.

⁹⁹ Miglioramento dei livelli di sicurezza nelle modalità di trasporto stradale; miglioramento dei livelli di sicurezza nelle modalità di trasporto ferroviario.

¹⁰⁰ Va precisato che al totale delle risorse assegnate ai programmi e agli obiettivi strategici va aggiunta una parte residuale della dotazione destinata alle attività istituzionali ordinarie. Per l'espletamento di tutta la missione sono previsti 4.084.712.514.

Si riporta di seguito la ripartizione tra i vari C.d.R.. Al C.d.R. n. 1 (Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro) sono assegnati nell'ambito della missione 32 per il Programma 32.1 (Indirizzo politico) 13.167.911 euro e per l'obiettivo strategico (Predisposizione del Piano generale della mobilità -PGM) 3.230.703 euro. I restanti 937.208 euro sono destinati alle attività istituzionali ordinarie.

Al C.d.R. n. 2 (Dipartimento per i trasporti terrestri) sono assegnati nell'ambito della missione 13, per i quattro programmi 13.1, 13.2, 13.5 e 13.6, 3.175.069.348 euro, distribuiti negli obiettivi strategici in corrispondenza dei rispettivi programmi ai quali sono collegati¹⁰⁰, per un totale di 2.667.141.899 euro; alle risorse indicate va aggiunta la restante dotazione destinata alle attività istituzionali ordinarie: 690.742.196 euro. Nell'ambito della missione 32 al programma 32.3 (Servizi affari generali per le amministrazioni di competenza) sono assegnati 67.003.733 euro¹⁰⁰ (55.041.040 per l'obiettivo strategico "Ottimizzazione dei costi del Ministero" e 3.060.292 per l'obiettivo strategico "Semplificazione procedure amministrative"), di cui 8.902.401 per le attività istituzionali ordinarie.

Al C.d.R. n. 3 (Dipartimento per la navigazione marittima e aerea) sono assegnati nell'ambito della missione 13 per i due programmi 13.4 e 13.7: 753.265.372 euro, distribuiti negli obiettivi strategici in corrispondenza dei rispettivi programmi ai quali sono collegati¹⁰⁰ per un totale di 312.809.740 euro di cui 440.455.632 per le attività istituzionali ordinarie. Nell'ambito del programma 32.3 sono assegnate all'obiettivo strategico "Semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative" 1.402.000; la dotazione restante per le attività istituzionali ordinarie è di 7.500.401 euro

Al C.d.R. n. 4 (Capitanerie di porto) sono assegnati nell'ambito della missione 7 (Ordine pubblico e sicurezza) per il programma 7.7 (Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste) 637.328.285 euro ripartiti nei tre obiettivi strategici: Consolidamento dell'organizzazione tecnica per la salvaguardia della vita umana in mare (369.307.295 euro); Miglioramento dei livelli di controllo delle coste (114.803.340 euro); Potenziamento delle attività per la protezione dell'ambiente marino (152.562.175 euro), per un totale di 636.677.810 euro; resta la dotazione per le attività istituzionali ordinarie di 650.475 euro. Nell'ambito della missione 32 e del programma 32.3 sono assegnati 650.475 euro all'obiettivo strategico "Semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative"; resta la dotazione per le attività istituzionali ordinarie di 6.849.926 euro.

2.2.5. Il Piano Generale della Mobilità (PGM)

In attuazione della prima priorità politica, indicata nella Direttiva del 2007, nella Nota preliminare per il 2007 e nella legge finanziaria 2007, il Ministero ha elaborato le linee guida del Piano Generale della Mobilità (PGM), che fa seguito del resto al precedente Piano per la logistica del 2006.

Il PGM prende le mosse dalla politica comunitaria, che ha seguito due precise direttive con le reti transeuropee: una, attraverso i nuovi collegamenti per ridurre le distanze all'interno dell'Unione a quindici e verso i nuovi Paesi membri dell'Europa centro-orientale; l'altra, verso l'area mediterranea con le autostrade del mare nell'ambito della strategia contenuta nella *Dichiarazione di Barcellona* del 28 novembre 1995 che ha avviato il "partenariato euromediterraneo". Restando al contesto comunitario il PGM si pone in linea con gli obiettivi e le priorità fissate nel quadro strategico nazionale 2007-2013 elaborato nell'attuazione della nuova normativa sui fondi strutturali comunitari.

I criteri cui deve ispirarsi il PGM sono l'efficienza, la sicurezza e la sostenibilità. La pietra angolare del Piano è l'integrazione che si esprime in tre direzioni:

- l'integrazione tra le reti di mobilità interne e quelle degli altri Paesi, inserendo le reti italiane nelle grandi direttrici europee: da Berlino a Palermo, da Lisbona a Kiev, da Genova a Rotterdam e quella adriatica verso i Balcani, determinando anche un salto di qualità in termini di efficienza dei porti italiani;

- l'integrazione tra i diversi modi di trasporto promuovendo l'intermodalità tale da consentire di spostarsi dalla ferrovia alla strada, alle linee aeree, alle vie del mare;

- l'integrazione tra livelli per tener conto non solo delle connessioni rapide e lunghe ma anche della mobilità di breve percorrenza e quindi del trasporto locale che è diventato uno dei problemi di più urgente soluzione.

Una moderna politica dei trasporti deve tener conto della stretta connessione con il territorio nelle sue diverse componenti: insediativo, ambientale e paesaggistico e conciliare l'efficienza gestionale delle aziende di servizio e la necessità di assicurare un servizio in alcune aree, che assume un carattere essenzialmente sociale. Per quest'ultimo aspetto il Piano si propone di affrontare l'arretratezza dei sistemi di trasporto del Mezzogiorno al fine di colmare il divario esistente tra le diverse aree del Paese, per cui la questione trasporti nel meridione viene considerato un vero e proprio vincolo di base.

Per assicurare il successo al Piano è necessario realizzare un opportuno raccordo tra i diversi soggetti istituzionali chiamati ad una collaborazione costruttiva nell'attuazione di quello che il documento in esame definisce un "Piano-processo".

Gli obiettivi strategici già prima indicati (mobilità efficiente, sicura e sostenibile) si devono concretizzare: nell'efficienza in qualità dei servizi e del lavoro, migliore produzione anche con dei processi di liberalizzazione socialmente sostenibile; nella sicurezza sia intesa come *safety* che come *security*; nella sostenibilità ambientale, sociale ed economica e nella partecipazione dei cittadini.

Il Piano traccia le linee di intervento nelle varie modalità di trasporto per realizzare la mobilità distinte in tre fasce: urbana, metropolitana, regionale e di bacino (cioè di breve distanza); interregionale e nazionale (media distanza); su scala comunitaria, mediterranea, internazionale ed intercontinentale (grande distanze).

Il documento pone l'accento sullo scenario locale (che interessa il 70 per cento della mobilità) al fine di consolidare la rete di trasporto pubblico disincentivando con opportune

misure l'uso del trasporto privato. Un obiettivo che si propone è la riduzione dei costi, per la mobilità delle persone, e della spesa della famiglia per i trasporti, che nel 2006 ha raggiunto i 103,3 miliardi di euro. A questo fine il Piano evidenzia l'esigenza di pianificare sistemi di trasporto collettivo in modo integrato; di incentivare i processi di aggregazione delle piccole e medie imprese di trasporto; di sviluppare sistemi di integrazione modale e tariffaria; di determinare *standards* per i servizi minimi essenziali.

Un'altra importante linea di intervento è quella che riguarda le merci, per le quali si rende ancor più necessario il progressivo trasferimento dalla strada alla ferrovia e, nella logica dell'intermodalità, alle vie del mare. Per quest'ultimo aspetto il Piano prevede un intervento sui porti e per i collegamenti tra questi e la rete stradale e ferroviaria. Sempre in stretta connessione con questo problema il Piano sottolinea l'esigenza di una ristrutturazione di imprese di autotrasporto caratterizzate da una grande frammentazione e di incentivi all'utilizzazione alle autostrade del mare con il c.d. *ecobonus*. Il Piano non trascura alcune azioni strategiche di carattere generale che riguardano l'innovazione, la ricerca e la formazione che costituiscono un fattore importante per la riuscita del Piano stesso.

3. Missione e programmi: la missione 13 “Diritto alla mobilità”

Questa missione si articola in otto programmi, sette dei quali sono attuati dal Ministero dei trasporti mentre per l'ottavo “Sostegno allo sviluppo del trasporto” l'attuazione è affidata al MEF.

Pur limitando l'approfondimento ai programmi nn. 2, 5 e 6, è opportuno ricordare brevemente il contenuto degli altri. Il n. 1 “Gestione della sicurezza e della mobilità stradale” prevede la regolamentazione della circolazione in materia di veicoli, conducenti di trasporto nazionale ed internazionale, nonché lo sviluppo delle attività di servizio, ai cittadini ed alle imprese, della Motorizzazione civile. Il n. 3 “Sistemi portuali” attiene agli interventi per gli *hub* portuali di interesse nazionale e lo sviluppo degli scambi marittimi e delle attività dei porti, nonché alla gestione del fondo perequativo delle attività portuali. Il n. 4 “Sicurezza e sviluppo del trasporto aereo” prevede la regolamentazione, vigilanza e sviluppo della navigazione aerea e del sistema aeroportuale nonché la partecipazione ad organismi internazionali. Il n. 7 “Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo” ha riguardo a tutto quanto attiene alla navigazione marittima, ivi compresa la materia della sicurezza, ed alla promozione delle attività internazionali. Il n. 8 prevede contratti di servizio per trasferimenti correnti a FS S.p.A., ANAS S.p.A. ed ENAV S.p.A. nonché mutui per sistemi ferroviari, metropolitane, parcheggi e trasferimenti a Fincantieri e Credito navale. Nel suo ambito si inseriscono il Progetto Malpensa 2000 e l'Agenzia per la sicurezza del volo.

DIRITTO ALLA MOBILITA' (missione 13)**Esercizio finanziario 2007***(in migliaia di euro)*

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	Massa spendibile	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagamenti totali	Residui finali
1 - Gestione della sicurezza e della mobilità stradale	funzionamento	33.177	336.610	369.787	64,7	2,7	317.373	360.800	293.654	55.818
	interventi	1.291	17.252	18.543	3,3	0,1	17.185	18.543	6.443	11.876
	investimenti	222.532	166.262	388.794	32,0	1,3	151.868	229.132	61.659	250.986
	totale	257.000	520.124	777.124	100,0	4,1	486.425	608.475	361.756	318.680
2 - Logistica ed intermodalità nel trasporto	funzionamento	2.460	16.992	19.452	3,5	0,1	16.505	17.596	15.938	2.771
	interventi	144.777	132.717	277.494	27,2	1,1	192.220	202.063	131.826	135.139
	investimenti	675.587	338.220	1.013.807	69,3	2,7	121.120	386.808	63.511	724.109
	totale	822.824	487.929	1.310.753	100,0	3,9	329.845	606.467	211.275	862.019
3 - Sistemi portuali	funzionamento	303	4.567	4.870	8,4	0,0	4.629	4.788	4.012	880
	interventi	0	50.016	50.016	91,6	0,4	50.018	50.016	0	25
	investimenti	67	0	67	0	0	0	0	50.013	21
	5 oneri comuni	7	0	7	0	0	0	0	0	15
	10 oneri comuni	9	0	0	0	0	0	0	0	0
	totale	386	54.583	54.968	100,0	0,4	54.647	54.804	54.025	941
4 - Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	funzionamento	331	4.994	5.325	3,3	0,0	5.062	5.236	4.388	963
	interventi	96.147	121.609	217.756	81,4	1,0	113.421	128.471	120.285	84.238
	investimenti	166.064	22.764	188.828	15,2	0,2	44.534	51.285	51.282	69.268
	5 oneri comuni	7	0	7	0	0	0	0	0	17
	10 oneri comuni	10	0	0	0	0	0	0	0	0
	totale	262.559	149.367	411.926	100,0	1,2	163.018	184.992	175.956	154.486
5 - Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	funzionamento	129	2.490	2.619	1,7	0,0	2.376	2.488	2.290	197
	interventi	81.343	100.097	181.440	66,7	0,8	100.068	145.197	144.834	36.576
	investimenti	37.305	47.521	84.826	31,7	0,4	41.023	64.322	49.316	35.500
	totale	118.777	150.108	268.885	100,0	1,2	143.466	212.007	196.440	72.273
6 - Sviluppo della mobilità locale	funzionamento	273	5.258	5.531	0,4	0,0	5.060	5.300	4.877	419
	interventi	682.893	930.464	1.613.357	64,0	7,4	1.115.104	1.045.464	700.590	825.278
	investimenti	202.967	503.266	706.233	34,6	4,0	452.793	548.246	316.979	375.795
	5 oneri comuni	0	14.641	14.641	1,0	0,1	14.641	14.641	14.641	0
	totale	886.133	1.453.629	2.339.762	100,0	11,5	1.587.598	1.613.650	1.037.087	1.201.491
7 - Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo	funzionamento	1.242	14.242	15.484	2,0	0,1	14.280	15.081	12.375	3.021
	interventi	324.043	447.844	771.887	64,4	3,6	446.427	519.007	517.248	252.527
	investimenti	230.080	233.214	463.293	33,5	1,9	267.105	281.344	387.286	69.222
	5 oneri comuni	20	0	20	0	0	0	0	0	47
	10 oneri comuni	27	0	0	0	0	0	0	0	0
	totale	555.412	695.300	1.250.712	100,0	5,5	727.812	815.431	916.909	324.818
8 - Sostegno allo sviluppo del trasporto MEF	interventi	801.120	2.834.322	3.635.442	31,2	22,5	2.753.838	3.215.880	3.088.447	491.366
	investimenti	7.234.852	6.258.474	13.493.326	68,8	49,7	5.613.800	9.174.578	7.885.757	2.280.974
	totale	8.035.972	9.092.796	17.128.768	100,0	72,1	8.367.638	12.390.457	10.974.204	2.772.340
spese missione		10.939.062	12.603.836	23.542.898		100,0	11.860.449	16.486.284	13.927.651	5.707.048

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui

** impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui

Nella valutazione complessiva sulla missione si può rilevare una forte consistenza dei residui iniziali che costituiscono il 46,5 per cento della massa spendibile.

Esaminando gli stanziamenti per programma, emerge la preponderante destinazione al Sostegno allo sviluppo del trasporto, che assorbe il 72,1 per cento del totale della missione. In proposito per altro, va notato che le risorse sono assegnate a capitoli del MEF e non del Ministero dei trasporti. Al secondo posto nella destinazione delle risorse figura lo sviluppo della mobilità locale con l'11,5 per cento che sarà esaminato più ampiamente in seguito.

Se consideriamo gli impegni, si registra un'alta percentuale (91 per cento sulla massa impegnabile) che in alcuni casi si avvicina al 100 per cento. Gli unici due programmi che evidenziano impegni ridotti sono soprattutto il n. 2 con il 58 per cento ed il n. 1 con l'88 per cento.

Si evidenzia, inoltre, una buona capacità di spesa con un ammontare di residui finali rapportati alla massa spendibile di circa il 20 per cento. Analogamente si può osservare che, mentre il pagato totale rispetto alle autorizzazioni appare rilevante (84 per cento circa), inferiore risulta invece il rapporto con la massa spendibile pari a circa il 59 per cento.

In merito ai residui finali si rileva che il programma n. 8 registra il 48,6 per cento del totale dei residui della missione seguito dal programma n. 6 con il 21 per cento ed il programma n. 2 con il 15,1 per cento; sotto questo profilo va sottolineato che il programma n. 3 registra un ammontare sostanzialmente irrilevante di residui finali, avendo infatti pagato il 98,3 per cento della massa spendibile.

3.1. Il programma 2 “Logistica ed intermodalità”

Nell'istruttoria svolta è emerso che una parte rilevante di questo programma è costituito dall'autotrasporto di persone, il cui aspetto più qualificante nel corso del 2007 è stato il completamento del processo di liberalizzazione delle autolinee di competenza statale (cioè quelle interessanti il territorio di più di due Regioni) che non fruiscono di contributi pubblici perché sono istituite su iniziativa e rischio delle imprese. L'innovazione fondamentale è costituita dall'abbandono definitivo del regime giuridico della concessione (fondato sulla pubblica utilità dell'autolinea e sul diritto di esclusiva, nel senso che ciascun collegamento interregionale era affidato ad un solo soggetto) a favore dell'autorizzazione, per consentire di avere più imprese in concorrenza tra loro sulla stessa linea di traffico. In realtà, questa modifica dell'assetto giuridico risponde alle norme introdotte dalla Comunità europea che si ispira non solo all'esplicitarsi della libera concorrenza, ma anche ad una migliore qualità e regolarità dei servizi.

In merito all'autotrasporto merci in ambito nazionale, come già rilevato nella precedente relazione della Corte dei conti, persistono alcune criticità che sono emerse nell'istruttoria condotta presso l'Amministrazione. Il maggiore fattore di criticità discende dalla “fragilità” dell'offerta di trasporto costituita da piccoli imprenditori, talvolta singoli trasportatori, che incontrano evidentemente molte difficoltà sul mercato aperto, per cui in questo campo, la liberalizzazione ha avuto una sorta di effetto *boomerang* determinando una deregolamentazione con effetti speculativi a vantaggio dei soggetti più forti. A tale scopo, nel febbraio del 2007 è stato stipulato un protocollo di intesa tra Governo ed autotrasportatori che tra l'altro ha previsto: un apposito documento di trasporto, al fine di identificare anche per i profili di responsabilità tutti i soggetti della catena del trasporto (vettore, caricatore, committente, destinatario) nonché le caratteristiche della merce (peso, tipologia); l'obbligo per i vettori dell'iscrizione all'albo degli autotrasportatori e del possesso di veicoli adeguati.

Con la legge finanziaria 2008 è stato previsto, da un lato, la possibilità di consentire imprese “monoveicolari” in possesso dei requisiti richiesti (onorabilità, capacità finanziaria e professionale), dall’altro la liberalizzazione con l’ingresso di nuove imprese anch’esse in possesso dei requisiti richiesti. Nel collegato trasporti è stata introdotta un’importante novità, e cioè un documento di “tracciabilità” delle merci intitolato *scheda di trasporto* che i trasportatori hanno l’obbligo di tenere a bordo in sostituzione del contratto scritto.

Per quanto riguarda le risorse assegnate al Fondo di sostegno per le imprese di autotrasporto da un complesso normativo, tra cui anche la legge finanziaria per il 2007, vanno menzionati i 15,2 milioni (sui 38 provenienti dal fondo 2006) per l’approntamento di sistemi di analisi automatizzati dei contenuti delle unità di trasporto intermodali, i 22,8 milioni destinati a contributi a favore delle imprese di autotrasporto per investimenti in varie direzioni (impianti tecnologici, aree attrezzate e infrastrutture, acquisto di attrezzature); i 70 milioni, sui 186 stanziati dalla legge finanziaria 2007, destinati ad incentivi per il ricambio dei veicoli pesanti ed i restanti 116 ripartiti per vari interventi¹⁰¹.

Uno degli interventi più qualificanti nel settore dell’autotrasporto è costituito dal c.d. *ecobonus* che rappresenta la quintessenza stessa del programma di intermodalità perché ha lo scopo preciso di incentivare l’utilizzo delle autostrade del mare e conseguentemente alleggerire il trasporto su strada attraverso il rimborso fino al 30 per cento delle tariffe pagate nell’anno precedente. A tale riguardo va ricordato che l’art. 3 comma 2 ter del DL n. 209/2002 per lo sviluppo delle catene logistiche e per il potenziamento dell’intermodalità, con particolare riferimento alle autostrade del mare, a decorrere dal 2006 ha autorizzato la spesa di 20 milioni di euro in limiti di impegno quindicennali.

La somma iscritta sul capitolo 7302 dello stato di previsione del Ministero dei trasporti non è stata mai utilizzata in quanto – come si è già rilevato - il meccanismo del finanziamento in limiti di impegno comportava da parte degli autotrasportatori l’accensione di mutui con rate di ammortamento a carico dello Stato.

Per questo motivo la finanziaria del 2008, al fine di consentire la piena operatività degli incentivi alle imprese di autotrasporto, ha di fatto attualizzato i limiti di impegno precedentemente stabiliti, prevedendo un contributo di 77 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010, iscritto sul capitolo 7306 dello stato di previsione del Ministero dei trasporti. D’altra parte il recente decreto legge n. 93/2008 ha disposto il taglio anche delle predette somme.

Inoltre, va richiamato l’articolo 2, comma 311, della legge n. 244/2007 per la realizzazione di un sistema informativo finalizzato ad attuare il trasferimento delle merci dalle strade verso le autostrade del mare che ha autorizzato la spesa di 10 milioni di euro per l’anno 2008. Il citato DL n. 93/2008 ha disposto il taglio anche di queste somme.

In proposito, il decreto del Ministro dei trasporti dell’8 gennaio 2008 ha fissato le misure dei contributi da corrispondere alle imprese di autotrasporto che utilizzino questa modalità. E’

¹⁰¹ -Di questi:

- 30 milioni per azioni di riduzione del trasporto stradale di merci, con particolare riguardo alla diminuzione dei c.d. “ritorni a vuoto”;
- 16 milioni per azioni di formazione specifica dedicate al rafforzamento della professionalità delle imprese di autotrasporto;
- 10 milioni per processi di aggregazione o di partenariato volti a realizzare raggruppamenti di imprese di autotrasporto o intersettoriali;
- 50 milioni per investimenti in infrastrutture ed attrezzature ambientalmente favorevoli ed atte a conseguire migliori livelli di sicurezza della circolazione;
- 10 milioni per la realizzazione di sistemi innovativi volti a favorire migliori livelli di sicurezza della circolazione.

interessante ricordare che questa misura incentivante è stata autorizzata dalla Commissione europea, del resto in linea con la politica perseguita dall'Unione; la legge finanziaria 2008 ha stanziato, oltre ai 77 milioni annui prima ricordati, 2 milioni per i viaggi effettuati nel 2007 per far fronte all'emergenza derivante dai lavori sulla A3 Salerno-Reggio Calabria. Nella stessa linea sono stati previsti incentivi per le c.d. bisarche (veicoli che trasportano autovetture) per indirizzare anche queste al di fuori della modalità stradale.

Restando al settore dell'autotrasporto va ricordata la direttiva rivolta dal Ministro nel maggio 2007 al Comitato centrale degli autotrasportatori relativa alla destinazione dei 127 milioni di euro previsti, per il 90 per cento alla riduzione dei pedaggi autostradali a favore delle imprese sulla base di criteri legati al minore inquinamento ambientale dei veicoli pesanti e per il 10 per cento alla sicurezza.

Nell'ambito di questo programma va fatta anche menzione dell'intensa attività svolta dal Ministero ed in particolare dal Dipartimento per i trasporti terrestri nei confronti sia della Francia che della Svizzera e dell'Austria per alleggerire il trasporto pesante e favorire il trasferimento dalla strada alla ferrovia (quest'ultimo soprattutto con riguardo al versante italo-francese). Accanto a questi sono stati intrattenuti rapporti anche con altri paesi sia dell'Unione europea che extra comunitari.

In attuazione di questo programma il Ministero (Dipartimento per i trasporti terrestri) ha provveduto ad alcuni adempimenti attraverso: il pagamento di circa 20 milioni di euro delle rate di ammortamento dei compensi delle commissioni dovute ai soggetti gestori degli interventi finanziari previsti dalla legge n. 454/97 per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità (in particolare Artigiancassa S.p.A. e Mediocredito centrale S.p.A.; la copertura dei disavanzi delle Aziende di trasporto pubblico locale, delle Regioni, sia a statuto ordinario che speciale, ai sensi delle leggi n. 194/98 e n. 472/99 per un ammontare di circa 4 miliardi; l'erogazione di contributi per l'acquisto e la sostituzione di autobus a favore delle Regioni in attuazione delle leggi citate nonché della legge n. 488 del 2000, n. 388 del 2001 e 166 del 2002 per un ammontare di circa 1,5 miliardi; il rimborso all'INPS delle minori entrate derivanti dalla riduzione delle aliquote contributive a carico dei dipendenti delle aziende TPL per un ammontare di 57,4 milioni).

Questo programma si incrocia con alcuni obiettivi strategici previsti dalla direttiva ministeriale, a loro volta articolati in obiettivi operativi. In particolare, sono attuati gli obiettivi strategici "Riequilibrio modale nell'ambito della politica dei trasporti" e "Miglioramento dei livelli di sicurezza nelle varie modalità di trasporto terrestre". Quanto al primo, in particolare si è operato per la riqualificazione delle imprese di trasporto attraverso l'utilizzazione del fondo istituito dal comma 107 della finanziaria 2006 e alimentato dalla finanziaria 2007 di cui si è già detto in precedenza.

In merito al secondo è stata sviluppata un'intensa attività di controllo sull'autotrasporto volto sia all'efficienza tecnica dei veicoli che ai conducenti sotto il duplice profilo della regolarità del rapporto di lavoro e dell'uso di sostanze alcoliche stupefacenti. Si sono registrati, infatti, mediamente controlli su 11.500 veicoli, per un totale di 138 mila verifiche. Per migliorare i controlli è stato anche concordato un programma di formazione delle forze dell'ordine e un progetto di trasmissione telematica dei dati dei controlli svolti dalle "pattuglie miste" delle varie forze dell'ordine.

Nell'ambito di questo programma è stato inserito un nuovo obiettivo strategico, non previsto inizialmente nella Direttiva sull'attivazione delle procedure per la concessione dell'*ecobonus* alle imprese di autotrasporto che utilizzino le autostrade del mare di cui già si è detto in precedenza.