

anticipazione della VIA -Valutazione di Impatto Ambientale - alla fase della progettazione preliminare delle grandi opere), che rispondono all'esigenza di accelerare la realizzazione degli interventi. In proposito, è certamente auspicabile rafforzare la semplificazione delle procedure e dei tempi, ma anche i momenti partecipativi attraverso strumenti di concertazione, quali la Conferenza dei servizi e gli Accordi di programma. D'altra parte non può non essere rilevato che in una materia molto delicata come quella degli appalti, l'opera di semplificazione normativa e amministrativa non può collidere con l'esigenza imprescindibile di trasparenza e pubblicità con la gara, quale momento indefettibile delle procedure di aggiudicazione.

In questo senso si è espressa l'Autorità per la vigilanza⁸ sui contratti pubblici che ha rilevato tra le criticità emerse in questo settore "la mancanza di trasparenza dell'attività delle stazioni appaltanti, in relazione alla pubblicità dei bandi di gara", sottolineando che il mancato rispetto degli obblighi pubblicitari "può avere effetti distorsivi sulla concorrenza".

Non appare coerente con i principi dell'ordinamento comunitario il rinnovo automatico (*ope legis*) senza gara delle convenzioni scadute tra ANAS S.p.A. e le concessionarie autostradali, sul quale la Corte non può che esprimere le proprie riserve, come si rileverà più innanzi. Sempre in ordine a questo settore vanno richiamati taluni profili di anomalia nell'assetto dell'ANAS S.p.A. con riferimento al contestuale esercizio di funzioni di controllo e di gestione. Andrebbero ricercate soluzioni dirette ad assicurare un più penetrante potere di controllo da parte del Ministero. In quest'ambito sarà valutata la funzionalità dell'Ispettorato, di recente istituzione, dipendente dal Presidente dell'ANAS S.p.A..

Nell'attuazione delle missioni e dei programmi affidatigli, il Ministero ha svolto i numerosi compiti che ad essi si ricollegano, ma restano varie criticità.

Va dato atto che non poco hanno influito le trasformazioni ricorrenti che esso ha subito in un breve arco temporale. A ciò si sono aggiunti i tagli intervenuti nel corso del 2008, soprattutto con il DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133⁹, che nel triennio 2009-2011 sono quantificati in complessivi 1.753 milioni, di cui 519,6 milioni nel 2009.

Anche il DL 27 maggio 2008, n. 93 "Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere d'acquisto delle famiglie", convertito dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, ha ridotto gli stanziamenti ad alcuni capitoli. Ciò è avvenuto in settori di particolare rilievo come quello della sicurezza dei trasporti; in proposito si può ricordare la riduzione degli importi destinati alla "realizzazione di interventi volti all'ammodernamento tecnologico dei sistemi di sicurezza, sia dell'infrastruttura ferroviaria che installati a bordo dei materiali rotabili finalizzati al conseguimento di un maggior livello della sicurezza della circolazione" (capitolo 7140).

Oltre che da quelli citati, anche dal DL 10 novembre 2008, n. 180 convertito dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1, sono stati effettuati tagli. Ne emerge una generale riduzione delle risorse finanziarie assegnate a vari capitoli rispetto alle dotazioni finanziarie dell'esercizio 2008, peraltro già interessati dalle manovre di contenimento della spesa pubblica degli ultimi anni.

I tagli di spesa interessano tutti i programmi di pertinenza del Dipartimento per i trasporti e riguardano sia i capitoli di parte corrente, che la spesa destinata agli investimenti.

In particolare, i capitoli destinati al funzionamento delle strutture hanno subito una decurtazione media, rispetto alle assegnazioni del 2008, di circa il 35 per cento.

⁸ V. Presentazione della Relazione annuale 2007, pag. 10.

⁹ Recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

Altra criticità, già evocata nelle precedenti Relazioni, riguarda il fenomeno delle riassegnazioni. In merito ad esso, modifiche sono state previste con la Finanziaria 2008¹⁰.

Questa innovazione, pur riducendo i fondi da riassegnare alle Amministrazioni, avrebbe dovuto risolvere le problematiche legate alle lungaggini burocratiche per riassegnare le entrate e per stabilire con certezza, e preventivamente, l'importo a disposizione, ma in realtà, un ulteriore adempimento da assolvere per utilizzare i fondi, previsto dal comma 617¹¹ dell'art. 3 della Finanziaria 2008, ha finito per vanificare in parte il contenuto positivo dell'innovazione introdotta.

Nel 2008, infatti, l'Amministrazione ha avuto la concreta disponibilità dei fondi solamente il 30 ottobre (il decreto di riassegnazione delle entrate è stato attivato dall'Ufficio centrale del bilancio il 30.10.2008); pertanto, le criticità connesse con la riassegnazione delle entrate sono rimaste sostanzialmente immutate.

Sempre restando al settore dei trasporti, rimane ancora oggi insoluta una formula organizzativa che riesca a dare risposta in termini di efficacia, efficienza ed economicità, ai rapporti tra le strutture del Ministero (Motorizzazione civile) e l'ACI. Sarebbe, in proposito, auspicabile l'avvio di un sistema informatico integrato tra il CED del Ministero e quello dell'ACI¹².

Per quanto attiene all'Archivio Nazionale dei Conducenti, il Ministero esercita le competenze esclusive in materia di tenuta ed aggiornamento dei dati, ivi compresi quelli relativi

¹⁰ La Finanziaria 2008, all'articolo 3, commi 615 e 616, dispone che per le entrate regolate dalle disposizioni legislative riportate nell'elenco I, allegato alla stessa legge, non si procede più alla riassegnazione delle somme negli stati di previsione dei Ministeri in relazione ai versamenti affluiti, ma per esse sono istituiti appositi fondi da ripartire con decreti del Ministro competente. In applicazione di tale disposizione, nello stato di previsione del Ministero dei trasporti è stato istituito il capitolo 1451 "Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco I allegato alla legge finanziaria 2008, per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato" con una dotazione di euro 75.918.000 in termini di competenza e cassa per l'esercizio finanziario 2008.

¹¹ Questo comma dispone, infatti, che l'utilizzazione dei fondi è effettuata dal Ministro competente di concerto con il MEF, in considerazione dell'andamento delle entrate versate, per cui la spesa potrà essere effettuata solo se nel frattempo le somme affluite ne consentano la copertura.

¹² In proposito va ricordato che, nell'ambito del settore dei veicoli e dei conducenti, il Dipartimento dei trasporti terrestri, con la gestione dell'Archivio Nazionale dei Veicoli, segue l'intera vita di ciascun veicolo circolante sul territorio nazionale dal momento dell'omologazione del tipo a quello della immatricolazione, fino alla definitiva cessazione dalla circolazione. Esso gestisce ogni variazione e aggiornamento attinente al veicolo stesso (revisione periodica o straordinaria, modifica delle caratteristiche costruttive o dell'alimentazione, etc.), nonché all'intestatario della Carta di Circolazione (cambiamento di residenza, cambiamento dell'intestatario del veicolo, etc.).

L'Archivio Nazionale dei Veicoli contiene tutti i dati aggiornati riguardanti le caratteristiche tecniche di ciascuno dei veicoli circolanti nel Paese (dimensioni, masse, potenza del motore, emissione di gas inquinanti, rumorosità, numero posti, alimentazione, dimensioni pneumatici, numero assi, etc.), nonché di quelli riguardanti gli intestatari dei veicoli stessi (nome, cognome, indirizzo di residenza aggiornato, codice fiscale, etc.). Solo per alcuni veicoli, inquadrati dal codice civile come beni mobili registrati, i dati relativi alla proprietà sono custoditi presso il Pubblico Registro Automobilistico gestito dall'ACI. Per questi veicoli il dato di proprietà (o di intestazione del veicolo), comunque presente nell'Archivio Nazionale dei Veicoli del Dipartimento per i trasporti terrestri, è anche contenuto nel PRA. Si rende quindi necessario un allineamento di dati tra l'Anagrafe Nazionale dei Veicoli del Dipartimento e il PRA per tutte quelle operazioni per le quali è necessario associare un veicolo ad un nuovo intestatario (immatricolazione di veicoli nuovi) o piuttosto variare l'intestatario di un veicolo già immatricolato (passaggio di proprietà). Detto allineamento è operato per il tramite di un sistema di cooperazione applicativa tra le funzioni telematiche dell'Archivio Nazionale dei Veicoli implementate nel CED del Dipartimento dei trasporti terrestri del Ministero e le corrispondenti funzioni del PRA implementate nel CED dell'ACI. Su questo Ente la Corte ha approvato la delibera n. 104/2008 contenente la relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ACI per gli esercizi dal 2004 al 2007 e dei 106 Automobile Club provinciali e locali per gli esercizi dal 2003 al 2006. La relazione rileva l'impegno di questo Ente nell'ampliamento e nel miglioramento della gamma dei prodotti e servizi offerti ai soci, osservando che la gestione di detti servizi (in particolare del PRA) "avviene in regime di autofinanziamento, sulla base delle tariffe corrisposte dagli utenti all'atto della erogazione dei servizi richiesti".

al punteggio associato alle patenti di guida. Il Ministero si occupa inoltre di erogare tutti i servizi connessi con l'abilitazione alla guida dei veicoli (esami di patente, emissione, aggiornamento, rinnovo e stampa del documento e dei duplicati) nonché di fornire tutte le necessarie informazioni all'utenza.

Un altro problema, che si ripropone da molto tempo ed al quale il Governo è chiamato a dare una soluzione (ai sensi del comma 998 dell'art. 1 della Finanziaria 2007; trattandosi di un articolo unico d'ora in poi si richiameranno soltanto i commi), riguarda il processo di liberalizzazione del settore del cabotaggio marittimo e di privatizzazione delle società esercenti servizi di collegamento ritenuti essenziali per lo sviluppo economico e sociale delle aree sfavorite (in particolare del Mezzogiorno).

In attuazione del comma 998 citato, il Governo ha predisposto una bozza di convenzione nella quale sono tradotte le direttive del CIPE per la società Tirrenia e per le società regionali marittime del Gruppo.¹³

Nel frattempo è intervenuta la citata legge n. 133/2008, che ha assegnato alle Regioni interessate le funzioni ed i compiti di programmazione e di amministrazione dei servizi di cabotaggio marittimo di servizio pubblico che si svolgono all'interno di una Regione.

Il comma 3 dello stesso articolo ha previsto il passaggio a titolo gratuito di pacchetti azionari delle società regionali del Gruppo Tirrenia alle Regioni interessate, su richiesta di queste. Il succedersi di tali norme ha determinato un rallentamento del processo di privatizzazione del Gruppo Tirrenia.

Alle disposizioni citate si è venuto ad aggiungere l'art. 26 del DL 29 novembre 2008, n. 185 convertito dalla legge 28 gennaio 2009 n. 2¹⁴, che "al fine di consentire l'attivazione della Società Tirrenia e la stipula delle convenzioni" previste dal comma 998 della Finanziaria 2007, ha autorizzato la spesa di 65 milioni per ciascuno degli anni 2009, 2010, 2011, utilizzando per la copertura risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

Lo stesso art. 26, al comma 3, modificando l'art. 57 della legge n. 133/2008, ha rinviato al 1° gennaio 2010 l'attribuzione delle funzioni e dei compiti di programmazione alle Regioni competenti e, con l'abrogazione dei commi 3 e 4 di detto articolo, ha annullato il passaggio gratuito delle azioni delle società regionali alle Regioni competenti.

Pertanto fino al 2010 la competenza di amministrazione e programmazione dei servizi di cabotaggio rimane allo Stato centrale e di fatto si è determinata una proroga dell'attuale sistema convenzionale in attesa della definitiva privatizzazione del Gruppo Tirrenia.

Resta, peraltro, a parte ogni altra considerazione sul rinvio del nuovo assetto di questo importante settore, la verifica - prevista dallo stesso art. 26 della legge n. 2/2009 - da parte della Comunità europea sulla compatibilità della convenzione riguardante la Società Tirrenia con le norme comunitarie in materia di concorrenza.

Per quanto riguarda il settore del trasporto aereo, pur non ricadente nella scelta dei programmi, va ricordato per la sua importanza che il d.lgs. n. 250/1997, istitutivo dell'ENAC, ha assegnato alla DG per la navigazione aerea le funzioni inerenti all'analisi del mercato del

¹³ In proposito la Corte dei conti, Sezione del controllo sugli Enti, ha approvato la delibera n. 92/2008 contenente la relazione sulle Società di navigazione marittima esercenti linee di preminente interesse nazionale, Tirrenia S.p.A. e Adriatica S.p.A. per gli esercizi dal 2003 al 2007. In questa relazione si rileva la "situazione di stallo che non offre prospettive di possibili soluzioni in tempi brevi" e "si riscontra che la gestione della Società sia sotto il profilo economico che patrimoniale presenta risultati negativi".

¹⁴ Recante "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale".

trasporto aereo, ai rapporti con le sedi internazionali ed al collegamento con la politica comunitaria, alla valutazione dei piani di investimento nel settore aeroportuale in relazione al volume complessivo del traffico aereo, nonché funzioni di supporto, nel settore dell'aviazione civile, all'attività di indirizzo, vigilanza e controllo del MIT (all'epoca Ministero dei trasporti e della navigazione).

La materia riguardante la definizione di competenze tra il Ministero e l'ENAC dovrebbe essere oggetto di un'attenta valutazione¹⁵. L'art. 8 del citato decreto attribuiva in uso gratuito i beni del demanio aeroportuale all'ENAC, per il successivo affidamento alle società concessionarie delle gestioni totali aeroportuali.

In proposito, va ricordato che l'art. 10, comma 13, della legge n. 537 del 1993 e gli artt. 1-10 del DI del 12 novembre 1997, n. 521, nonché l'art. 1-bis della legge 9 novembre 2004, n. 265¹⁶, prevedono il passaggio, a domanda, dalla gestione parziale alla gestione totale, modello verso il quale il sistema aeroportuale è orientato, disponendo che l'intero aeroporto, incluse le infrastrutture di volo, sia affidato ad un unico concessionario, per una durata temporale che non potrà superare i quaranta anni.

Le convenzioni stipulate dall'ENAC, per la concessione delle gestioni aeroportuali già affidate, prevedono l'esplicito obbligo da parte della società alla stipula del "contratto di programma secondo le modalità e i tempi previsti dalla vigente normativa di settore", comminando, in caso di inadempienza, la sanzione della revoca e della decadenza della concessione¹⁷.

Il CIPE, con delibera n. 38 del 2007, ha approvato la "direttiva in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva"¹⁸.

Il documento di regolazione tariffaria ha come obiettivo la promozione degli investimenti nel settore aeroportuale, che richiede la definizione di un contesto regolamentare chiaro e stabile nel tempo, che consenta di eseguire una programmazione pluriennale della dinamica dei diritti aeroportuali. Questa dovrebbe essere tale da permettere ai gestori aeroportuali e alle compagnie aeree di assumere un congruo orizzonte temporale di evoluzione dei costi e dei ricavi, in modo tale che il documento possa costituire indirizzo per le Amministrazioni e gli Organi competenti, anche ai fini della definizione dei contratti di programma che saranno sottoscritti dall'Ente Nazionale per l'Aviazione civile e dai gestori aeroportuali.

Va ancora ricordato che l'ENAC ha predisposto le Linee guida applicative della direttiva in materia di regolamentazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva, approvata con la citata delibera CIPE n. 38 del 2007, modificata dalla delibera CIPE n. 51 del 2008.

¹⁵ In proposito, la Corte si è espressa con delibera della Sezione Enti n. 89/2008.

¹⁶ Le disposizioni citate hanno trovato attuazione con i decreti interministeriali del 7 dicembre 2006 e del 13 aprile 2007 per l'affidamento in concessione alle società concessionarie degli aeroporti di Pisa, Cagliari, Catania, Alghero e Ronchi dei Legionari (Trieste).

¹⁷ Il decreto ministeriale n. 79 del 21 luglio 2008 ha disposto l'aggiornamento della misura dei diritti aeroportuali di cui al decreto ministeriale del 14 novembre 2000, n. 140, modificata sulla base di quanto disposto dall'art. 11-*decies* della legge 2 dicembre 2005, n. 248 (di conversione del DL del 20 settembre 2005, n. 203) per tener conto dell'inflazione programmata relativa all'anno 2008 che, nel documento di programmazione economico e finanziaria, era fissata all'1,7 per cento.

¹⁸ Detta delibera è stata adottata in attuazione del comma 1 dell'art. 11-*nonies* della legge n. 248/2005. La Corte Costituzionale, con sentenza n. 51 del 2008, ha ravvisato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11, nella parte in cui non prevede che, prima dell'adozione della delibera CIPE, sia acquisito il parere della Conferenza unificata. Conseguentemente, il CIPE con delibera n. 51 ha apportato talune modifiche alla precedente delibera n. 38 del 2007.

In data 31 dicembre 2008 è stato registrato il contratto di servizio relativo agli anni 2004-2006 stipulato tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e con il Ministro della difesa e l'ENAV S.p.A.¹⁹

Su un piano generale, dalle informazioni fornite dall'Amministrazione è emerso che in alcuni programmi, per consentire la copertura, benché parziale, di impegni già assunti su altri capitoli di investimento, tenuto conto del *plafond* di risorse finanziarie assegnato dal Ministero dell'economia e delle finanze per effettuare le previsioni 2009-2011, sono stati azzerati, ovvero ridotti gli stanziamenti su alcuni capitoli²⁰.

Anche nel settore attinente alle infrastrutture, come si espone più in dettaglio successivamente e come risulta dalle tavole allegate, permangono forti criticità soprattutto nell'attuazione del Programma di infrastrutture strategiche (PIS). Ad oggi il numero di opere ultimate costituisce circa il 4,8 per cento del totale (Tavola 3 in allegato).

Suscita qualche perplessità la previsione della conclusione di tutte le opere del PIS entro il 2013 con un fabbisogno di circa 50 miliardi, quando dall'avvio del programma della legge obiettivo (2001) fino al 2008 lo stato di avanzamento è stato pari al 9,27 per cento del costo totale.

Considerando la ripartizione per settore di intervento (Tavola 1 in allegato), resta alta l'incidenza del costo delle opere destinate alle infrastrutture stradali (circa il 43 per cento), mentre gli indirizzi programmatici prevedevano uno spostamento dal trasporto su gomma verso quello su ferro, per il quale, invece, è prevista un'analogia percentuale se si comprende anche il settore "metropolitane" (12,26 per cento).

In quattro settori particolarmente importanti: quello idrico, dell'intermodalità, dell'edilizia²¹ e dei porti si registra un'incidenza del costo delle opere rispettivamente dell'1,20 per cento, 0,20 per cento²², 1,28 per cento e 0,80 per cento. Soprattutto appare negativa l'esiguità dei progetti destinati all'intermodalità, la cui importanza strategica è stata sottolineata dall'Unione europea nella sua politica infrastrutturale, alla quale il Governo ha affermato di volere ispirare le sue scelte.

Se si esamina la ripartizione del costo per aree geografiche (Tavola 2 in allegato) si rileva che, ancora una volta, in controtendenza rispetto agli indirizzi programmatici, al Sud è destinato il 28 per cento rispetto al 52 per cento al Nord. Analizzando l'articolazione del costo per settori di intervento nelle aree geografiche, emerge nel Sud una preponderanza dell'investimento nel settore stradale (56 per cento) rispetto alla rete ferroviaria (8,48 per cento) alla quale si aggiunge la rete metropolitana (12,43 per cento), mentre nel Nord prevalgono interventi sulla linea

¹⁹ Il contratto di servizio ha precisato, tra l'altro, i servizi di rilevanza sociale che la Società è tenuta ad erogare in condizioni di non remunerazione diretta dei costi con i relativi corrispettivi economici e modalità di erogazione; ha definito, altresì, gli standard di sicurezza e di qualità dei servizi erogati anche in base alla normativa comunitaria. Va in proposito ricordato che lo schema del contratto di servizio è stato approvato dal CIPE con delibera n. 56 del 1° agosto 2008, nella quale risulta, altresì, approvato il prodromico contratto di programma inerente allo stesso arco temporale.

²⁰ Si tratta dei capitoli: 7150 (Contributi per la realizzazione di interventi volti all'ammodernamento tecnologico dei sistemi di sicurezza, sia sulla infrastruttura ferroviaria che installata a bordo dei materiali rotabili nelle ferrovie locali); 7400 (Spese per il completamento di interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa a favore dei Comuni di Roma, Ferrara, Venezia, Perugia e Firenze); 7415 (ex 7408 - Spese per la realizzazione delle infrastrutture per la mobilità al servizio delle fiere di Bari, Verona, Foggia e Padova).

²¹ Gli interventi nell'edilizia comprendono interventi per edifici istituzionali, edifici di stazione e per la messa in sicurezza degli edifici scolastici. Per questi ultimi, suscita perplessità l'assenza di spesa nel 2008 laddove si prevede la conclusione dell'intervento entro il 2010, con un costo previsto di 489 milioni interamente finanziato (fino al 2007 sono stati spesi 133,9 milioni, pari al 27 per cento del costo).

²² Se si considerano gli interporti nell'ambito dell'intermodalità la percentuale sale allo 0,69.

ferroviaria, per un complessivo 47 per cento, di cui circa il 26 per cento è destinato all'alta velocità (del tutto assente nel Sud).

Proseguendo nell'analisi dei finanziamenti con particolare riferimento alla legge obiettivo (Tavola 5 in allegato) si evidenzia che ai corridoi ferroviari è destinato solo il 2,2 per cento e alle metropolitane il 15,5 per cento, rispetto al 49,18 per cento dei corridoi stradali mentre alla difesa del suolo va il 21,24 per cento (di cui il 21,01 per cento al Mo.S.E.).

Quanto alle fonti di finanziamento, si rileva che lo Stato partecipa per il 43,61 per cento (compresi i fondi comunitari), gli Enti territoriali per il 6,48 per cento ed i privati per il 38,57 per cento; si osserva che quest'ultimo dato ha valore indicativo.

Analizzando la composizione delle risorse provenienti dai privati, va considerato che è concentrata su interventi per autostrade (46,27 per cento), strade (23,78 per cento) e Ponte sullo Stretto (18,15 per cento).

In merito agli aspetti finanziario - contabili vanno formulate alcune osservazioni.

In particolare si rileva che numerosi capitoli, pur essendo denominati "Fondi", di fatto costituiscono un normale stanziamento di bilancio sul quale vengono imputati impegni e pagamenti (ad es. tra gli altri, il Fondo per l'autotrasporto, il Fondo per trasferimenti a società di servizi marittimi e per trasporti in gestione diretta ed in concessione)²³.

Per il Ministero in esame appare ricorrente il fenomeno degli impegni in scadenza di esercizio e quello delle eccedenze di spesa che si manifestano con riferimento ai pagamenti a mezzo ruoli²⁴.

2. Contesto normativo e programmatico

2.1. L'ambito comunitario

Nella relazione dello scorso anno si è descritto il quadro generale della politica comunitaria delle infrastrutture e dei trasporti. Si ricordano in questa sede sinteticamente le azioni che la Comunità-Unione intraprende per attuare tale politica. La Comunità, infatti, fissa orientamenti per indicare obiettivi e priorità, avvia azioni per realizzare la interoperabilità delle reti e sostiene progetti di interesse comune, svolgendo un'azione di coordinamento delle politiche degli Stati membri e di cooperazione con i paesi terzi per progetti di interesse comune.

Sotto il profilo normativo, i cardini di questa politica trovano la loro origine nel Trattato sulla Comunità europea (TCE), rispettivamente per i trasporti negli artt. 70-80 e per le Reti transeuropee (RTE; TEN, secondo l'acronimo in lingua inglese) negli artt. 154-156. Per queste ultime le norme fondamentali in attuazione dei citati articoli del Trattato sono rispettivamente la decisione del Consiglio 1692/96 (con una prima modifica con la decisione 1346/01) e soprattutto la decisione 884/04, che ha lanciato un vero e proprio *masterplan* delle infrastrutture

²³ I fondi istituiti nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti destinati a sopperire alle esigenze di altri capitoli di spesa mediante decreti di trasferimento delle risorse sono: A) per l'ex MI, il fondo di riserva per i consumi intermedi (cap. 1450) ed il fondo per le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge (cap. 1460); B) per l'ex MT, il fondo di riserva per i consumi intermedi (cap. 1440), il fondo per le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge (cap. 1460), il fondo per il funzionamento del Corpo delle Capitanerie di porto (cap. 2204), il fondo per deficienze dei capitoli di spesa per le forze annate (cap. 2122) ed il fondo per il pagamento dell'accisa sui prodotti energetici impiegati dalle Capitanerie di porto (cap. 2207).

²⁴ Dall'analisi è emerso che si è verificata un'eccedenza in particolare per i capitoli inerenti agli stipendi e ai contributi, in quanto nell'esercizio 2008 vi è stata una errata ripartizione delle risorse su detti capitoli che ha prodotto delle economie su taluni di essi non utilizzabili per ridurre il maggior pagato. Inoltre, occorre far presente che spesso risultano dei pagamenti per ruoli di spesa fissa, non informati, che vanno ben oltre l'importo effettivo da pagare.

e dei trasporti dell'Unione europea allargata, e il regolamento del Consiglio 2236/95, modificato dal regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 680/07. Per quanto riguarda i trasporti il quadro di riferimento è costituito dal Libro bianco sui trasporti del 2001 successivamente aggiornato con l'importante comunicazione della Commissione del giugno 2006 "Mantenere l'Europa in movimento – Una mobilità sostenibile per il nostro continente". Quest'ultimo documento colloca tale politica nel più generale contesto, ormai imprescindibile, della c.d. strategia di Lisbona, che con la comunicazione della Commissione del 22 ottobre 2007 - COM (2007) 642 è stata rinnovata proprio con l'indicazione che deve essere rivolta allo sviluppo sostenibile.

Sotto il profilo finanziario le fonti di finanziamento da parte del bilancio comunitario sono state fissate con il citato regolamento n. 680/07, che ha avuto essenzialmente lo scopo di adeguare il contributo finanziario comunitario tenendo conto delle risorse stanziare con il quadro finanziario 2007-2013.

Altre fonti di finanziamento sono costituite dai fondi strutturali (in particolare per quanto riguarda l'Italia, il Fondo europeo di sviluppo regionale – FESR), dai prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI) e del Fondo europeo per gli investimenti (FEI), nonché dai partenariati pubblico-privato.

Dei trenta progetti prioritari da realizzare entro il 2020 alcuni riguardano anche l'Italia e presentano un particolare interesse²⁵.

Per tutti questi progetti si prevede un ammontare di 250 miliardi nell'ambito dei 600 miliardi necessari per l'intera rete transeuropea.

Per rispettare la scadenza prevista del 2020 e potere realizzare i vari progetti, saranno necessari stanziamenti per 160 miliardi.

D'altra parte si prevede che il contributo comunitario abbia un incremento limitato e che, per la situazione finanziaria generale, si verificherà un calo complessivo degli investimenti nelle infrastrutture di trasporto. Il citato regolamento n. 680/07 ha previsto per il periodo 2007-2013 una dotazione finanziaria per il settore dei trasporti pari a circa 8 miliardi, con un articolato tasso del contributo comunitario.

Va ricordato che il 5 dicembre 2008 la Commissione ha adottato una serie di decisioni di finanziamento per il periodo 2007-2013 per alcune sezioni dei progetti indicati. In particolare, per il n. 6 sono stati stanziati: 4,7 milioni per la via di accesso alla galleria di base in Francia del tratto ferroviario Torino-Lione; 671,8 milioni per studi e opere per la Sezione transfrontaliera di questo tratto; 24 milioni per studi di progettazione per la Sezione Ronchi dei Legionari-Trieste; 50,7 milioni per progettazione e studi della Sezione transfrontaliera fra Trieste e Divaca.

Nel nuovo approccio dato alla politica infrastrutturale europea va ricordato l'ampliamento dei grandi assi transeuropei di trasporto ai Paesi vicini all'Unione²⁶. In tale ottica, si prevede un'estensione: delle "autostrade del mare" sia verso il Mar Baltico e l'Oceano Atlantico, che nel Mediterraneo fino al Mar Nero, al Mar Caspio e al Mar Rosso (attraverso il canale di Suez); dei

²⁵ Progetto n. 1: Asse ferroviario Berlino-Verona-Milano-Bologna-Napoli-Messina-Palermo (che comprende il ponte ferroviario stradale sullo Stretto di Messina la cui realizzazione era prevista entro il 2015). Progetto n. 6: Asse ferroviario Lione-Trieste-Berlino-frontiera Ucraina. Progetto n. 21: Autostrada del mare dell'Europa sud-orientale dal Mare Adriatico al Mediterraneo fino a Cipro, e dell'Europa sud-occidentale (Spagna, Francia, Italia, Malta). Progetto n. 24: Asse ferroviario Lione-Genova con il terminale ad Anversa.

²⁶ Il 31 gennaio 2008 la Commissione ha adottato una comunicazione intitolata "Estensione dei principali assi di trasporto transeuropei ai Paesi confinanti - Orientamenti per i trasporti in Europa e nelle regioni confinanti". L'obiettivo di questa prima tappa verso una politica dei trasporti che integri i Paesi limitrofi è fare in modo che la legislazione, le norme e le specifiche tecniche dei principali *partner* commerciali dell'Unione siano compatibili con quelle dell'Unione Europea.

collegamenti ferroviari con l'Ucraina e tra questo paese e la ferrovia transiberiana (Asse centrale); verso i Balcani e la Turchia, il Medio Oriente fino all'Egitto (Asse sudorientale); dalla Svizzera fino al Marocco ed agli altri Paesi del Maghreb (Asse sudoccidentale).

Va notato che, nonostante la limitatezza dei fondi comunitari, quasi un terzo delle risorse finora investite proviene proprio da fonti comunitarie come si rileva dal recente Libro verde presentato dalla Commissione²⁷.

In questo documento viene messa in rilievo l'esigenza di porre al centro della politica infrastrutturale gli obiettivi ambientali, in particolare in materia di cambiamenti climatici, orientando il trasporto merci e passeggeri su base "co-modale" ed utilizzando a tale scopo le profonde innovazioni tecnologiche in atto. In tal modo si saldano gli interventi infrastrutturali "materiali" con i grandi progetti tecnologici, tra i quali spiccano GALILEO (in materia di comunicazione satellitare) e SESAR (programma di ricerca sulla gestione del traffico aereo nel "cielo unico europeo"). In una Comunicazione del 6 febbraio "Contratti pluriennali per la qualità delle infrastrutture ferroviarie" la Commissione ha sollecitato un'attuazione più ampia dei contratti pluriennali fra lo Stato e il gestore delle infrastrutture ferroviarie²⁸.

Sulla politica infrastrutturale sono stati presentati dalle istituzioni comunitarie nel 2008 diversi documenti di particolare rilievo.

In una Comunicazione del 21 marzo intitolata "Le reti transeuropee: verso un approccio integrato", la Commissione fa il punto della situazione delle reti transeuropee di trasporti, energia e telecomunicazioni e raccomanda lo sviluppo delle sinergie tra le reti transeuropee in previsione di uno scambio di buone pratiche e ai fini della ricerca di soluzioni finanziarie.

Il 21 novembre la Commissione ha presentato le sue proposte per il finanziamento di progetti RTE-T durante il periodo 2007-2013, dando la priorità ai progetti transfrontalieri e ai modi di trasporto rispettosi dell'ambiente quali le vie navigabili e la ferrovia.

In materia di trasporti sono state approvate varie norme per i diversi settori²⁹ e sono stati presentati documenti di carattere generale che prevedono successivi ulteriori sviluppi.

Nella relazione precedente sono stati richiamati i documenti più importanti presi nel 2007. E' il caso, peraltro, di ricordare per il suo carattere programmatico, il Libro verde, presentato dalla Commissione il 25 settembre 2007, "Verso una nuova cultura della mobilità urbana" - COM (2007) 551 - che identifica le grandi sfide della mobilità urbana riconducendole a cinque obiettivi principali: per un traffico scorrevole nelle città; per una città più pulita; per un trasporto urbano più intelligente, più accessibile e più sicuro³⁰.

²⁷ "Verso una migliore integrazione della Rete transeuropea di trasporto al servizio della politica comune dei trasporti", (COM (2009) 44 def.).

²⁸ Sempre in materia di ferrovie è stata approvata la direttiva 2008/57 relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario. La Commissione ha presentato una Comunicazione sulla qualità dei servizi ferroviari trasporto merci (COM (2008) 536) nonché una proposta di regolamento relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo (COM (2008) 852).

²⁹ Tra gli atti normativi approvati nel 2008 di particolare rilievo sono: la direttiva 2008/57 relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario; il regolamento n. 216/2008 sulle regole comuni nel settore dell'aviazione civile e sull'istituzione di un'Agenzia europea per la sicurezza aerea; il regolamento n. 1008/2008 sulle norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità; il regolamento n. 859/2008 sui requisiti tecnici comuni e le procedure amministrative applicabili al trasporto commerciale mediante aeromobili.

³⁰ In questo documento la Commissione passa in rassegna i mezzi per contribuire alla creazione di una nuova cultura della mobilità urbana e affronta la questione degli strumenti finanziari e del loro utilizzo al servizio dello sviluppo di una mobilità urbana sostenibile. Il Libro verde lancia un dibattito su varie opzioni, sulla base delle quali vengono poste venticinque domande. La consultazione pubblica è restata aperta fino all'inizio del 2008.

Nel luglio del 2008 la Commissione ha adottato un “pacchetto” di misure al fine di rendere il trasporto più sostenibile³¹.

Per il settore marittimo la Commissione in attuazione del “Piano d’azione per la politica marittima integrata” dell’ottobre 2007, ha presentato una Comunicazione “Orientamenti per un approccio integrato della politica marittima”, che fornisce i necessari indirizzi per assicurare una migliore *governance* marittima e la consultazione delle parti interessate.

In un Libro verde più recente sulla coesione territoriale - (COM (2008) 616 def.) - viene sottolineata l’esigenza di assicurare buoni collegamenti di trasporti intermodali; per realizzarla è necessario – a parere della Commissione - la costruzione di collegamenti stradali o ferroviari fra città e vie navigabili interne, nonché lo sviluppo di catene di trasporti intermodali e di sistemi avanzati di gestione del traffico.

A quest’ultimo proposito nel luglio 2008 la Commissione europea e i rappresentanti europei del settore ferroviario hanno firmato a Roma un protocollo per accelerare l’installazione in tutta Europa del Sistema europeo di segnalamento e gestione del traffico ferroviario (ERTMS).

Per il trasporto aereo la Commissione ha adottato un secondo “pacchetto” normativo “Cielo unico europeo II” contenente un insieme di misure volte a completare la riforma del sistema di gestione del traffico aereo attraverso interventi atti a migliorare la qualità dei servizi, contenere i ritardi e ridurre i costi.

2.2. L’ambito nazionale

2.2.1. La normativa

Sul piano interno resta come tema dominante l’attuazione della “legge obiettivo” di cui si riferisce in altra parte.

In materia di appalti pubblici va ricordato il d.P.R. del 28 gennaio 2008 – già richiamato nella Relazione precedente – con il quale è stato emanato il regolamento di esecuzione del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, previsto dall’art. 5 del DL n. 163/2006, in attuazione delle direttive comunitarie n. 2004/17/CE e 2004/18/CE. Va precisato, peraltro, che a seguito dei rilievi formulati dalla Corte su questo regolamento, il 13 giugno 2008 l’Amministrazione ha chiesto il ritiro del provvedimento al fine di adeguarne il testo. Un nuovo regolamento è in fase di approvazione.

Della legge finanziaria 2008 si dirà più ampiamente in seguito.

Si può qui osservare che nel 2008 ci sono stati vari interventi normativi di carattere generale contenenti norme che riguardano l’area delle infrastrutture e dei trasporti. Si tratta di provvedimenti che hanno completato la manovra per il 2008 adottati dal Governo precedente ed altri che, come si vedrà nella successiva esposizione, hanno anch’essi corretto la manovra finanziaria approvata dal precedente Governo e che si pongono come una sorta di ponte verso la manovra 2009 anticipando il contenuto della legge finanziaria 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203). Si tratta in particolare della legge n. 133/2008 e della legge n. 2/2009, che contengono norme riguardanti l’area delle infrastrutture e dei trasporti. A queste leggi va aggiunta la legge n. 126/2008, che contiene alcune norme riguardanti il settore in esame. In particolare l’art. 5,

³¹ Si tratta in particolare di tre Comunicazioni: la prima “quadro” per rendere i trasporti più ecologici (COM (2008) 433); la seconda sulle misure anti-rumore per il parco rotabile esistente (COM (2008) 432); la terza sull’internazionalizzazione dei costi esterni di trasporto (COM (2008) 435); nonché una proposta di revisione della direttiva “Euro bollo”, riguardante la tassazione degli autoveicoli pesanti per l’uso di talune infrastrutture (COM (2008) 436). Nell’ambito di questo pacchetto il 16 dicembre 2008 la Commissione ha presentato un Piano d’azione di sistema di trasporto intelligente in Europa.

comma 6, stabilisce che la somma iscritta nel bilancio dello Stato per il 2008 nell'ambito della missione "infrastrutture pubbliche e logistica", riguardante i sistemi stradali e autostradali affluisce al "Fondo per interventi strutturali di politica economica", per l'intero importo di 1,3 miliardi; di questo importo una quota pari a 611 milioni è versata nel 2008 nell'apposita contabilità speciale, al fine del riversamento all'entrata del bilancio dello Stato (nell'anno 2009 per 438 milioni e nel 2010 per 173 milioni). Il comma 8 prevede, per la progettazione e l'avvio dei lavori, in attuazione della "legge obiettivo", delle vie metropolitane di Bologna e di Torino, un contributo di 5 milioni per l'anno 2010.

Accanto alla normativa prima descritta di completamento della manovra finanziaria va menzionata la legge n. 166/2008 (di conversione del DL n. 134/2008) che nell'ambito delle disposizioni urgenti per la ristrutturazione di grandi imprese in crisi, ha previsto norme riguardanti l'Alitalia. Specificamente riferita a quest'ultima è la legge n. 111 del 23 giugno 2008 (Pubblico servizio di trasporto aereo) di conversione del DL n. 80/2008.

Tra le norme specifiche per il settore in esame vanno ricordate le leggi nn. 101/08 di conversione del DL n. 59/08 (in tema di concessioni autostradali); 102/08 (Trasporti regionali ferroviari); 199/08 (Misure per contenere il disagio abitativo di particolari categorie). Assume un rilievo particolare il citato d.lgs. 11 settembre 2008 n. 152 contenente disposizioni integrative del codice dei contratti pubblici.

Nel 2008 e nei primi mesi del 2009 sono stati anche approvati alcuni atti di normazione secondaria che hanno interessato le missioni oggetto di questa Relazione in materia di infrastrutture e trasporti³².

2.2.2. I documenti programmatici: i Dpef 2008-2011, 2009-2013 e le Relazioni Previsionali e Programmatiche (RPP) per il 2008 e il 2009

Del Dpef 2008-2011, con particolare riferimento all'Allegato Infrastrutture, si è già fatto cenno nella Relazione dello scorso anno. In questa sede ci si limita a richiamarne solo alcuni elementi.

Il documento si poneva l'obiettivo della riduzione del divario infrastrutturale del Mezzogiorno, con il contributo anche degli interventi di politica regionale; in effetti, esso si ricollega al *Masterplan* sulle infrastrutture prioritarie presentato in sede di "Conferenza unificata" nel novembre 2006, articolato in un quadro di lungo periodo e in un piano operativo, che collocava in una logica comunitaria le diverse programmazioni.

Il Dpef, in coerenza con l'impostazione generale, poneva l'azione dell'Italia nel contesto europeo con particolare riferimento alla c.d. strategia di Lisbona.

Le opere indicate nella legge obiettivo erano distinte in: ultimate, in corso, da avviare entro il 2012. Erano, altresì, confermate le caratteristiche essenziali già individuate in precedenza: a) potenziamento delle capacità trasportistiche e logistiche del sistema

³² Tra questi si richiamano: il regolamento n. 84 del 17/03/2008 (Ripartizione degli incentivi al personale degli Uffici tecnici incaricati della progettazione in attuazione del d.lgs. n. 163/1996); d.m. del 18/03/2008 (aggiornamento 2008 del Contratto di programma 2007-2011 Ministero Infrastrutture - RFI); d.m. 2/04/2008 (Contratto di programma 2008 tra MI - ANAS S.p.A.); d.m. 7/04/2008 (Autorizzazione all'utilizzo dei contributi quindicennali ex delibera CIPE n. 143/06 da parte degli Enti locali); d.m. 23/06/2008 n. 128 (Regolamento di organizzazione Autorità marittima navigazione Stretto di Messina); d.m. 16/10/2008 n. 12 (Ripartizione risorse 2008 tra le Autorità portuali); d.m. 23/10/2008 (Programma di interventi infrastrutturali per le Capitanerie di porto); d.m. 29/12/2008 (Ripartizione risorse finanziarie per attuazione Piano Nazionale Sicurezza Stradale); dd.mm. del 24/04/2008 e del 19/02/2009 (Misura del tasso di interesse di mora in materia di appalti di lavori pubblici), del 10/12/2008 (regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali in regime di esclusiva), del 14/04/2009 (cabotaggio stradale di merci), nonché alcuni decreti con i quali sono stati approvati accordi di programma MIT - Regione Veneto.

infrastrutturale (intervenendo sulle grandi direttrici strategiche ed in particolare sui corridoi transeuropei, sulla rete di autostrade del mare, sul sistema dei grandi *hub*, nonché sugli assi di rilevanza nazionale con i corridoi Tirreno ed Adriatico); b) rafforzamento delle connessioni di secondo livello e dei sistemi urbani territoriali (intervenendo sul decongestionamento dei nodi urbani).

Va ricordato che le risoluzioni parlamentari del luglio 2007 – già richiamate nella Relazione precedente - sul Dpef 2008-2011, in merito agli interventi infrastrutturali, impegnavano il Governo essenzialmente a destinare risorse per l'ammodernamento della rete idrica sull'intero territorio nazionale per prevenire la crisi idrica con particolare riferimento al bacino del Po e al Mezzogiorno. Con riferimento a quest'ultimo si richiedeva anche un impegno del Governo per “sviluppare le strutture materiali e immateriali per far diventare il Mezzogiorno una piattaforma di interconnessione economica e culturale tra Europa, Asia ed Africa”.

Per quanto riguarda il settore dei trasporti, il Dpef 2008-2011 ribadiva l'esigenza del rilancio della mobilità in attuazione del “Piano generale”, sottolineando l'importanza di migliori collegamenti internazionali verso l'Europa, il Mediterraneo e il resto del mondo. A tal fine si metteva in rilievo il carattere strategico 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. In questa ottica si proponeva 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 era indicata soprattutto l'attivazione di “piattaforme logistiche” per far fronte ai grandi flussi di *container*. In merito al trasporto aereo, in relazione al forte sviluppo del traffico si prevedeva una pianificazione della rete aereo-portuale nazionale “coerente con il processo di liberalizzazione e con il miglioramento della qualità dei servizi”. Altro punto nodale era costituito dall'esigenza di 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*).

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

Il Dpef 2009-2013 contiene solo qualche accenno alle infrastrutture perché questo settore è analizzato ampiamente nell'apposito allegato di cui si dirà tra breve.

Nell'illustrare gli interventi per lo sviluppo e la strategia adottata dal Governo si fa riferimento, tra i settori strategici sui quali concentrare gli interventi del FAS, alle infrastrutture e ai servizi di trasporto così come un richiamo esplicito è fatto al Piano Casa “rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo”. Anche in altra parte del documento si dà una precisa indicazione, per il rilancio della crescita, nel senso del potenziamento della “dotazione infrastrutturale del Paese”.

Il Dpef 2009-2013 (Allegato Infrastrutture) presenta nella premessa i dati sul livello di dotazione di infrastrutture in vari Paesi dell'UE, rilevando la stretta correlazione tra sviluppo delle infrastrutture e crescita del PIL e l'incidenza dei vari elementi di criticità insiti nella mancanza di queste (congestione, costi per le famiglie, “sinistrosità”, consumo dei carburanti, blocco della mobilità nelle grandi città, tasso d'inquinamento). Partendo da tali considerazioni e dalla forte incidenza del costo dei trasporti sulla produzione industriale, il documento, dopo avere illustrato le strategie dell'UE ed avere presentato i risultati dei primi sette anni di operatività della “legge obiettivo”, contiene un quadro dello stato di avanzamento del Piano decennale delle infrastrutture strategiche con le indicazioni delle varie opere sottoposte all'approvazione del CIPE e dei diversi livelli di avanzamento delle stesse. E' anche indicato il quadro delle richieste avanzate dalle Regioni e approvato dalla Conferenza Stato-Regioni, nonché la tavola delle opere contenute nella delibera CIPE n. 130 del 2006 e dell'aggiornamento di detta delibera. Il Dpef evidenzia anche le criticità riscontrate nell'attuazione del Piano decennale:

complessità degli elaborati progettuali, lentezza dell'*iter* autorizzativo, carenza di risorse e vincoli comunitari, ed indica le emergenze tra le quali il Mezzogiorno, il trasporto pubblico locale, l'organizzazione funzionale degli impianti portuali, l'offerta di trasporto ferroviario, mettendo in luce l'esigenza di un proficuo rapporto sia con le Regioni che con i sindacati per ottenerne il consenso nella progettazione e realizzazione delle opere. Sono, infine, riportate le azioni strategiche del MIT nel breve e medio periodo partendo dal riassetto del Ministero e delle società controllate, garantendo la sicurezza nei lavori pubblici e nei trasporti in una dimensione europea ed internazionale. Viene dato un giusto risalto al rapporto con il territorio nel cui ambito si colloca una nuova politica della città e della casa. Sono, infine, indicati gli strumenti normativi ed amministrativi, per perseguire gli obiettivi posti per il rinnovamento infrastrutturale, ed il quadro delle risorse.

Nelle considerazioni conclusive vengono riferite le priorità e le emergenze da affrontare nel periodo di riferimento del documento e nel periodo successivo ad esso.

Le risoluzioni parlamentari del luglio 2008 sul Dpef 2009-2013 hanno impegnato il Governo "a dare nuovo impulso alla realizzazione delle infrastrutture strategiche anche energetiche, al fine di recuperare rapidamente il *gap* infrastrutturale" nei confronti degli altri paesi dell'UE e a dare assoluta priorità ad alcune opere quali la TAV Torino-Lione e il ponte sullo Stretto di Messina. Il Governo è stato invitato a reintegrare le risorse FAS destinate alle infrastrutture, in particolare in Calabria e Sicilia, ridotte nel DL n. 93/2008³³. In un quadro più generale, il Parlamento ha impegnato il Governo a sostenere il potenziamento di tutta la dotazione infrastrutturale del Paese e ad assicurare le priorità indicate nell'Allegato Infrastrutture del Dpef.

In merito alle Relazioni Previsionali e Programmatiche va detto che quella per il 2008 conteneva per il settore in esame solo un accenno alle infrastrutture in relazione a nuovi interventi finalizzati a sostenere lo sviluppo dell'economia e gli investimenti, con lo specifico riferimento all'ANAS S.p.A. e alle Ferrovie. Analoga considerazione va fatta per il settore dei trasporti al quale la RPP dedicava solo una menzione con riferimento agli interventi sulla mobilità che dovevano mirare "a ridurre gli effetti ambientali ed economici dei trasporti".

La RPP per il 2009 contiene appena un riferimento al settore in esame, laddove, richiamando il contenuto della manovra triennale, ricorda che questa prevede un intervento sui Fondi destinati al riequilibrio territoriale e una loro "ricalibratura ispirata a criteri di efficienza ed efficacia, attraverso la concentrazione di Fondi pubblici per lo sviluppo su alcuni settori (infrastrutture, ricerca, energia) e su alcuni grandi interventi".

Il quadro programmatico offerto dal Dpef 2009-2013 è stato completato ed aggiornato dal CIPE in un importante documento del marzo 2009 "Relazione sullo stato di attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche".

Questo documento, di cui si dirà più ampiamente in seguito, parte dall'inquadramento della politica infrastrutturale, con particolare riferimento ai trasporti, nel contesto europeo, con il richiamo ai quattro corridoi europei che interessano l'Italia. Elemento centrale resta la "legge obiettivo" esaminata non solo nei suoi sviluppi finanziari e di realizzazione delle opere, ma anche nelle innovazioni procedurali introdotte sia nel testo originario che in alcune modifiche successive.

³³ Al riguardo, si è già espressa la Corte nelle Relazioni trimestrali settembre-dicembre 2008 (delibera n. 9/CONTR/RQ/09e gennaio-aprile 2009 (delibera n. 12/CONTR/RQ/09).

2.2.3. Le note preliminari 2008 e 2009

Data la separazione dei due Ministeri che solo nel corso del 2008 sono stati ricomposti nell'unico Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, vanno considerate distintamente le due note preliminari del 2008.

La nota preliminare allo stato di previsione del Ministero delle infrastrutture per il 2008 - Tabella 10, disponeva – come già ricordato nella precedente Relazione - che un'importante area del Ministero dovesse essere indirizzata in via prioritaria verso il miglioramento della competitività del Paese attraverso il suo ammodernamento e potenziamento infrastrutturale.

Particolare rilievo veniva dato alle politiche abitative, con riguardo soprattutto all'urgenza rappresentata dalla scarsità degli alloggi disponibili, favorendo l'offerta abitativa a vantaggio delle categorie maggiormente in difficoltà e mobilitando le risorse private in associazione con quelle pubbliche.

Per il 2008 erano indicate le seguenti priorità politiche: apertura dei mercati, difesa del cittadino consumatore e riforma delle autorità di regolamentazione; sviluppo delle infrastrutture e delle reti di mobilità; programmazione ed innovazione del sistema dei trasporti; sviluppo del Mezzogiorno ed attuazione del nuovo Quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013; accesso alla casa; qualità della Pubblica Amministrazione.

La nota preliminare allo stato di previsione del Ministero dei trasporti per il 2008 - Tabella 16, analizzava le competenze attribuite al Ministero dopo il c.d. "spacchettamento" e la sua riorganizzazione in due Dipartimenti ai quali si aggiungevano le Capitanerie di porto. Veniva, inoltre, esaminata la nuova presentazione del bilancio in missioni e programmi, con l'indicazione degli obiettivi per la loro attuazione e i corrispondenti 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, erano esposti gli elementi essenziali compresi gli indicatori, associati agli obiettivi, da adottare.

La nota preliminare per il 2009, tenendo conto delle frequenti modifiche subite in pochi anni dal Ministero, si sofferma essenzialmente, nel "Quadro di riferimento", sull'ultima ristrutturazione operata in attuazione del disposto della legge n. 121/2008 di conversione del DL n. 85/2008, con i d.P.R. 3.12.2008 nn. 211 e 212. La nota richiama le quattro priorità politiche fissate nell'Atto di indirizzo del Ministro del 29.7.2008, al quale ha fatto seguito la direttiva per il 2009, priorità alle quali si è già fatto cenno in precedenza. Successivamente sono riportate le esigenze di personale delle varie categorie ed i rispettivi costi e viene presentata nella citata Tabella 10 la nuova struttura del bilancio con la ripartizione delle risorse tra i C.d.R.. La spesa complessiva in termini di competenza è prevista in circa 7,2 miliardi nel 2009; 6,6 miliardi nel 2010 e 6,8 miliardi nel 2011. La nota dà atto di una rilevante consistenza di residui passivi presunti al 1° gennaio 2009; 8 miliardi di cui circa 1,4 miliardi di UPB di parte corrente e 6,7 miliardi di conto capitale.

2.2.4. Le manovre finanziarie 2008 e 2009

In merito alla manovra 2008 va ricordato che essa si compone, oltre che della legge finanziaria 2008, anche del DL 1 ottobre 2007, n. 159 (convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 222) ed, in parte, del DL 31 dicembre 2007, n. 248 (convertito dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31), di cui si dirà con riferimento ai singoli programmi. Aggiustamenti ed integrazioni sono stati apportati con la legge n. 133/2008.

Con riferimento alla legge finanziaria 2008, come già rilevato nella relazione precedente, si può osservare che, nonostante l'introduzione della nuova articolazione del bilancio, non è

emersa una visione complessiva delle missioni e dei programmi, nei quali esse sono strutturate, ma è presentata una serie di interventi specifici.

Le norme che interessano le infrastrutture ed i trasporti sono costituite, nell'ambito della missione 14, da alcuni commi dell'art. 2, in particolare dal 262³⁴, che contiene una disposizione di carattere più generale sul finanziamento delle opere della legge obiettivo. I commi 259-261 e 263 si riferiscono a singoli interventi. Il comma 289 contiene anche esso una norma di carattere più generale in applicazione del c.d. "federalismo infrastrutturale" per la realizzazione di infrastrutture autostradali. Il successivo comma 290 prevede un'immediata applicazione di questo nuovo modello con riguardo all'ANAS S.p.A. e ai suoi rapporti con le Regioni. In merito alla missione 19, il comma 444 dell'art. 2, con riferimento ai "Contratti di quartiere", prevede che le somme non assegnate a seguito di mancata ratifica entro il 31/12/2007 degli accordi di programma siano destinate al finanziamento delle proposte ritenute idonee e non ammesse al precedente finanziamento.

La manovra 2009, strettamente collegata con la precedente, non contiene nella legge finanziaria 2009, norme riguardanti le infrastrutture, salvo la previsione di agevolazioni fiscali a favore dell'autotrasporto, art. 2 commi 17-20, e indirettamente, commi 43 e 44 dello stesso articolo 2, che prevedono l'utilizzo delle risorse finanziarie del FAS, disponendo con riferimento al Fondo investimenti Ferrovie dello Stato S.p.A. una riduzione per il 2009 di 960 milioni.

Vari elementi riguardanti il settore in esame sono contenuti nella legge n. 133/2008 che costituisce un completamento o, più precisamente, un'anticipazione della manovra. Si tratta degli artt. 6 *quinquies* (Fondo per interventi volti al potenziamento della rete infrastrutturale nazionale) e 6 *sexies* (Ricognizione delle risorse per la programmazione unitaria); art. 11 (Piano casa); art. 12 (Abrogazione della revoca delle concessioni TAV); art. 13 (Misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico); art. 57 (Servizi di cabotaggio); art. 60 (Missioni di spesa e monitoraggio della finanza pubblica; nell'ambito della riduzione delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa, sono previste consistenti riduzioni nel triennio 2009-2011 per le tre missioni 13, 14 e 19 riguardanti Trasporti e Infrastrutture); art. 63 (Esigenze prioritarie; comma 4 - Autorizzazione di spesa di 300 milioni per il 2008 a favore Gruppo Ferrovie dello Stato S.p.A.; comma 5 - Autorizzazione all'ANAS S.p.A. ad utilizzare le disponibilità sul conto di tesoreria n. 20.060; comma 12 - Istituzione nello stato di previsione del MIT del Fondo per il sostegno del Trasporto Pubblico Locale - TPL, con una dotazione di 113 milioni per il 2008, 130 milioni per il 2009 e 110 per ciascuno degli anni 2010-2011; comma 13 contenente criteri per la ripartizione delle risorse tra le varie finalità previste); art. 74 (Riduzione degli assetti organizzativi delle amministrazioni dello Stato e di vari Enti pubblici nazionali con particolare riferimento, per l'area in esame, all'Ente nazionale per l'Aviazione civile - ENAC); art. 83 *bis*, (comma 31 - Tutela della sicurezza stradale e della regolarità dell'autotrasporto di cose per conto terzi).

Un ulteriore completamento della manovra è stato effettuato con la legge n. 2/2009, nella quale si evidenziano: l'art. 3 sulle tariffe di pedaggio; l'art. 18, che al comma 1 assegna una quota delle risorse del FAS al Fondo infrastrutture per interventi infrastrutturali, al comma 4-*bis*, che prevede un particolare intervento per il superamento del disagio abitativo; l'art. 20 (Norme straordinarie per velocizzare le procedure esecutive di progetti nel QSN); l'art. 21

³⁴ Il comma fissa le quote dei limiti di impegno autorizzati per il finanziamento delle opere della legge obiettivo n. 443/2001 e dall'art. 13 della legge n. 166/2002, e stabilisce che le quote non impegnate al 31.12.2007 costituiscano economie di bilancio e vengano riscritte nella competenza degli esercizi successivi alla fine del periodo di ammortamento. Anche il comma 257 si riferisce alla legge obiettivo autorizzando la concessione di contributi quindicennali di 99,6 milioni a decorrere da ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010 per la prosecuzione degli interventi di realizzazione delle opere strategiche.

(Finanziamento legge obiettivo); l'art. 25 (Ferrovie e Trasporto pubblico locale - TPL); l'art. 26 (Autorizzazione di spesa di 65 milioni per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, per avviare la privatizzazione della Tirrenia).

2.2.5. Le direttive del Ministro per il 2008 ed il 2009

Come prima si è accennato, essendo intervenuta la ricomposizione in un unico Ministero nel corso dell'anno, per il 2008 sono state emanate due direttive da ciascuno dei due Ministri.

La direttiva del Ministro delle infrastrutture per il 2008 segue la nuova impostazione per missioni e programmi fissando, sulla base della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 marzo 2007, varie priorità politiche rispetto a quelle previste per il 2007 che sono contenute anche nella nota preliminare per il 2008.

Nella prima parte è indicata l'organizzazione del Ministero sulla base del regolamento emanato con d.P.R. 19 novembre 2007, n. 254.

Il documento assegna ai C.d.R., per lo svolgimento dei propri compiti e per il raggiungimento degli obiettivi previsti, le risorse finanziarie iscritte nell'anno 2008 nelle pertinenti unità previsionali di base della citata Tabella 10 dello stato di previsione della spesa del Ministero, relativamente ai capitoli attribuiti a ciascun C.d.R. nell'allegato 3 della direttiva stessa.

Nella seconda parte del documento sono indicati gli obiettivi strategici individuati nell'ambito delle missioni e dei programmi connessi con le priorità politiche ed articolati, per la loro attuazione, in obiettivi operativi. Dell'attuazione delle priorità e degli obiettivi corrispondenti si tratterà in relazione ai singoli programmi.

La direttiva del Ministro dei trasporti per il 2008, in ossequio a quanto indicato nell'atto di indirizzo del giugno 2007, segue, anch'essa, la nuova impostazione per missioni e programmi partendo 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.

La direttiva indica le modalità e i tempi di realizzazione degli obiettivi strategici e assegna ai vari C.d.R. le risorse corrispondenti.

Il documento 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 superata dall'emanazione del successivo regolamento di organizzazione.

Il documento passa in rassegna le priorità politiche nell'ambito dei programmi e i connessi obiettivi strategici nelle loro articolazioni di piani di azione e di obiettivi operativi, la cui attuazione è assicurata dalle diverse strutture del Ministero.

La direttiva, inoltre, 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.

La direttiva 2009 emanata alla luce dell'Atto di indirizzo del Ministro del luglio 2008 contenente le priorità politiche e le aree di intervento – prima citate –, nelle quali queste sono chiamate ad operare, dopo aver ricordato il nuovo assetto dato al Ministero a seguito della fusione dei due Ministeri precedenti, passa in rassegna dette priorità indicando gli strumenti attuativi e i C.d.R. chiamati a realizzarle nel contesto delle missioni e dei programmi gestiti dal MIT.

Le priorità politiche, affidate ai singoli C.d.R., sono declinate in obiettivi strategici a loro volta articolati in obiettivi operativi. Negli allegati viene presentato il quadro sinottico delle priorità politiche e degli obiettivi strategici nell'ambito delle missioni e programmi con l'articolazione nei vari obiettivi strategici. L'allegato 3 contiene le schede tecniche con l'indicazione dello sviluppo temporale e degli indicatori per la valutazione dei risultati; l'allegato 4 elenca i capitoli la cui gestione è assegnata ai cinque C.d.R.

3. Missioni e programmi

La politica infrastrutturale, che in una concezione ampia comprende vari settori, considerando anche le infrastrutture immateriali (energia, ricerca e comunicazioni), nell'accezione più tradizionale si riferisce a quelle materiali interessando, quindi, anche i trasporti.

Questa politica si realizza essenzialmente con tre missioni: 13 "Diritto alla mobilità", 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica" e 19 "Casa e assetto urbanistico", articolate rispettivamente in 8, 9 e 3 programmi. L'Amministrazione che ha la maggiore responsabilità nell'attuazione di queste missioni è il MIT, al quale, peraltro, sono affidati, come prima anticipato, anche il programma 7 (Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste) nell'ambito della missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza"³⁵ e il programma 6 "Ricerca nel settore dei trasporti" nell'ambito della missione 17 "Ricerca e innovazione"³⁶, dei quali si tratta in altra parte della relazione.

A queste si aggiungono due missioni che hanno carattere trasversale: la numero 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" e la numero 33 "Fondi da ripartire" che si riferisce a Fondi di riserva e speciali (Fondo consumi intermedi e Fondi da

³⁵ Per la missione 7 si rinvia ad altra parte della relazione nella quale sono esaminate, per quanto riguarda il programma 7 "Sicurezza e controllo nei mari nei porti e sulle coste", le attività svolte dal Corpo delle Capitanerie di porto. In questa sede si ricordano solo le importanti funzioni svolte da questa struttura del MIT. Innanzitutto essa esercita il controllo mediante attività di polizia marittima e portuale con riguardo alla sicurezza (intesa in senso ampio come *security* e *safety*), anche con azioni di contrasto nei confronti delle attività criminali e dell'immigrazione clandestina in stretta collaborazione con le forze di polizia. Altra importante attività è la prevenzione e la tutela ambientale soprattutto nella lotta all'inquinamento marino nella salvaguardia delle riserve marine e delle aree marine archeologiche. In tale ambito esercita anche il controllo sulla pesca e sul demanio marittimo ed interviene nelle attività di soccorso nel caso di disastri naturali. L'organizzazione di questa struttura si basa su 11.000 militari, 320 uffici periferici (Capitanerie di porto, uffici minori ed altri Comandi operativi), distribuiti su 8.000 km di costa controllati con 560 unità navali e 16 mezzi aerei. Anche questo settore, come altri del MIT, ha subito alcune riduzioni di risorse finanziarie che, per i consumi intermedi, hanno raggiunto il 40 per cento determinando forti criticità nello svolgimento della delicata missione assicurata da questa struttura.

³⁶ La missione 17 è trattata in altra parte della relazione. Al MIT è assegnato il compito di promuovere la ricerca: nel settore delle costruzioni navali, anche partecipando a progetti in ambito internazionale; nel campo del trasporto su strada, su rotaia, aereo, con particolare attenzione al profilo della sicurezza dei vari comparti, nonché nel trasporto misto ed intermodale. Alla ricerca nel settore dei trasporti in realtà non è stata dedicata particolare attenzione.