

ripartire nell'ambito dell'Amministrazione).

3.1. Missione 13 “Diritto alla mobilità”

La missione 13 (Diritto alla mobilità), articolata in otto programmi, sette dei quali sono attuati dal MIT e l'ottavo “Sostegno allo sviluppo del trasporto” dal MEF, è collegata con la prima priorità politica (Sistema integrato dei trasporti) che interessa i programmi 2, 4, 5, 6 e 7, e con otto obiettivi strategici.

Nell'ambito della seconda priorità politica (Sicurezza nei trasporti), l'obiettivo fondamentale (che costituisce un obiettivo strategico) 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 della *safety* e della *security*. Tale priorità politica è correlata, altresì, con la già citata missione “Ordine pubblico e sicurezza”.

Dalla tabella che segue emerge che gli stanziamenti definitivi riferiti all'intera missione sono pari a 12.576,7 milioni e la massa spendibile è pari a 19.122,4 milioni. Le autorizzazioni di cassa sono pari a 14.339,9 milioni, i pagamenti totali 10.684,3 milioni e i residui finali 7.735,5 milioni.

In termini percentuali risulta che i pagamenti rappresentano il 74,5 per cento delle autorizzazioni di cassa, che costituiscono il 75 per cento della massa spendibile.

Pur limitando l'approfondimento ai programmi nn. 2, 5 e 6, è opportuno ricordare brevemente il contenuto degli altri.

Il programma 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.³⁷

Per questo programma, a fronte di uno stanziamento pari al 3,7 per cento dell'intera missione si realizzano pagamenti sulle autorizzazioni di cassa per 67,2 per cento e queste ultime costituiscono il 63,6 per cento della massa spendibile. In particolare, emerge che la gran parte degli stanziamenti è assorbita dalle spese di funzionamento (68,4 per cento) rispetto agli investimenti (26,8 per cento).

Ci si può chiedere se le spese di funzionamento siano effettivamente funzionali a garantire una maggiore sicurezza, perché in tal caso apparirebbe giustificata questa prevalenza. Suscita, invece, qualche perplessità, nell'analisi dei singoli capitoli, la situazione del capitolo 7391 “Spese per il finanziamento delle attività connesse all'attuazione, alla valutazione di efficacia ed all'aggiornamento del Piano nazionale della sicurezza stradale”, nel quale a fronte di una massa spendibile di circa 106 milioni non risulta effettuato nessun pagamento.

³⁷ In proposito va ricordato che il comma 1035 della legge finanziaria 2007 aveva disposto lo stanziamento di 53 milioni per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 per l'aggiornamento del Piano nazionale per la sicurezza stradale, di cui alla legge n. 144 del 1999 e per il finanziamento delle attività connesse.

**DIRITTO ALLA MOBILITA' (missione 13)
ESERCIZIO FINANZIARIO 2008**

(in migliaia)

Programma	Macroaggr.	Residui iniziali (*)	Stanzamenti definitivi	Massa spendibile	% Stanz./ tot. prog.	% Stanz./ tot. miss.	Impegni effettivi totali (**)	Autorizz. def. di cassa	Pagamenti	Residui finali	Pag./ autor.	Autor./ mass.
1 - Gestione della sicurezza e della mobilità stradale	1 funzionam.	62.166	314.770	382.102	68,4	2,5	300.208	327.633	269.004	88.340	82,1	85,7
	2 interventi	14.828	21.844	36.672	4,7	0,2	19.548	24.544	16.704	17.437	68,1	66,9
	3 investimenti	280.648	123.535	404.183	26,8	1,0	136.255	171.316	66.035	311.564	38,5	42,4
	totale	357.642	460.149	822.956	100,0	3,7	456.010	523.493	351.743	417.342	67,2	63,6
2 - Logistica ed intermodalità nel trasporto	1 funzionam.	2.179	13.730	16.041	6,0	0,1	11.535	13.858	9.461	4.066	68,3	86,4
	2 interventi	93.139	112.366	205.505	49,0	0,9	103.060	183.891	148.463	16.530	80,7	89,5
	3 investimenti	608.407	103.132	646.339	45,0	0,8	158.801	652.944	22.024	675.285	3,4	101,0
	totale	703.724	229.227	867.884	100,0	1,8	273.397	850.693	179.948	695.881	21,2	98,0
3 - Sistemi portuali	1 funzionam.	177	3.278	3.627	2,9	0,0	3.393	3.338	3.864	102	115,8	92,0
	3 investimenti	48.000	110.016	206.016	97,1	0,9	108.003	117.516	67.202	90.812	57,2	57,0
	totale	48.177	113.294	209.643	100,0	0,9	111.396	120.854	71.066	90.914	58,8	57,6
4 - Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	1 funzionam.	679	3.604	4.394	1,5	0,0	3.491	3.750	4.969	452	132,5	85,3
	2 interventi	84.989	174.405	260.145	73,6	1,4	174.768	175.156	94.073	164.600	53,7	67,3
	3 investimenti	69.267	58.925	128.192	24,9	0,7	58.915	58.925	58.914	68.255	100,0	46,0
	totale	154.935	236.934	392.731	100,0	2,1	237.174	237.831	157.957	233.308	66,4	60,6
5 - Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	1 funzionam.	60	14.349	14.469	9,2	0,1	14.354	14.405	2.943	12.042	20,4	99,6
	2 interventi	35.831	104.013	139.844	66,7	0,7	104.011	139.844	121.633	18.209	87,0	100,0
	3 investimenti	20.239	37.507	57.747	24,1	0,3	32.500	37.507	32.500	25.246	86,6	65,0
	totale	56.131	155.870	212.059	100,0	1,1	150.865	191.757	157.075	55.496	81,9	90,4
6 - Sviluppo della mobilità locale	1 funzionam.	137	4.883	5.140	0,3	0,0	4.919	5.003	5.057	594	101,1	97,3
	2 interventi	826.023	427.963	1.253.987	23,3	6,6	403.874	710.571	686.796	501.055	96,7	56,7
	3 investimenti	1.140.594	1.406.113	2.546.707	76,5	13,3	1.366.871	1.436.474	1.262.359	1.231.269	87,9	56,4
	totale	1.966.754	1.838.960	3.805.834	100,0	19,9	1.775.665	2.152.048	1.954.212	1.732.917	90,8	56,5
7 - Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo	1 funzionam.	4.760	10.671	15.897	1,7	0,1	8.270	11.074	8.405	4.120	75,9	69,7
	2 interventi	252.527	397.609	650.137	61,6	3,4	379.144	436.290	415.918	215.457	95,3	67,1
	3 investimenti	69.180	237.025	306.204	36,7	1,6	201.713	259.203	197.225	66.519	76,1	84,7
	totale	326.467	645.305	972.238	100,0	5,1	589.127	706.567	621.549	286.096	88,0	72,7
8 - Sostegno allo sviluppo del trasporto MEF	2 interventi	564.931	2.389.190	3.027.686	26,9	15,8	2.222.813	2.503.110	1.952.902	757.358	78,0	82,7
	3 investimenti	2.292.282	6.507.754	8.811.345	73,1	46,1	5.971.382	7.053.560	5.237.880	3.466.185	74,3	80,1
	totale	2.857.213	8.896.945	11.839.031	100,0	61,9	8.194.195	9.556.670	7.190.782	4.223.544	75,2	80,7
Totale missione	6.471.042	12.576.683	19.122.377		100,0	11.787.828	14.339.913	10.684.333	7.735.497	74,5	75,0	

(*) 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.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Ad avviso dell'Amministrazione, le riduzioni³⁸ non hanno consentito il pieno perseguimento degli obiettivi legati alla sicurezza³⁹.

Il programma 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 Autorità portuali.

In merito al settore portuale va richiamata la legge finanziaria 2007, che ha disposto l'autonomia finanziaria delle Autorità portuali, individuando per esse ulteriori entrate ed assegnando al MIT (all'epoca MT) nuovi compiti in materia.

Essa ha previsto al comma 983, l'istituzione, presso il Ministero dei trasporti, a decorrere dal 2007, di un fondo perequativo di 50 milioni, la cui dotazione è ripartita annualmente tra le Autorità portuali.

In proposito va rilevato che l'ammontare di detto fondo è stato ridotto a 10 milioni per gli anni 2008-2009 e a 23 milioni per l'anno 2010.

Per questo programma si rileva che la quasi totalità degli stanziamenti (113,3 milioni) sono destinati agli investimenti (110 milioni) con pagamenti per 67,2 milioni che costituiscono il 57,2 per cento delle autorizzazioni di cassa, che sono pari al 57 per cento della massa spendibile.

Il programma 4 "Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo" prevede la regolamentazione, vigilanza e sviluppo della navigazione aerea e del sistema aeroportuale, nonché la partecipazione ad organismi internazionali. Tra i compiti da svolgere in attuazione di questo programma vi sono il coordinamento e la supervisione delle attività internazionali volte a stabilire nuove normative ed accordi, nella fase ascendente, nonché, in quella discendente, le iniziative per l'applicazione delle norme e le necessarie verifiche della sicurezza del trasporto aereo. Centrali restano anche gli interventi per lo sviluppo dell'intero sistema aeroportuale.

Nel programma prevalgono gli stanziamenti per gli interventi pari al 73,6 per cento del totale del programma, rispetto agli investimenti pari al 24,9 per cento. Complessivamente nel programma i pagamenti sono pari al 66,4 per cento delle autorizzazioni di cassa e queste ultime al 60,6 per cento della massa spendibile.

Il programma 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. Esso va visto in connessione con il citato programma 7 della missione 7 che è esaminata in altra parte della relazione, dedicata alle politiche della sicurezza.

Nel corso del 2008 sono stati adottati alcuni provvedimenti in materia di navigazione marittima con particolare riguardo alla navigazione dello Stretto di Messina e alla nautica da diporto⁴⁰.

³⁸ Non sono stati inseriti gli stanziamenti previsti sul capitolo 7180 (Spese per l'adeguamento degli attraversamenti pedonali semaforizzati alle norme del nuovo codice della strada), capitolo 7334 (Spese per il finanziamento delle attività connesse all'attuazione, alla valutazione di efficacia ed all'aggiornamento del piano nazionale della sicurezza stradale) e capitolo 7335 (Spese per la realizzazione di una campagna di comunicazione volta a diffondere i valori della sicurezza stradale e ad assicurare una adeguata informazione agli utenti), tutti rimodulabili.

³⁹ Sono stati anche tagliati i 10 milioni previsti dall'art. 2, comma 234, della legge finanziaria 2008 destinati alle "Spese per interventi necessari a fronteggiare i problemi di mobilità e sicurezza derivanti dai programmati lavori di ammodernamento dell'autostrada A3 nel tratto Gioia Tauro-Reggio Calabria e per migliorare la qualità del servizio di trasporto e di sicurezza nello Stretto di Messina" (capitolo 7395).

⁴⁰ Tra questi provvedimenti vanno richiamati il d.m. del 23 giugno 2008, n. 128 con il quale è stato emanato il regolamento concernente l'organizzazione e le funzioni dell'Autorità marittima della navigazione nello Stretto; il d.m. del 29 luglio 2008 con

In merito a questo programma, si registra per il macroaggregato interventi il 95,3 per cento dei pagamenti sulle autorizzazioni e il 67,1 per cento di autorizzazioni sulla massa spendibile, mentre per gli investimenti si evidenzia una discreta capacità di spesa con un tasso di pagamenti sulle autorizzazioni del 76,1 per cento cui corrisponde l'84,7 per cento delle autorizzazioni rispetto alla massa spendibile.

Esaminando più da vicino i capitoli, nel macroaggregato interventi se ne evidenziano essenzialmente tre: il 1880 (Sgravi contributivi e fiscali a favore delle imprese armatoriali) con circa il 100 per cento di pagamenti rispetto alle autorizzazioni di cassa (193 milioni circa), il cap. 1800 (Contributi alle imprese armatoriali per la riduzione degli oneri finanziari) con il 95 per cento di pagamenti (63,7 milioni) sulle autorizzazioni di cassa (67,3 milioni) che costituiscono il 100 per cento della massa spendibile, ed infine il capitolo 1960 (Sovvenzioni, contributi di avviamento ed erogazioni per ripianamento degli oneri derivanti dalla ristrutturazione dei servizi alle società assuntrici di servizi marittimi e compensi per trasporti speciali) con un tasso del 90 per cento di pagamenti (circa 157 milioni) sulle autorizzazioni di cassa (173,5 milioni). In questo caso si evidenzia un'alta capacità di spesa.

Il programma n. 8 "Sostegno allo sviluppo del trasporto" 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.

Con riferimento a questo programma, che assorbe il 61,9 per cento degli stanziamenti dell'intera missione, si può rilevare l'assenza del macroaggregato funzionamento, in quanto finanziato integralmente con capitoli del MEF. Si registrano pagamenti sulle autorizzazioni per il 75,2 per cento e autorizzazioni sulla massa spendibile pari all'80,7 per cento.

Guardando più da vicino i capitoli del macroaggregato investimenti, si rileva, in particolare che quattro capitoli, tutti destinati a contributi agli investimenti, costituiscono, con uno stanziamento complessivo di 6.365,1 milioni, il 97,8 per cento dell'aggregato: 7372 relativo a contributi all'ANAS S.p.A. per la realizzazione e l'ammodernamento di infrastrutture; 7122 relativo a contributi alle Ferrovie dello Stato S.p.A. per la realizzazione e l'ammodernamento di infrastrutture ferroviarie; 7123 relativo a contributi alle Ferrovie dello Stato S.p.A. per la realizzazione di opere specifiche; 7124 relativo a contributi quindicennali alle Ferrovie dello Stato S.p.A. per il sistema di AV/AC (Alta velocità/Alta capacità) in particolare per le linee Milano-Genova e Milano-Verona, incluso il nodo di Verona.

3.1.1. Programma 2 "Logistica ed intermodalità nel trasporto"

Dai dati forniti dall'Amministrazione emerge che, nell'attuazione di questo programma affidata al Dipartimento per i trasporti, si seguono due direttrici principali: incentivare gli interventi delle imprese di trasporto verso l'ottimizzazione della catena logistica (anche con l'uso di veicoli ecologicamente compatibili) e favorire l'impiego di modalità alternative a quella stradale, anche attraverso riduzioni tariffarie mirate.

A questi obiettivi rispondeva, del resto, il Fondo per il proseguimento degli interventi a favore dell'autotrasporto, istituito dal comma 918 della legge finanziaria 2007 che era stato

il quale è stato emanato il regolamento di attuazione dell'art. 65 del d.lgs. n. 171/2005, contenente il codice della nautica da diporto; il d.m. n. 244/2208 con il quale è stato emanato il regolamento contenente i criteri per l'individuazione degli *hub* portuali di interesse nazionale; il d.m. del 15 gennaio 2008 con il quale è stata ripartita la somma di 40 milioni per l'anno 2007 per l'istituzione di un collegamento marittimo veloce tra le città di Messina, Reggio Calabria e Villa San Giovanni nonché di un collegamento marittimo rapido tra l'aeroporto di Reggio Calabria e l'aeroporto di Messina.

dotato di 186 milioni, dei quali 70 destinati ad incentivare l'acquisto di veicoli pesanti "Euro 5" nel biennio 2007-2008.

La quota restante del Fondo, pari a 116 milioni, che sarebbe dovuta essere destinata essenzialmente ad investimenti in logistica, è stata, invece, utilizzata, per 100 milioni, a favore delle imprese del settore, colpite dalla grave crisi petrolifera della prima metà del 2008, e per circa 12 milioni, a incentivi per le aggregazioni di imprese e la formazione professionale.

In attuazione del programma in esame, sono effettuate le erogazioni dei contributi alle imprese di autotrasporto che si sono servite delle "Autostrade del Mare" nel 2007, utilizzando gli stanziamenti della Finanziaria 2008, pari a 77 milioni per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010.

In merito a queste, con lo stanziamento di 10 milioni previsto dalla legge 30 dicembre 2004 n. 311 (Finanziaria 2005), sono corrisposti finanziamenti alla società RAM S.p.A., struttura operativa del MIT che si occupa della realizzazione del sistema integrato di servizi di trasporto denominato "Programma Autostrade del Mare", previsto dal Piano generale dei Trasporti del 2001.

In proposito la Corte, nelle precedenti relazioni, si è più volte pronunciata, ritenendo che le c.d. Autostrade del mare costituiscano un'importante soluzione alternativa alle altre modalità di trasporto con effetti positivi sia sul congestionamento di traffico, soprattutto su gomma, sia sulla tutela ambientale con la forte riduzione dell'inquinamento atmosferico. Si potrebbe solo osservare che i finanziamenti disposti dalle leggi n. 488/1999, n. 388/2000 e 166/2002 hanno avuto un'utilizzazione ancora troppo limitata, pur trattandosi di una misura così importante.

Tra le altre attività svolte nel corso dell'anno 2008 figurano le iniziative per l'applicazione della nuova normativa⁴¹ di trasporto dei viaggiatori (riforma del trasporto di viaggiatori effettuato con autobus per i servizi di linea di competenza statale), rivolte in particolare alle associazioni di categoria e alle imprese del settore.

La struttura del MIT responsabile, ha predisposto anche l'attività di controllo relativa ai servizi di linea di competenza statale, ai sensi del d.lgs. n. 285/2005.

In merito all'autotrasporto di cose il MIT, anche in risposta ad alcuni elementi di giudizio formulati dalla Corte, ha rilevato che le nuove risorse destinate ad interventi di sostegno al credito ed agli investimenti, per un totale di 200 milioni, stanziati dal DL 23 ottobre 2008 n. 162, convertito dalla legge 22 dicembre 2008 n. 201, hanno consentito la prosecuzione della ristrutturazione del trasporto merci avviata dalla Finanziaria 2008.

Il MIT si è avvalso della possibilità offerta dal regolamento comunitario sugli aiuti di Stato d'importanza minore (*de minimis*) n. 1998/2006, che ha esteso il campo di applicazione anche al settore dei trasporti ed ha stabilito, per tale settore, in 100.000 euro per impresa nell'arco di un triennio, la soglia minima al di sotto della quale gli aiuti di Stato sono consentiti senza necessità di notifica alle autorità comunitarie. Pertanto, il Ministero ha adottato vari provvedimenti di agevolazioni fiscali e contributive per il lavoro straordinario, nel limite di 30 milioni e di sgravi sulla tassa di possesso dei veicoli pesanti, nel limite di 40 milioni, lasciando la possibilità di destinare 30 milioni ad altre misure sempre per il settore dell'autotrasporto, secondo quanto richiesto dalle associazioni rappresentanti le imprese interessate.

⁴¹ V. d.lgs. 21 novembre 2005, n. 285, "Riordino dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale" e d.m. 1/12/2006, n. 316 "Regolamento recante riordino dei servizi automobilistici di competenza statale".

In merito agli incentivi sono stati destinati, per aggregazioni imprenditoriali e formazione, 7,2 milioni ai quali si aggiungono 5 milioni per la formazione professionale degli operatori dell'autotrasporto.

Oltre all'attività di collaborazione a livello internazionale, sia bilaterale che multilaterale – in particolare nell'ambito dell'UE – l'Amministrazione ha rivolto la sua attenzione ai controlli sull'esercizio dell'attività di autotrasporto. Nell'opera di liberalizzazione dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore avviata dal 1° marzo 2006 a seguito dell'approvazione del d.lgs. n. 286/2005 sono emerse notevoli criticità, connesse soprattutto alla fragilità dell'offerta di trasporto, per la scarsa capacità dei trasportatori di operare su un mercato totalmente aperto e concorrenziale e, quindi, di farsi rispettare dai committenti delle operazioni di trasporto e dagli altri soggetti della “filiera” logistica. La liberalizzazione – come già rilevato nello scorso anno – rischia di tradursi in eccessiva deregolazione del mercato del settore, con effetti speculativi a vantaggio dei soggetti più forti del comparto.

In merito all'attuazione dell'obiettivo strategico “Riequilibrio modale nell'ambito della politica dei trasporti”, l'Amministrazione ha provveduto alla concreta erogazione alle imprese di autotrasporto del c.d. “ecobonus”⁴² utilizzando gli stanziamenti previsti nella manovra finanziaria 2008-2010, nonché le risorse aggiuntive previste dal DL n. 159/2007.

Sempre nell'ottica del potenziamento dell'intermodalità, tenendo conto dell'innovazione nel sistema dell'autotrasporto di merci, con particolare riferimento alle “autostrade del mare”, sono stati previsti incentivi⁴³ rivolti alle imprese di autotrasporto che utilizzano le vie del mare in luogo della modalità stradale e la cui erogazione è subordinata alla dimostrazione di aver effettuato un numero minimo di viaggi su rotte italiane o comunitarie nell'anno precedente.

Il programma 2 presenta un anomalo tasso dei pagamenti rispetto alle autorizzazioni pari solo al 21,2 per cento a fronte del 98 per cento di autorizzazioni sulla massa spendibile. Questo programma rispetto al precedente registra una percentuale molto bassa di stanziamenti per il funzionamento (6 per cento) rispetto agli interventi (49 per cento) ed agli investimenti (45 per cento).

Esaminando più da vicino i singoli capitoli si rileva che il capitolo 1330 “Somme assegnate al Comitato centrale per l'Albo degli autotrasportatori e alla Consulta generale per gli autotrasporti” ha assorbito pressoché tutti gli stanziamenti del macroaggregato “interventi”, 112,3 milioni rispetto al totale del macroaggregato di 112,4.

Per quanto riguarda il macroaggregato “investimenti”, gli stanziamenti sono pari a 103,2 milioni e interessano solo tre capitoli di cui solo per il 7300 “Fondo per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità e del trasporto combinato” sono stati effettuati pagamenti (21 milioni), peraltro irrisori rispetto alle autorizzazioni di cassa (473,4 milioni), che coincidono sostanzialmente con la massa spendibile.

⁴² Tale incentivo è commisurato alla differenza dei costi esterni prodotti dal trasporto delle merci sul corrispondente itinerario stradale; l'individuazione delle rotte da incentivare si è basata sui seguenti criteri:

- idoneità a favorire il trasferimento di consistenti quote di traffico dalla modalità stradale a quella marittima;
- idoneità a ridurre la congestione sulla rete viaria nazionale;
- prevedibile miglioramento degli *standard* ambientali, ottenibile a seguito della percorrenza della tratta marittima, in luogo del corrispondente percorso stradale.

L'erogazione del contributo è subordinata alla stipula e all'attivazione delle convenzioni con i soggetti incaricati dell'istruttoria delle istanze e dell'erogazione di contributi alle imprese interessate, nonché all'attivazione del procedimento di ammissione ai contributi stessi, a conclusione della fase istruttoria.

⁴³ L'istruttoria delle richieste pervenute per i viaggi effettuati nell'anno 2007 è stata affidata alla R.A.M. (Rete Autostrade Mediterranee), in quanto società *in house* ed in base ad apposita convenzione.

3.1.2. Programma 5 “Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario”

Questo programma è connesso con tre obiettivi strategici “miglioramento dei livelli di sicurezza nelle modalità di trasporto ferroviario”, “miglioramento dei servizi per la mobilità dei cittadini e dei pendolari” e “sostegno al trasporto combinato e al trasporto merci pericolose per ferrovia”. Il primo in base alla direttiva doveva realizzarsi con l’obiettivo operativo “innalzare i livelli di sicurezza del trasporto ferroviario”.

La struttura competente del MIT ha provveduto agli atti necessari per l’attuazione della direttiva comunitaria 2004/49/CE definendo in particolare l’assetto organizzativo dell’Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria (ANSF), e dell’Organismo investigativo. Si tratta di un primo passo per allineare l’Italia ai principi imposti dalla Commissione Europea, che comportano, anche, una sostanziale modifica dell’attuale assetto organizzativo.

All’Agenzia, di cui si è detto nella relazione dello scorso anno, sono assegnati i compiti⁴⁴ di autorità preposta alla sicurezza per il sistema ferroviario italiano; su di essa il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha funzioni di indirizzo e vigilanza.

L’Atto di indirizzo del Ministro del 30 giugno 2008 ha indicato le attività essenziali dell’Agenzia nella fase di avvio: organizzare le strutture garantendo la necessaria terzietà; assicurare i rapporti con l’Agenzia ferroviaria europea in materia di sicurezza della circolazione dei treni e dell’esercizio ferroviario; monitorare le attività in corso favorendo l’impiego di nuove tecnologie per il controllo della marcia dei treni; riordinare il quadro normativo concernente la sicurezza ferroviaria.

L’Agenzia, quindi, ha svolto il compito di garantire la sicurezza del sistema ferroviario nazionale, esercitando i poteri di regolamentazione tecnica di settore, dettando i principi ed i criteri necessari per la sicurezza della circolazione ferroviaria, avviando la definizione del quadro normativo in materia di sicurezza, con l’emanazione delle norme tecniche e degli *standard* di sicurezza sulla cui applicazione essa deve vigilare (art. 6, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 162/2007).

E’ entrato in funzione anche l’Organismo investigativo - istituito con il citato d.lgs. n. 162/2007 - che nel corso del 2008, oltre allo svolgimento della sua attività istituzionale ha preso una serie di iniziative nella materia in oggetto⁴⁵.

Con riferimento al secondo obiettivo strategico prima indicato, va detto che la sua attuazione avviene attraverso l’obiettivo operativo “sostegno e rilancio del trasporto ferroviario di passeggeri a media e lunga percorrenza”; nel periodo di riferimento è stato definito il nuovo assetto del “servizio universale”, che consiste nell’insieme minimo dei servizi ferroviari passeggeri, di qualità predefinita e con prezzi controllati dall’autorità pubblica, che si ritiene debbano essere garantiti alla collettività, per consentire una maggiore effettività del diritto alla mobilità.

⁴⁴ Definizione dell’assetto organizzativo dell’Agenzia; adozione dello statuto e disciplina delle competenze degli organi di direzione dell’Agenzia; adozione del regolamento di amministrazione e contabilità ispirato ai principi della contabilità pubblica; ricognizione delle attribuzioni che restano nella competenza del Ministero dei trasporti e conseguente riassetto delle strutture del Ministero stesso; disciplina del reclutamento da parte dell’Agenzia delle risorse umane.

⁴⁵ Esso ha, in particolare, stabilito i criteri per l’avvio di un’indagine in caso di incidenti ed inconvenienti ferroviari; aperto appositi tavoli di confronto con gli operatori anche al fine di regolare i necessari flussi informativi; emanato una disposizione, diretta a RFI, a tutte le imprese ferroviarie ed all’ANSF, inerente alle tipologie di comunicazione relative agli incidenti/inconvenienti da trasmettere all’Organismo investigativo; attivato il collegamento alla banca dati sicurezza del Gestore dell’infrastruttura ferroviaria RFI, utilizzato in maniera continuativa per verificare le attività poste in essere in relazione a incidenti o inconvenienti ferroviari e per acquisire i dati e gli elementi necessari per le indagini e gli approfondimenti di competenza.

In attuazione del quadro normativo che disciplina questa materia il MIT ha presentato una proposta di regolazione al CIPE che ne ha preso atto con la sua delibera del 27 marzo 2008. Questo nuovo assetto prevede le modalità di organizzazione del sistema ferroviario⁴⁶.

In merito a tale settore, la legge n. 2/2009 all'articolo 25, comma 2, ha autorizzato, al fine della stipula dei nuovi contratti di servizio pubblico dello Stato e delle Regioni a statuto ordinario con Trenitalia S.p.A., la spesa di 480 milioni per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, disponendo che la relativa destinazione per i diversi contratti sia individuata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; d'altra parte, dalle risposte fornite dall'Amministrazione è emerso che malgrado ciò, il fabbisogno 2009 indicato dal Gruppo FS ha evidenziato l'insufficienza degli stanziamenti per coprirlo, con il rischio di non consentire la prestazione di tutti i servizi.

Quanto al terzo obiettivo strategico, la sua realizzazione si è concretata attraverso l'obiettivo operativo "attuazione dei sistemi di incentivazione al trasporto combinato e di merci pericolose per ferrovia previsti da norme di legge", che si è tradotto nell'istruttoria ed erogazione di incentivi alle imprese, che adempiono i loro obblighi, a certe condizioni.

L'Amministrazione ha istruito tutte le domande stipulando 150 atti. Altra attività svolta dal Dipartimento competente è quella di partecipazione alla formazione della decisione di norme comunitarie (direttive e regolamenti) con particolare riferimento al delicato settore del trasporto di merci pericolose per ferrovie, che ha portato all'emanazione della direttiva 2008/68/CE.

In merito al programma in esame va ricordato che la legge n. 126/2008, ha ridotto lo stanziamento sul capitolo 7140 destinato 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".

Ad avviso dell'Amministrazione il taglio annuo di 56 milioni, pari allo stanziamento previsto, implicherà una rivisitazione dell'attività già svolta con un conseguente ridimensionamento degli interventi ipotizzati ed il raggiungimento di un obiettivo di minore efficacia ed efficienza delle comunicazioni rispetto a quelle inizialmente prospettate.

I capitoli dedicati all'attuazione delle politiche di sviluppo del trasporto ferroviario presentano cospicui tagli rispetto agli stanziamenti previsti dalle specifiche disposizioni di legge.

Infatti, per il 2009, gli stanziamenti di cui all'art. 2, comma 243, della legge finanziaria 2008 (pari a 15 milioni per il 2009) sul capitolo 7301/4 sono ridotti a 6,3 milioni. Gli importi originari, pur sottodimensionati, erano finalizzati alla prosecuzione delle misure di cui all'art. 38 comma 6 (contributi all'acquisizione di beni di investimento) e 7 (contributi per progetti di sviluppo del trasporto combinato) della legge n. 166/2002, nonché al finanziamento del progetto italo-francese "Autostrada Ferroviaria Alpina" (AFA) sulla direttrice Orbassano-Aiton.

⁴⁶ Il MIT ha indicato le seguenti modalità: a) articolazione del sistema ferroviario di media e lunga percorrenza, a regime, con concorrenza nel mercato con tariffe libere per i servizi remunerativi (principalmente ES e AV/AC) e con un contratto di servizio e tariffe regolate per gli altri servizi; b) perimetro del contratto di servizio riconducibile ai servizi IC e assimilabili, ICN e Espressi notte, con necessità di valutare - essenzialmente in funzione delle risorse disponibili - anche l'inclusione della "rete forte" (in particolare, Milano-Napoli, Bologna - Venezia e Torino-Venezia); c) co-finanziamento degli obblighi di servizio mediante il pagamento di un contributo (*royalty*) a carico dei soggetti presenti nel settore "in autonomia commerciale"; d) necessità di assumere una determinazione in ordine alla esclusività dei servizi contrattualizzati; e) istituzione di un regime di autorizzazione alle variazioni tariffarie, inclusivo di tutte le voci di ricavo complementari o accessorie ai servizi e correlato al conseguimento di obiettivi di qualità.

Ad avviso dell'Amministrazione l'importo attualmente previsto è appena sufficiente per quest'ultimo intervento e andrà a coprire anche gli oneri relativi alla prosecuzione del servizio per il 2008, in ragione dell'intercorso definanziamento dell'art. 2, comma 243, della legge finanziaria 2008. Non si potrà pertanto dare corso all'attuazione delle ulteriori misure originariamente previste.

Le risorse assegnate per il 2009 al capitolo 7310, pari a 7,7 milioni, sono state integralmente azzerate. Si trattava di finanziamenti destinati a Trenitalia S.p.A. per interventi di rimotorizzazione delle automotrici con motori *diesel* utilizzate per il trasporto regionale su linee non elettrificate, aventi l'obiettivo di ridurre le emissioni inquinanti e di conseguire un significativo risparmio energetico.

Il capitolo 7142, per il quale erano stati previsti 3 milioni per il 2009, risulta azzerato. Tali finanziamenti erano indirizzati alla realizzazione di un parco ferroviario per il trasporto di disabili assistiti dalle associazioni di volontariato, ovvero finalizzati in particolare alla realizzazione di interventi di attrezzaggio e/o ristrutturazione (c.d. *revamping*) di materiale rotabile.

Al riguardo, si evidenzia che l'Amministrazione ha già sostanzialmente completato l'istruttoria per l'assegnazione delle risorse, tenendo conto che i dati necessari per l'individuazione degli interventi da finanziare per l'ammodernamento tecnologico dei sistemi di sicurezza delle ferrovie assicurate da aziende in regime di gestione commissariale governativa, ovvero da società di proprietà del MIT, sono stati acquisiti per dare esecuzione al comma 1038, della legge finanziaria 2007.

E' già stato emanato e registrato dagli organi di controllo il piano di riparto delle risorse pari a 35 milioni. Pertanto, il taglio di 10 milioni per l'anno 2008 non ha fatto altro che accrescere le difficoltà derivanti dal rapporto esistente tra gli interventi da eseguire per il potenziamento della messa in sicurezza e le risorse finanziarie disponibili.

Anche le risorse finanziarie destinate al "Fondo per l'ammodernamento dei collegamenti ferroviari tra Pescara e Roma con vincolo di destinazione per la tratta Avezzano-Roma" (capitolo 7307) - che l'art. 2, comma 251, della legge finanziaria 2008 aveva previsto in 56 milioni per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010 - sono state completamente azzerate.

Nel programma 5, così come nel precedente programma 4, prevalgono gli interventi che assorbono il 66,7 per cento del totale degli stanziamenti del programma.

Per l'intero programma i pagamenti sono l'81,9 per cento delle autorizzazioni e queste ultime il 90,4 per cento della massa spendibile.

Esaminando più da vicino i capitoli del macroaggregato "interventi" si rileva che il capitolo 1351 "Fondo per il finanziamento dei servizi pubblici di viaggiatori e merci sulla media e lunga percorrenza" assorbe il totale degli stanziamenti definitivi di competenza con l'82,7 per cento dei pagamenti sulle autorizzazioni; queste ultime sono il 100 per cento della massa spendibile.

Con riferimento agli investimenti, si evidenzia che solo per due capitoli figurano stanziamenti: il capitolo 7142 "Fondo per la mobilità dei disabili" che presenta stanziamenti ed autorizzazioni di cassa per 5 milioni senza nessun pagamento; il capitolo 7301 relativo al Fondo per il trasporto merci per ferrovia, con particolare riferimento al trasporto combinato e di merci pericolose che presenta uno stanziamento dell'86,6 per cento rispetto al totale dell'aggregato e pagamenti pari al 100 per cento delle autorizzazioni di cassa (32,5 milioni).

3.1.3. Programma 6 “Sviluppo della mobilità locale”

L’attuazione del programma è affidata al raggiungimento di quattro obiettivi strategici⁴⁷ realizzati con sei obiettivi operativi.

Il programma in esame, ha assunto negli ultimi anni una posizione rilevante nella politica dei trasporti, come si evince dagli stanziamenti pari a 1,8 miliardi che costituiscono la percentuale più alta dei programmi della missione gestita dal MIT.

L’applicazione della normativa comunitaria e l’attuazione della riforma costituzionale del 2001 hanno determinato importanti mutamenti nell’assetto di questo settore, comportando anche alcune criticità che si erano già evidenziate con l’emanazione del d.lgs. n. 422/1997 (nell’ambito delle riforme Bassanini), il quale aveva introdotto una nuova regolazione ispirata alla liberalizzazione del settore con un decentramento delle competenze agli enti territoriali.

Va ricordato che la legge finanziaria 2008, tenendo conto delle criticità prima evocate, ha sostanzialmente modificato il d.lgs. n. 422/1997, sostituendo i trasferimenti finanziari dallo Stato alle Regioni con la compartecipazione fiscale delle stesse e prevedendo un adeguamento delle risorse così determinate mediante un’ulteriore compartecipazione fiscale delle Regioni a statuto ordinario all’accisa sul gasolio impiegato come carburante per autotrazione (art. 1, commi 295/298).

Va ancora rilevato che negli anni passati non è stata prestata particolare attenzione allo sviluppo di tale importante modalità di trasporto, fatta eccezione per la c.d. legge obiettivo e per il contratto di programma Stato-RFI.

L’attività del MIT ha ricevuto un nuovo impulso dall’istituzione dell’Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale, incardinato presso il MIT, il quale consente di verificare l’andamento trasportistico e finanziario del settore.

Con riferimento al Trasporto Pubblico Locale (TPL), dai dati forniti dall’Amministrazione, è emersa una criticità riguardante il capitolo 7256 “Fondi per favorire i processi di mobilità alternativa nei centri storici di città di particolare rilievo urbanistico e culturale già riconosciuti dall’UNESCO come patrimonio dell’umanità”, le cui risorse sono state completamente azzerate. Il taglio previsto di 4 milioni per il triennio 2008-2010 rischia di compromettere la realizzazione di tali processi di mobilità alternativa.

Il programma 6 presenta stanziamenti per circa 1.839 milioni e residui per 1.732,9 milioni. I pagamenti costituiscono il 90,8 per cento delle autorizzazioni e queste ultime il 56,5 per cento rispetto alla massa spendibile.

Esaminando più da vicino i capitoli, si rilevano stanziamenti, autorizzazioni di cassa e pagamenti per 30 milioni sul capitolo 7138 relativo all’aumento del capitale sociale delle Ferrovie della Calabria S.r.l., delle Ferrovie Appulo Lucane S.r.l., delle Ferrovie del sud-est S.r.l.

Nel capitolo 7250, contributi per l’acquisto e la sostituzione di autobus, nonché per l’acquisto di altri mezzi di trasporto pubblico di persone, si registrano pagamenti per 238,7 milioni (99,9 per cento delle autorizzazioni di cassa).

⁴⁷ “Miglioramento dei servizi per la mobilità dei cittadini e dei pendolari”; “miglioramento dei livelli di sicurezza nelle modalità di trasporto stradale”; “miglioramento dei livelli di sicurezza nelle modalità di trasporto ferroviario”; “riequilibrio modale nell’ambito della politica dei trasporti”.

Nel capitolo 7254, fondo per la promozione e il sostegno allo sviluppo del trasporto pubblico locale, si evidenziano autorizzazioni di cassa per 113 milioni cui non corrisponde nessun pagamento.

Con riferimento al capitolo 7141, relativo a contributi per capitale e interessi derivanti dall'ammortamento dei mutui garantiti dallo Stato, che le Ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa possono contrarre per la realizzazione degli investimenti, i pagamenti (444,7 milioni) sono superiori alle autorizzazioni di cassa (372,2 milioni).

Analogo rilievo può essere fatto per il capitolo 7404 relativo a contributi per capitale ed interessi derivanti dall'ammortamento dei mutui; si evidenzia che a fronte di autorizzazioni di cassa pari a 169,5 milioni sono stati effettuati pagamenti per circa 217,1 milioni.

Il capitolo 7403, relativo al concorso dello Stato alla realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata nelle aree urbane, presenta pagamenti (169,1 milioni) che costituiscono il 77,4 per cento delle autorizzazioni di cassa (218,3 milioni).

3.2. Missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica"

La missione in oggetto trova riscontro in alcune priorità politiche ed obiettivi strategici riportati nella direttiva ministeriale, che possono a loro volta ricollegarsi ai nove programmi, nei quali la missione stessa si articola.

Pur fornendo qualche elemento su tutti i programmi⁴⁸, l'attenzione particolare sarà prestata a 4 di essi: 3, 4, 5 e 7. Rispetto alla relazione dello scorso anno è stato stralciato il programma 2 perché, come si vedrà nell'analisi finanziaria, ad esso non è stato riservato nessuno stanziamento. Inoltre, come già rilevato trattando dell'intermodalità nei trasporti, il programma 2 si può considerare riassorbito nel programma 2 della missione 13.

Ribadendo quanto già rilevato in precedenza, questo dell'intermodalità è un esempio della difficoltà indotta dalla separazione dei due Ministeri, perché l'intermodalità trova la sua naturale collocazione nei sistemi dei trasporti, anche se in essa confluisce l'esigenza di interventi infrastrutturali che, peraltro, non sono stati realizzati.

Si è ritenuto, invece, di evidenziare il programma 5 data la crescente rilevanza, sia a livello nazionale che internazionale, delle risorse idriche.

Complessivamente la scelta dei 4 programmi è stata determinata dal fatto che essi rientrano nelle priorità politiche stabilite dal Governo ed inoltre per la preponderanza degli stanziamenti previsti in alcuni di essi.

⁴⁸ I programmi riguardano: l'edilizia statale (programma 1); gli interventi infrastrutturali per il completamento della rete di collegamento tra reti viarie, città metropolitane e nodi di scambio portuali ed aeroportuali (2 Intermodalità infrastrutturale); opere strategiche (3); sistemi ferroviari locali (4); sistemi idrici, idraulici ed elettrici (5); sistemi portuali ed aeroportuali (6); sistemi stradali ed autostradali (7); opere pubbliche e infrastrutture (8); sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture (9).

**INFRASTRUTTURE PUBBLICHE E LOGISTICA (missione 14)
ESERCIZIO FINANZIARIO 2008**

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziam.definitivi	Massa spendibile	% stanz./tot. prog.	% stanz./tot. Miss.	Impegni effettivi totali (**)	Autorizz. definitive di cassa	Pagato	Residui finali	pag/autor	autor/mass
1 - Edilizia statale	1 funzionamento	3.156	73.371	78.701	18,6	2,2	73.367	75.759	91.021	1.732	120,1	96,3
	2 interventi	4.970	5.000	9.970	1,3	0,1	4.551	5.000	473	9.048	9,5	50,2
	3 investimenti	649.166	315.770	967.236	79,9	9,3	310.517	404.347	288.662	515.694	71,4	41,8
	5 oneri comuni di parte corrente	1.930	909	2.839	0,2	0,0	662	909	680	1.471	74,8	32,0
	10 oneri comuni di parte capitale	1.134	141	1.275	0,0	0,0	141	1.274	748	349	58,7	100,0
	totale	660.355	395.191	1.060.020	100,0	11,6	389.238	487.289	381.584	528.294	78,3	46,0
2 - Intermodalità infrastrutturale	3 investimenti	9.000	0	9.000				0		3.000		0,0
	totale	9.000	0	9.000						3.000		0,0
3 - Opere strategiche	1 funzionamento	2.010	8.318	10.328	0,7	0,2	5.817	8.318	5.231	2.596	62,9	80,5
	10 oneri comuni di parte capitale	1.070.641	1.195.008	2.255.235	99,3	35,1	1.217.378	1.184.800	691.027	1.499.967	58,3	52,5
	totale	1.072.651	1.203.325	2.265.563	100,0	35,4	1.223.194	1.193.117	696.258	1.502.563	58,4	52,7
4 - Sistemi ferroviari locali	3 investimenti	19.719	72.796	92.515	100,0	2,1	57.431	79.761	20.524	71.862	25,7	86,2
	totale	19.719	72.796	92.515	100,0	2,1	57.431	79.761	20.524	71.862	25,7	86,2
5 - Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	1 funzionamento	3.663.951	12.931	16.621	1,1	0,4	10.201	13.506	9.252	1.950	68,5	81,3
	2 interventi	5.014	4.000	9.014	2,0	0,1	3.357	4.000	3.357	5.014	83,9	44,4
	3 investimenti	75.551	184.201	259.752	91,5	5,4	205.570	226.888	182.780	70.435	80,6	87,3
	10 oneri comuni di parte capitale	0	174	174	0,1	0,0	174	174	0	174	0,0	100,0
	totale	3.744.516	201.306	285.562	100,0	5,9	219.300	244.568	195.389	77.573	79,9	85,6
6 - Sistemi portuali ed aeroportuali	2 interventi	2.687	1.827	4.514	0,4	0,1	1.521	1.827	1.140	2.495	62,4	40,5
	3 investimenti	781.336	373.976	1.155.312	99,6	11,0	405.856	401.049	233.643	675.299	58,3	34,7
	totale	784.023	375.803	1.159.826	100,0	11,0	407.377	402.876	234.782	677.794	58,3	34,7
7 - Sistemi stradali e autostradali	1 funzionamento	52	3.302	3.405	1,0	0,1	2.122	3.353	2.023	101	60,3	98,5
	3 investimenti	876.605	338.382	1.304.987	98,6	9,9	417.984	406.530	268.599	853.852	66,1	31,2
	10 oneri comuni di parte capitale		1.551	1.551		0,0	1.551	1.551	1.498	52	96,6	100,0
	totale	876.656	343.234	1.309.942	100,0	10,1	421.656	411.434	272.120	854.005	66,1	31,4
8 - Opere pubbliche e infrastrutture MEF	3 investimenti	1.729.119	792.000	2.521.119	100,0	23,3	791.857	908.000	843.630	1.677.346	92,9	36,0
totale	1.729.119	792.000	2.521.119	100,0	23,3	791.857	908.000	843.630	1.677.346	92,9	36,0	
9 - Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture	1 funzionamento	358	11.441	11.901	59,6	0,3	9.190	11.543	10.264	874	88,9	97,0
	3 investimenti	2.098	7.757	9.855	40,4	0,2	7.763	9.018	9.964	1.759	110,5	91,5
	totale	2.456	19.197	21.756	100,0	0,6	16.953	20.562	20.228	2.633	98,4	94,5
Spese missione		8.898.495	3.402.853	8.725.303		100,0	2.742.912	3.747.608	2.664.516	5.395.070	71,1	43,0

(*) 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.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dalla tabella emerge che gli stanziamenti definitivi riferiti all'intera missione sono pari a 3.402,8 milioni e la massa spendibile è pari a 8.725,3 milioni. Le autorizzazioni di cassa sono pari a 3.747,6 milioni, i pagamenti totali 2.664,5 milioni e i residui finali 5.395,1 milioni.

In termini percentuali risulta che i pagamenti rappresentano il 71,1 per cento delle autorizzazioni di cassa, che costituiscono il 43 per cento della massa spendibile.

Esaminando più da vicino i singoli programmi, in termini percentuali per il programma 1 “Edilizia statale” è stato pagato il 78,3 per cento delle autorizzazioni di cassa mentre il rapporto tra queste ultime e la massa spendibile ammonta al 46 per cento; per questo programma, peraltro, nel macroaggregato funzionamento si evidenzia un fenomeno di eccedenza dei pagamenti rispetto alle autorizzazioni (126,5 per cento), riguardante i capitoli: 1178 relativo a stipendi ed altri assegni fissi al personale al netto dell’IRAP e degli oneri sociali a carico dell’Amministrazione, 1186 relativo ad oneri sociali sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti compresi quelli degli organi decentrati, 1601 e 1187 per somme dovute a titolo di IRAP sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti compresi quelli degli organi decentrati.

In merito al programma 6 “Sistemi portuali ed aeroportuali”, nel rapporto pagamenti/autorizzazioni si rileva il tasso del 58,3 per cento, circa, la stessa percentuale che si constata per il programma 3 “Opere strategiche”. Si conferma anche che su un totale dei pagamenti pari a 234,7 milioni, circa 188 milioni riguardano contributi agli investimenti, ed in questo ambito l’85 per cento è stato destinato ad opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti.

Il programma 8 “Opere pubbliche e infrastrutture”, che assorbe il 23,3 per cento degli stanziamenti dell’intera missione, è finanziato con due capitoli del MEF (7464 e 7528) destinati agli investimenti riguardanti interamente contributi agli investimenti, per l’edilizia sanitaria pubblica e l’ammortamento dei mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti agli enti locali per costruzione e manutenzione di edifici giudiziari.

Si registra un’alta percentuale di pagamenti sulle autorizzazioni (92,9 per cento) alla quale fa riscontro una bassa percentuale (36 per cento) di autorizzazioni rispetto alla massa spendibile.

Se si analizzano da vicino i due capitoli si rileva che il capitolo relativo all’edilizia sanitaria 7464 assorbe il 99,1 per cento dei pagamenti effettuati.

Il programma 9 “Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture”, che assorbe solo lo 0,6 per cento degli stanziamenti dell’intera missione, evidenzia una percentuale elevata di pagamenti sulle autorizzazioni (98,4 per cento) e delle autorizzazioni sulla massa spendibile (94,5 per cento); prevalgono le spese di funzionamento (59,6 per cento) e gli investimenti sono costituiti prevalentemente (99,4 per cento) da contributi agli investimenti relativi al fondo per il finanziamento degli interventi a favore della mobilità ciclistica.

3.2.1. Programma 3 “Opere strategiche”⁴⁹

Nella relazione dello scorso anno è stato già descritto il contenuto di questo programma che trae la sua “linfa” essenzialmente dalla c.d. legge obiettivo n. 443/2001 a seguito della quale è stato varato un programma di infrastrutture strategiche (PIS) approvato nella delibera CIPE del 21.12.2001.

Il programma nel corso degli anni ha subito modifiche ed integrazioni. Tra queste vanno ricordate le delibere CIPE n. 130 del 2006, che aveva rideterminato in aumento i finanziamenti da 125,9 miliardi del 2001 a 173,4 miliardi e n. 69 del 2008 che ha espresso parere positivo

⁴⁹ Su alcune opere la Corte è intervenuta con sue delibere. Tra queste si richiamano: la delibera n. 23/2008/G sulla “Realizzazione di grandi infrastrutture strategiche di livello transnazionale Corridoio V- Lione/Kiev”; la delibera n. 7/2009/G sullo “Stato di attuazione sull’Asse viario Marche - Umbria. Quadrilatero di penetrazione interna”

sull'Allegato Infrastrutture al Dpef 2009/2013 e ha chiesto un aggiornamento sui costi e le coperture delle opere inserite nel programma e sullo sviluppo delle iniziative comunitarie con particolare riferimento alle RTE (TEN-T) e ha invitato, inoltre, il MIT a trasmettere alla Presidenza del Consiglio (Dipartimento per la programmazione e la politica economica) e al MEF un prospetto con i dettagli sugli interventi da attivare il prossimo triennio e la quota da imputare alle risorse destinate all'attuazione del programma.

A seguito del nuovo quadro trasmesso dal MIT è stato ulteriormente aggiornato il programma in merito al quale nel marzo del 2009 il CIPE ha elaborato la "Relazione sullo stato di attuazione del programma di infrastrutture strategiche".

Prima di analizzare più in dettaglio il programma, vanno richiamati alcuni elementi interessanti contenuti nella suddetta relazione. Essa esamina anche le carenze e le criticità emerse nel corso della sua attuazione, rilevando, però, gli elementi positivi costituiti, tra gli altri, dalla possibilità di anticipare alla fase della progettazione preliminare sia la VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) sia la concessione di finanziamenti "nell'ottica di eliminare *ab initio* eventuali ostacoli alla realizzabilità dell'opera", nonché dalla capacità di attrazione di maggiori capitali privati e dallo snellimento procedurale rappresentato dall'inserimento degli interventi previsti dal programma in un'Intesa generale quadro, con validità pluriennale, tra Governo e singole Regioni.

Tra le criticità il documento evidenzia l'intervento tardivo dell'Unità tecnica finanza di progetto (UTFP) e l'esperienza dei Commissari straordinari che, nonostante l'importanza dell'introduzione di questa figura, non ha "prodotto risultati particolarmente significativi". In proposito, va ricordato che con DPCM del 21 maggio 2009 sono stati revocati gli incarichi di Commissari straordinari già assegnati ai Provveditori nel 2007.

Il programma viene visto nelle sue evoluzioni ed integrazioni passando dal costo iniziale di 125,9 miliardi (con la disponibilità iniziale di 11,9 miliardi) ai 173,4 miliardi attuali. Oltre all'elencazione delle nuove opere approvate dal CIPE nel periodo 2006-2008 è indicata sia la distribuzione settoriale delle stesse sia l'articolazione delle risorse per fonti di finanziamento e le assegnazioni del CIPE per macro area (Centro-Nord-Sud). Viene fatto riferimento alle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate, allo stato di attuazione e al "Crono Programma di Spesa".

Nel 2008 accanto ai tagli effettuati soprattutto con la legge n. 133/2008, va registrato, per il settore in esame, da un lato la riprogrammazione delle risorse per il settore FAS assegnate per il periodo 2000/2006 (non ancora impegnate dalle amministrazioni centrali entro il maggio 2008), dall'altro l'istituzione di un nuovo Fondo "per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, ivi comprese le reti di telecomunicazione e quelle energetiche".

Con il c.d. "pacchetto anticrisi" ad opera della legge n. 2/2009, in relazione al piano approvato nel novembre 2008 dalla Commissione europea di rilancio coordinato dell'economia europea, è stato attribuito al CIPE il compito di destinare la quota delle risorse nazionali disponibili del FAS anche a favore del Fondo infrastrutture istituito dalla citata legge n. 133/2008. Va ricordato in proposito che è stato richiesto nell'assegnazione delle risorse FAS, che sia rispettata la destinazione territoriale che prevede che l'85 per cento di esse sia assegnata al Mezzogiorno.

Il CIPE con la sua delibera n. 112/2008 ha allocato 7,3 miliardi al Fondo per le infrastrutture per il finanziamento di interventi rientranti nella competenza del MIT⁵⁰.

⁵⁰ Va, peraltro, precisato che la delibera n.1/2009 del CIPE ha incrementato il Fondo con 5 miliardi, portando la sua dotazione a 12,3 miliardi. Si rileva, d'altra parte, che, in attuazione di quanto disposto dall'art. 6-*quinquies* della legge n. 133/2008, a decorrere dall'esercizio 2009 è istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico il capitolo 8355 (Fondo

In merito alle opere strategiche, ed in particolare a quelle comprese nella legge obiettivo, di fronte alla persistente lentezza nel concreto avvio degli interventi infrastrutturali, è legittimo chiedersi, anche alla luce del giudizio espresso nella citata relazione del CIPE del marzo 2009, quali siano i motivi della deludente esperienza dei commissari straordinari, di cui all'art. 163 del codice degli appalti pubblici, e delle società pubbliche di progetto di cui all'art. 172 dello stesso codice, visto che queste figure giuridiche erano state previste proprio per rendere più celeri e snelle le procedure. In questo contesto del resto si pone l'obiettivo strategico contenuto nella direttiva del Ministro per il 2008 "Impulso nella realizzazione delle opere strategiche di interesse nazionale di cui alla legge n. 443/2001", per la cui realizzazione si faceva riferimento all'attività commissariale "per dare impulso e supporto all'esecuzione delle opere strategiche al fine di individuare situazioni di criticità".

Questo interrogativo trova conferma nell'opinione espressa dall'Istituto di studi e analisi economica (ISAE) nel suo Rapporto sulle infrastrutture del giugno 2008, che ha rilevato che la "concreta operatività della legge obiettivo ha prodotto risultati inferiori a quelli attesi" sottolineando anche lo scostamento tra disciplina formale e attuazione. Lo stesso Istituto parla di un avvio dell'iter procedurale per la gran parte delle opere, ma definisce lo svolgimento delle stesse "lento e tortuoso" evidenziando che la gran parte dei progetti si colloca "in fase di progettazione". In proposito lo stesso CIPE nella più volte citata relazione del marzo 2009, con riferimento al "programma di accelerazione" per velocizzare la spesa e dare impulso "all'andamento del ciclo economico del Mezzogiorno" ha evidenziato il "sostanziale disallineamento tra le previsioni procedurali fornite all'epoca dai soggetti attuatori e le effettive tempistiche di realizzazione degli interventi finanziati".

Sempre a parere del Comitato questa circostanza "è ascrivibile principalmente a problematiche intrinseche alla natura e alla qualità dei progetti valutati che hanno smentito nella maggior parte dei casi il giudizio iniziale sul grado di maturazione progettuale risultante dalle informazioni ufficiali fornite dagli stessi soggetti attuatori" posto alla base della valutazione di eleggibilità degli interventi.

E' per tale motivo che le risorse assegnate dal CIPE con due precedenti delibere sono state riprogrammate dal Comitato a favore del 4° Megalotto dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria "in un quadro di flessibilità e di più efficiente gestione delle risorse stesse".

Va certamente tenuto conto del fatto che le opere contenute nel programma prevedono una realizzazione pluriennale e che in alcuni casi esse hanno incontrato difficoltà di vario genere non imputabili all'Amministrazione (si pensi agli ostacoli frapposti ad alcuni interventi ed in particolare ai lavori nella tratta Torino-Lione).

Resta però ancora valida la valutazione già espressa nella relazione dello scorso anno sull'esiguità delle opere ultimate a tutto il 2008: 8 su 164, pari al 4,8 per cento che, in valore, risulta inferiore, pari a solo l'1,6 per cento.

Come risulta dalla Tavola 1 in allegato, il costo aggiornato delle opere del PIS ammonta a 116,8 miliardi⁵¹ con 66,9 miliardi di risorse disponibili che coprono solo il 57,28 per cento della spesa, restando un fabbisogno di 49,9 miliardi pari al 42,72 per cento.

Se si osserva la ripartizione delle opere per settore di intervento il 31,8 per cento delle risorse è assegnato ai corridoi ferroviari, il 12,3 per cento alle metropolitane, il 42,7 ai corridoi

per il finanziamento in via prioritaria di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale). In proposito, si rinvia al capitolo sullo sviluppo ed il riequilibrio delle aree sottoutilizzate. V. anche "Relazione sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate", doc. Camera dei deputati n. XIII, n. 1-sexies, maggio 2009.

⁵¹ Questa cifra, come già rilevato, non include tutte le opere strategiche previste dalla delibera CIPE n. 121/2001, mentre nell'ultimo Dpef 2009-2013 sono indicate ulteriori opere che portano l'ammontare a 174,2 miliardi.

stradali, il 4 per cento al Ponte sullo Stretto e solo lo 0,2 per cento ai nodi intermodali - 0,69 per cento se si comprendono gli interporti - (che nella strategia dello stesso Governo dovrebbero rappresentare un elemento centrale), l'1,3 per cento agli interventi di edilizia (nei quali sono compresi quelli per la messa in sicurezza degli edifici scolastici⁵², per le Stazioni ferroviarie e gli edifici istituzionali), e l'1,2 per cento per gli schemi idrici.

Se ci si sposta sulla ripartizione per aree geografiche (Tavola 2 in allegato) si rileva che al Sud è destinato il 28,24 per cento rispetto al 16,16 per cento del Centro e al 52,01 del Nord. Questa suddivisione suscita qualche perplessità se si considerano le indicazioni programmatiche sul superamento del divario territoriale esistente. Se poi si scende nel dettaglio dell'articolazione per settore di intervento emerge che nel Sud, il 56,42 per cento va a vantaggio del traffico su gomma, mentre a quello su ferro è destinato solo l'8,48 per cento, anche questo in controtendenza rispetto alle indicazioni programmatiche, senza considerare che per il settore idrico, così deficitario nel Mezzogiorno, è previsto il 4,24 per cento rispetto al 14,20 per cento del Ponte sullo Stretto (che costituisce una delle priorità del programma di Governo, come attestato nel Dpof 2009-2013).

Quanto allo stato di avanzamento dei lavori oltre al dato prima citato, dei lavori ultimati, emerge dalla Tavola 3 in allegato che lo stato di avanzamento complessivo al 2008 è pari al 9,27 per cento, che, proiettato nel 2013, raggiunge il 100 per cento con un fabbisogno nel 2008 di circa 50 miliardi.

I lavori cantierati sono 49 per un valore di 35,47 miliardi e uno stato avanzamento lavori di 7,3 miliardi (20,68 per cento). La ripartizione territoriale (Tavola 4 in allegato) mostra che alle 26 opere del Sud sono destinati 13,9 miliardi, mentre alle 10 opere del Nord sono assegnati 13,1 miliardi.

Quanto alle fonti di finanziamento (Tavola 5 in allegato) oltre alla previsione del 38,57 per cento dei privati, il 21,07 per cento è assicurato dalla legge obiettivo e il 20,30 per cento dallo Stato, di cui 5,4 per cento fondi FAS.

In merito ai mutui attivabili su finanziamenti da legge obiettivo (Tavola 6 in allegato) si registra l'ammontare di 14,1 miliardi, che costituisce il 28,36 per cento delle opere finanziate.

In merito al programma 3 si evidenzia un rapporto pagamenti/autorizzazioni di cassa del 58,4 per cento e autorizzazioni/massa spendibile del 52,7 per cento; si verifica quindi una ridotta capacità di spesa. Va, peraltro, precisato che i pagamenti riguardano interamente trasferimenti in conto capitale. Si evidenzia la scomparsa nel 2008 del capitolo 7380 riguardante gli investimenti per la realizzazione dei sistemi metropolitani di Roma, Napoli e Milano. In proposito, peraltro, va rilevato che questo programma è finanziato con solo due capitoli: il 1080 per le spese di funzionamento e il 7060 per gli oneri comuni di parte capitale. Si tratta di un programma che ha una posizione centrale nella politica infrastrutturale con la più elevata percentuale di stanziamenti sull'intera missione (35,4 per cento).

⁵² In merito alla messa in sicurezza degli edifici scolastici va rilevato che nonostante le risorse disponibili coprano interamente il costo dell'opera, nel 2008 non sono state sostenute spese.