

ex Ministero dei Trasporti

- *Parte prima: Rapporto di performance anno 2007*
- *Parte seconda: Primo quadrimestre anno 2008*

PAGINA BIANCA



Ministero dei Trasporti

**RAPPORTO DI PERFORMANCE
2007**

Servizio di controllo interno

Roma, 31.03.2008

PAGINA BIANCA

INDICE GENERALE**Sezione 1****1.1. Il quadro generale di riferimento e le priorità politiche****1.1.A. Il Piano generale della mobilità****1.1.B. La sicurezza nei trasporti****1.1.B.1. La riforma del codice della strada****1.1.B.2. Il Piano nazionale della sicurezza stradale****1.1.B.3. La sicurezza del trasporto ferroviario****1.1.B.4. La sicurezza aerea****1.1.B.5. La sicurezza in mare****1.1.C. Il miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini****1.1.C.1. Il trasporto pubblico locale****1.1.C.2. L'intervento pubblico in materia di collegamenti marittimi****1.1.C.3. Lo sviluppo dell'intermodalità****1.1.D. Il trasporto di merci su strada****1.1.E. Le priorità politiche****1.2. Le Missioni e i programmi dello stato di previsione dell'amministrazione****1.3. La struttura organizzativa dell'amministrazione e le risorse umane****1.4. Il quadro sinottico degli obiettivi strategici e dei risultati conseguiti****Sezione 2****2.1. Priorità politica: Piano generale della mobilità****2.2. Priorità politica: Sistema integrato dei trasporti – Diritto alla mobilità****2.3. Priorità politica: Sicurezza nei trasporti****2.4. Priorità politica: Ammodernamento del Ministero**

PAGINA BIANCA

SEZIONE 1

1.1. Il quadro generale di riferimento e le priorità politiche

1.1.A. Il Piano generale della mobilità.

Questo Ministero, fin dal momento della sua costituzione, nel maggio 2006, come dicastero autonomo ha avvertito l'esigenza di ricondurre la politica dei trasporti al centro dell'azione del Governo, invertendo la tendenza a concentrare l'attenzione sulla realizzazione di opere infrastrutturali al di fuori di un predefinito scenario programmatico e del relativo quadro di concertazione istituzionale. Questo, anche in considerazione del fatto che sia il Piano generale dei trasporti e della logistica del 2001 sia il Piano della Logistica approvato nel 2006 richiedevano una profonda rivisitazione per almeno tre ordini di motivi:

- a) le profonde modificazioni che stanno interessando negli anni più recenti la mobilità a livello internazionale, che occorre interpretare e applicare alle dinamiche nazionali;
- b) il progressivo aggravarsi del problema del trasporto pubblico locale, che riguarda milioni di pendolari, i quali sopportano costi notevoli ed elevati e irregolari tempi di percorrenza;
- c) la nuova sensibilità che nel Paese si sta sviluppando nei confronti della questione trasporti, alla quale è necessario far corrispondere un salto di qualità nei processi decisionali propri della politica nazionale.

Per ciò che concerne il primo punto, è ormai generalmente assodato che la mobilità rappresenta sempre più una delle funzioni vitali della società contemporanea e deve, dunque, diventare il fulcro centrale dei programmi che riguardano i trasporti, nel rispetto del diritto che la nostra Costituzione pone in capo al cittadino e del diritto sancito dalla Comunità Europea per la libera circolazione di persone e cose all'interno dello spazio comunitario.

Di qui l'esigenza di un Piano generale della mobilità, affinché i piani, i progetti, i provvedimenti finanziari e quelli normativi da predisporre e attuarsi per il sistema dei trasporti siano adottati in modo tale che il sistema stesso sia in grado, con i suoi vari modi, di rispondere alla domanda di mobilità che si vuole garantire al Paese.

Connesso al concetto di mobilità è quello di integrazione, di cui si avverte ugualmente l'esigenza, al fine di porre rimedio alla sostanziale discontinuità in atto tra i modi di trasporto aereo, via mare e terrestre (su ferro e su strada), nonché di assicurare la possibilità di scambio tra una modalità e l'altra e di trasferire verso la ferrovia più quote possibili di trasporto su strada, soprattutto delle merci, che ancora oggi assorbe circa l'80% dell'intero sistema di trasporto.

L'esigenza di integrazione dei sistemi di trasporto riguarda, altresì, le linee di grande percorrenza e il trasporto locale: si tratta, a ben vedere, di due aspetti connessi tra loro, in quanto non può pensarsi alla risoluzione del problema dei pendolari – che quotidianamente percorrono, con gravissime difficoltà, distanze modeste – disgiuntamente da quello di assicurare rapide e veloci percorrenze nella lunga distanza.

1.1.B. La sicurezza nei trasporti.**1.1.B.1. La riforma del codice della strada.**

Come è noto, l'ultima riforma organica delle disposizioni in materia di circolazione stradale risale al decreto legislativo n. 285 del 30 aprile 1992, entrato in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo e successivamente sottoposto a non poche modifiche ed integrazioni.

L'articolo 1, comma 3, nella versione modificata dal decreto legislativo n. 9/2002, prevede la redazione del Piano nazionale della sicurezza stradale da parte di questo Ministero, con verifica dei risultati demandata alla relazione annuale al Parlamento. La sicurezza stradale, dunque, assurge a principio informatore di tutta la struttura del codice.

Peraltro, nonostante le molteplici modifiche cui si è fatto cenno, il codice non è riuscito a stare al passo con il rapido mutamento del contesto socio-economico del Paese e con le innumerevoli direttive comunitarie che disciplinano la materia e che si sono poste obiettivi ambiziosi in materia di sicurezza stradale.

Pertanto, con un disegno di legge sulla sicurezza stradale, di iniziativa governativa, attualmente all'esame del Parlamento, è stata proposta una riforma complessiva, le cui linee guida prevedono l'elaborazione di un testo di non oltre 60-70 articoli, che contiene tutti i principi di carattere generale, la disciplina delle norme di comportamento e il sistema sanzionatorio e demanda a norme regolamentari subordinate la disciplina di numerosi procedimenti amministrativi, tra i quali, ad esempio, quelli riferibili ai contenuti più tecnici, attualmente irrigiditi in un contesto normativo pesante e poco elastico.

Inoltre, al fine di porre un freno, in via immediata, al fenomeno della mortalità sulle strade, senza aspettare i tempi necessari all'approvazione del suddetto disegno di legge, è stato emanato il decreto legge 3 agosto 2007, n. 117, contenente "Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione", convertito, con modificazioni, nella legge 2 ottobre 2007, n. 160.

Detto provvedimento di legge contiene, in definitiva, un'estrapolazione dei contenuti ritenuti più urgenti e importanti tra quelli previsti nel suddetto d.d.l. e riguarda principalmente i seguenti settori:

- inasprimento delle sanzioni per i reati più gravi e per i comportamenti a maggior rischio;
- guida senza patente;
- limitazioni alla guida per i neopatentati;
- trasporto di bambini sui motoveicoli;
- limiti di velocità;
- uso del telefono cellulare durante la guida;
- guida in stato di ebbrezza alcolica;
- guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti;
- educazione stradale e cultura della sicurezza.

1.1.B.2. Il Piano nazionale della sicurezza stradale.

Gli incidenti stradali in Italia, nel 2006, hanno determinato quasi 6.000 morti e quasi 333.000 feriti, con un costo sociale di circa 30 miliardi di euro. Dalle statistiche, risulta che essi causano il maggior numero di morti traumatiche e, in assoluto, il maggior numero di morti per i cittadini sotto i 40 anni di età. A titolo esemplificativo, basti pensare che il numero di morti per incidenti stradali risulta quasi sei volte più elevato del numero complessivo dei morti sul lavoro, dieci volte più ampio del numero delle vittime per omicidi, oltre cento volte più elevato della somma delle vittime di tutti gli incidenti aerei, ferroviari e marittimi.

Il principale strumento di pianificazione adottato in Italia, fin dai primi anni del 2000, al fine di ridurre il numero di incidenti, decessi e feriti sulle strade, è il Piano nazionale della sicurezza stradale, istituito dall'articolo 32 della legge n. 144/1999, che si fonda su cinque criteri di base:

- a) concentrare gli interventi per il miglioramento della sicurezza stradale sulle situazioni di massimo rischio;
- b) estendere il campo di applicazione degli interventi per la sicurezza stradale, promovendo misure di tipo innovativo;
- c) favorire un più stretto coordinamento tra i diversi livelli e settori della pubblica amministrazione competenti in materia di sicurezza stradale;
- d) creare una rete di strutture tecniche, tra loro interconnesse e coordinate, coerenti con la natura e l'ampiezza degli obiettivi da raggiungere;
- e) promuovere un maggior coinvolgimento del settore privato nel campo del miglioramento della sicurezza stradale attraverso accordi di partenariato tra soggetti pubblici e soggetti privati.

Avviato nel 2003, il P.N.S.S. ha finora trovato attuazione attraverso due programmi, grazie ai quali sono stati attivati 1.089 interventi per migliorare la sicurezza stradale, con una spesa complessiva attesa di 746 milioni di euro, dei quali 336 a carico del Piano stesso. Circa il 20% delle province e dei comuni maggiori, grazie alle risorse rese disponibili dal Piano, si è dotato di strumenti e di strutture per rafforzare la propria capacità di gestione della sicurezza stradale, con risultati che in taluni casi sono andati oltre le aspettative.

Nel 2007, in relazione a quanto indicato nell'“Atto di indirizzo per il governo della sicurezza stradale”, approvato nell’aprile del 2007, è stata concertata l’elaborazione del terzo programma di attuazione con le regioni e i rappresentanti di UPI e ANCI, individuando meccanismi premiali e di allocazione delle risorse più semplici e procedure più snelle, al fine di ridurre i tempi di attuazione e migliorare l’efficacia complessiva del programma.

1.1.B.3. La sicurezza del trasporto ferroviario.

In tale ambito si è avvertita soprattutto l'esigenza di prevedere incentivi ai gestori delle infrastrutture, finalizzati specificamente ai sistemi di sicurezza per tale tipologia di trasporto, sia nei confronti di RFI, ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, sia degli altri gestori (ferrovie concesse, ecc.).

1.1.B.4. La sicurezza aerea.

Particolarmente importante nella tutela della sicurezza aerea è il ruolo dell'ENAC, in materia di *safety* — intesa come prevenzione (riduzione) degli infortuni legati alla mobilità del cittadino e della merce, con la conseguente riduzione dei relativi costi sociali — e di *security*, intesa come protezione da atti criminali.

Pertanto, si è ritenuto di sicura importanza provvedere al corretto monitoraggio dell'attività di quell'ente, che come è noto, è sottoposto alla vigilanza di questo Ministero, soprattutto per ciò che concerne la realizzazione degli obiettivi di sicurezza e con riferimento, in tale ambito, tra l'altro, all'attuazione dei programmi europei, allo sviluppo di una apposita banca dati, a interventi correttivi per il miglioramento della sicurezza stessa, nonché all'introduzione di misure di accertamento tecnico preventivo.

1.1.B.5. La sicurezza in mare.

In tale campo, sono stati considerati preminenti i compiti connessi all'esigenza di *security* e di soccorso in mare, che recentemente si sono accresciuti nel numero e per importanza, a causa anche della particolare recrudescenza degli sbarchi sulle coste dell'Italia meridionale, che hanno richiesto un significativo incremento delle operazioni di pattugliamento.

1.1.C. Il miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini.

1.1.C.1. Il trasporto pubblico locale.

Per le considerazioni già espresse in tema di mobilità, è apparso necessario a questo Ministero realizzare un miglioramento qualitativo dei servizi di TPL, con specifico riferimento al trasporto dei pendolari. Pertanto, la legge finanziaria 2007 ha previsto un apposito fondo per gli investimenti destinati all'acquisto di veicoli e materiale rotabile, ai fini di una migliore correlazione tra lo sviluppo economico, l'assetto territoriale e l'organizzazione dei trasporti e per favorire il riequilibrio modale degli spostamenti quotidiani in favore del trasporto pubblico locale.

La stessa legge finanziaria ha demandato a questa Amministrazione il compito di valutare le esigenze più valide e urgenti in tema di trasporto, ai fini della predisposizione di un piano di riparto dei fondi autorizzati dalla legge stessa e destinati al completamento degli interventi di cui all'articolo 9 della legge 26 febbraio 1992, n. 211 (interventi per il trasporto rapido di massa).

1.1.C.2. L'intervento pubblico in materia di collegamenti marittimi.

In tale settore questo Ministero ha avvertito la necessità di favorire, anche attraverso la stipula di convenzioni, il completamento del processo di liberalizzazione del cabotaggio marittimo e di privatizzazione delle società esercenti i servizi di collegamento essenziali, tenuto, conto, altresì, delle disposizioni della legge finanziaria 2007 in tale materia.

1.1.C.3. Lo sviluppo dell'intermodalità.

In tale ambito, sono state ritenute prioritarie le esigenze di potenziamento dei collegamenti marittimi per il trasporto di merci sulle lunghe distanze e la politica di sviluppo e rilancio dei porti, con l'obiettivo di ridurre le conseguenze, anche ambientali,

dell'attuale squilibrio fra il trasporto di merci su strada e le altre modalità a più basso impatto ecologico, tra cui, principalmente, quella marittima.

Quanto sopra ha riguardato, in particolare, la prosecuzione delle seguenti misure per l'incentivazione del trasporto combinato, di cui all'articolo 38 della legge 1° agosto 2002, n. 166, al fine di sviluppare l'intermodalità:

- a) incentivi per le imprese che si impegnano ad effettuare, sul territorio nazionale, treni completi di trasporto combinato o di merci pericolose (comma 5 dell'articolo 38 citato);
- b) contributi per i beni di investimento finalizzati al trasporto di merci per ferrovia (derivanti dall'istituzione del fondo di cui al comma 6 del medesimo articolo 38);
- c) contributi alle imprese ferroviarie che sottoscrivono accordi di programma per il trasporto combinato (comma 7).

Inoltre, ai fini dello sviluppo dell'intermodalità, è rilevante la definizione dei criteri e delle caratteristiche per l'individuazione degli *hub* di interesse nazionale.

Infine, sempre in materia portuale, è stata ravvisata l'esigenza di dare attuazione alle disposizioni dell'articolo 1, comma 983, della legge finanziaria 2007, con il quale è stato istituito il fondo finalizzato a garantire l'autonomia finanziaria delle Autorità portuali.

1.1.D. Il trasporto di merci su strada.

La riforma del settore, avviata nel 2005, consente di allineare il mercato del trasporto di merci alla normativa europea in materia di libertà della concorrenza. A tale scopo, si trattava di dare attuazione all'articolo 1, comma 108, della legge finanziaria 2006, che ha istituito l'apposito fondo per misure di accompagnamento della riforma di tale settore, le cui disposizioni hanno la finalità di sostenere le piccole e piccolissime imprese – che costituiscono la stragrande maggioranza – le quali, in un mercato di libera contrattazione del prezzo, rischiano altrimenti la scomparsa.

1.1.E. Le priorità politiche

All'interno del contesto come sopra delineato, questo Ministero ha emanato l'atto di indirizzo del 18 ottobre 2006, nonché l'analogo provvedimento del 26 aprile 2007 – al fine di armonizzarne i contenuti con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007, concernente “Attuazione, monitoraggio e valutazione del programma di Governo - Linee guida del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato” – con i quali sono state individuate le seguenti priorità politiche:

- 1) PIANO GENERALE DELLA MOBILITÀ;
- 2) SISTEMA INTEGRATO DEI TRASPORTI – DIRITTO ALLA MOBILITÀ;
- 3) SICUREZZA DEI TRASPORTI;
- 4) AMMODERNAMENTO DEL MINISTERO.

In particolare, per quanto concerne la priorità politica “Piano generale della mobilità”, si è trattato di individuare le linee guida propedeutiche alla successiva definizione del Piano medesimo, per il perseguimento delle finalità che sono state illustrate nei precedenti punti.

Relativamente alla priorità politica “Sistema integrato dei trasporti – Diritto alla mobilità”, ad essa ineriscono gli interventi per il potenziamento del trasporto pubblico locale e per l’integrazione tra i modi di trasporto e l’intermodalità, nonché gli interventi per il riassetto dell’autotrasporto delle merci.

Alla priorità politica “Sicurezza nei trasporti” si riferiscono gli obiettivi previsti ai fini del miglioramento dei livelli di sicurezza nelle varie modalità di trasporto, sia sotto l’aspetto dell’esercizio vero e proprio, che sotto il profilo del controllo dei mezzi trasporto e delle relative infrastrutture, sia in termini di *safety* e *security* che di salvaguardia della vita umana in mare, nonché di vigilanza delle coste.

Infine, con riguardo alla priorità politica “Ammodernamento del Ministero”, sono stati previsti interventi volti alla semplificazione delle procedure amministrative.

Alle priorità politiche sono stati correlati gli obiettivi strategici da assegnarsi ai singoli Centri di responsabilità amministrativa al fine di realizzare gli obiettivi di Governo, ovvero per determinare, per talune delle attività istituzionali di questa Amministrazione, obiettivi di miglioramento, rispetto alle attuali *performances*.

Si fa, inoltre, presente che, nell’assegnare i predetti obiettivi strategici, si è provveduto ad individuare, attraverso le correlate linee di attività del controllo di gestione, il collegamento tra gli obiettivi stessi e le missioni istituzionali del Ministero. Per ciascun obiettivo, sono state indicate le linee di attività, dei prodotti e degli indicatori, recepiti dal sistema di controllo di gestione, in conformità, tra l’altro, alle disposizioni dell’articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, ai cui sensi la valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti deve tenere particolarmente conto dei risultati dell’attività amministrativa e della gestione.

Si fornisce, di seguito, un quadro sinottico dei suddetti obiettivi strategici, riconducendosi gli stessi nell’ambito delle priorità politiche di cui sopra, nonché delle missioni e dei programmi in cui è attualmente articolato il nuovo bilancio dello Stato, del quale si è ipotizzata l’applicazione a decorrere dall’esercizio finanziario 2007.

1.2. Le Missioni e i programmi dello stato di previsione dell'amministrazione

MISSIONE	PROGRAMMA	PRIORITÀ POLITICA	OBIETTIVO STRATEGICO
7. Ordine pubblico e sicurezza	7.7. Ordine, sicurezza e controllo, nei mari, nei porti e sulle coste	Priorità politica n. 3: <i>Sicurezza dei trasporti</i>	Obiettivo strategico 3.1.: * Miglioramento della sicurezza nelle varie modalità di trasporto Obiettivo strategico 3.2.: * Miglioramento della sicurezza nelle infrastrutture (<i>security</i>) Obiettivo strategico 3.3.: * Miglioramento del livello di efficienza delle misure organizzative finalizzate al controllo e alla vigilanza delle coste Obiettivo strategico 3.4.: * Miglioramento del livello organizzativo e strumentale dell'attività finalizzata alla salvaguardia della vita umana in mare
13. Diritto alla mobilità	13.1 Gestione della sicurezza e della mobilità stradale	Priorità politica n. 2: <i>Sistema integrato dei trasporti – Diritto alla mobilità</i>	Obiettivo strategico 2.1.: * Miglioramento dei servizi per la mobilità dei cittadini
	13.2. Logistica e intermodalità dei trasporti	Priorità politica n. 2: <i>Sistema integrato dei trasporti – Diritto alla mobilità</i>	Obiettivo strategico 3.5.: * Miglioramento dei livelli di sicurezza nelle varie modalità di trasporto terrestre
	13.3. Sistemi portuali	Priorità politica n. 2: <i>Sistema integrato dei trasporti – Diritto alla mobilità</i>	Obiettivo strategico 2.2.: * Riequilibrio modale nell'ambito della politica dei trasporti Obiettivo strategico 2.3.: * Verifica del rispetto delle condizioni previste dai provvedimenti di concessione nei porti sede di Autorità portuale di aree demaniali e banchine

	13.4. Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo — 13.7. Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo	<i>Priorità politica n. 2: Sistema integrato dei trasporti — Diritto alla mobilità</i>	Obiettivo strategico 2.4.: * Misure di sostegno al rilancio del trasporto marittimo e aereo
		<i>Priorità politica n. 3: Sicurezza nei trasporti</i>	Obiettivo strategico 2.5.: * Ottimizzazione delle risorse pubbliche impiegate per assicurare la continuità territoriale, al fine di rispondere al meglio alle esigenze di mobilità del cittadino-utente
	32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	32.1 Indirizzo politico	<i>Priorità politica n. 1: Piano generale della mobilità</i>
	32.3 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	<i>Priorità politica n. 4: Ammodernamento del Ministero</i>	Obiettivo strategico 1.1.: * Individuazione delle linee guida e definizione del Piano generale della mobilità
			Obiettivo strategico 4.1.: * Semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative