

## Le infrastrutture pubbliche e i trasporti

La politica delle infrastrutture impegna diverse amministrazioni tra le quali prevalentemente il Ministero delle infrastrutture, al quale si è affiancato, a seguito del cd. “spacchettamento” operato dal DL n.181/2006 (convertito nella l. n. 233/2006) e prima della nuova ricomposizione in un unico Ministero (operata dal DL n. 85/2008), il Ministero dei trasporti.

D'altra parte, va osservato che, anche nella situazione esistente sino alla nuova fusione, è risultato talvolta difficile stabilire una linea di separazione netta tra i due Ministeri. Non a caso, infatti, certi interventi infrastrutturali sono stati affidati alla prevalente competenza del Ministero dei trasporti; analogo discorso può farsi per i problemi attinenti alla sicurezza. In questa ottica vanno considerati nell'ambito della politica infrastrutturale anche gli interventi per favorire la mobilità pur se, sotto un profilo organizzativo, questi sono affidati al Ministero dei trasporti.

Inoltre, in una concezione più ampia, anche in relazione alla cd. *strategia di Lisbona* sull'economia basata sulla conoscenza, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile, questa politica comprende le infrastrutture immateriali e tutti gli strumenti atti a realizzare l'obiettivo indicato, quali l'energia, la ricerca, le comunicazioni e la tutela ambientale funzionale allo sviluppo sostenibile. Da ciò discende la confluenza di altre Amministrazioni, che con la loro attività contribuiscono ad attuare una coerente e complessiva politica infrastrutturale (Ministero dello Sviluppo Economico - MISE, dell'ambiente, dell'istruzione, della ricerca e delle comunicazioni, peraltro ora confluito nel MISE). In questa sede ci si limita a trattare di quella parte della politica delle infrastrutture, affidata alla responsabilità dell'omonimo Ministero.

Al Ministero delle infrastrutture (prima del riaccorpamento con il Ministero dei trasporti) sono state affidate, nell'ambito della nuova configurazione del bilancio dello Stato, due missioni specifiche, la n. 14 “Infrastrutture pubbliche e logistica” e la n. 19 “Casa e assetto urbanistico”; a queste si aggiunge la missione n. 32 “Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche”, di carattere trasversale, perché riguarda tutti i Ministeri.

La missione 14 si articola in nove programmi, che abbracciano tutti gli interventi a carattere infrastrutturale nei vari settori: dall'edilizia statale, all'intermodalità, alle strade ed autostrade, alle ferrovie, ai porti ed aeroporti, agli interporti, alle dighe ed altre opere idrauliche, all'edilizia sanitaria e alla sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture; una collocazione specifica è assegnata alle opere ritenute *strategiche* (programma n. 3), che assumono un carattere trasversale e che sostanzialmente si ricollegano alla legge n. 443/2001 (*legge obiettivo*) perché si riferiscono a vari settori, rientranti anche nei diversi programmi.

La missione 19 “Casa e assetto urbanistico” si articola in tre programmi, che coprono i vari aspetti dell'assetto del territorio: dall'edilizia residenziale agevolata ai mutui per l'edilizia

residenziale a seguito di calamità (anche con riferimento a specifici interventi in Regioni colpite da eventi sismici), ai più generali programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo del “sistema città”.

## Le Infrastrutture

- 1. Considerazioni generali.**
- 2. Contesto normativo e programmatico.** - 2.1. *L'ambito comunitario.* - 2.2. *L'ambito nazionale.*
- 3. Missioni e programmi.** - 3.1. *La missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica".* - 3.2. *La missione 19 "Case e assetto urbanistico".*
- 4. Considerazioni conclusive.**

### 1. Considerazioni generali

La nuova politica di sviluppo del territorio, come ha affermato il Servizio di controllo interno del Ministero (SECIN) nel suo Rapporto di *performance*, ha individuato tre azioni fondamentali: programmare, realizzare e vigilare.

La politica infrastrutturale, alla quale si è ispirato il Governo, si può riassumere in tre linee di intervento, ritenute decisive per lo sviluppo del Paese: la mobilità, la città e la casa. Essa è basata su: partenariato, sussidiarietà, innovazione, coesione e sviluppo regionale e trova il suo quadro di riferimento nel sistema delle reti transnazionali e nella programmazione comunitaria, con il potenziamento delle reti secondarie da collegare con quelle principali e un accesso equilibrato al traffico intercontinentale. Si possono, inoltre, evidenziare tre linee d'azione:

- sviluppo delle capacità trasportistiche delle infrastrutture nazionali collegate con i corridoi transeuropei e con lo sviluppo delle autostrade del mare e degli *hub* aeroportuali di Fiumicino e Malpensa;
- formazione di un "presidio nazionale condiviso" per attuare "cooperazioni strategiche tra politiche urbane e territoriali" e costruire reti di città;
- combinazione delle due precedenti linee per accelerare lo sviluppo delle aree meridionali con una "ricentralizzazione" del Mediterraneo.

Va subito notato che ai propositi programmatici dei Governi che si sono succeduti dal 2001 (con l'approvazione della normativa generale ed innovativa per il rilancio delle infrastrutture definite strategiche, contenuta nella legge n. 443/2001, cd. *legge obiettivo*) non ha corrisposto un'analogha realizzazione.

Dall'aggiornamento dei dati sullo stato di attuazione della *legge obiettivo* al 31.12.2006, effettuato dall'Amministrazione, risultavano: completate, il 2 per cento delle opere; cantierate, il 25 per cento; affidate, l'8 per cento; in gara, il 2,5 per cento. Restavano in progettazione il 62 per cento. In questo contesto, si possono indicare due linee di intervento: quella delle infrastrutture strategiche, strettamente connesse a detta legge e quella delle infrastrutture di completamento che, sotto il profilo finanziario, attinge anche ai finanziamenti offerti dalla politica regionale comunitaria, con riferimento in particolare alla programmazione dei fondi strutturali 2007-2013, e a quelli in attuazione dei *contratti di programma* RFI<sup>1</sup> e ANAS<sup>2</sup> per il quinquennio 2007-2011.

Dal quadro finanziario contenuto nel Documento di programmazione economico finanziaria (Dpef) 2008-2011 emerge un costo complessivo degli interventi programmati di 118.235,08 milioni di euro, dei quali la gran parte, 93.158,54 milioni, è assorbita dalla *legge obiettivo* (dei 93 miliardi per le opere in corso sono previsti interventi per 35 miliardi, ma di questi, 21,3 si riferiscono ad opere solo parzialmente finanziate).

A fronte del costo complessivo di 118 miliardi sono indicati 44,7 miliardi di fabbisogno da reperire (ma non sono indicate le modalità di reperimento).

Il Governo, individuando le nuove priorità, di concerto con le Amministrazioni regionali, ha evidenziato per ciascun progetto: lo stato di avanzamento; i fabbisogni economico-finanziari e le formule di cofinanziamento esistenti o attivabili, sia su base locale, che comunitaria. Tenendo conto della legge finanziaria 2007 e di altri provvedimenti che la completano, ha indicato gli interventi: sul sistema stradale con il nuovo *Piano ANAS 2007-2011* e sul sistema ferroviario con il *Piano RFI 2007-2011* (di cui si tratta più in dettaglio in altra parte); in materia di sicurezza sia ferroviaria che stradale; sul sistema portuale; nel settore idrico; nell'edilizia<sup>3</sup>.

L'intento perseguito nello sviluppo delle infrastrutture è dare priorità alle opere già avviate e assegnare preminente importanza al costante dialogo con le amministrazioni regionali e locali per la progettazione e realizzazione concreta delle opere.

In questo contesto assume particolare importanza l'impiego, in particolare nel Mezzogiorno, nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno (2000-2007), delle risorse europee seguendo un criterio di premialità dei fondi strutturali sulla base del monitoraggio dei risultati ottenuti. Analogamente viene in rilievo la modernizzazione della rete dei trasporti del Paese con la partecipazione italiana alla realizzazione dei grandi corridoi europei di comunicazione, dando al tempo stesso priorità ai programmi relativi al potenziamento della rete dei porti commerciali e turistici.

Per quanto riguarda il sistema stradale e autostradale, partendo dalla considerazione che quello stradale costituisce la principale modalità di trasporto in Europa e in Italia e che si verificano alte concentrazioni di traffico su alcune direttrici, si rende necessario avviare interventi volti a realizzare un equilibrio tra le varie modalità di trasporto e tra le varie aree del Paese<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Rete Ferroviaria Italiana.

<sup>2</sup> Azienda Nazionale Autonoma delle Strade.

<sup>3</sup> La legge finanziaria 2007 ha destinato all'ANAS S.p.A. risorse per gli anni 2007-2009 per un totale di 4.240 milioni di euro; per il sistema ferroviario: per le opere in corso 16.300 milioni, per le opere prioritarie da avviare 3.500 milioni, per le altre opere 6.800 milioni.

<sup>4</sup> Nella rete autostradale vi è una netta prevalenza al Nord (51 per cento della rete) mentre al Centro vi è il 17 per cento ed il restante 32 per cento è situato al Sud.

E' apprezzabile, quindi, la volontà espressa dal Governo di determinare uno spostamento progressivo dalla strada ad altre modalità ed in particolare al trasporto su "ferro" (soprattutto per le merci) e via mare con le cosiddette *autostrade del mare*.

Va considerato che permane in Italia un *deficit* nelle infrastrutture materiali, con conseguenti strozzature, che penalizzano l'attività economica. Il tardato ammodernamento infrastrutturale influisce, infatti, negativamente sul generale sviluppo economico, per cui si evidenzia la necessità di collegare gli interventi nelle infrastrutture con le reti europee assicurando collegamenti orizzontali e verticali tra le diverse zone del Paese, anche al fine di migliorare la mobilità dei fattori produttivi e ridurre i costi del sistema industriale indotti dalla scarsa efficienza della logistica in alcune aree.

Le esigenze di investimento riguardano, peraltro, ambiti diversificati (infrastrutture economiche, ambientali ecc.) con responsabilità che incidono su diversi livelli di governo<sup>5</sup>. In questa linea il Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 prevede nell'ambito dell'obiettivo *convergenza* un Programma Operativo Nazionale (PON) "reti e mobilità" riferito alle Regioni Campania, Calabria, Puglia e Sicilia, nonché un Programma Nazionale Mezzogiorno "reti e mobilità" relativo all'insieme delle otto Regioni del Sud. Per gli interventi previsti per questi due programmi, volti al potenziamento del sistema infrastrutturale del Sud e delle isole, si prevede un investimento di 6.777 milioni con l'intervento sia del Fondo regionale comunitario (FESR) sia del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

In merito all'articolazione territoriale della spesa, in base ai dati esposti nel Dpof 2007-2011 (ma la situazione non è, allo stato, sostanzialmente mutata) gli interventi risultavano nettamente sbilanciati: nelle Regioni del nord era previsto il 77 per cento dell'investimento complessivo e il 68 per cento del fabbisogno finanziario contro rispettivamente il 13 per cento e il 24 per cento nelle Regioni del Centro e solo il 10 per cento e l'8 per cento nelle Regioni del Mezzogiorno. In particolare, in queste ultime, risultava localizzato il maggior numero di interventi contenuti nel primo programma delle infrastrutture strategiche in attuazione della *legge obiettivo*, non finanziati e non approvati dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE).

*La Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2008* ha fornito i dati più recenti sugli investimenti in infrastrutture nell'ambito della spesa pubblica per investimenti. La *Relazione* afferma in modo netto che l'Italia "soffre da anni di una carenza di infrastrutture, materiali e immateriali" e ricorda l'impegno assunto dal Governo *pro tempore* nell'estate del 2006 di porre tra i primi interventi di politica economica il potenziamento delle infrastrutture immateriali. Viene confermato il dato già riportato nel Dpof: la spesa per investimenti fissi lordi per l'80 per cento fa capo alle Amministrazioni territoriali. D'altra parte, se la spesa diretta dello Stato rappresenta circa un quinto del totale, è lo Stato che finanzia le erogazioni con il trasferimento delle risorse agli Enti, che poi realizzano gli interventi. La somma dei pagamenti del bilancio per investimenti fissi lordi e per contributi agli investimenti della Pubblica Amministrazione ammonta tra il 2000 ed il 2007 al 77,1 per cento della spesa per investimenti lordi della Pubblica Amministrazione. Ma il bilancio finanzia anche gli investimenti di enti esterni alla Pubblica Amministrazione, che, però, contribuiscono all'accrescimento del patrimonio infrastrutturale; tra questi un posto di rilievo occupano i contributi agli investimenti delle Ferrovie, pari in media a 3,5 miliardi nel periodo 2000-2007.

<sup>5</sup> Il Dpof 2008-2011 rileva che la spesa in conto capitale della PA risulta in gran parte decentrata: il 60 per cento degli investimenti è realizzato dalle Amministrazioni locali ed il 20 per cento dalle Regioni. Circa il 25 per cento della spesa in conto capitale (il 50 per cento nel Mezzogiorno) è realizzata con programmi di sviluppo finanziati da risorse aggiuntive comunitarie e nazionali, nell'ambito del Quadro strategico nazionale (QSN).

Con riferimento specifico agli stanziamenti di bilancio per le infrastrutture con le leggi di spesa pluriennali (di cui alla Tabella F delle leggi finanziarie), la Relazione in esame indica uno stanziamento complessivo tra il 2007 e il 2008 di circa 88 miliardi (di cui circa 38 per il quadriennio 2007-2010 e 50 miliardi per gli anni successivi). Degli 88 miliardi, circa 54 sono costituiti da risorse aggiuntive autorizzate con provvedimenti di spesa contenuti nelle ultime manovre finanziarie.

In merito alla *legge obiettivo*, la *Relazione* richiama i dati delle ultime due leggi finanziarie (2007 e 2008), che hanno autorizzato, con contributi quindicennali, 8.982 milioni a decorrere dal 2007. In particolare con la legge finanziaria 2007 è stata autorizzata l'assunzione di mutui per complessivi 1.390 milioni per opere inserite nel programma di infrastrutture strategiche, mentre con i contributi quindicennali stanziati dalla legge finanziaria 2008 sono stati finanziati progetti per 1.044 milioni (su un volume di investimenti stimati in circa 2.950 milioni).

Dagli stessi dati forniti dal Governo si può, quindi, rilevare che la politica infrastrutturale sta trovando una lenta e difficile attuazione. Certamente va tenuto conto del carattere normalmente pluriennale degli interventi infrastrutturali, la cui realizzazione richiede spesso tempi lunghi. A ciò vanno aggiunti i ricorrenti mutamenti, nel corso dell'ultimo decennio dell'assetto amministrativo, con composizioni e scomposizioni e più di recente, dopo la già complessa operazione del cd. "spacchettamento" e della rinascita per *gemmazione* del Ministero dei trasporti, si è passati, con il regolamento di organizzazione, adottato con il d.P.R. n. 254 del 19.11.2007, da una struttura dipartimentale e un'articolazione in quattro Centri di Responsabilità (C.d.R.) ad una con undici Direzioni generali, che, sommate al Gabinetto e al Consiglio superiore dei lavori pubblici, raggiungono il numero rilevante di tredici C.d.R. A questi si aggiungono gli organi decentrati costituiti da nove provveditorati interregionali per le opere pubbliche ciascuno articolato in un numero variabile di uffici dirigenziali non generali. Questa riorganizzazione non sembra corrispondere a quanto stabilito dal comma 404 della legge finanziaria 2007 ispirato ad una semplificazione delle strutture ministeriali e, per quanto riguarda le strutture periferiche ad una "loro riduzione e ove possibile", alla "costituzione di uffici regionali" o alla "riorganizzazione presso le prefetture-uffici territoriali del Governo". Va peraltro rilevato che i provveditorati per le opere pubbliche svolgono funzioni tecniche di particolare rilievo supportando l'attività delle amministrazioni regionali nei settori di loro competenza.

## 2. Contesto normativo e programmatico

### 2.1 L'ambito comunitario

In tema di infrastrutture non si può prescindere dal contesto comunitario, nel quale, del resto, si inserisce in buona parte l'azione del Governo italiano.

A livello comunitario le infrastrutture sono finanziate sia nell'ambito della *coesione economica e sociale* attraverso i fondi strutturali ed in particolare il Fondo di sviluppo regionale, sia nel quadro delle Reti transeuropee (RTE o TEN, secondo l'acronimo inglese) che sono state inserite nel Trattato sulla Comunità europea (TCE) dal Trattato sull'Unione europea (cd. Trattato di Maastricht), agli artt. 154-156.

La *Decisione* n. 1692/96 modificata dalla *Decisione* del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 1346/2001, emanata in attuazione degli articoli citati, conteneva gli orientamenti comunitari, con gli obiettivi, le priorità e le linee principali delle azioni previste nel settore delle reti transeuropee. La successiva *Decisione* n. 884/2004, che ha modificato la precedente,

contiene il quadro di programmazione della politica comunitaria in questa materia, delineando un *Master Plan* delle infrastrutture dei trasporti dell'Unione Europea (UE) allargata, al fine di colmare le insufficienze delle grandi reti che ostacolano la libera circolazione dei beni e delle persone, promuovendo l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti stesse e consentendo in tal modo all'Unione Europea di beneficiare dei vantaggi offerti dallo spazio senza frontiere che si è costruito.

Il regolamento del Consiglio n. 2236/95 modificato dal regolamento n. 680/2007 ha stabilito le norme per la concessione dei contributi comunitari a favore della RTE. La Comunità interviene oltre che con gli strumenti specifici di cui al citato regolamento di finanziamento, sia con i Fondi strutturali che con i prestiti della BEI (Banca Europea per gli Investimenti), attraverso uno "sportello speciale". I contributi comunitari possono riguardare studi di fattibilità, abbuoni di interessi, garanzie su prestiti ed anche cofinanziamenti di progetti.

Le reti transeuropee si propongono, quindi, di promuovere infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. Sulla base degli orientamenti del Consiglio sono successivamente approvati i programmi.

Per quanto riguarda le infrastrutture che potremmo definire *materiali*, cioè quelle dei trasporti, vanno segnalati in particolare i cd. *corridoi transnazionali* alcuni dei quali interessano anche l'Italia: il 5 (che comprende l'asse stradale e ferroviario da Lisbona e Kiev, passando per Lione e Torino), l'1 (l'asse stradale e ferroviario Berlino-Palermo), il Corridoio dei Due Mari (l'asse ferroviario Genova-Amsterdam, attraverso la direttrice del Sempione), l'8 da Varna a Durazzo fino alle coste pugliesi), le Autostrade del mare (che dovrebbero collegare il Mediterraneo occidentale e quello orientale).

La citata Decisione n. 884/2004 ha individuato 30 progetti prioritari, tra i quali ne rientrano alcuni che interessano l'Italia (Corridoi nn. 1, 5, dei Due Mari, le Autostrade del mare e l'Aeroporto di Malpensa, completato nel 2001).

Un recente documento della Commissione europea sulle reti ha previsto che per realizzare le reti transeuropee di trasporto è necessario un cospicuo sforzo finanziario. Per la costruzione, infatti, dei soli progetti comunitari sono previsti investimenti per 280 miliardi di euro sui 600 miliardi dell'intera rete transeuropea.

Per rispettare la scadenza del 2020 si dovranno investire 160 miliardi di euro per il finanziamento dei progetti comunitari nel periodo di programmazione finanziaria dell'Unione 2007-2013.

Va registrata positivamente la recente decisione della Commissione europea di stanziare fondi cospicui a favore dell'Italia per la realizzazione delle infrastrutture tra le quali figura anche la tratta Torino-Lione, per la quale, però, la Commissione attende il piano definitivo del Governo italiano.

Alla luce delle polemiche e dei dibattiti legati alla realizzazione del collegamento Torino-Lione va ricordato che l'Unione ha invitato gli Stati membri a realizzare le reti transeuropee, in attuazione della cd. *strategia di Lisbona* per la crescita e l'occupazione secondo un approccio compatibile e uno sviluppo sostenibile. E' questo il motivo per cui la stessa Unione tende a privilegiare tra i modi di trasporto quelli ritenuti più rispettosi dell'ambiente e che assorbono meno energia, come la ferrovia e le idrovie. Si prevede, infatti, che completando i trenta progetti prioritari nella linea indicata si potranno ridurre in modo sostanziale le emissioni di anidride carbonica e quindi l'impatto sull'ambiente.

## 2.2. *L'ambito nazionale*

### 2.2.1. La normativa

Sul piano interno, oltre all'attuazione della *legge obiettivo* di cui si parla in altra parte, vanno ricordati alcuni interventi legislativi rilevanti in materia di lavori pubblici, che hanno apportato modifiche al cd. codice degli appalti pubblici (d.lgs. n. 163 del 2006): i decreti legislativi n. 6 del 26 gennaio 2007 e n. 113 del 31 luglio 2007. Le modifiche più rilevanti sono state apportate da questo secondo decreto che ha previsto una limitazione dell'ambito di applicazione della procedura negoziata con e senza pubblicazione di un bando di gara; il parere obbligatorio del Consiglio Superiore dei lavori pubblici (e nel caso di beni culturali, del Consiglio Superiore dei beni culturali) ai fini del ricorso al "dialogo competitivo" nel caso di affidamento dei lavori; un limite all'ambito di applicazione dell'istituto dell'accordo quadro ammesso solo per i lavori di manutenzione. Altre modifiche hanno riguardato il ricorso all'appalto integrato e disposizioni a tutela dei diritti e delle condizioni dei lavoratori nell'esecuzione di contratti pubblici, nonché in materia di vigilanza sui lavori pubblici anche con riferimento al contrasto alla criminalità mafiosa.

In proposito va richiamato che con il d.P.R. del 28 gennaio 2008 è stato emanato il regolamento di esecuzione del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, previsto dall'art. 5 del d.l. n. 163/2006, in attuazione delle direttive comunitarie n. 2004/17/CE e 2004/18/CE.<sup>6</sup>

### 2.2.2. I Dpef 2007-2011 e 2008-2011

Il Governo italiano, e nella fattispecie il Ministero delle infrastrutture, ha mostrato di volersi muovere in questa direzione come si può rilevare dai due ultimi Dpef 2007-2011 e 2008-2011<sup>7</sup>.

Esaminando rapidamente il contenuto dei Dpef 2007-2011 e 2008-2011, nella parte generale, va rilevato che in essi si fa solo qualche riferimento al tema delle infrastrutture. In particolare nel primo dei due documenti citati si affermava l'esigenza di una semplificazione delle procedure e del nuovo strumento giuridico – la *legge obiettivo* n. 443/2001 – "finalizzata ad accelerare il processo autorizzativo delle infrastrutture pubbliche, con un maggiore coinvolgimento di capitali privati", e si evidenziava che, oltre alle infrastrutture di preminente interesse nazionale approvate dal CIPE in attuazione della *legge obiettivo*, altre opere infrastrutturali realizzate dalle Ferrovie e ANAS sarebbero state finanziate nell'ambito di contratti di programma o con specifici intermediari finanziari (Infrastrutture S.p.A.- ISPA). Nel documento in esame si faceva anche riferimento all'edilizia abitativa per la quale andava definito un quadro normativo coordinato con quello regionale per attuare programmi volti ad accrescere la disponibilità di alloggi con risorse pubbliche e con un partenariato pubblico e privato.

Di questo aspetto si tratta successivamente più in dettaglio, ma si possono ricordare brevemente le indicazioni del Dpef sull'esigenza di sviluppare le autostrade del mare; l'intermodalità; la portualità; il trasporto pubblico locale per far fronte all'esigenza dei "pendolari"; una politica di pianificazione della rete aeroportuale nazionale; la sicurezza, vista sotto i due profili di *safety* e *security*; l'innovazione e la formazione.

<sup>6</sup> Si ricorda 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.

<sup>7</sup> Va notato che il testo pubblicato dal MEF differisce dal documento LVII della Camera dei deputati contenente il DPEF 2008-2011, perché prende come anni di riferimento 2008-2012.

Un'analisi dettagliata del settore in esame, si ritrova nell'Allegato II ai due Dpef "Programma delle Infrastrutture".

Prendendo in esame l'Allegato II al Dpef 2007-2011, questo documento illustrava gli interventi nelle infrastrutture ed, in particolare, lo stato di realizzazione del Programma approvato dal CIPE in attuazione della *legge obiettivo*.

In questo Dpef si prospettavano gli interventi su tre "Piattaforme": *transnazionali* (corridoi transeuropei, che saldano l'Italia al sistema europeo); *nazionali* (trasversali Tirreno Adriatico); *interregionali* (che integrano piattaforme nazionali). All'interno delle Piattaforme territoriali strategiche si collocano i *territori snodo* che svolgono una funzione di "commutatori" tra i grandi flussi europei e internazionali e i territori locali; con un'immagine colorita il documento definiva i territori snodo come le "chiodature" delle aree del Paese capaci di determinare "effetti di sistema sull'innalzamento complessivo della capacità del Paese di produrre crescita e sviluppo"; questi territori sono anche quelli sui quali si intende far convergere il massimo sforzo di investimento.

Il Dpef indicava i criteri di individuazione degli interventi di breve e medio termine soffermandosi in particolare sulla centralità del sistema logistico del Paese, sulla connessione dei sistemi urbani e degli insediamenti produttivi con le principali reti per favorire la mobilità di persone, merci e conoscenze; sull'accessibilità delle aree periferiche e sulla valutazione dell'impatto ambientale anche ai fini del Protocollo di Kyoto.

Dopo la presentazione del quadro delle prime priorità infrastrutturali individuate dalle Regioni, venivano poi passati in rassegna gli interventi nei vari sistemi: stradale ed autostradale, ferroviario, aeroportuale, portuale, urbano.

Per quanto riguarda il sistema aeroportuale si delineava nel comparto *cargo* l'esigenza di rispondere alla forte crescita del traffico, utilizzando il metodo *hub & spoke* e cioè la concentrazione dei traffici su pochi punti (*hub*) e il successivo smistamento verso strutture periferiche (*spoke*).

In merito al sistema portuale, si accentuava l'importanza delle autostrade del mare, già richiamate, prevedendo la corresponsione del cosiddetto *ecobonus* per incentivare l'autotrasporto ad utilizzare questa modalità (con evidenti effetti positivi anche sotto il profilo ambientale) con misure volte alla riduzione dei costi rispetto al sistema "tutto strada".

Quanto ai sistemi urbani il documento sottolineava la necessità di completare gli interventi avviati, privilegiando i sistemi territoriali ed urbani cd. di II livello. Si prevedevano interventi per un potenziamento delle reti secondarie e il collegamento con quelle principali e un accesso più equilibrato al traffico intercontinentale attraverso un'adeguata distribuzione dei porti marittimi ed aerei ed i necessari raccordi tra porti ed entroterra.

Il documento individuava, infine, "lo stato di consistenza" della *legge obiettivo*<sup>8</sup>, le priorità sui "nodi"<sup>9</sup>, i fabbisogni finanziari per il raggiungimento delle stesse e la loro

<sup>8</sup> Si indicava una sorta di "verbale di consistenza" con la classificazione degli interventi in tre categorie fondamentali: "opere cantierate"; "opere affidate"; "opere in gara". Nell'individuazione dei dati di fabbisogno finanziario ancora da soddisfare gli importi più rilevanti riguardavano le "opere affidate", che registravano un fabbisogno di 2.489,97 milioni, cinque volte superiore a quello delle "opere cantierate", pari a 559,90 milioni (che non comprende, però, i 2.623,76 milioni per il Mose di Venezia) e dieci volte rispetto a quello delle "opere in gara", con soli 210,17 milioni. Il documento elenca gli interventi previsti nelle tre categorie di opere.

<sup>9</sup> Oltre al "pacchetto di opere relativo agli schemi idrici del Mezzogiorno" come opere prioritarie sui "nodi" erano individuate: gli *hub* portuali, interportuali ed aeroportuali; gli snodi ferroviari ed i sistemi urbani. I criteri di individuazione e classificazione erano: tipologia funzionale; stato di avanzamento in termini progettuali e di disponibilità delle risorse; capacità di completamento di interventi già partiti; localizzazione strategica. L'ammontare

distribuzione territoriale<sup>10</sup>. Erano anche individuati gli interventi sulle reti “strettamente connessi” con le opere sui “nodi”, inseriti nella *legge obiettivo*, con una funzione di completamento e considerati prioritari proprio nella misura in cui contribuiscono in maniera decisiva alla creazione di un “sistema a rete”<sup>11</sup>. Con gli stessi criteri adottati per l’individuazione delle priorità erano esaminate le opere non ancora approvate dal CIPE, per un ammontare di 14,9 miliardi di euro.

Nelle risoluzioni parlamentari del luglio 2006 sul Dpof 2007-2011 si impegnava il Governo a: “sviluppare il programma di investimenti pubblici e l’utilizzo di disponibilità finanziarie anche private per l’ammodernamento infrastrutturale del Paese”, coinvolgendo le realtà regionali e locali; superare la *legge obiettivo*; privilegiare, negli indirizzi strategici relativi alle politiche infrastrutturali, la mobilità sostenibile e l’equilibrio intermodale; riequilibrare il divario infrastrutturale nel Mezzogiorno “anche utilizzando le risorse già esistenti”; realizzare interventi di rilancio delle politiche abitative e riqualificare le aree urbane.

Nel Dpof 2008-2011 sono confermate alcune scelte già contenute nel documento precedente, tra le quali lo sforzo volto alla riduzione del divario infrastrutturale del Mezzogiorno, alla quale contribuisce anche l’attuazione degli interventi di politica regionale.

Questo Dpof fa riferimento al documento sulle infrastrutture prioritarie presentato in sede di “Conferenza unificata” nel novembre 2006, il quale costituisce un vero e proprio *Master Plan* articolato in: medio-lungo termine, con un quadro complessivo di lungo periodo, e breve termine con un piano operativo, che integra in una logica comunitaria le diverse programmazioni.

In linea con il precedente Dpof anche questo distingue le opere indicate nella *legge obiettivo* in: ultimate; in corso; da avviare entro il 2012; e conferma le caratteristiche essenziali già individuate nel documento precedente: a) potenziamento delle capacità trasportistiche e logistiche del sistema 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).

E’ interessante rilevare che il documento colloca decisamente l’azione dell’Italia nel contesto europeo con particolare riferimento alla cd. *strategia di Lisbona*.

Anche questo Dpof, in linea con il precedente, presenta lo stato di attuazione delle opere approvate dal CIPE ed indica le nuove modalità attuative per la realizzazione del Programma Alta Velocità (AV). Prendendo atto dei rilievi della Corte dei conti sulla mancata accelerazione delle opere localizzate nel Mezzogiorno si prevede una strategia del Governo volta ad assicurare la totale copertura finanziaria dell’Autostrada Salerno-Reggio Calabria nonché di altri interventi sia nell’Italia meridionale peninsulare che in Sicilia.

---

delle risorse necessarie al completamento delle opere individuate era di 3,4 miliardi di euro, dei quali 2 per opere parzialmente finanziate dal CIPE e 1,4 per opere approvate solo in linea tecnica.

<sup>10</sup> Tra le “opere affidate” figuravano soprattutto opere stradali, localizzate in particolare nel “Quadrilatero umbromarchigiano” (con 756,27 milioni ancora da finanziare) e le metropolitane, con riferimento a quella di Roma (con un fabbisogno di 1.674,05 milioni). Tra le “opere cantierate” oltre al citato Mose di Venezia i maggiori fabbisogni finanziari riguardavano l’Asse autostradale Messina-Siracusa-Gela (con un residuo da finanziare di 517,98 milioni) e il completamento della metropolitana di Napoli (con un fabbisogno residuo di 33,80 milioni). Le “opere in gara” registravano il minore fabbisogno finanziario: 210,17 milioni, di cui 204,90 per l’*hub* portuale di Trieste e 5,27 per la metropolitana di Brescia. Alcune cartine illustravano la precisa localizzazione degli interventi.

<sup>11</sup> L’ammontare delle risorse necessarie per questi interventi era indicato in 14 miliardi di euro, di cui 5,3 relativi ad opere parzialmente finanziate dal CIPE e 9 relativi ad opere approvate solo in linea tecnica.

Le risoluzioni parlamentari del luglio 2007 sul Dpef 2008-2011, in merito agli interventi infrastrutturali impegnano 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 richiede 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".

### 2.2.3. Le Relazioni Previsionali e Programmatiche (RPP) per il 2007 e 2008

Nella Relazione Previsionale e Programmatica per il 2007 si fa presente che il rilancio della competitività dell'economia italiana può essere favorito operando sul fronte delle infrastrutture materiali e immateriali. Al fine di garantire effetti positivi sul tasso di crescita della produttività, la manovra finanziaria ha l'obiettivo di garantire la disponibilità delle risorse indispensabili per finanziare gli investimenti pubblici, particolarmente nel campo delle infrastrutture. A tale scopo, con la manovra finanziaria si procede all'individuazione di ulteriori risorse, in particolare per gli investimenti ferroviari e stradali.

Il sistema industriale italiano è molto sbilanciato verso le imprese di piccolo taglio, che, con difficoltà, riescono a cogliere gli effetti esterni degli investimenti in ricerca e formazione. Pertanto, la manovra finanziaria intende agevolare le attività con forti esternalità positive quali gli investimenti in ricerca e sviluppo e la creazione di reti di impresa, alleviando nel contempo i vincoli che penalizzano le imprese minori e scoraggiano gli investimenti innovativi. A tale scopo è stato istituito un fondo per la finanza di impresa.

Con riferimento alla politica regionale, la Relazione previsionale prevede che "la realizzazione di infrastrutture fisiche e immateriali, di reti e collegamenti che favoriscono la mobilità è finalizzata a migliorare e rendere più accessibili i servizi disponibili per cittadini e imprese e a rendere coerenti interventi realizzati sul contesto con le esigenze di sostegno allo sviluppo delle attività produttive".

Particolare rilievo assumono gli interventi intesi al rafforzamento della dotazione infrastrutturale e logistica per realizzare l'apertura verso nuovi mercati e attrarre investitori esteri.

La RPP per il 2008 contiene 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 e alle Ferrovie.

### 2.2.4. Le note preliminari 2007 e 2008

La nota preliminare allo stato di previsione del Ministero 2007 (Tabella 10), non fornisce alcuna informazione in merito agli obiettivi.

La nota preliminare allo stato di previsione del Ministero 2008 (Tabella 10), dispone che un'importante area del Ministero deve essere indirizzata in via prioritaria verso il miglioramento della competitività del Paese e della sua capacità di sviluppo. A tal fine, si sottolinea il ruolo fondamentale rivestito dall'ammodernamento e dal potenziamento infrastrutturale del Paese.

Le politiche abitative costituiscono un altro settore di intervento intestato all'Amministrazione, con particolare riguardo all'urgenza con cui va affrontata la questione

della 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.

Sulla base degli obiettivi indicati dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 le priorità politiche per il 2008 sono:

- 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.

#### 2.2.5. Le leggi finanziarie per il 2007 e 2008

Sotto il profilo metodologico va rilevata positivamente l'impostazione che il Governo ha inteso dare con la legge 27 dicembre 2006, n. 296 - legge finanziaria 2007, e cioè l'avvio di un *federalismo infrastrutturale* fondato sulla stretta collaborazione tra lo Stato, la Regione e gli Enti locali, nonché l'aumento consistente - calcolato nel 20 per cento - delle risorse destinate alle infrastrutture. Questa tendenza si conferma nella manovra 2008 (con la legge 24 dicembre 2007, n. 244 - legge finanziaria 2008 e il DL n. 159/07), nella quale si prevedono stanziamenti per più di 10 miliardi di euro. In questa ottica la legge finanziaria 2007 ha avviato un processo di *federalismo stradale* riferito al decentramento delle strade già di competenza dello Stato a favore delle Regioni, attraverso la costituzione di soggetti di diritto pubblico, in forma societaria, partecipati dall'ANAS S.p.A. e dalle Regioni (Lombardia, Lazio, Molise e Campania)<sup>12</sup>.

Nella legge finanziaria 2007 si ritrovano in parte riflesse le indicazioni contenute nei documenti programmatici prima esaminati. Pur nella dispersione, ormai tipica delle leggi finanziarie, si può tentare di ricostruire rapidamente il quadro degli interventi.

Per i profili organizzativi va ricordata la norma contenuta nel comma 864<sup>13</sup> che prevede l'istituzione di una *cabina di regia* per gli interventi nel settore delle infrastrutture e dei trasporti, composta dai rappresentanti delle Regioni del Mezzogiorno e dei Ministeri competenti.

Quest'organismo, collocato presso il Ministero dello sviluppo economico, è chiamato a garantire l'unitarietà dell'impianto programmatico del Quadro strategico nazionale e a favorire l'ottimale e coordinato utilizzo delle relative risorse finanziarie, tenuto anche conto delle risorse ordinarie disponibili per la copertura degli interventi.

Si può affermare che ormai il Quadro strategico nazionale costituisce la sede della programmazione unitaria delle risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie, e rappresenta, per le priorità individuate, il quadro di riferimento della programmazione delle risorse ordinarie in conto capitale, fatte salve le competenze regionali in materia.

<sup>12</sup> Vedi in proposito Corte dei conti, Sezione del controllo sugli enti, Del. n. 22/2008 del 13.03.2008.

<sup>13</sup> Come per le leggi finanziarie precedenti costituite da un articolo unico si indica direttamente il comma.

Si può tentare di raggruppare gli interventi più rilevanti per le diverse tipologie. Per quanto riguarda la rete ferroviaria i commi 964-967, 972, 974-976 prevedono stanziamenti per: il sistema di Alta velocità della linea Torino-Milano-Napoli<sup>14</sup>; la prosecuzione degli interventi alle linee trasversali e, in particolare, per la progettazione definitiva del raddoppio dell'intero tracciato della linea ferroviaria Parma-La Spezia (Pontremolese), funzionale al rafforzamento del corridoio plurimodale Tirreno-Brennero<sup>15</sup>; la copertura degli investimenti relativi alla rete tradizionale dell'infrastruttura ferroviaria nazionale<sup>16</sup>; l'ammodernamento della tratta ferroviaria Aosta - Chivasso<sup>17</sup>.

Una considerazione a parte merita il comma 1022 che istituisce un nuovo fondo, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture per contribuire al finanziamento di investimenti in infrastrutture ferroviarie. Al fondo, confluiscono, previo versamento all'entrata del bilancio dello Stato, gli introiti derivanti da ulteriori sovrapprezzi sui pedaggi autostradali, da istituire per specifiche tratte della rete<sup>18</sup>. In questa norma si incrociano vari elementi: da un lato il collegamento con il trattato CE che legittima il ricorso ad aiuti in materia di obblighi di servizio pubblico. Dall'altro essa risponde ad esigenze delle autorità territoriali e costituisce anche un raccordo tra settore autostradale e settore ferroviario.

Quanto alla rete stradale ed autostradale il comma 979 assicura il completamento della realizzazione delle opere infrastrutturali della Pedemontana lombarda<sup>19</sup>. Il successivo comma

<sup>14</sup> Il comma 964 autorizza la spesa complessiva di 8,1 miliardi di euro nel periodo 2007-2021, di cui 400 milioni per l'anno 2007, 1.300 milioni per l'anno 2008, 1.600 milioni per l'anno 2009 e 4.800 milioni per il periodo 2010-2021, in ragione di 400 milioni di euro annui. La norma indica che le somme citate sono interamente impegnabili a decorrere dal primo anno di iscrizione.

Il successivo comma 966 specifica che gli oneri per capitale ed interessi dei titoli emessi e dei mutui contratti da *Infrastrutture S.p.A.* fino alla data del 31 dicembre 2005 per il finanziamento degli investimenti per la realizzazione della infrastruttura ferroviaria per la citata linea ad alta velocità, nonché gli oneri delle relative operazioni di copertura, sono assunti direttamente a carico del bilancio dello Stato.

Il comma 967 stabilisce che la *Cassa depositi e prestiti S.p.A.*, in quanto succeduta ad *Infrastrutture S.p.A.* ai sensi dell'articolo 1, comma 79, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, debba promuovere le iniziative necessarie per la liquidazione del patrimonio separato costituito da *Infrastrutture S.p.A.* e che, a seguito di questa liquidazione, siano estinti i debiti di *Ferrovie dello Stato S.p.A.* e di società del Gruppo relativi al citato patrimonio separato, sia nei confronti del patrimonio separato stesso, sia nei confronti dello Stato.

Sempre con riferimento alle *Infrastrutture S.p.A.*, il comma 972 pone a carico dello Stato per l'importo annuo di 27 milioni di euro, l'onere per il servizio del debito già contratto con la suddetta società, per il periodo dal 1° agosto 2006 al 31 dicembre 2007 in relazione alla realizzazione del «Sistema alta velocità/alta capacità».

Il comma 975, apportando una modifica al comma 84 della finanziaria 2006, concede a Ferrovie dello Stato S.p.A. o a società del gruppo contributi quindicennali di 100 milioni di euro annui a decorrere dal 2006 per la prosecuzione degli interventi relativi al sistema alta velocità/alta capacità Torino-Milano-Napoli e di 100 milioni di euro annui a decorrere dal 2007 a copertura degli investimenti relativi alla rete tradizionale dell'infrastruttura ferroviaria nazionale.

<sup>15</sup> Il comma 965 prevede per la Pontremolese l'autorizzazione della spesa di 24 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007 e 2008.

<sup>16</sup> Il comma 974 autorizza l'ulteriore spesa di 1.600 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007 e 2008; tale maggiore spesa è destinata, in misura non inferiore al 50 per cento, agli investimenti nella rete regionale e locale.

<sup>17</sup> Il comma 976 stabilisce che quest'intervento sia finanziato con 20 milioni per ciascuno degli anni 2007-2008 a valere sulle risorse di cui al comma 974.

<sup>18</sup> Le concrete modalità di attuazione della misura previste da questo comma sono definite con decreto del Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dei trasporti e sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria. La norma specifica inoltre che nei contratti di servizio con le imprese ferroviarie è stabilito che una quota corrispondente alle risorse di cui al comma in esame è destinata all'acquisto di materiale rotabile per i servizi ferroviari regionali e metropolitani ed alla copertura dei costi di gestione dei servizi stessi.

<sup>19</sup> Questo comma autorizza (a valere sulle risorse di cui al precedente comma 977 che prevede la concessione di contributi quindicennali di 100 milioni di euro a decorrere da ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009), un contributo quindicennale di 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2007, di 30 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008 e di 40 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009. Lo stesso comma precisa in proposito le diverse funzioni ed i poteri di

981 si riferisce invece al completamento delle opere infrastrutturali della Pedemontana di Formia di cui alla delibera CIPE n. 98/06 del 29 marzo 2006<sup>20</sup>.

Il comma 1045 riguarda la costruzione ed il completamento delle opere infrastrutturali nella regione Veneto<sup>21</sup>.

Il comma 1152 prevede interventi di ammodernamento e di potenziamento della viabilità secondaria esistente nella Regione siciliana e nella Regione Calabria non compresa nelle strade gestite da ANAS S.p.A.<sup>22</sup>.

Il comma 1053 autorizza per la realizzazione di opere viarie del Veneto la spesa di 10 milioni di euro per l'anno 2007.

A questo settore la legge finanziaria dedica un insieme di norme che riguardano l'ANAS e il nuovo sistema di concessione. Si tratta dei commi 1018-1030. Per la trattazione di tale aspetto si rimanda al paragrafo relativo.

In merito alle infrastrutture ed ai sistemi portuali il comma 991 prevede che nell'ambito delle opere strategiche di cui alla legge n. 443 del 2001 si avvii la realizzazione di grandi infrastrutture portuali che risultino immediatamente cantierabili<sup>23</sup>; il comma 994, la realizzazione, con ulteriori finanziamenti, di grandi infrastrutture portuali che risultino immediatamente cantierabili<sup>24</sup>.

Altri interventi in questo settore, pur avendo un carattere sostanzialmente infrastrutturale, rientrano nella competenza del Ministero dei trasporti<sup>25</sup>.

---

ANAS S.p.A., di cui si tratta più ampiamente nel paragrafo 3.1.4.2. Inoltre, aggiunge che, a valere sugli importi di cui al comma 977, è altresì autorizzato un contributo quindicennale di 3 milioni di euro a decorrere dall'anno 2007, di 6 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008 e di 6 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009 per la realizzazione del tratto della metropolitana di Milano M4 Lorenteggio-Linate. A valere sul medesimo stanziamento una quota è destinata al potenziamento della rete ferroviaria locale lombarda con priorità per le tratte ad alta frequentazione adibite al trasporto dei pendolari.

<sup>20</sup> Questo comma indica che, per l'intervento citato nel testo, si assicura il concorso dello Stato "a valere sulle risorse di cui all'articolo 2, comma 92, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, che sono corrispondentemente ridotte", autorizzando un contributo quindicennale di 5 milioni di euro a decorrere dal 2007. La norma aggiunge che a questo fine, il completamento della progettazione e della relativa attività esecutiva, relativamente alla realizzazione dell'opera, può avvenire anche attraverso affidamento di ANAS S.p.A. ad un organismo di diritto pubblico, costituito in forma societaria e partecipato dalla stessa società e dalla provincia di Latina. Inoltre, si precisa che con atto convenzionale è disciplinato il subentro nei rapporti attivi e passivi inerenti alla realizzazione delle predette opere infrastrutturali.

<sup>21</sup> Al fine di promuovere un'intesa tra lo Stato e la Regione Veneto la norma autorizza un contributo quindicennale di 5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2007, di 5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008 e di 5 milioni di euro dall'anno 2009.

<sup>22</sup> Per questi interventi è previsto che una quota rispettivamente pari a 350 e 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 venga assegnata in sede di riparto delle somme stanziare sul Fondo per le aree sottoutilizzate. La norma precisa anche che, con decreto del Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, si provveda alla ripartizione di tali risorse tra le province della Regione siciliana e le province della regione Calabria, in proporzione alla viabilità presente in ciascuna di esse, e che siano stabiliti criteri e modalità di gestione per l'utilizzo delle predette risorse.

<sup>23</sup> Questo comma prevede un contributo di 10 milioni di euro per quindici anni a decorrere dall'anno 2007, a valere sulle risorse per la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (*legge obiettivo*). La norma stabilisce che con apposito decreto siano stabilite le modalità di attribuzione del contributo.

<sup>24</sup> La norma autorizza per queste grandi infrastrutture portuali un contributo di 15 milioni di euro annui per quindici anni a decorrere dall'anno 2007, a valere sulle risorse per la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale, di cui alla legge n. 443/2001, e successive modificazioni, quale contributo per i mutui contratti nell'anno 2007.

<sup>25</sup> Sono il comma 1003 sugli *hub* portuali di interesse nazionale, il 1004 sullo sviluppo del porto di Gioia Tauro e il 1005 sul potenziamento dei sistemi portuali.

La legge finanziaria contiene, infine, alcune norme per interventi particolari di ricostruzione in varie zone colpite da eventi sismici o altre calamità naturali<sup>26</sup>.

Della manovra 2008 si tratterà più ampiamente nella relazione del prossimo anno. In proposito va ricordato, peraltro, che la manovra finanziaria per il 2008 si compone oltre che della legge finanziaria, del DL n. 159 del 1° ottobre 2007 (convertito nella legge n. 222 del 29 novembre 2007) ed anche, in parte, del DL n. 248 del 31 dicembre 2007 (convertito nella legge n. 31 del 28 febbraio 2008<sup>27</sup>).

Prima di richiamare alcune norme della legge finanziaria 2008, che si riferiscono al settore delle infrastrutture, va rilevato che dalla nuova presentazione del bilancio per missioni e programmi ci si sarebbe potuto attendere un'impostazione più organica, mentre ancora una volta il testo è caratterizzato da una certa rapsodicità. Non emerge una visione complessiva delle missioni e delle loro articolazioni in programmi bensì una serie di interventi specifici. Le norme che interessano la materia in oggetto sono costituite, nell'ambito della missione 14, da alcuni commi dell'art. 2, in particolare dal 262<sup>28</sup>, 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 la norma di carattere più generale in applicazione del cosiddetto *federalismo infrastrutturale* per la realizzazione di infrastrutture autostradali. Il successivo comma 290 prevede un'immediata applicazione di questo nuovo modello con riguardo all'ANAS e ai suoi rapporti con le Regioni. Di questi commi si tratta nel successivo paragrafo 3.1.4. 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.

#### 2.2.6. Le Direttive ministeriali per il 2007 e per il 2008

La *Direttiva* del Ministro per il 2007, che risponde a criteri di coerenza con il quadro programmatico generale del Governo ed il ciclo di programmazione strategica, economica e finanziaria, ha come presupposto programmatico i seguenti documenti:

- l'atto di indirizzo del Ministero delle infrastrutture del 4 agosto 2006, che individua le priorità politiche da realizzarsi nel 2007 e fornisce gli indirizzi e le linee guida per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali per l'attività amministrativa;
- il programma di Governo (Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 e del 27 dicembre 2004) ed il Dpof 2007-2011.

Nella *Direttiva* sono evidenziate tre priorità politiche (1- sviluppo delle infrastrutture e opere strategiche, 2- sicurezza, 3 - ammodernamento e riconfigurazione organizzativa delle strutture ministeriali) attuate attraverso obiettivi strategici, (a loro volta articolati in obiettivi operativi) i quali si possono in parte ricondurre ai *programmi* nell'ambito delle *missioni*

<sup>26</sup> Si tratta dei commi 1008-1013 riguardanti la Puglia, la Sicilia, le Marche e l'Umbria, nonché dei commi 1014 e 1015 sulle alluvioni delle Marche e nella provincia di Vibo Valentia.

<sup>27</sup> Di tali norme si tratta nel paragrafo riguardante i programmi.

<sup>28</sup> 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.

riguardanti il settore delle infrastrutture: la n. 14 (*Infrastrutture pubbliche e logistica*) e la n. 19 (*Casa e assetto urbanistico*). Le varie priorità politiche sono affidate alle diverse strutture del Ministero.

L'attuazione della priorità politica 1, che è affidata, per il suo carattere trasversale, sia al C.d.R. n. 2 - Dipartimento per la programmazione<sup>29</sup> sia al C.d.R. n. 3 - Dipartimento per le infrastrutture statali, si articola in quattro aree di intervento<sup>30</sup>:

1. Programmazione ed accelerazione degli interventi da realizzare prioritariamente, nell'ambito delle attività volte alla realizzazione delle grandi opere e delle infrastrutture nazionali e internazionali in materia di autostrade, strade, ferrovie, porti, aeroporti, metropolitane, edilizia statale, infrastrutture idrauliche in coerenza con il "Piano generale dei trasporti e della logistica".
2. Assetto del territorio, sviluppo sostenibile. Miglioramento della qualità della vita nelle città. Interventi per il risanamento della laguna di Venezia.
3. Interventi di razionalizzazione, potenziamento ed integrazione delle infrastrutture nelle aree sottoutilizzate.
4. Potenziamento delle attività e delle misure di prevenzione, di controllo e di dissuasione degli abusi edilizi, nonché dei piani di recupero del territorio.

L'attuazione della priorità politica n. 2, che come area di intervento concerne il potenziamento della sicurezza nelle infrastrutture, è affidata al Dipartimento per le infrastrutture statali e al C.d.R. 7 - Consiglio superiore dei lavori pubblici<sup>31</sup>.

L'attuazione della priorità politica 3 si articola in quattro aree di intervento:

1. Semplificazione e ridefinizione delle procedure amministrative anche alla luce del nuovo assetto funzionale.
2. Ottimizzazione dei costi del Ministero e dell'efficienza interna, attraverso l'adozione di ulteriori strumenti tecnologici.
3. Consolidamento della gestione per obiettivi; attivazione del sistema informatico per la contabilità analitica per centri di costo.
4. Valorizzazione delle risorse interne e miglioramento della qualità del lavoro anche attraverso l'attività di formazione continua.

La priorità descritta è affidata, per il suo carattere trasversale, sia al Dipartimento per la programmazione sia al Dipartimento per le infrastrutture stradali<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> L'intitolazione completa del Dipartimento è: "per la programmazione ed il coordinamento dello sviluppo del territorio, il personale ed i servizi generali", ma per brevità si indica come Dipartimento per la programmazione.

<sup>30</sup> L'intitolazione completa del Dipartimento è: "per le infrastrutture statali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici", ma per brevità si indica come Dipartimento per le infrastrutture statali.

<sup>31</sup> Al Consiglio superiore dei lavori pubblici sono assegnati tre obiettivi strategici relativi rispettivamente: alla sicurezza nelle gallerie stradali prevista dal d.lgs. 9 ottobre 2006, n. 264 di attuazione della Direttiva 2004/54/CE (programma 2008: 14.9 "Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture"); alle norme tecniche per la progettazione e la costruzione delle dighe di sbarramento" (programma 2008: 14.5 "Sistemi idrici idraulici ed elettrici"); all'applicazione di normative comunitarie e nazionali riguardanti la sicurezza" (programma 2008: 14.9 "Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture"). Gli obiettivi descritti si articolano ciascuno in un obiettivo operativo: predisposizione della relazione tecnica sui criteri per la realizzazione di un manuale per le visite ispettive nelle gallerie stradali appartenenti alla Rete nazionale ricadente nella Rete stradale transeuropea (RTE) di lunghezza superiore a 500 metri; predisposizione di una proposta normativa tecnica che costituisca aggiornamento del d.m. 24 marzo 1982; definizione della procedura di marcatura CE e qualificazione di prodotti da costruzione.

La Direttiva, oltre ad assegnare gli obiettivi e le risorse necessarie ai vari C.d.R., descrive i risultati attesi, i tempi di completamento previsti ed il relativo conseguimento, avvalendosi di indicatori di prodotto, quantitativi e di efficacia indicati nelle tabelle allegate alla stessa.

Oltre a ciò, sono previsti obiettivi operativi finanziari il cui raggiungimento viene misurato con indicatori di carattere finanziario, quali capacità di impegno sui residui, capacità di impegno su competenza e capacità di spesa.

La Direttiva per il 2008 segue la nuova impostazione per missioni e programmi fissando, sulla base della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 nonché dell'atto di indirizzo del Ministro del 21 luglio 2007, ulteriori 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 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, il cui perseguimento è assicurato dalle diverse strutture del Ministero.

---

<sup>32</sup> Al primo Dipartimento sono affidati l'obiettivo strategico volto alla valorizzazione delle risorse umane e al miglioramento della qualità dei processi attraverso l'incremento dell'attività formativa e lo sviluppo delle innovazioni tecnologiche che si incrocia con la Missione 32 che riguarda trasversalmente tutte le Amministrazioni e l'obiettivo relativo alla semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative. Quest'ultimo interessa anche il secondo Dipartimento per le infrastrutture stradali.

Il secondo e il terzo obiettivo strategico prevedono entrambi due obiettivi operativi intesi all'organizzazione della struttura ai fini della raccolta e fornitura dei dati necessari, rispettivamente, al sistema di controllo di gestione del Ministero (SIGEST) e al sistema di contabilità economica analitica per centri di costo (SICONT).

### 3. Missioni e programmi

#### 3.1. La missione 14 “Infrastrutture pubbliche e logistica”

In ossequio alla nuova impostazione del bilancio 2008 l'analisi del rendiconto 2007 viene svolta in questo nuovo quadro di riferimento.

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. Questi ultimi riguardano sia l'edilizia statale (programma n.1) che gli interventi infrastrutturali per il completamento della rete di collegamento tra reti viarie, città metropolitane e nodi di scambio portuali ed aeroportuali (n. 2 Intermodalità infrastrutturale), la progettazione per la realizzazione di opere strategiche (n. 3), i sistemi ferroviari locali (n. 4), i sistemi idrici<sup>33</sup>, idraulici ed elettrici (comprese le grandi dighe e le opere per la salvaguardia di Venezia, n. 5), i sistemi portuali ed aeroportuali (n. 6), i sistemi stradali ed autostradali con particolare riferimento agli interventi previsti nella convenzione ANAS (n. 7), alcune opere pubbliche e infrastrutture, tra le quali in particolare la salvaguardia di Venezia e l'edilizia sanitaria (n. 8), la vigilanza e la regolamentazione delle infrastrutture (n. 9).

Di questi programmi se ne esaminano in particolare quattro (nn. 2, 3, 4 e 7) individuati in quanto rientrano in alcune delle priorità politiche stabilite dal Governo e per gli ultimi tre anche per la preponderanza degli stanziamenti previsti.

---

<sup>33</sup> In proposito la Corte ha svolto un'indagine approvando il 17/6/2008 la relazione (in corso di pubblicazione) “Realizzazione di infrastrutture idriche nelle aree depresse”

## INFRASTRUTTURE PUBBLICHE E LOGISTICA (missione 14)

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (%)	Stanzamenti definitivi	Massa spendibile	% su tot. programma	% su tot. missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1 - Edilizia statale	1 funzionamento	4.102	77.509	81.611	21,9	1,5	72.214	79.441	73.131	2.717
	2 interventi	0,00	5.000	5.000	1,4	0,1	5.000	3.000	30	4.970
	3 investimenti	1.236.286	270.305	1.506.591	76,3	5,4	315.674	564.067	390.392	641.377
	5 oneri comuni di parte corrente	3.026	1.221	4.247	0,3	0,0	1.090	3.221	1.994	1.929
	10 oneri comuni di parte capitale	7.060	1	7.061	0,0	0,0	8	5.752	-	1.133
	<b>totale</b>	<b>1.250.474</b>	<b>354.036</b>	<b>1.604.510</b>	<b>100,0</b>	<b>7,1</b>	<b>393.986</b>	<b>655.481</b>	<b>465.547</b>	<b>652.126</b>
2 - Intermodalità infrastrutturale	3 investimenti	7.500	-	7.500	-	-	-	6.000	-	7.500
	<b>totale</b>	<b>7.500</b>	<b>-</b>	<b>7.500</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>6.000</b>	<b>-</b>	<b>7.500</b>
3 - Opere strategiche	1 funzionamento	1.077	9.179	10.256	0,5	0,2	5.952	9.179	5.020	2.011
	3 investimenti	-	800.000	800.000	44,2	16,0	800.000	800.000	800.000	0,00
	10 oneri comuni di parte capitale	870.206	1.001.411	1.871.617	55,3	20,0	773.589	1.224.864	724.656	1.081.054
	<b>totale</b>	<b>871.283</b>	<b>1.810.590</b>	<b>2.681.873</b>	<b>100,0</b>	<b>36,2</b>	<b>1.579.541</b>	<b>2.034.043</b>	<b>1.529.676</b>	<b>1.083.065</b>
4 - Sistemi ferroviari locali	2 interventi	4.100	-	4.100	-	-	-	2.898	2.898	-
	3 investimenti	1.796.057	835.927	2.631.984	100,0	16,7	725.174	1.100.883	875.692	777.191
	<b>totale</b>	<b>1.800.157</b>	<b>835.927</b>	<b>2.636.084</b>	<b>100,0</b>	<b>16,7</b>	<b>725.174</b>	<b>1.103.781</b>	<b>878.590</b>	<b>777.191</b>
5 - Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	1 funzionamento	3.796	13.404	17.200	5,0	0,3	4.826	13.247	4.696	3.820
	2 interventi	3.653	4.000	7.653	1,5	0,1	3.497	7.052	2.136	5.014
	3 investimenti	236.013	248.982	484.995	93,5	5,0	223.571	283.640	249.169	84.824
	<b>totale</b>	<b>243.462</b>	<b>266.386</b>	<b>509.848</b>	<b>100,0</b>	<b>5,3</b>	<b>231.894</b>	<b>303.939</b>	<b>256.001</b>	<b>93.658</b>
6 - Sistemi portuali ed aereoportuali	2 interventi	2.276	2.519	4.795	0,7	0,1	2.170	2.520	1.459	2.688
	3 investimenti	1.090.271	364.504	1.454.775	99,3	7,3	326.023	1.073.043	348.970	785.973
	<b>totale</b>	<b>1.092.548</b>	<b>367.023</b>	<b>1.459.571</b>	<b>100,0</b>	<b>7,3</b>	<b>328.193</b>	<b>1.075.563</b>	<b>350.429</b>	<b>788.661</b>
7 - Sistemi stradali e autostradali	1 funzionamento	180	3.739	3.919	0,7	0,1	3.270	3.823	3.265	144
	3 investimenti	724.493	548.097	1.272.590	99,3	11,0	533.738	687.356	379.793	724.845
	<b>totale</b>	<b>724.673</b>	<b>551.836</b>	<b>1.276.509</b>	<b>100,0</b>	<b>11,0</b>	<b>537.008</b>	<b>691.179</b>	<b>383.058</b>	<b>724.989</b>
8 - Opere pubbliche e infrastrutture MEF	3 investimenti	3.096.410	795.928	3.892.338	100,0	15,9	791.857	1.065.928	1.064.811	1.729.119
	<b>totale</b>	<b>3.096.410</b>	<b>795.928</b>	<b>3.892.338</b>	<b>100,0</b>	<b>15,9</b>	<b>791.857</b>	<b>1.065.928</b>	<b>1.064.811</b>	<b>1.729.119</b>
9 - Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture	1 funzionamento	605	11.434	12.039	59,6	0,2	10.038	11.598	10.154	393
	3 investimenti	4.496	7.757	12.253	40,4	0,2	10.174	10.887	9.508	2.098
	<b>totale</b>	<b>5.101</b>	<b>19.191</b>	<b>24.292</b>	<b>100,0</b>	<b>0,4</b>	<b>20.212</b>	<b>22.485</b>	<b>19.662</b>	<b>2.491</b>
<b>Spese missione</b>		<b>9.091.608</b>	<b>5.000.917</b>	<b>14.092.525</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>4.607.865</b>	<b>6.958.399</b>	<b>4.947.774</b>	<b>5.858.800</b>

(\*) 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: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Nella valutazione complessiva sulla missione si può rilevare una forte consistenza dei residui iniziali che costituiscono il 64,5 per cento della massa spendibile.

Il programma “Opere strategiche” assorbe il 36,2 per cento degli stanziamenti della missione, seguito dal programma “Sistemi ferroviari locali”, per il quale sono stanziati il 16,7 per cento delle risorse. Tali programmi, che saranno esaminati più ampiamente in seguito, sono finanziati con capitoli del Ministero delle infrastrutture, mentre il programma “Opere pubbliche e infrastrutture”, è finanziato con capitoli del MEF con stanziamenti pari al 15,9 per cento.

Significativa la destinazione del 100 per cento agli investimenti relativi ai programmi 4 e 7.

Se consideriamo gli impegni, si registra un’alta percentuale pari all’88 per cento sulla massa impegnabile.

Il pagato totale rispetto alle autorizzazioni appare soddisfacente (71 per cento circa), molto ridotto risulta invece rispetto alla massa spendibile pari a circa il 35 per cento.

Si evidenzia, inoltre, una persistenza di residui finali pari al 41,6 per cento della massa spendibile che interessano soprattutto i programmi nn. 3, 6, 7 e 8.

### 3.1.1. Programma 2 “Intermodalità infrastrutturale”

Questo programma si propone di realizzare gli interventi infrastrutturali per il completamento della rete nazionale di collegamento tra reti viarie, città metropolitane, nodi di scambio portuali ed aeroportuali, dando una particolare attenzione allo sviluppo delle aree depresse. Si tratta di un’esigenza già avvertita a livello comunitario e che i documenti di programmazione hanno ulteriormente evidenziato.

Va subito rilevato che lo sviluppo dell’intermodalità è caratterizzato - e condizionato - dalla persistente prevalenza del trasporto stradale. E’ questo il motivo per cui, in particolare, il Dpef 2008-2011 ha posto tra le priorità il riequilibrio *modale* tra strade e ferrovia.

D’altra parte, mentre l’Amministrazione dei trasporti ha iniziato a porre quanto meno le basi per il riequilibrio attraverso alcune misure, sia pur parziali, quali l’*ecobonus*, volto a ridurre il percorso su strada dell’autotrasporto, favorendo le “autostrade del mare”, nell’analisi finanziaria riguardante il Ministero delle infrastrutture non si rileva per il 2007 una concreta proiezione della priorità indicata. Va considerato, infatti, che a fronte di 7,5 milioni di residui iniziali non figura nessuno stanziamento; pur in presenza di 6 milioni di autorizzazioni di cassa, in realtà non si registra alcun pagamento e si riscontrano a fine esercizio ancora 7,5 milioni di residui.

Questo programma costituisce un esempio della difficoltà indotta dal c.d. spaccettamento dei due ministeri, Trasporti ed Infrastrutture, perché l’intermodalità trova la sua naturale collocazione nel sistema dei trasporti, anche se, in essa confluisce l’esigenza di interventi infrastrutturali. Per tale motivo questo tema trova maggiore sviluppo nel capitolo dedicato ai trasporti al quale si rinvia.

L’altra difficoltà è legata anche al carattere trasversale del programma. In questa ottica il Governo ha indicato, nel Dpef 2008-2011 (allegato Infrastrutture), tre linee di azione volte alla realizzazione dell’obiettivo del riequilibrio modale.

Una riguarda le reti TEN, la seconda il PON “Reti e mobilità” 2007-2013, la terza le dorsali ferroviarie tirrenica e adriatica.

Quanto alla prima, dalle informazioni fornite dall'Amministrazione, è emerso che, a seguito della selezione dei progetti effettuata dall'Unione Europea, questa ha destinato all'Italia 948,56 milioni di euro (pari a circa un quinto delle risorse disponibili a livello comunitario) per realizzare alcune tratte di particolare rilevanza ai fini di un'efficace intermodalità infrastrutturale: Torino-Lione (671,8 milioni di cui 447,4 all'Italia); Ronchi Sud-Trieste (50,7 milioni, di cui la metà destinata alla Slovenia per il tratto Trieste-Divaccia); la tratta del Brennero sezione "strategica" del corridoio n. 1 Berlino-Palermo (786 milioni da ripartire con l'Austria); tunnel Fortezza-Verona (58,8 milioni).

In merito alla seconda il 7 dicembre 2007 la Commissione europea ha approvato il PON "Reti e mobilità" 2007-2013 che ha come scopo il potenziamento infrastrutturale delle Regioni rientranti nell'*obiettivo 1* (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia) con un investimento di oltre 2,7 miliardi di euro, di cui la metà assicurata da fonti comunitarie, rivolto in massima parte alla rete ferroviaria e al sistema portuale realizzando in concreto un esempio di intermodalità.

D'altra parte, va subito rilevato, da quanto affermato dalla stessa Amministrazione, che questo programma non è stato ancora avviato.

La terza linea d'azione è rivolta al potenziamento del trasporto merci attraverso le direttrici ferroviarie tirrenica e adriatica; pertanto nell'ambito del PON "Reti e mobilità" 2007-2013 è previsto il rafforzamento della linea tirrenica Scalea Reggio-Calabria, che costituisce uno strumento indispensabile per potenziare l'*hub* portuale di Gioia Tauro. Questo intervento è completato da altre opere nel quadro del Contratto di programma tra Ministero delle infrastrutture ed RFI sottoscritto il 31 ottobre 2007<sup>34</sup>. Altri interventi nell'ambito di questo Contratto riguardano l'adeguamento delle gallerie di Cattolica e Castellano, funzionale alla accresciuta efficienza del porto di Taranto e degli scali adriatici.

Va segnalata, per la sua negatività, la situazione finanziaria di tale programma per il quale non figurano stanziamenti né pagamenti nonostante le autorizzazioni di cassa siano pari a 6 milioni di euro, restando come residui finali gli stessi residui iniziali (7,5 milioni).

### 3.1.2. Programma 3 "Opere strategiche"

Questo programma, collegato con la priorità politica indicata nella direttiva ministeriale "Sviluppo delle infrastrutture e opere strategiche", attua gli obiettivi volti alla programmazione ed alla realizzazione delle grandi opere e delle infrastrutture nazionali ed internazionali in materia di autostrade, strade, ferrovie, porti, aeroporti, metropolitane, infrastrutture idrauliche e si pone in coerenza con il piano generale dei trasporti e della logistica. Il suo ambito di azione è volto alla razionalizzazione, al potenziamento ed all'integrazione delle infrastrutture nelle aree sottoutilizzate.

La legge n. 443 del 2001 (cd. *legge obiettivo*) contiene una disciplina specifica per la programmazione, il finanziamento e la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale. L'art. 1 di questa legge, infatti, dichiara che nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, il Governo individua le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese. Tra le finalità della legge è posto il riequilibrio socio-economico tra le aree del territorio nazionale, al quale si accompagna la sicurezza strategica e il contenimento dei costi dell'approvvigionamento energetico del Paese. La norma richiama anche l'esigenza di adeguare la strategia nazionale a quella comunitaria in materia di infrastrutture e di

<sup>34</sup> Questo contratto è stato registrato dalla Corte dei conti il 28 dicembre 2007.

difesa dell'ambiente. E' significativo anche il riferimento al piano generale dei trasporti di cui il programma doveva tenere conto.

La legge prevede che il programma sia inserito nel Dpef e che contenga: l'elenco delle infrastrutture; i costi stimati per ciascuno degli interventi; le risorse disponibili e le relative fonti di finanziamento; lo stato di realizzazione degli interventi previsti nei programmi precedentemente approvati; il quadro delle risorse finanziarie.

Il primo programma delle infrastrutture strategiche è stato approvato con la Delibera del CIPE n. 121 del 21.12.2001 e successivamente aggiornato.

Rispetto al programma originario il quadro finanziario, modificato a seguito della Delibera CIPE n. 130 del 6.4.2006, ha registrato, come risulta dal Dpef 2007-2011, un incremento del 38 per cento (da 125.861.410 milioni di euro, previsti nella precedente Delibera n. 121 citata, a 173.402.395 milioni). I finanziamenti disponibili ammontano a 58.471,768 milioni di euro (di cui 8.980,511 a valere sulla legge n. 166/2002 e 49.491,257 provenienti da altre fonti di finanziamento), per cui, per il completamento del programma, erano necessari 114.930,73 milioni di euro. Tra le opere sottoposte al CIPE il 29,3 per cento risultava finanziato integralmente, il 51,1 per cento finanziato solo parzialmente, mentre il 19,6 per cento era approvato solo in linea tecnica. Le risorse a disposizione indicate nel Dpef, secondo la quantificazione fatta dal CIPE con la Delibera n. 75/2006, ammontavano a circa 1.929 milioni in volume di investimenti, di cui 1.127 milioni quali disponibilità dell'art. 13 della legge n. 166/2002 e 425 milioni a valere sui fondi per le aree sottoutilizzate.

Veniva evidenziata anche la distribuzione territoriale molto squilibrata.

Con riferimento allo stato di avanzamento del 1° Programma delle infrastrutture strategiche della *legge obiettivo* e dei relativi fabbisogni finanziari, come indicato nel Dpef 2007-2011, resta l'esigenza di realizzare le opere già approvate, da attivare o in corso, risolvendo le criticità finanziarie emerse nonché di aggiornare il quadro delle priorità, attraverso il confronto con le Regioni e gli enti locali, privilegiando le opere ritenute irrinunciabili in ciascuna Regione.

Si è reso necessario "rivedere" il 1° Programma, indicando i progetti da finanziare nel periodo 2008-2011, tenuto conto dello stato di avanzamento e dei fabbisogni finanziari. Per le azioni individuate si prevede un fabbisogno finanziario di 55,1 miliardi di euro, pari al 61,4 per cento del costo totale (stimato in 89,7 miliardi di euro per finanziare 139 opere deliberate dal CIPE ad esclusione del ponte sullo Stretto) per colmare le insufficienze infrastrutturali del Centro Nord e valorizzare le potenzialità del Mezzogiorno. Nel complesso sono stati attivati 200 finanziamenti riguardanti 116 opere finanziate interamente o in parte, con una copertura finanziaria del 38,6 per cento.

Il nuovo quadro di priorità indicato nel Dpef 2008-2011 (allegato Infrastrutture) individua le opere (contenute nel programma delle infrastrutture strategiche di cui alla *legge obiettivo*) effettivamente programmabili, nonché le infrastrutture ulteriori ritenute prioritarie. Sono distinte le opere ultimate, quelle in corso integralmente coperte, quelle con copertura parziale e quelle da avviare entro il 2012. A queste opere vanno aggiunte quelle delle reti TEN ritenute prioritarie.

Da questo nuovo quadro si evince che per le 161 infrastrutture strategiche della *legge obiettivo* si prevede un costo complessivo di 93,1 miliardi di euro con un fabbisogno finanziario di 28,4 miliardi. Per le opere prioritarie delle reti TEN (Torino-Lione; Milano-Genova, terzo valico di Giovi; Asse ferroviario Monaco-Verona Galleria del Brennero) è previsto un costo complessivo di 13,4 miliardi con un fabbisogno finanziario di circa 12,6 miliardi.

Per le ulteriori 9 opere da avviare entro il 2012<sup>35</sup> si prevede un costo di 4,9 miliardi circa e un fabbisogno di 3,7 miliardi.

Gli interventi previsti riguardano: lo sviluppo ferroviario del *Corridoio 5* e le tratte meridionali del *Corridoio 1*; la realizzazione delle *Autostrade del mare*; le opere di collegamento ferroviario con l'aeroporto di Malpensa e per il potenziamento dei *corridoi* tirrenico ed adriatico; il rafforzamento delle trasversali peninsulari; il decongestionamento dei nodi urbani (metropolitane di Milano, Torino, Bologna, Roma e Napoli).

In materia di finanziamento delle infrastrutture previsto dalla *legge obiettivo* è intervenuta la legge finanziaria per il 2008 con alcune norme già prima richiamate. In particolare l'art. 2, commi da 257 a 262. Il comma 257 autorizza la concessione di contributi quindicennali di 99,6 milioni di euro. A decorrere da ciascuno degli anni 2008, 2009, 2010 per la prosecuzione di interventi di realizzazione delle opere strategiche.

Sempre lo stesso art. 2 al comma 257 stabilisce che "a valere sulle risorse stanziare sui commi 257 e 258 siano autorizzati: 2 contributi quindicennali di 5 milioni di euro a decorrere dal 2008 e dal 2009 per interventi di ricostruzione nel Molise e nella provincia di Foggia colpite dal sisma del 2002; 3 milioni di euro per il 2008 e 2 miliardi per il 2009 per le opere accessorie riguardanti la Pedemontana di Formia (di cui al comma 981 della legge finanziaria del 2007). In proposito la norma specifica che questi ultimi due interventi siano realizzati con la procedura prevista per le infrastrutture strategiche dagli artt. 163 e seguenti del d.lgs n. 163/2006.

Il comma 258 riguarda il programma straordinario di edilizia residenziale pubblica di cui si tratta nel successivo paragrafo 3.2.1.

La legge finanziaria dispone (comma 260) ancora un'autorizzazione di spesa di 3 milioni di euro per il 2008 per il completamento degli interventi della E78 Grosseto-Fano e 4 milioni per ciascuno degli anni 2008 e 2009 per gli interventi a favore della mobilità del servizio delle fiere.

Assume un certo rilievo la norma contenuta nel comma 262 che stabilisce che le quote dei limiti di impegno autorizzati per il finanziamento delle opere della *legge obiettivo* (in base all'art. 13 comma 1 della legge n. 166/2002) decorrenti dall'anno 2006 non impegnate al 31 dicembre 2007 costituiscono economie di bilancio e sono iscritte nella competenza degli esercizi successivi a quelli terminali dei rispettivi limiti (in pratica alla fine del periodo di ammortamento).

I successivi commi 264-270 autorizzano la Cassa depositi e prestiti a costituire presso la gestione separata un apposito fondo di garanzia per le opere pubbliche (FGOP<sup>36</sup>). Il fondo ha come scopo di garantire un sostegno finanziario ad interventi per la realizzazione di opere pubbliche attraverso contratti di concessione, costruzione e gestione o affidamento a contraente generale. La dotazione iniziale del fondo è stabilita dalla Cassa depositi e prestiti a valere sulle risorse previste ai sensi dell'art. 71, comma 2, della legge finanziaria 2003.

I commi 289 e 290 riguardano interventi dell'ANAS di cui si tratta nel paragrafo 3.1.4.1.

L'Amministrazione, nel corso dell'istruttoria, ha fornito dati ulteriormente aggiornati. Da questi si rileva (Tavola 1 in allegato) che per i vari settori di intervento le risorse ammontano a 108,3 miliardi di euro, con un forte impegno a favore del trasporto su "ferro": 42,4 miliardi per le ferrovie, ai quali si aggiungono i 13 miliardi per metropolitane (considerando la mobilità urbana vanno aggiunti anche i 92 milioni destinati ai tram). Al trasporto stradale sono assegnati

<sup>35</sup> Val d'Aosta (1); Lombardia (2); Emilia Romagna (1); Lazio (2); Campania (1); Puglia (1); Basilicata (1).

<sup>36</sup> Questo fondo sostituisce il precedente fondo rotativo per le opere pubbliche.

25,4 miliardi, mentre per le autostrade sono previsti circa 12,5 miliardi. Le restanti risorse sono ripartite tra vari interventi, tra i quali si segnalano per la loro entità quelli per la Laguna di Venezia (4,3 miliardi) e per il Ponte sullo stretto di Messina (4,7 miliardi, stralciato e poi reinserito).

Se l'analisi si sposta sulla ripartizione geografica degli interventi (Tavola 2 in allegato) si ha la conferma che, nonostante quanto enunciato nei documenti programmatici del Governo, gli interventi risultano ancora squilibrati a favore del Nord (59,25 per cento), e complessivamente del Centro-Nord (76,05 per cento) rispetto al Sud (23,09 per cento). In questo ambito si evidenziano disparità tra i vari settori di intervento. Al Sud, infatti, alle ferrovie è destinato l'11,48 per cento, rispetto al 31,65 del Centro ed al 52,71 del Nord; in merito agli interventi stradali, la ripartizione è più equilibrata con il 27,84 al Sud, il 31,33 al Centro ed il 19,81 al Nord; una posizione preminente, invece, è assicurata al Sud per quanto riguarda le autostrade con il 21,02 per cento rispetto al 9,17 del Centro e all'8,69 del Nord.

Se si esaminano i dati sotto il profilo dello stato di attuazione (Tavola 3 in allegato) ne esce un panorama alquanto deludente, perché il volume delle opere completate è irrisorio; le cifre più consistenti riguardano “i lavori in corso” e soprattutto i progetti preliminari approvati dal CIPE (tra questi l'ammontare più significativo si riferisce alla ferrovia).

Quanto all'analisi per fonti di finanziamento delle opere strategiche (Tavola 4 in allegato) si può rilevare che i finanziamenti effettivamente disponibili costituiscono il 51,93 per cento del costo attuale; il totale dei finanziamenti pubblici ammonta al 29,45 per cento, mentre il 13,97 riguarda la legge obiettivo; i finanziamenti comunitari sono pari al 2,09 per cento; quello degli enti territoriali al 3,90 per cento; mentre quelli privati al 16,50 per cento. Resta quindi il 48,07 per cento da finanziare.

Dall'analisi finanziaria del programma risulta, come evidenziato nella tabella relativa alla missione 14, che le maggiori risorse sono assegnate agli oneri comuni di parte capitale (55,3 per cento). Agli investimenti è destinato il 44,2 per cento, mentre solo lo 0,5 per cento è assegnato alle spese di funzionamento.

In effetti, nell'utilizzazione delle risorse si ha una percentuale del 100 per cento per le spese di investimento che interessano solo il capitolo 7380 “spese di investimento per la realizzazione dei sistemi metropolitani di Roma, Napoli e Milano”; invece per quanto riguarda gli oneri comuni di parte capitale il tasso è molto inferiore (59,2) e si riferiscono al capitolo 7060<sup>37</sup> “fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale, nonché di opere di captazione ed adduzione di risorse idriche”<sup>38</sup>.

### 3.1.3. Programma 4 “Sistemi ferroviari locali”

In relazione a questo programma - ma queste considerazioni potrebbero riferirsi anche ad altri - va fatta un'osservazione di metodo. All'intestazione “Sistemi ferroviari locali”

<sup>37</sup> Sulla gestione di questo capitolo è intervenuta a più riprese la Corte dei conti come ricordato nella precedente relazione. Più di recente la Corte si è espressa con la deliberazione n. 21/2007/G del 14 dicembre 2007, formulando molti rilievi critici in merito alle procedure ed ai risultati conseguiti dal Ministero dell'economia e delle finanze, dal Ministero delle infrastrutture e dalla concessionaria Consip, rilevando che non vi sono “sufficienti informazioni analitiche sull'impiego delle ingenti risorse stanziare per la realizzazione delle infrastrutture”.

<sup>38</sup> Le risorse di tale capitolo, fanno capo al C.d.R. 1- Gabinetto, ma vengono assegnate da questo sulla base delle contribuzioni finanziarie deliberate dal CIPE ai titolari degli altri centri di responsabilità del Ministero con provvedimento adottato dal Ministro. A seguito della presa di posizione critica della Corte nella precedente relazione, il Ministero ha modificato l'assegnazione delle risorse di questo capitolo e la loro gestione, che precedentemente erano direttamente assegnate al Gabinetto e gestite da questo.

corrisponde, nello schema elaborato nel settembre 2007 dalla Ragioneria generale dello Stato, non il riferimento specifico a questi, bensì al “contratto di programma Rete ferroviaria italiana (RFI)”, che, come si rileva nell’esposizione che segue, riguarda vari settori del trasporto ferroviario. Va anche osservato che nella difficile e talvolta opinabile suddivisione di settori tra i due Ministeri, infrastrutture e trasporti, appare prevalente la competenza di quest’ultimo sotto il profilo gestionale nonostante l’intestazione del programma alle infrastrutture. Questa situazione, peraltro, risulta superata dalla fusione dei due Ministeri.

Per le Ferrovie il Dpef 2007-2011 prevedeva investimenti, nel quinquennio, di 22.165 milioni in attuazione del Contratto di Programma Stato-Rete Ferroviaria Italiana (RFI). L’orientamento verso il riequilibrio a favore del Mezzogiorno si concreta nella destinazione di una quota di risorse nazionali non inferiore al 30 per cento.

In merito al sistema ferroviario, come evidenziato dal Dpef 2007-2011, si può rilevare l’andamento negativo del sistema economico-finanziario del comparto, individuato nei tagli dei trasferimenti effettuati dalle leggi finanziarie e nello squilibrio tra costi e ricavi a seguito delle entrate in esercizio delle prime tratte ad alta velocità (AV/AC).

Inoltre, grande attenzione è prestata al trasporto pubblico locale e al riassetto delle grandi aree metropolitane.

Va ricordato che il 31 ottobre 2007 è stato stipulato tra RFI e il Ministero delle infrastrutture il Contratto di Programma 2007-2011 - Parte investimenti<sup>39</sup>.

L’accordo rientra nell’ambito generale dei rapporti tra il Ministero delle infrastrutture e la società gestore RFI S.p.A., essendo previsto un successivo e separato contratto, da stipulare con il Ministero dei trasporti, riguardante i servizi che RFI S.p.A. deve rendere alla parte pubblica e i relativi corrispettivi economici.

Oggetto del Contratto di Programma 2007-2011 è la disciplina dei rapporti tra lo Stato ed RFI S.p.A. con particolare riferimento: a) alla realizzazione degli investimenti per infrastruttura ferroviaria, manutenzione straordinaria e rinnovo dell’infrastruttura medesima; all’adozione di tutte le misure, gli interventi, le attività e le opere ai fini del miglioramento della qualità dei servizi, dello sviluppo dell’infrastruttura ferroviaria e del rispetto dei livelli di sicurezza compatibili con evoluzione tecnologica; b) alla modalità di finanziamento delle predette attività per individuare i mezzi disponibili per il raggiungimento degli obiettivi.

Il contratto in esame identifica delle classi di investimenti a priorità crescente, per un volume d’investimenti che si attesta su 189 miliardi di euro<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> L’iter di approvazione del predetto Contratto è stato particolarmente articolato. Infatti, con decreto del Ministero dei trasporti e della navigazione n. 138T del 31 ottobre 2000 veniva rilasciata a Ferrovie dello Stato S.p.A. e, successivamente, a RFI la concessione per la gestione dell’infrastruttura ferroviaria nazionale in base alle condizioni previste in un atto di concessione e in un Contratto di Programma con durata non inferiore ai cinque anni. Con il decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188 (che ha attuato la direttiva n. 2001/12/CE) si stabiliva che i rapporti tra RFI S.p.A. e lo Stato fossero disciplinati da un atto di concessione e da un contratto di programma stipulato per un periodo minimo di tre anni. A seguito della suddivisione tra Ministero delle infrastrutture e Ministero dei trasporti il precedente Contratto di Programma 2001-2005 è stato prorogato a tutto il 2006, con deliberazione del CIPE n. 159 del 2 dicembre 2005. Al termine del predetto periodo di proroga, e in esito al consolidamento dello “spacchettamento” ministeriale tra Infrastrutture e Trasporti, è sorta la necessità di rinnovare il Contratto di Programma per il quinquennio successivo. Il Contratto di Programma-Parte investimenti 2007-2011, stipulato tra RFI S.p.A. e il Ministero delle infrastrutture, vuole disciplinare e definire i ruoli del gestore e dello Stato in relazione agli investimenti infrastrutturali nel settore ferroviario, alle attività di manutenzione e alla ricerca delle fonti di finanziamento.

<sup>40</sup> Dette classi sono suddivise in:

Le principali novità che si possono cogliere nel Contratto di Programma 2007-2011 rispetto alle versioni precedenti sono: la previsione di classi di investimenti a seconda del livello di priorità; la previsione di una verifica costante e *in itinere*, ad opera del Ministero delle infrastrutture, dell'esatto adempimento degli obblighi contrattuali assunti da RFI S.p.A.; l'introduzione di indicatori di misurazione del risultato predisposti dal Ministero delle infrastrutture d'intesa con il gestore per la verifica dell'esatto adempimento contrattuale; la previsione di sanzioni pecuniarie a carico di RFI S.p.A. per scostamenti superiori ad un margine di accuratezza pari al 15 per cento dei costi a vita intera delle opere, dei tempi di ultimazione delle opere, del valore della produzione annua e del numero di opere la cui messa in esercizio è prevista nell'anno.

Nel contratto é previsto, entro il mese di gennaio di ciascun anno, l'aggiornamento delle tabelle e delle tavole allegate per contemplare le eventuali nuove risorse finanziarie rese disponibili dalle leggi finanziarie. E' prevista la revisione delle tabelle allegate, su richiesta di una delle parti e nel corso di validità del contratto, a causa delle variazioni delle risorse finanziarie disponibili o degli obblighi di legge sopravvenuti. Ogni modificazione delle tabelle e delle Tavole allegate è sottoposta al parere del CIPE e a quello delle commissioni permanenti della Camera e del Senato (Allegato 1).

Il contratto prevede che RFI S.p.A. possa realizzare le modificazioni del proprio assetto organizzativo interno anche attraverso il riassetto societario per consentire il miglior adempimento degli obblighi assunti nei confronti del Ministero delle infrastrutture. Inoltre è previsto che RFI S.p.A. possa stipulare accordi aggiuntivi con le Regioni e gli Enti territoriali, informando il Ministero per la preventiva autorizzazione.

Come già evidenziato, al Ministero delle Infrastrutture è consentito di esercitare le attività di controllo e di vigilanza necessarie per verificare l'adempimento degli obblighi contrattuali, anche mediante la valutazione dello stato e della progettazione dei lavori, analizzando e valutando i costi ed effettuando la vigilanza sulle specifiche tecniche di settore, il monitoraggio delle opere e degli investimenti. Al Ministero è altresì consentito di verificare la rispondenza del bilancio annuale di RFI S.p.A. agli obblighi che derivano dalla concessione, con particolare riguardo al perseguimento degli obiettivi del Contratto di Programma. Periodicamente (e comunque almeno una volta l'anno) il Ministero delle infrastrutture procede alla verifica dell'esatto adempimento degli obblighi contrattuali<sup>41</sup>. In merito all'applicazione delle sanzioni pecuniarie assumono rilevanza gli scostamenti prima indicati. È previsto l'obbligo di comunicazione, da parte di RFI S.p.A., al Ministero, entro il 28 febbraio di ogni anno, del valore delle predette voci alla fine dell'intero esercizio di riferimento. Escludendo i casi di forza maggiore e quelli di palese mancanza di responsabilità, RFI S.p.A., al verificarsi di scostamenti superiori al 15 per cento, è tenuta al pagamento di una sanzione pecuniaria pari ad una percentuale del valore annuo della produzione. La misura della sanzione pecuniaria è dell'1 per cento per uno scostamento dal margine di accuratezza fino al 10 per cento, del 2 per cento per uno scostamento dal 10 al 20 per cento e del 5 per cento per scostamenti superiori al 20 per cento.

Il contratto del 31 ottobre 2007 recepisce una serie di disposizioni legislative riguardanti gli stanziamenti addizionali per l'anno 2007 di euro 700 milioni finalizzati alla realizzazione

---

opere in corso (valore 71 miliardi di euro); opere prioritarie da avviare (valore 34 miliardi di euro); altre opere da realizzare (valore 38 miliardi di euro); opere previste a completamento del piano (valore 46 miliardi di euro). A queste categorie di opere si affiancano i programmi di investimento ultimati al 31/12/2006 (per un totale di 10,63 miliardi di euro).

<sup>41</sup> La mancata osservanza dell'obbligo di comunicazione dei dati e delle notizie da parte del gestore ferroviario costituisce inadempimento ai sensi dell'art. 8, comma 2.

degli investimenti relativi alla rete tradizionale dell'infrastruttura ferroviaria nazionale (DL 2 luglio 2007, n. 81, convertito in legge 3 agosto 2007, n. 127), nonché il cd. "Quarto Addendum" del 26 luglio 2007 al Contratto di Programma 2001-2005<sup>42</sup>.

Il decreto fiscale n. 159 collegato alla legge finanziaria 2007 (convertito nella legge n. 222/2007) prevede lo stanziamento per l'anno 2007 di ulteriori risorse finanziarie per un valore complessivo di euro 1.035 milioni<sup>43</sup>.

Con la legge finanziaria 2008 è stato previsto uno stanziamento per investimenti in infrastrutture ferroviarie<sup>44</sup>.

A gennaio 2008 si è provveduto ad elaborare l'aggiornamento delle tabelle del Contratto come previsto dall'art. 3. La Commissione Trasporti della Camera dei Deputati il 19 febbraio 2008 ha espresso parere favorevole in merito allo schema di aggiornamento del Contratto di Programma. Va ricordato che il 26 febbraio 2008 anche la Commissione Lavori Pubblici del Senato ha espresso parere favorevole a tale modifica.

In merito al Contratto di Programma 2007-2011 - Parte servizi va rilevato che esso è tuttora in fase di approvazione. Con il "Quarto Addendum" del 26 luglio 2007 si è deciso di prorogare il Contratto di Programma 2001-2005 fino alla sottoscrizione del nuovo documento, al fine di assicurare il mantenimento di tutti gli obblighi di gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale attraverso l'utilizzo delle risorse finanziarie destinate dallo Stato al gestore<sup>45</sup>.

Quanto al finanziamento del progetto AV/AC Torino-Milano-Napoli, il Contratto di Programma 2007-2011 prevede l'affiancamento, alle risorse stanziato dallo Stato, del ricorso al mercato finanziario come modalità aggiuntiva di copertura del fabbisogno finanziario residuo. Per l'esercizio 2007 il progetto AV/AC della linea Torino-Milano-Napoli è stato finanziato dall'attuazione dei provvedimenti di finanza pubblica previsti dalla legge finanziaria 2007 e da operazioni di reperimento di risorse sui mercati finanziari (si tratta di un contratto di mutuo stipulato con Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. per euro 1.062 milioni)<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> Quest'ultimo documento prevede la ripartizione delle risorse per euro 1.700 milioni (euro 850 milioni per ciascuno degli anni 2007 e 2008) finalizzate alla copertura degli investimenti per lo sviluppo, la gestione e la manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, la razionalizzazione dei fondi disponibili derivanti da economie su alcuni progetti di investimento per un valore complessivo di euro 54,2 milioni, la riallocazione delle risorse FERS per euro 9,98 milioni e TEN per euro 151,2 milioni, per un valore complessivo di euro 161,2 milioni.

<sup>43</sup> Le risorse sono così ripartite: a) euro 800 milioni per la prosecuzione delle opere in corso sulla rete tradizionale prevista dal Contratto di Programma 2007-2011; b) euro 225 milioni per assicurare, nel periodo di vigenza del Contratto di Programma, la continuità dell'attività di manutenzione straordinaria della rete tradizionale.

<sup>44</sup> Gli stanziamenti sono pari ad autorizzazioni di cassa: di euro 1.776 milioni sul capitolo 7122 per l'anno 2008, quale prosecuzione degli investimenti ferroviari previsti dalla tabella A del Contratto di Programma 2007-2011; di euro 28 milioni sul capitolo 7123 per l'anno 2008 quali contributi relativi a specifici provvedimenti legislativi e per il finanziamento della progettazione definitiva del raddoppio dell'intero tracciato della linea ferroviaria Parma-La Spezia. Alle autorizzazioni di cassa si aggiungono contributi quindicennali in conto impianti di euro 100 milioni per la rete AV/AC e di euro 100 milioni per la rete convenzionale conferiti annualmente, a partire rispettivamente dal 2006 e dal 2007, sul capitolo 7124; e autorizzazioni di spesa per euro 1.300 milioni sul capitolo 7124, che rappresentano la quota relativa al 2008 dei complessivi euro 8.100 milioni stanziati dalla finanziaria 2007 per il sistema AV/AC Torino-Milano-Napoli.

<sup>45</sup> Nel luglio 2007 è stato avviato un tavolo tecnico con le competenti strutture del Ministero delle infrastrutture e del MEF e, a seguito di detti incontri, la proposta di schema di Contratto di Programma 2007-2011-Parte servizi è stata trasmessa da RFI S.p.A. al Ministero delle infrastrutture.

<sup>46</sup> La somma così presa a mutuo è stata destinata in ragione di euro 142 milioni a RFI ed euro 920 milioni a TAV. Altre risorse sono state reperite con la sottoscrizione, avvenuta in data 10 agosto 2007, di un contratto tra Ferrovie dello Stato S.p.A. e Banca Europea degli Investimenti (BEI) per il finanziamento del progetto Torino-Milano-Napoli del valore massimo di euro un miliardo. Detta somma è stata messa a disposizione di RFI e di TAV. Al 31 dicembre 2007 sono stati erogati 39 milioni di euro a RFI e 388 milioni a TAV.

I contributi statali per l'esercizio 2007 ammontano ad euro 100 milioni ai sensi del comma 84, della legge finanziaria 2006, e ad euro 320.000, pari all'80 per cento dell'annualità 2007 dei contributi previsti dal comma 964 della legge finanziaria 2007, sottoposti a vincolo dal comma 758 della stessa legge, sbloccato con l'art. 3 del citato DL n. 159/07.

Va ricordato che ulteriori finanziamenti del progetto AV/AC Torino-Milano-Napoli giungono dai contributi dell'Unione Europea fatti valere sul fondo di rotazione gestito dall'IGRUE<sup>47</sup>.

Per quanto riguarda il finanziamento del progetto AV/AC Milano-Verona, Verona-Padova e Milano-Genova, esso è collocato, dal Contratto di Programma 2007-2011, tra le opere in corso di esecuzione, le cui attività sono coperte interamente da fondi dello Stato<sup>48</sup>.

Dall'analisi finanziaria della tabella riguardante la missione 14, emerge che gli stanziamenti definitivi ammontano a 835,9 milioni che riguardano solo gli investimenti e costituiscono il 16,7 per cento dell'intera missione. A fronte di una massa spendibile pari a 2,6 miliardi ed autorizzazioni di cassa pari ad 1,1 miliardo, si registra un pagato totale di 878,6 milioni, pari al 79,6 per cento delle autorizzazioni di cassa ed al 33,3 per cento della massa spendibile.

Il Piano degli Investimenti 2007-2011, intervenendo nella politica infrastrutturale generale della rete ferroviaria nazionale, non tiene sufficientemente conto dell'effettiva misura degli utili conseguiti nell'espletamento del servizio.

### 3.1.4. Programma 7 “Sistemi stradali ed autostradali”

#### 3.1.4.1. I principali interventi realizzati da ANAS S.p.A.

Il Dpof 2007-2011 prevedeva l'attivazione del Piano della viabilità con la concessione all'ANAS, ai sensi delle disposizioni della legge finanziaria 2007, di un volume di investimenti di circa 4.291 milioni per interventi di completamento e complementarietà con opere già realizzate o in corso.

Nell'ambito del programma 7, la cui realizzazione è di competenza del Ministero delle infrastrutture, le attività principali oggetto di attuazione pratica consistono negli interventi finanziari per la Convenzione con ANAS S.p.A., nella vigilanza e nel controllo tecnico-operativo su ANAS S.p.A. e sui gestori delle infrastrutture viarie della rete nazionale, nonché nell'approvazione delle concessioni di costruzione e nella gestione di varie infrastrutture.

I documenti programmatici del Governo prendono in considerazione l'aspetto attuativo delle politiche di riforma e di ammodernamento delle infrastrutture stradali ed autostradali, nonché il ruolo della concessionaria ANAS S.p.A. nell'ambito della realizzazione e gestione delle principali opere.

Nel Dpof 2007-2011 il Governo evidenziava una elevata concentrazione di traffico su alcune direttrici con conseguenti fenomeni di congestione soprattutto nel centro-nord ed in corrispondenza dei nuclei urbani, con una distribuzione della domanda di trasporto su gomma fortemente squilibrata (con oltre il 50 per cento concentrato in cinque Regioni: Piemonte,

<sup>47</sup> Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea.

<sup>48</sup> Il CIPE, a seguito della revoca delle concessioni rilasciate alla TAV, ha disposto che la subtratta Treviglio - Brescia fosse affidata in appalto con gara ad evidenza pubblica e, alla luce di questa decisione, RFI S.p.A. ha avviato una revisione del progetto definitivo della predetta subtratta. Le altre opere del sistema sono attualmente prive della copertura finanziaria integrale che dovrà essere reperita con futuri stanziamenti dello Stato.

Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna e Veneto), rilevando che secondo i dati del 2003 si era raggiunto un volume di traffico complessivo sulle autostrade italiane pari a 77.436 milioni di veicoli per chilometro, dei quali il 23,7 per cento relativi a veicoli pesanti e il 76,3 per cento relativi a veicoli leggeri<sup>49</sup>.

L'attività di programmazione collegata al Documento prende le mosse dalle novità introdotte dal decreto legislativo n. 461 del 29 ottobre 1999, che ha riorganizzato il sistema stradale nazionale affidando alle Regioni nuove competenze in materia di programmazione, realizzazione e gestione del patrimonio viario e devolvendo alle stesse competenze precedentemente assegnate ad ANAS S.p.A. In seguito a tale devoluzione vi è stato, in alcuni contesti, il trasferimento alle Regioni di oltre tre quarti del patrimonio gestito da ANAS S.p.A. Si identifica il quadro complessivo degli interventi di questa società nel seguente modo: 1) opere cantierate per euro 3.023,84 milioni; 2) opere affidate per euro 877,68 milioni; 3) opere non appaltate, afferenti al contratto di programma triennale 2003-2005, per euro 1.458,93 milioni. Scendendo nel dettaglio delle opere autostradali il Governo rileva un quadro complessivo di opere in corso per euro 4.462,26 milioni, opere in gara per euro 60,90 milioni, mentre l'importo di altre opere è stimato in euro 10.432,20 milioni. Lo scenario evolutivo prevede la necessità di risolvere il congestionamento cronico della rete autostradale dovuto alla inadeguatezza della rete rispetto alla crescente domanda di mobilità. In particolare le criticità sono costituite dalla necessità di messa a norma delle principali autostrade, dal completamento dei corridoi longitudinali tirrenico e dell'Adriatico, dalle dorsali Napoli-Milano e Roma-Venezia, dal potenziamento o creazione di *by-pass* di alleggerimento dei grandi nodi metropolitani<sup>50</sup> e di decongestionamento delle conurbazioni territoriali, dal potenziamento della trasversale Sicilia-Calabria, dall'ammodernamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, dal completamento dei tratti Messina-Palermo e Cagliari-Sassari. Si tratta, secondo il Dpof 2007-2011, di criticità già rilevate dal PGT<sup>51</sup> fin dal 2000. Gli interventi della *legge obiettivo*, che hanno consolidato un'integrazione delle priorità del PGT, per quanto riguarda il sistema stradale, sono: 1) individuazione dell'asse Tirreno-Brennero come direttrice strategica di sviluppo dei traffici; 2) maggior rilievo assegnato alla direttrice Roma-Venezia; 3) individuazione di itinerari trasversali appenninici in direzione est-ovest; 4) individuazione di interventi mirati, con la creazione di opportuni *by-pass*, al decongestionamento dei principali nodi urbani.

Il Dpof per gli anni 2008-2011, nell'ambito dell'analisi dello stato di attuazione delle opere approvate dal CIPE, elenca le principali criticità risolte dall'azione di Governo. Tra queste si segnala lo sblocco delle opere tariffabili e il riavvio delle progettazioni da parte dell'ANAS S.p.A. Relativamente al primo punto va ricordato che sono state approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, tutte le convenzioni autostradali inserite nel programma delle infrastrutture strategiche (Allegato 2).

<sup>49</sup> Sempre nell'ambito del Dpof 2007-2011 si ricava che dal 1990 al 1995 l'estensione autostradale è aumentata del 4 per cento, mentre dal 1995 al 2000 detto aumento si è attestato allo 0,7 per cento, e nel periodo compreso tra il 2000 e il 2003 l'aumento ha registrato un segno positivo pari allo 0,1 per cento. Nello stesso periodo si è assistito ad un forte decremento dell'estensione delle strade di interesse nazionale e ad un aumento delle strade regionali e provinciali. Si tratta di una distribuzione squilibrata sul territorio nazionale con una netta prevalenza di autostrade al nord (dove si concentra il 51 per cento della rete con 806 km per il Piemonte, 580 km per la Lombardia, 569 km per le Emilia-Romagna, 478 km per il Veneto e 375 km per la Liguria), mentre il 17 per cento della rete riguarda le Regioni del centro e il restante 32 per cento nel sud del Paese. Lo squilibrio del sistema autostradale è attribuito ad un ritardo dello sviluppo infrastrutturale risalente alla metà degli anni '70, e in particolare alla legge n. 492 del 16 ottobre 1975 che, sull'onda della crisi energetica di quegli anni, decretò il blocco della costruzione di nuove autostrade e dei tratti autostradali e dei trafori di cui non fosse ancora stata effettuata l'assegnazione dell'appalto.

<sup>50</sup> In particolare il tratto Asti-Cuneo, la Pedemontana Lombarda, il tratto Brescia - Milano, la Pedemontana Veneta e il Passante di Mestre.

<sup>51</sup> Piano Generale dei Trasporti.

Nell'ambito dell'identificazione delle infrastrutture prioritarie il Documento programmatico, nel riconoscere il ruolo di gestore del sistema stradale ed autostradale del concessionario, rileva che ANAS S.p.A. ha assunto, in virtù della privatizzazione, compiti di concessionario oltre a quelli di concedente. In particolare l'ANAS S.p.A.: a) gestisce la rete stradale e autostradale di interesse nazionale, curando la relativa manutenzione ordinaria e straordinaria, b) realizza il progressivo miglioramento ed adeguamento della rete stradale di interesse nazionale, c) costruisce, sia direttamente, sia mediante concessione a terzi, nuove autostrade e strade di interesse nazionale anche a pedaggio, nella eventualità che sia utilizzata la formula della finanza di progetto, d) esercita il controllo sulla gestione dell'autostrada in concessione, e) acquista, costruisce, conserva, migliora e incrementa i beni mobili e immobili destinati al servizio della rete stradale e autostradale di interesse nazionale, f) adotta i provvedimenti ritenuti necessari ai fini della sicurezza del traffico sulla rete stradale e autostradale, g) esercita sulla rete stradale e autostradale i diritti e i poteri attribuiti dalla legislazione vigente, h) partecipa a studi, ricerche e sperimentazioni in materia di viabilità, traffico e circolazione.

Il quadro normativo generale ripercorre il duplice ruolo dell'ANAS S.p.A., quale concessionario, nella gestione, costruzione e controllo della rete stradale, di interesse nazionale, ed autostradale e, quale concedente, caratteristica che si è accentuata nella trasformazione da ente statale a società per azioni<sup>52</sup>. In quest'ambito il Ministero delle infrastrutture esercita funzioni di indirizzo, controllo e vigilanza tecnica sull'ANAS S.p.A. La legge finanziaria 2007 ha previsto una serie di interventi che tendono a regolare i rapporti tra la predetta società e l'amministrazione centrale.

Nella legge finanziaria 2008 le disposizioni concernenti le missioni relative al "Diritto alla mobilità" e alle "Infrastrutture pubbliche e logistica" sono contenute nell'art. 2 e, precisamente, per quanto riguarda il programma sui Sistemi stradali e autostradali, nei commi 289 e 290. Dette norme prevedono che, al fine della realizzazione di infrastrutture autostradali, le funzioni e i poteri di soggetto concedente ed aggiudicatore attribuiti all'ANAS S.p.A. "possono essere trasferiti con decreto del Ministro delle infrastrutture dall'ANAS S.p.A. ad un soggetto di diritto pubblico appositamente costituito in forma societaria e partecipato dall'ANAS S.p.A. e dalle Regioni interessate o da soggetto da esse interamente partecipato"<sup>53</sup>.

In proposito va ricordato che l'art. 2 comma 82 del DL 262/2006 convertito nella legge 286/2006 prevedeva che in occasione del primo aggiornamento del piano finanziario, il Ministro delle infrastrutture di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze assicurasse che tutte le clausole convenzionali in vigore fossero inserite in una convenzione unica sostitutiva a tutti gli effetti della convenzione originaria. I successivi commi 83 e 84 prevedevano che le clausole di detta convenzione unica rispondessero ad una serie di condizioni e che gli schemi di questa fossero redatti, sentito il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida sulla regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) e che fossero sottoposti all'esame del CIPE. Successivamente il comma 1030 della legge finanziaria 2007 aveva apportato alcune modifiche volte ad articolare meglio e definire in modo puntuale le funzioni e i poteri dell'ANAS, quale soggetto concedente, nei rapporti con le società concessionarie autostradali. In particolare con la

<sup>52</sup> La privatizzazione dell'ente pubblico economico ANAS in ANAS S.p.A. è avvenuta a seguito del DL 8 luglio 2002, n. 138 (convertito nella legge 8 agosto 2002, n. 178).

<sup>53</sup> E' prevista la nascita di una società per azioni costituita pariteticamente tra ANAS S.p.A. e la Regione Veneto per l'attività di gestione degli accordi di collegamento tra l'A4 e la Venezia-Trieste; e che detto nuovo organismo eserciti la gestione nel rispetto delle norme in materia di appalti pubblici ed è sottoposto a controllo dei soggetti partecipanti. Si prevede anche il trasferimento degli oneri finanziari connessi con il reperimento delle risorse per la realizzazione delle opere anche subentrando nei contratti stipulati direttamente da ANAS S.p.A., nonché il divieto, per quest'organismo, di partecipare ad iniziative diverse che non siano direttamente necessarie o connesse con la realizzazione delle infrastrutture autostradali dell'area nord-est.

modifica ai commi 83 e 84 citati si tendeva a garantire una maggiore trasparenza al rapporto concessorio ed un'attiva presenza del NARS e del CIPE e delle stesse commissioni parlamentari competenti. Il DL 8 aprile 2008 n. 59 (convertito nella legge 6 giugno 2008 n. 101) ha apportato ulteriori modifiche all'art. 2 comma 82 del citato DL n. 262/06 ribadendo che la convenzione unica sostituisce quella originaria ma eliminando il riferimento al periodo entro il quale essa era soggetta al perfezionamento e alla revisione e stabilendo che "sono approvati tutti gli schemi di convenzione con la Società ANAS S.p.A. già sottoscritti dalle società concessionarie autostradali alla data dell'entrata in vigore" del decreto in oggetto.

C'è da chiedersi se quest'ultima modifica escluda quelle garanzie di trasparenza e di controllo cui erano chiamati dalle norme prima citate, il NARS e il CIPE.

Nell'ambito della priorità politica 1 (sviluppo delle infrastrutture e delle opere strategiche), indicata nella Direttiva per il 2007 il Ministro, nell'ambito dell'obiettivo strategico denominato: "Programmazione, finanziamento e monitoraggio degli interventi per le infrastrutture stradali, ferroviarie ed aeroportuali", identifica l'obiettivo operativo inerente alla predisposizione di linee guida o protocolli, quale parte integrante della Convenzione Unica, per il conseguimento di maggiore efficienza ed efficacia delle funzioni di indirizzo, controllo e vigilanza nei confronti dell'ANAS S.p.A. e delle concessionarie autostradali<sup>54</sup>. Nell'ambito della seconda priorità politica (sicurezza), il Ministro delle infrastrutture, in ossequio all'Area d'Intervento relativa al potenziamento della sicurezza delle infrastrutture, ha enucleato l'obiettivo strategico del "*Miglioramento della sicurezza nelle infrastrutture*"<sup>55</sup>.

Al Ministero viene affidato dalla Direttiva per il 2007 il compito di realizzare l'obiettivo strategico "Valorizzazione delle risorse umane e miglioramento della qualità dei processi attraverso l'incremento dell'attività formativa e lo sviluppo delle innovazioni tecnologiche". Nell'ambito di questo obiettivo strategico, attuativo della "priorità politica n. 3, si pone l'obiettivo operativo della definizione dei criteri posti dal comma 551 della legge finanziaria 2007<sup>56</sup>.

La direttiva ministeriale per il 2008 ("Indirizzi generali sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2008" del 2 febbraio 2008) riconosce che gli interventi strutturali devono portare al miglioramento della competitività del Paese, dando priorità alle opere già iniziate<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> L'obiettivo in questione consiste nella realizzazione di un documento previsto dalla finanziaria 2007 per il conseguimento della predetta efficacia nell'ambito delle funzioni di controllo e di vigilanza nei confronti della concessionaria principale e delle concessionarie autostradali. Nel secondo obiettivo operativo, indicato dalla Direttiva, il Ministero delle infrastrutture è chiamato a predisporre il testo della Convenzione Unica tra il Ministero stesso e l'ANAS S.p.A., così come previsto dal comma 1018 della finanziaria 2006, testo che ad oggi non risulta aver avuto il parere favorevole della competente Commissione Parlamentare.

<sup>55</sup> Questo obiettivo strategico viene attuato attraverso una serie di obiettivi operativi, tra cui anche quello relativo al monitoraggio della sicurezza sulla A3 Salerno-Reggio Calabria, con particolare riferimento ai periodi di esodo ed all'informazione all'utenza. In questo modo si vuole sensibilizzare l'ANAS S.p.A. ad una particolare attenzione alle condizioni di sicurezza su quel tratto autostradale, spesso oggetto di vigilanza da parte della stampa e degli organi di informazione di massa, nonché all'opportunità di offrire all'utenza una serie di informazioni utili per l'utilizzo di quella tratta più volte sottoposta a lavori in corso. Il Ministero dovrà quindi impartire all'ANAS S.p.A. le opportune indicazioni e verificare i risultati concreti.

<sup>56</sup> Questo obiettivo operativo è finalizzato al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle funzioni di competenza statale in campo infrastrutturale, attraverso riconoscimenti economici destinati a personale dell'Amministrazione applicato alle attività di programmazione, indirizzo, vigilanza tecnica ed operativa e controllo sull'ANAS S.p.A. e sui concessionarie autostradali.

<sup>57</sup> Al Ministero è affidata la vigilanza sull'attuazione del Contratto di Programma ANAS 2007 e della direttiva di cui al comma 1023 della finanziaria 2007. Viene identificato il "piano di azione": "Vigilanza sull'attività dell'ANAS e aggiornamento del relativo Contratto di Programma", a sua volta distinto nel primo obiettivo operativo tendente al monitoraggio degli interventi relativi a reti stradali di interesse nazionale nonché alle autostrade di competenza dell'ANAS S.p.A., con la finalità di controllare l'attività svolta dall'ANAS S.p.A. nell'ambito degli interventi

Riveste grande interesse l'obiettivo strategico rivolto alla vigilanza sull'ANAS S.p.A. quale soggetto *concedente* e *gestore* della rete autostradale. In quest'ambito il piano d'azione consiste nella stipula di convenzioni, nel controllo dei pedaggi autostradali, nell'adozione di un'apposita carta dei servizi, e nell'eventuale gestione e finanziabilità di nuove opere relativamente alle società concessionarie e all'ANAS S.p.A.<sup>58</sup>.

### 3.1.4.2. La nuova configurazione dell'ANAS

La società ANAS S.p.A. nasce dalla trasformazione dell'ente pubblico economico ANAS in società per azioni attraverso la privatizzazione avvenuta con il citato DL n. 138/02. La trasformazione in società per azioni era stata attivata al fine di elevare i livelli di efficienza e competitività e per ottenere un miglior coordinamento con il Governo nella realizzazione dei propri obiettivi. Si ricorda che, come più volte segnalato dalla Corte dei conti nei referti al Parlamento<sup>59</sup>, la gestione dell'ente pubblico ANAS era caratterizzata dall'accumulo di residui attivi, che nel 2002 hanno raggiunto una consistenza di oltre euro 11 miliardi, ovvero in misura superiore al doppio dell'intero bilancio dell'ente. L'art. 7 del citato DL n. 138/2002 prevede che all'ANAS S.p.A. siano attribuiti, con concessione, i compiti di cui all'articolo 2, comma 1, lett. da a) a g) e l) del d.lgs. 26 febbraio 1994, n. 143. In altri termini all'ANAS S.p.A. sono stati assegnati, tra gli altri, i compiti di gestione della rete di autostrade di proprietà dello Stato, la manutenzione ordinaria e straordinaria delle stesse, la costruzione di nuove strade ed autostrade sia direttamente che in concessione, la vigilanza sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere date in concessione, il controllo sulla gestione delle autostrade il cui esercizio sia stato dato in concessione. La disciplina dei rapporti tra lo Stato e l'ANAS S.p.A. è affidato ad una *convenzione di concessione* (approvata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti in data 19 dicembre 2002). Questa prevede, tra l'altro, le modalità di esercizio da parte del concedente dei poteri di vigilanza e d'indirizzo sull'attività del concessionario; le modalità per la gestione, manutenzione e miglioramento delle strade ed autostrade statali e per la costruzione di nuove strade ed autostrade statali, anche mediante il ricorso a contratti di concessione a terzi da parte dell'ANAS S.p.A.; le modalità per l'erogazione delle risorse finanziarie occorrenti per l'espletamento dei compiti affidati in concessione; la durata della concessione che, in base alle recenti modifiche introdotte con la legge finanziaria 2007, non può superare i cinquanta anni. Va sottolineato che il dettato normativo prevede che le azioni della S.p.A. siano inalienabili e attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze, il quale esercita i diritti di azionista di concerto con il Ministero delle infrastrutture. Permane nei

---

programmati, e nel secondo obiettivo operativo attinente al monitoraggio e alla verifica dell'attuazione, da parte dell'ANAS S.p.A., della direttiva interministeriale per realizzare la concreta separazione organizzativa ed amministrativa dell'ente gestore stradale (ora trasformato in S.p.A.) dai singoli concessionari autostradali. Si tratta della direttiva interministeriale prevista dal comma 1023 della finanziaria. 2007, per attuare l'autonomia e la piena separazione organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile delle attività dell'ANAS S.p.A. volte alla vigilanza e controllo sui concessionari autostradali.

<sup>58</sup> Gli obiettivi strategici riguardano: a) la sottoscrizione delle convenzioni uniche ANAS S.p.A./concessionarie da siglarsi entro 2008; b) attività istruttorie e di monitoraggio sugli aumenti dei pedaggi autostradali; c) accertamento ed individuazione degli indicatori di qualità minimi da utilizzare nelle carte dei servizi da adottarsi da parte delle concessionarie; d) costituzione di un gruppo di lavoro Ministero delle infrastrutture/ANAS S.p.A. per l'assoggettamento a pedaggio delle tratte gestite direttamente dall'ente gestore. Nell'ambito dell'aggiornamento del Contratto di Programma 2007, la Direttiva elabora un apposito piano d'azione. Il conseguente obiettivo operativo consiste nell'elaborare un documento che legittimi l'operatività dell'ANAS S.p.A. anche nel 2008. Al momento dell'emanazione della Direttiva del Ministero delle infrastrutture del 7.2.2008 rimanevano da sottoscrivere n.11 Convenzioni uniche nel settore autostradale.

<sup>59</sup> Da ultimo si veda il referto della Corte dei conti, Sezione del Controllo sugli enti, Deliberazione n. 22/2008 del 13 marzo 2008 sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ANAS S.p.A. per l'esercizio finanziario 2006.

confronti della società per azioni il controllo “concomitante” della Corte dei conti esercitato ai sensi dell’art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259<sup>60</sup>. Ulteriori provvedimenti normativi emanati in epoca successiva al DL n. 138/2002 hanno introdotto una serie di innovazioni sotto il profilo gestionale dell’ANAS S.p.A.<sup>61</sup>. Con il DL n. 262/2006 convertito nella legge n. 286/2006, come modificato dal DL n. 59/2008 (convertito nella legge n. 101/2008) è stato stabilito (art. 2, comma 82) che la convenzione unica sostituisca ad ogni effetto la convenzione originaria nonché tutti i relativi atti aggiuntivi.

La legge finanziaria 2007 ha stabilito, al comma 1018, che entro sei mesi dall'entrata in vigore della predetta legge finanziaria, l’ANAS S.p.A. avrebbe dovuto predisporre un nuovo piano economico-finanziario riferito all'intera durata della sua concessione, nonché l'elenco delle opere infrastrutturali di nuova realizzazione ovvero di integrazione e manutenzione di quelle esistenti. Il nuovo piano sarebbe stato approvato con decreto del Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dei trasporti e il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio del mare, sentite le competenti Commissioni parlamentari. La predetta norma prevedeva inoltre che, con analogo decreto, sarebbe stato approvato l'aggiornamento del piano e dell'elenco delle opere che l’ANAS S.p.A. predispone ogni cinque anni. In occasione di tale approvazione era prevista la sottoscrizione di una convenzione unica in cui il nuovo piano ed i successivi aggiornamenti avrebbero costituito parte integrante dell'accordo. Il successivo comma 1019 ha ricalcolato la durata della concessione ad ANAS S.p.A. postdatandola da 30 a 50 anni.

In attuazione del comma 1018 della legge finanziaria 2007 è stato predisposto il 26 giugno 2007 il nuovo *Piano economico-finanziario* per gli anni 2007-2052 dell’ANAS S.p.A., in attesa dell’approvazione del decreto interministeriale.<sup>62</sup> Con il *Piano economico-finanziario* si vuole adottare un nuovo modello di funzionamento per consentire all’ANAS S.p.A. di

<sup>60</sup> Si ricorda che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 466 del 28 dicembre 1993 ha riaffermato il controllo della Corte dei conti sugli enti privatizzati ex legge n. 259/1958 fino a quando permane inalterato nella sostanza l’apporto finanziario dello Stato alla struttura economica dei nuovi soggetti.

<sup>61</sup> Tra le altre si ricorda: a) il riconoscimento da parte del Ministro dell'economia e delle finanze dell'ammontare dei residui passivi dovuti all’ANAS S.p.A.; b) l'autorizzazione all’ANAS S.p.A. a costituire, a valere sul proprio netto patrimoniale, un fondo speciale di importo equivalente al valore dei residui passivi ad essa dovuti, finalizzato alla copertura degli oneri di ammortamento e al mantenimento della rete stradale ed autostradale nazionale, nonché alla copertura degli oneri inerenti all'eventuale ristrutturazione societaria; c) l'attribuzione ad ANAS S.p.A. delle entrate derivanti dall'utilizzazione dei beni demaniali relativamente ai quali esercita i diritti di poteri di proprietaria in virtù della concessione con lo Stato. Con queste disposizioni viene di fatto trasferita ad ANAS S.p.A. la rete autostradale e stradale nazionale (disposizione peraltro abrogata con DL 30 settembre 2005, n. 203). Nel cd. “collegato infrastrutture trasporti” (legge 1 agosto 2002, n. 166) si prevede una gestione dei residui passivi dell’ANAS attraverso la loro ricognizione periodica e l'integrazione nel fondo di riserva dell'ente di quelli non utilizzabili entro il periodo di validità del piano o programma nel quale erano originariamente inseriti o relativi ad "opere non più realizzabili".

<sup>62</sup> Detto documento riporta i principali risultati attesi del Piano economico-finanziario relativo alla nuova convenzione unica dell’ANAS S.p.A. Il Piano è stato elaborato sulla base della durata della predetta concessione fino al 2052, così come ricalcolata dalla finanziaria per il 2007. Per quanto riguarda il quadro di riferimento e gli obiettivi, il Piano riconosce che l’ANAS S.p.A. è in una fase di evidente trasformazione, nella quale si ricerca la piena attuazione di modello societario imprenditoriale e di mercato basato sui criteri di efficienza, efficacia ed economicità. Nel Piano sono state identificate le seguenti criticità relative alla fase anteriore all’adozione del citato documento programmatico : a) irrigidimento della struttura finanziaria e crisi di liquidità (dovuta essenzialmente alla distorsione del meccanismo di finanziamento della gestione corrente e del processo di realizzazione di nuove opere e alle ripetute crisi di liquidità per l'inadeguatezza delle risorse attribuite da parte dello Stato, oltre all'impossibilità di libero accesso al mercato dei capitali per l'esistenza di vincoli di finanza pubblica); b) mancato raggiungimento dell'equilibrio gestionale e depauperamento del patrimonio netto (causato da attività non remunerate, costi di struttura condizionati da modelli non ancora efficienti, insufficiente sviluppo dei ricavi di mercato, perdite in conto di esercizio); c) complessità legate all'implementazione del processo di trasformazione organizzativa (problemi legati alla trasformazione del modello organizzativo aziendale in soggetto operante nel mercato, adeguamento strutturale, rafforzamento delle professionalità e riqualificazione delle competenze aziendali).

trasformarsi definitivamente in un soggetto imprenditoriale, e di reperire direttamente sul mercato i finanziamenti necessari alla realizzazione delle opere<sup>63</sup>.

Nel *Piano economico-finanziario* si prevede un *deconsolidamento* dell'ANAS dalla pubblica amministrazione sin dal primo periodo (biennio 2007-2008), con la possibilità di reperire direttamente sul mercato i finanziamenti necessari per la realizzazione delle opere senza incrementare il debito pubblico. Ulteriore vantaggio del nuovo modello dell'ANAS è costituito dall'ampliamento del volume potenziale di risorse finanziarie da reperire sul mercato con l'attivazione di opere aggiuntive a quelle realizzabili con il solo intervento pubblico già a partire dall'anno 2008 (finanziamento diretto dell'ANAS per euro 5,1 miliardi), con previsione di realizzazione di nuove opere per circa euro 79 miliardi di cui circa euro 48 miliardi finanziati dall'ANAS. A queste si aggiunge la realizzazione di investimenti complessivi (nuove opere, manutenzione straordinaria, oneri finanziari e altri oneri capitalizzati) per euro 118 miliardi, di cui oltre euro 67 miliardi a carico dell'ANAS S.p.A. Secondo il Piano economico-finanziario questo nuovo modello di funzionamento e di finanziamento consente, a parità di finanziamento pubblico, una riduzione degli impegni da parte dello Stato di circa 2,2 miliardi di euro a partire dal periodo 2008-2011 sostituendo le fonti tradizionali di finanziamento con una linea di credito da parte di istituti finanziari, risorse proprie generabili attraverso il pedaggio reale, fondi privati realizzabili con le forme di partenariato pubblico privato.

Va, peraltro, ricordato che la Direttiva per il 2007 prevedeva la predisposizione del testo della Convenzione Unica tra Ministero delle infrastrutture e l'ANAS S.p.A.

### 3.1.4.3. Analisi critica del piano economico-finanziario 2007-2052

Il piano economico-finanziario 2007-2052 si pone come obiettivo fondamentale l'uscita dell'ANAS S.p.A. dal perimetro della Pubblica Amministrazione, nonché l'illustrazione delle fonti di finanziamento fino alla scadenza della concessione in essere.

Si deve peraltro rilevare che detto documento programmatico presenta non pochi profili di criticità. Tra gli aspetti che necessitano di un intervento correttivo si segnalano: a) l'eccessiva durata del periodo di competenza del Piano in assenza di una prevista revisione intermedia a distanza di cinque o dieci anni dall'approvazione; b) l'assenza di procedura di verifica dei risultati concreti in relazione agli obiettivi posti dal Piano; c) la genericità dell'indicazione delle fonti di finanziamento reperibili per lo sviluppo stradale previsto nel piano degli investimenti

<sup>63</sup> Dal punto di vista del reperimento delle risorse sul mercato l'ANAS S.p.A. punta ad una evoluzione dei ricavi introducendo sulla tratta ad alta percorrenza forme di pedaggio reale sulle autostrade e sulle strade statali, oggetto di profondo ammodernamento, e in forma di "pedaggio ombra" su autostrade e strade statali, caratterizzate da volumi di traffico adeguate misurabili, ma per le quali il pedaggio reale non può essere applicato per il prevedibile impatto sociale. È prevista la sostituzione degli attuali corrispettivi di servizio ricevuti sotto forma di trasferimenti da parte dello Stato con canoni di disponibilità, basati su parametri oggettivi, misurabili a copertura dei costi di manutenzione ordinaria e straordinaria per tratte sulle quali non è possibile prevedere un pedaggio. E', inoltre, prevista l'integrazione di altre forme di ricavo (valorizzazione del patrimonio, attività internazionali, sovrapprezzo pedaggi). Per quanto riguarda, invece, i costi l'ANAS S.p.A. punta sull'avvio di un progressivo recupero di efficienza e di incremento di produttività delle strutture operative (attraverso l'ottimizzazione dei costi interni e delle spese esterne relative all'attività di manutenzione ordinaria) e delle strutture di supporto (attraverso la massimizzazione delle sinergie con le strutture territoriali e la razionalizzazione delle attività di pianificazione dei fabbisogni). Sul fronte degli investimenti l'attività dell'ANAS si basa sugli impegni relativi a lavori attualmente in corso e ad opere già pianificate (da completare tra il 2007 e il 2011 tramite fondi ordinari e fondi attribuiti alle opere prioritarie della legge obiettivo). Il piano di copertura finanziaria prevede: a) per le opere in corso l'utilizzo di risorse già disponibili o stanziato; b) per le opere previste nel quinquennio 2007-2011 l'utilizzo di fondi già individuati con l'ulteriore finanziamento da parte dell'ANAS degli interventi per un valore di circa euro 5,1 miliardi; c) per le altre opere l'utilizzo di contributi pubblici derivanti dalla legge obiettivo e a nuovi finanziamenti a medio-lungo termine contrattati da ANAS per le opere con pedaggio "ombra" e reale.

2007-2011; d) l'opinabilità dell'efficacia del preteso deconsolidamento dalla Pubblica Amministrazione.

A queste criticità legate all'operatività del Piano economico-finanziario 2007-2052, come già prima rilevato, si aggiunge la circostanza relativa alla contemporanea coesistenza in ANAS S.p.A. del ruolo di concessionaria dello Stato in concorrenza con altre concessionarie e, nel contempo, soggetto controllore e vigilante delle subconcessionarie.

Sul primo punto (eccessiva durata del Piano) si ritiene che il prolungamento fino a 2052 della durata del documento programmatico<sup>64</sup> debba essere necessariamente bilanciato dalla previsione di una scadenza fissa, o di più scadenze fisse, a distanza di un numero congruo di anni (cinque o al massimo dieci) per verificare il conseguimento degli obiettivi intermedi. Ciò consentirebbe anche di consolidare la politica di espansione di ANAS S.p.A. e di rendere verosimili i parametri economico finanziari, contenuti negli obiettivi programmatici, di volta in volta esplicitati nel documento. Inoltre una revisione predeterminata del documento programmatico in questione consentirebbe l'adeguamento degli obiettivi societari alle esigenze contingenti e agli eventuali cambiamenti socio politici che si possono verificare da oggi alla conclusione del periodo di validità del Piano.

Il secondo punto critico rilevato (assenza di procedura di verifica dei risultati) è in stretta correlazione con il primo. Si reputa opportuno segnalare la necessità di prevedere una procedura costante di verifica del conseguimento e del mantenimento degli obiettivi espressi con il Piano economico-finanziario 2007-2052 da parte di un soggetto esterno agli organi societari.

Per quanto attiene alla terza criticità rilevata (genericità nell'indicazione dei finanziamenti pubblici nel primo quinquennio di operatività del Piano), si pone in evidenza che nel cap. 5.3 del documento (Coperture) si premette che lo schema di finanziamento è articolato "... sulla base del presupposto essenziale che ANAS riesca a raggiungere l'obiettivo di essere deconsolidata dal perimetro della PA...". Pertanto, le previsioni ivi contenute, possono ritenersi corrette solamente in caso di conseguimento della predetta missione, che si pone, quindi, come snodo significativo nel contenimento del ricorso al finanziamento pubblico<sup>65</sup>. In merito al preteso deconsolidamento dal perimetro della Pubblica Amministrazione da parte dell'ANAS S.p.A., che si pone quale linea di tendenza dell'operato della concessionaria, a partire dalla trasformazione dell'ente pubblico economico in società per azioni, con la privatizzazione avvenuta sorgono alcune perplessità. Detto deconsolidamento, che costituisce senza dubbio uno degli obiettivi primari del Piano, viene perseguito per consentire all'ANAS S.p.A. di acquisire una normale operatività finanziaria e di reperire direttamente sul mercato i finanziamenti necessari per la realizzazione delle opere<sup>66</sup>. La società indica quale quadro di riferimento normativo per il perseguimento di detto obiettivo i vincoli imposti da ESA95 (Eurostat), che prevedono l'acquisizione di ricavi commerciali tali da coprire almeno il 50 per cento dei costi di produzione e l'ottenimento di detti ricavi da attività soggette a rischio d'impresa. L'intento è senza dubbio apprezzabile, anche se si devono porre in evidenza alcuni punti non chiari. Se, infatti, si limitano i ricavi ai pedaggi reali e pedaggi ombra (o *shadow tolls*) stradali e

<sup>64</sup> Il prolungamento del Piano economico finanziario fino al 2052 è in stretta correlazione alla proroga della durata di concessione dell'ANAS S.p.A. da 30 a cinquant'anni, come previsto dalla legge finanziaria 2007 al comma 1019.

<sup>65</sup> Inoltre, appare di difficile conseguimento l'intento dell'ANAS S.p.A., ipotizzato nel Piano, di finanziare, nel medio e lungo periodo, direttamente le attività di manutenzione straordinaria e la realizzazione di tutte le nuove strade e autostrade a pedaggio per le quali non siano state già individuate le necessarie risorse, e il *target* di lungo periodo (successivamente al 2028) di realizzazione, interamente a proprio carico, di tutte le nuove tratte non assoggettabili a pedaggiamento. E' chiaro che intenti così ambiziosi richiedono una corretta e dettagliata previsione economico-finanziaria che, invece, nel documento esaminato si riduce ad una semplice tabella previsionale non particolarmente dettagliata, né contenente dati facilmente riscontrabili.

<sup>66</sup> V. pag. 14 del Piano economico-finanziario 2007-2052.

autostradali (posto che le *shadow tolls* non sempre possono essere considerate ricavi in senso stretto, dato che vengono corrisposte al concessionario dallo Stato e non dagli utenti finali), l'obiettivo della copertura del 50 per cento dei costi con i ricavi appare di difficile conseguimento<sup>67</sup>. L'aspetto gestionale che desta maggiori perplessità e preoccupazioni è, senza dubbio, la mancata definizione del ruolo dell'ANAS S.p.A., già concessionaria del Ministero delle infrastrutture, nei rapporti con le società concessionarie. Infatti, in base al DL n. 138/2002, la trasformazione dell'ente pubblico economico ANAS in ANAS S.p.A. ha determinato una rimodulazione dei rapporti esistenti con l'area ministeriale, sulla base di una Convenzione di concessione. Questa innovazione comporta che il Ministero delle infrastrutture eserciti nei confronti di questa società funzioni di indirizzo, controllo e vigilanza, e che nel contempo essa svolga analogo vigilanza nei confronti delle proprie concessionarie. In altri termini l'ANAS S.p.A. è investita della funzione di concedente o di concessionario di tutta la rete stradale e autostradale, con inevitabili riflessi dal punto di vista dell'efficienza nella gestione di questo particolare settore infrastrutturale. Il Piano economico-finanziario 2007-2012 affronta detta problematica in termini alquanto generici, rappresentando unicamente degli intenti di principio senza, peraltro, indicare le concrete modalità attuative<sup>68</sup>.

Il problema è già stato posto in evidenza dalla relazione della Corte dei conti relativa al controllo sulla gestione finanziaria dell'ANAS S.p.A. per l'esercizio finanziario 2006<sup>69</sup>, nella quale si rileva che questa società gestisce il patrimonio stradale ed autostradale come concessionaria dello Stato mediante la costruzione e la gestione diretta delle strade, affidando la costruzione e la gestione a società subconcessionarie, e, secondo modelli intermedi, partecipando al capitale di società autostradali, con conseguenza che, in tali casi, l'ANAS S.p.A. assume la duplice veste di concedente di un concessionario del quale possiede una partecipazione e di controllore di un soggetto da essa partecipato (Allegati 3 e 4).

Come si può osservare, da quanto riportato negli allegati 3 e 4, si tratta di società incaricate della costruzione o della gestione di infrastrutture particolarmente importanti per il territorio nazionale.

Per questi motivi, anche alla luce delle conclusioni formulate dalla Corte in altra sede<sup>70</sup>, sarebbe auspicabile una soluzione normativa che tenesse conto del conflitto d'interessi e di ruoli esistenti, e che ponesse effettivamente l'ANAS S.p.A. in una posizione di maggiore terzietà nell'ambito della gestione e del controllo del settore stradale ed autostradale.

<sup>67</sup> A ciò si deve aggiungere che il costo dei pedaggi è sottoposto a particolari leggi di mercato, la cui entità può in futuro variare, e che dovrebbe essere oggetto di accurata previsione e valutazione quantitativa, oltre a sollevare il rischio di un'eccessiva sottoposizione a pressione economica dell'utente finale, che sarebbe ingiustamente sottoposto alle manovre di adeguamento mediante l'aumento non controllabile del pedaggiamento.

<sup>68</sup> Nel Piano economico-finanziario si affronta l'argomento a pagina 15. Nel capitolo 3.3.1 ("Separazione e rafforzamento dei ruoli di concedente e concessionario") si evidenzia che l'ANAS ha attuato una separazione secondo una logica amministrativa, finanziaria, organizzativa e contabile con gli obiettivi di consolidamento del proprio ruolo di concessionaria, rivolgendo la propria attività a garantire l'organicità, continuità e omogeneità della gestione su tutta la rete di interesse nazionale affidata alla sua gestione, ad assicurare la massima sinergia e il trasferimento di aree di eccellenza gestionale su tutte le aree territoriali, a perseguire gli obiettivi di sviluppo delineate nei piani di intervento, ad ottimizzare le attività di sviluppo della rete attraverso rafforzamento del presidio nei cantieri per garantire il rispetto dei tempi previsti.

<sup>69</sup> Corte dei conti, Sezione del controllo sugli enti, Del. n. 22/2008 del 13.03.2008 cit..

<sup>70</sup> V. la Relazione della Sezione del controllo sugli enti cit. pag. 116 dove "si rileva come l'ANAS si caratterizzi oggi per un sovrapporsi di ruoli in palese reciproco contrasto, atteso che essa è concessionaria dello Stato in concorrenza con le altre subconcessionarie e, al tempo stesso soggetto controllore e vigilante per conto del Ministero delle infrastrutture". La Relazione afferma anche che ANAS "detiene partecipazioni azionarie sia in società concessionarie, sia con l'avvento del nuovo modello "federale" basato su protocolli di intesa con singole Regioni in società a loro volta concedenti", con la conseguenza che queste sfuggirebbero ai poteri di vigilanza della stessa ANAS. Sempre nelle conclusioni della relazione si sottolinea "la singolarità della coesistenza di un'ANAS dotata di poteri di supremazia e, nel contempo, operante sul mercato".

Tra le possibili soluzioni si potrebbe pensare di attribuire una forma di controllo ulteriore e maggiormente pregnante al Ministero delle infrastrutture, per la vigilanza sui rapporti ANAS S.p.A./concessionarie, con la contestuale riduzione del controllo gestionale della società concessionaria nei confronti delle partecipate.

Dall'analisi finanziaria del programma si rileva che gli stanziamenti definitivi ammontano a 551,8 milioni che riguardano quasi integralmente gli investimenti e costituiscono l'11 per cento dell'intera missione. A fronte di una massa spendibile pari a circa 1,3 miliardi ed autorizzazioni di cassa pari ad 691,1 milioni, si registra un pagato totale di 383 milioni, pari al 55,4 per cento delle autorizzazioni di cassa ed al 30,1 per cento della massa spendibile. Ciò ha determinato un rilevante ammontare di residui finali pari al 56,8 per cento della massa spendibile.

### 3.2. La missione 19 "Case e assetto urbanistico"

Anche questa missione si può ricollegare ad alcune priorità politiche ed obiettivi strategici riportati nella direttiva ministeriale del 2007 che possono a loro volta riferirsi ai tre programmi nei quali la missione stessa si articola, che riguardano l'edilizia abitativa e le politiche territoriali (n. 1), le politiche abitative (n. 2) e le politiche urbane e territoriali (n. 3). Di questi si è scelto di esaminare il n. 2, che risponde ad un'esigenza più volte sottolineata nei documenti programmatici e che, comunque, assorbe il 50 per cento degli stanziamenti complessivi per la missione.

Gli altri due programmi riguardano il primo la possibilità di concedere mutui all'edilizia residenziale, nel caso di eventi calamitosi nonché trasferimenti ai fondi per le spese sostenute dalle famiglie per esigenze abitative di studenti universitari al fondo per giovani coppie e ai fondi per la costruzione di immobili per la Guardia di finanza. Il programma n. 3 si propone la riqualificazione urbana ed il recupero del patrimonio edilizio nonché un'attività di supporto agli enti locali ed alle Regioni per la repressione dell'abusivismo edilizio, e delle violazioni urbanistiche. Questo programma riguarda il generale assetto del territorio nazionale attraverso lo sviluppo del "sistema città" tenendo sempre presente il coordinamento con l'Unione Europea; in questo ambito si pone anche la tutela e la valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, artistici, storici ed etno-antropologici. A questi si affiancano sia gli interventi relativi ai "percorsi giubilari", sia interventi legati a pubbliche calamità con la conseguente necessità di ricostruzione di zone terremotate (in particolare della Campania, della Basilicata, della Puglia e della Calabria).

Gli stanziamenti definitivi per l'intera missione ammontano a circa 2 miliardi di euro e per il 76,8 per cento riguardano gli investimenti.

Il pagato totale rispetto alle autorizzazioni di cassa è pari al 56,2 per cento circa; molto ridotto risulta invece rispetto alla massa spendibile (circa il 36 per cento).

Si evidenzia, inoltre, una persistenza di residui finali, pari al 48,9 per cento della massa spendibile, che interessano soprattutto il programma n. 2.

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziam. definitivi	Massa spendibile	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1 - Edilizia abitativa e politiche territoriali	<b>totale</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
1 - Edilizia abitativa e politiche territoriali	investimenti	172.786	233.375	406.161	0	0	267.137	286.353	180.983	155.753
	<b>MEF totale</b>	<b>172.786</b>	<b>233.375</b>	<b>406.161</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>267.137</b>	<b>286.353</b>	<b>180.983</b>	<b>155.753</b>
2 - Politiche abitative	funzionamento	90	419	509	0,0	0,0	349	423	291	122
	interventi	524.644	446.725	971.369	43,2	21,7	446.725	747.443	646.397	272.978
	investimenti	717.856	585.887	1.303.743	56,7	28,5	1.158.484	788.857	113.762	1.133.541
	<b>totale</b>	<b>1.242.590</b>	<b>1.033.031</b>	<b>2.275.621</b>	<b>100,0</b>	<b>50,2</b>	<b>1.605.558</b>	<b>1.536.723</b>	<b>760.450</b>	<b>1.406.641</b>
3 - Politiche urbane e territoriali	funzionamento	1.301	29.781	31.082	3,8	1,4	28.077	30.191	22.625	6.619
	interventi	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	investimenti	1.144.450	760.339	1.904.789	96,2	37,0	720.161	1.101.769	697.659	688.952
	<b>totale</b>	<b>1.145.751</b>	<b>790.120</b>	<b>1.935.871</b>	<b>100,0</b>	<b>38,4</b>	<b>748.238</b>	<b>1.131.960</b>	<b>720.284</b>	<b>695.571</b>
<b>Spese missione</b>		<b>2.561.127</b>	<b>2.056.526</b>	<b>4.617.653</b>		<b>100,0</b>	<b>2.620.933</b>	<b>2.955.036</b>	<b>1.661.717</b>	<b>2.257.965</b>

(\*) 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: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

### 3.2.1. Il Programma 2 “Politiche abitative”

Va ricordato, preliminarmente, che prima della riforma costituzionale del 2001, la competenza nel settore in esame era stata demandata alla Regione dal d.lgs. n. 112/1998. La sentenza n. 94/2007 della Corte costituzionale ha chiarito i confini delle competenze dello Stato e delle Regioni in materia in base all'art. 117, comma 3, della Costituzione.

In particolare, per la Corte spetta alla competenza esclusiva dello Stato in relazione al citato art. 117, comma 2, la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare l'esigenza dei ceti meno abbienti, mentre rientra nella materia di legislazione concorrente, ed è affidata alla competenza delle Regioni, la programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica (erp)<sup>71</sup> e la gestione di questo patrimonio.

<sup>71</sup> Sull'edilizia residenziale pubblica la Corte ha svolto un'importante indagine; v. delibera n. 9/AUT/2007 e Relazione “Indagine comparativa sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica”

Pur potendosi rilevare dai dati ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica) del 2005 che il rapporto abitazioni/famiglie è superiore ad 1,2, permangono, d'altra parte, situazioni di grave disagio abitativo per alcune categorie sociali, le quali risultano particolarmente acute in alcune aree metropolitane. A questa situazione va aggiunta un'altra particolarità della situazione italiana, che vede, rispetto ad un aumento del numero delle famiglie che vivono in alloggi di proprietà (circa l'80 per cento del totale), una condizione critica degli inquilini che appartengono alle categorie sociali più svantaggiate quali anziani, cittadini a basso reddito, disabili (4,3 milioni, che corrispondono a circa il 19 per cento del totale).

Per far fronte a questa situazione, sono stati approvati alcuni importanti provvedimenti tra i quali la legge n. 431 del 1998 sulla riforma delle locazioni, che ha istituito il fondo nazionale per l'erogazione di un contributo a favore degli inquilini in possesso di determinati requisiti<sup>72</sup>, e la legge n. 9 del 2007 "Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie deboli", che ha inteso avviare un nuovo modello di politica abitativa.

In proposito, va rilevato che questo tipo di interventi trova un'importante riscontro in due documenti dell'Unione europea: "l'agenda dell'Unione europea" e la "Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili", nei quali si sottolinea che una pianificazione urbana integrata è la condizione indispensabile per lo sviluppo sostenibile delle città europee e si propone di attuare idonee strategie per valorizzare il tessuto urbano e migliorare l'occupazione ed i trasporti urbani.

L'ultimo intervento legislativo (legge n. 222 del 2007 di conversione del DL n. 159 del 2007) contiene alcune norme che riguardano il programma in esame. L'art. 21 al comma 1 prevede il finanziamento di un programma di erp, con un'autorizzazione di spesa nel limite di 550 milioni di euro per il 2007. Questa norma viene, in una certa misura, a completare quanto disposto dal comma 1154 della legge finanziaria 2007, nel quale è stata autorizzata la spesa di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 per la realizzazione di un Piano straordinario di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata<sup>73</sup>, nonché l'art. 4 della legge n. 9/2007 che prevede anch'essa l'avvio di un programma nazionale di erp che fissa gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale di erp, accompagnati da proposte in materia fiscale e per la normalizzazione del mercato immobiliare.

Il programma cui fa riferimento l'art. 21 del citato DL n. 159/2007 riguarda i comuni con popolazione superiore a 10 mila abitanti e comunque ad alta tensione abitativa, per i quali la legge n. 9/2007 aveva sospeso le procedure esecutive di sfratto nei confronti di categorie socialmente deboli.

Il comma 3 di quest'articolo assegna al Ministro delle infrastrutture di concerto con il Ministro della solidarietà sociale il compito di emanare un decreto per l'individuazione degli interventi prioritari immediatamente realizzabili, sulla base delle graduatorie stabilite dai Comuni, nonché delle modalità di erogazione degli stanziamenti, da trasferire direttamente ai comuni ed agli ex IACP (Istituto Autonomo Case Popolari) o alla Cassa depositi e prestiti (C.d.P.), previa attivazione di un'apposita convenzione.

<sup>72</sup> Dal 1999 al 2007 il fondo ha erogato circa 2 miliardi di euro, la dotazione per il 2007 è di 210 milioni, insufficienti per soddisfare la domanda complessiva.

<sup>73</sup> Questa norma prevede, con una previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione delle modalità di applicazione e di erogazione dei finanziamenti. Per ulteriori approfondimenti si rinvia al capitolo sulle politiche sociali.

Lo stesso articolo al comma 4 destina l'1 per cento del finanziamento complessivo (5,5 milioni di euro) per la costituzione ed il funzionamento dell'Osservatorio nazionale<sup>74</sup> e degli Osservatori regionali per le politiche abitative, al fine di assicurare la formazione di banche dati, necessarie per la programmazione degli interventi di edilizia residenziale con finalità sociali.

L'art. 21 *bis* ha disposto il rifinanziamento dei cd. "Contratti di quartiere II" prevedendo che le risorse originariamente destinate ad alcuni programmi e che non erano state impegnate, fossero destinate a finanziare proposte già ritenute idonee e non ammesse al precedente finanziamento, tra quelle concernenti il programma innovativo in ambito urbano. L'art. 41, infine, prevede interventi per incrementare il patrimonio immobiliare destinato all'edilizia abitativa<sup>75</sup> per un ammontare massimo di 100 milioni di euro per l'anno 2007.

Alla luce di questo rinnovato contesto normativo nei Dpof 2007-2011 e 2008-2011 le politiche per la casa sono state inserite tra le priorità dell'azione del Governo nell'ambito degli interventi infrastrutturali.

Il Dpof 2008-2011 ha indicato gli interventi da adottare nell'utilizzazione delle risorse finanziarie rese disponibili:

- con i 30 milioni della legge finanziaria 2007 la realizzazione dei piani straordinari predisposti dai comuni ai sensi dell'art. 3 della legge n. 9 del 2007 nonché l'acquisto, il recupero e la locazione di alloggi da destinare al sistema dell'erp;
- il recupero e l'adattamento dell'erp, da effettuare nell'arco di sei mesi con il ricorso a meccanismi di accelerazione anche con le procedure di appalto;
- finanziamento dei programmi regionali e sperimentali immediatamente cantierabili;
- immediato utilizzo per l'erp di quota parte del patrimonio demaniale soprattutto militare;
- aumento delle dotazioni di alloggi sociali nelle Regioni del Sud utilizzando quota dello stanziamento di 50 milioni destinato alle "zone franche", di cui al comma 340 della legge finanziaria 2007.

Il Dpof 2008-2011 dedica una particolare attenzione a quella che definisce "la nuova questione urbana" sottolineando l'esigenza di una decisa azione per il decongestionamento delle città e, più in generale, di una nuova politica nazionale per le città, che passa attraverso la definizione di un Programma nazionale sulle politiche abitative, al quale dovrebbe essere dedicato un ammontare compreso fra 1,2 e 1,5 miliardi annui.

Come si è già rilevato dalla tabella sopra riportata riguardante l'intera missione 19, alle politiche abitative è destinata una quota consistente delle risorse stanziare per il 2007 pari al 50 per cento.

Gli stanziamenti maggiori sono destinati agli investimenti (56,7 per cento del totale del programma), seguiti dagli interventi ai quali è destinato il 43,2 per cento delle risorse.

<sup>74</sup> Con un decreto del Ministro delle infrastrutture del 18 dicembre 2007, n. 128 è stato istituito l'Osservatorio nazionale delle politiche abitative e sono stati ripartiti i fondi tra l'Osservatorio nazionale e gli Osservatori regionali.

<sup>75</sup> Va ricordato che il sistema abitativo italiano è caratterizzato da una quota di edilizia in locazione molto più bassa rispetto alla media europea (25 per cento rispetto al 39 per cento); in questo ambito è esiguo anche il numero di alloggi a canoni ridotti cioè di locazione sociale (20 per cento dell'offerta di locazione complessiva rispetto alla media europea del 43 per cento).

D'altra parte, va evidenziato che il pagato totale costituisce una percentuale ridotta delle autorizzazioni di cassa pari a 49,5 per cento che si riduce ulteriormente se raffrontata con la massa spendibile (33,4 per cento). Ciò ha determinato un rilevante ammontare di residui finali (61,8 per cento). Anche per questo programma si può rilevare che l'attuazione in concreto delle misure programmate non raggiunge livelli adeguati.

#### 4. Considerazioni conclusive

Il Ministero delle infrastrutture ha anch'esso come altri risentito dei mutamenti genetici che si sono determinati in questi anni. Quando sembrava che si stesse verificando un assestamento della struttura ministeriale è intervenuta, come è noto, un'ulteriore trasformazione attraverso il riaccorpamento del Ministero dei trasporti in un rinnovato Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Dai documenti programmatici si evincono le linee di intervento alle quali il Governo nell'anno di riferimento (2007) ha ispirato la sua azione: la mobilità, la città e la casa. Nell'attuazione di queste tre linee il Governo ha indicato un obiettivo fondamentale: il riequilibrio tra i vari settori e soprattutto tra le varie aree geografiche, cercando di eliminare gli squilibri esistenti a danno del Mezzogiorno. Va detto però, come risulta dall'esposizione precedente, che dai dati forniti dalla stessa Amministrazione emerge che ai propositi programmatici non corrispondono i risultati concreti, che vedono una persistente disparità territoriale a svantaggio del Sud e in quest'area una disparità tra gli interventi nelle ferrovie molto inferiore rispetto a quelli stradali, in contrasto con quella che sembrava una delle opzioni fondamentali del Governo e cioè il trasferimento dalla "strada" alla ferrovia e alle altre modalità di trasporto.

Su un piano più generale si può dire che, soprattutto con riferimento alla legge obiettivo, lo stato di realizzazione degli interventi è lungi dall'essere soddisfacente, pur dovendo tener conto che in questo campo le misure attuative hanno uno sviluppo pluriennale. Si può quindi affermare che la politica infrastrutturale incontra molte difficoltà e si realizza molto lentamente.

Questa considerazione trova un preciso riscontro soprattutto in relazione al programma 4 "opere strategiche", per le quali, come si è prima evidenziato, il volume delle opere completate è irrisorio mentre risultano consistenti i lavori in corso. Inoltre, i finanziamenti effettivamente disponibili coprono poco più della metà degli interventi e che poco meno dell'altra metà resta ancora da finanziare.

Come esempio delle difficoltà prima evocate, dovute ai mutamenti strutturali del Ministero in oggetto, può essere indicato il programma 2 della missione 14 "intermodalità infrastrutturale" che, pur essendo inserito tra le sue competenze, ha trovato, in realtà, concreta attuazione nell'ambito del Ministero dei trasporti, come è stato indicato dalla stessa Amministrazione.

Un aspetto interessante da sottolineare è l'attenzione prestata agli interventi per le città, nei quali confluiscono quelli riguardanti il trasporto locale con metropolitane e altri mezzi di mobilità urbana quali le tramvie, ma in una concezione più ampia si possono far rientrare anche le misure adottate nel quadro del programma 2 "politiche abitative" della missione 19.



## **Tavole ed allegati**



Tavola 1

**Opere del Piano delle infrastrutture strategiche<sup>76</sup> per Settore di intervento***(in migliaia)*

<b>Settore intervento</b>	<b>Costo attuale</b>	<b>Inc. % Totale</b>
A1) Ferrovia	42.438.150,00	39,20%
A2) Stazione ferroviaria	451.340,00	0,42%
A3) Metropolitana	13.018.560,00	12,02%
A4) Tram	92.050,00	0,09%
B1) Autostrada	12.495.290,00	11,54%
B2) Strada	25.363.600,00	23,43%
B3) Area Sosta/Servizi	508.370,00	0,47%
C1) Potabilizzatore/Acquedotto/Adduttore	918.690,00	0,85%
C2) Diga	25.010,00	0,02%
C3) Invaso/Serbatoio	322.880,00	0,30%
D) Sottosuolo	31.280,00	0,03%
E) Rete elettrica	691.500,00	0,64%
F1) Scuola	489.080,00	0,45%
F2) Uffici	304.660,00	0,28%
F3) Altro	2.007.900,00	1,85%
G) Impianti/rifugi	156.250,00	0,14%
H1) Laguna di Venezia	4.271.630,00	3,95%
H2) Ponte Stretto di Messina	4.684.300,00	4,33%
<b>Totale complessivo</b>	<b>108.270.540,00</b>	<b>100,00%</b>

*Elaborazione della Corte dei Conti di dati forniti dal Ministero delle Infrastrutture in data 12/06/08.*<sup>76</sup> Di seguito denominato PIS.

## Opere del PIS per Area geografica e per settore di intervento

(in migliaia)

Area geografica	Settore intervento	Costo attuale	Inc. % Area geografica	Inc. % Totale
<b>CENTRO</b>		<b>18.184.660,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>16,80%</b>
	A1) Ferrovia	5.756.260,00	31,65%	
	A3) Metropolitana	3.047.420,00	16,76%	
	B1) Autostrada	1.668.440,00	9,17%	
	B2) Strada	5.697.910,00	31,33%	
	B3) Area Sosta/Servizi	97.050,00	0,53%	
	C1) Potabilizzatore/Acquedotto/Adduttore	278.040,00	1,53%	
	C2) Diga	25.010,00	0,14%	
	C3) Invaso/Serbatoio	194.410,00	1,07%	
	E) Rete elettrica	610.000,00	3,35%	
	F2) Uffici	304.660,00	1,68%	
	F3) Altro	505.460,00	2,78%	
<b>MULTIREGIONALE</b>		<b>940.420,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,87%</b>
	A2) Stazione ferroviaria	451.340,00	47,99%	
	F1) Scuola	489.080,00	52,01%	
<b>NORD</b>		<b>64.150.440,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>59,25%</b>
	A1) Ferrovia	33.812.620,00	52,71%	
	A3) Metropolitana	6.933.010,00	10,81%	
	A4) Tram	92.050,00	0,14%	
	B1) Autostrada	5.573.870,00	8,69%	
	B2) Strada	12.706.930,00	19,81%	
	B3) Area Sosta/Servizi	297.700,00	0,46%	
	E) Rete elettrica	69.500,00	0,11%	
	F3) Altro	393.130,00	0,61%	
	H1) Laguna di Venezia	4.271.630,00	6,66%	
<b>SUD</b>		<b>24.995.020,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>23,09%</b>
	A1) Ferrovia	2.869.270,00	11,48%	
	A3) Metropolitana	3.038.130,00	12,15%	
	B1) Autostrada	5.252.980,00	21,02%	
	B2) Strada	6.958.760,00	27,84%	
	B3) Area Sosta/Servizi	113.620,00	0,45%	
	C1) Potabilizzatore/Acquedotto/Adduttore	640.650,00	2,56%	
	C3) Invaso/Serbatoio	128.470,00	0,51%	
	D) Sottosuolo	31.280,00	0,13%	
	E) Rete elettrica	12.000,00	0,05%	
	F3) Altro	1.109.310,00	4,44%	
	G) Impianti/rifugi	156.250,00	0,63%	
	H2) Ponte Stretto di Messina	4.684.300,00	18,74%	
<b>Totale complessivo</b>		<b>108.270.540,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Elaborazione della Corte dei Conti di dati forniti dal Ministero delle Infrastrutture in data 12/06/08.

Tavola 3

**Stato attuativo delle Opere del PIS per settore di intervento***(in migliaia)*

Stato attuativo	Settore intervento	Costo attuale	Inc. % Stato att.	Inc. % Totale
<b>A) PP APPROVATO DAL CIPE</b>				
		<b>65.863.700,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>60,83%</b>
	A1) Ferrovia	33.457.130,00	50,80%	
	B1) Autostrada	4.514.600,00	6,85%	
	B2) Strada	15.109.400,00	22,94%	
	F3) Altro	1.514.890,00	2,30%	
	A3) Metropolitana	6.285.680,00	9,54%	
	B3) Area Sosta/Servizi	297.700,00	0,45%	
	H2) Ponte Stretto di Messina	4.684.300,00	7,11%	
<b>D) PD APPROVATO DAL CIPE</b>				
		<b>13.181.640,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>12,17%</b>
	A1) Ferrovia	6.863.420,00	52,07%	
	B1) Autostrada	1.034.640,00	7,85%	
	B2) Strada	3.084.950,00	23,40%	
	F3) Altro	26.080,00	0,20%	
	A3) Metropolitana	1.906.350,00	14,46%	
	B3) Area Sosta/Servizi	19.290,00	0,15%	
	C2) Diga	25.010,00	0,19%	
	C1) Potabilizzatore/Acquedotto/Adduttore	131.900,00	1,00%	
	E) Rete elettrica	90.000,00	0,68%	
<b>F) GARA</b>				
		<b>2.226.970,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>2,06%</b>
	A1) Ferrovia	78.880,00	3,54%	
	B2) Strada	1.104.020,00	49,57%	
	F3) Altro	194.650,00	8,74%	
	A3) Metropolitana	306.800,00	13,78%	
	B3) Area Sosta/Servizi	21.280,00	0,96%	
	C1) Potabilizzatore/Acquedotto/Adduttore	387.030,00	17,38%	
	G) Impianti/rifugi	59.310,00	2,66%	
	C3) Invaso/Serbatoio	75.000,00	3,37%	
<b>G) LAVORI AFFIDATI</b>				
		<b>2.946.130,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>2,72%</b>
	A1) Ferrovia	17.350,00	0,59%	
	B1) Autostrada	150.120,00	5,10%	
	B2) Strada	1.386.130,00	47,05%	
	A2) Stazione ferroviaria	214.510,00	7,28%	
	A4) Tram	92.050,00	3,12%	
	A3) Metropolitana	774.160,00	26,28%	
	D) Sottosuolo	14.400,00	0,49%	
	C1) Potabilizzatore/Acquedotto/Adduttore	88.720,00	3,01%	
	C3) Invaso/Serbatoio	208.690,00	7,08%	
<b>I) LAVORI IN CORSO</b>				
		<b>17.272.020,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>15,95%</b>
	B1) Autostrada	4.564.490,00	26,43%	
	B2) Strada	3.240.130,00	18,76%	

Stato attuativo	Settore intervento	Costo attuale	Inc. % Stato att.	Inc. % Totale
	H1) Laguna di Venezia	4.271.630,00	24,73%	
	F3) Altro	104.960,00	0,61%	
	A2) Stazione ferroviaria	236.830,00	1,37%	
	A3) Metropolitana	3.175.700,00	18,39%	
	D) Sottosuolo	12.070,00	0,07%	
	C1) Potabilizzatore/Acquedotto/Adduttore	255.530,00	1,48%	
	G) Impianti/rifugi	96.940,00	0,56%	
	E) Rete elettrica	520.000,00	3,01%	
	F2) Uffici	304.660,00	1,76%	
	F1) Scuola	489.080,00	2,83%	
<b>L) LAVORI IN CORSO/GARA</b>		<b>92.340,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,09%</b>
<b>M) COMPLETATO</b>	B3) Area Sosta/Servizi	92.340,00	100,00%	
		<b>1.531.500,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>1,41%</b>
	B2) Strada	1.114.110,00	72,75%	
	F3) Altro	11.170,00	0,73%	
	A3) Metropolitana	264.400,00	17,26%	
	D) Sottosuolo	4.810,00	0,31%	
	C1) Potabilizzatore/Acquedotto/Adduttore	55.510,00	3,62%	
	E) Rete elettrica	81.500,00	5,32%	
<b>N) RITIRATO</b>		<b>39.190,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,04%</b>
<b>B) PD IN ISTRUTTORIA - MIT</b>	C3) Invaso/Serbatoio	39.190,00	100,00%	
		<b>5.077.890,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>4,69%</b>
	A1) Ferrovia	2.021.370,00	39,81%	
	B1) Autostrada	2.231.440,00	43,94%	
	B2) Strada	285.700,00	5,63%	
	F3) Altro	156.150,00	3,08%	
	A3) Metropolitana	305.470,00	6,02%	
	B3) Area Sosta/Servizi	77.760,00	1,53%	
<b>D) PD APPROVATO DAL CIPE</b>		<b>39.160,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,04%</b>
	B2) Strada	39.160,00	100,00%	
<b>Totale complessivo</b>		<b>108.270.540,00</b>		<b>100,00%</b>

Elaborazione della Corte dei Conti di dati forniti dal Ministero delle Infrastrutture in data 12/06/08.

Tavola 4

## Fonti di finanziamento distinte per Settore di intervento delle Opere inserite nel PIS

(in migliaia)

Settore intervento	Costo attuale	Finanz.ti disponibili	Finanz. residuo	Totale finanz.ti pubblici	di cui Legge Obiettivo	Finanz. UE	Finanz. Enti Territoriali	Finanz. Privati	Sc. % Costo attuale/Fin. Disp
<b>Inc. % Totale A1) Ferrovia/Costo attuale</b>	<b>100,00%</b>	<b>16,61%</b>	<b>83,39%</b>	<b>15,08%</b>	<b>0,74%</b>	<b>1,35%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,17%</b>	
<i>Totale A1) Ferrovia</i>	<i>42.438.150,00</i>	<i>7.046.930,00</i>	<i>35.391.220,00</i>	<i>6.401.260,00</i>	<i>314.140,00</i>	<i>575.000,00</i>	<i>0,00</i>	<i>70.670,00</i>	<i>83,39%</i>
<b>Inc. % Totale A2) Stazione ferroviaria/Costo attuale</b>	<b>100,00%</b>	<b>116,99%</b>	<b>-16,99%</b>	<b>58,62%</b>	<b>58,62%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>58,37%</b>	
<i>Totale A2) Stazione ferroviaria</i>	<i>451.340,00</i>	<i>528.010,00</i>	<i>-76.670,00</i>	<i>264.580,00</i>	<i>264.580,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>263.430,00</i>	<i>-16,99%</i>
<b>Inc. % Totale A3) Metropolitana/Costo attuale</b>	<b>100,00%</b>	<b>67,61%</b>	<b>32,39%</b>	<b>40,91%</b>	<b>17,53%</b>	<b>0,44%</b>	<b>21,04%</b>	<b>5,22%</b>	
<i>Totale A3) Metropolitana</i>	<i>13.018.560,00</i>	<i>8.801.990,00</i>	<i>4.216.570,00</i>	<i>5.325.740,00</i>	<i>2.281.780,00</i>	<i>57.670,00</i>	<i>2.738.910,00</i>	<i>679.670,00</i>	<i>32,39%</i>
<b>Inc. % Totale A4) Tram/Costo attuale</b>	<b>100,00%</b>	<b>88,65%</b>	<b>11,35%</b>	<b>46,56%</b>	<b>46,56%</b>	<b>0,00%</b>	<b>34,38%</b>	<b>7,70%</b>	
<i>Totale A4) Tram</i>	<i>92.050,00</i>	<i>81.600,00</i>	<i>10.450,00</i>	<i>42.860,00</i>	<i>42.860,00</i>	<i>0,00</i>	<i>31.650,00</i>	<i>7.090,00</i>	<i>11,35%</i>
<b>Inc. % Totale B1) Autostrada/Costo attuale</b>	<b>100,00%</b>	<b>92,16%</b>	<b>7,84%</b>	<b>46,98%</b>	<b>23,35%</b>	<b>1,45%</b>	<b>0,00%</b>	<b>43,72%</b>	
<i>Totale B1) Autostrada</i>	<i>12.495.290,00</i>	<i>11.515.250,00</i>	<i>980.040,00</i>	<i>5.870.280,00</i>	<i>2.917.120,00</i>	<i>181.460,00</i>	<i>0,00</i>	<i>5.463.510,00</i>	<i>7,84%</i>
<b>Inc. % Totale B2) Strada/Costo attuale</b>	<b>100,00%</b>	<b>82,95%</b>	<b>17,05%</b>	<b>35,13%</b>	<b>21,05%</b>	<b>5,15%</b>	<b>4,88%</b>	<b>37,79%</b>	
<i>Totale B2) Strada</i>	<i>25.363.600,00</i>	<i>21.038.205,00</i>	<i>4.325.385,00</i>	<i>8.909.385,00</i>	<i>5.339.960,00</i>	<i>1.305.560,00</i>	<i>1.238.590,00</i>	<i>9.584.670,00</i>	<i>17,05%</i>
<b>Inc. % Totale B3) Area Sosta/Servizi/Costo attuale</b>	<b>100,00%</b>	<b>52,17%</b>	<b>47,83%</b>	<b>34,88%</b>	<b>18,68%</b>	<b>0,29%</b>	<b>10,24%</b>	<b>6,76%</b>	
<i>Totale B3) Area Sosta/Servizi</i>	<i>508.370,00</i>	<i>265.240,00</i>	<i>243.130,00</i>	<i>177.320,00</i>	<i>94.980,00</i>	<i>1.490,00</i>	<i>52.060,00</i>	<i>34.370,00</i>	<i>47,83%</i>
<b>Inc. % Totale C1) Potabilizzatore/Acquedotto/Adduttore /Costo attuale</b>	<b>100,00%</b>	<b>115,30%</b>	<b>-15,30%</b>	<b>95,55%</b>	<b>72,03%</b>	<b>4,72%</b>	<b>3,79%</b>	<b>11,24%</b>	
<i>Totale C1) Potabilizzatore/Acquedotto/Adduttore</i>	<i>918.690,00</i>	<i>1.059.276,00</i>	<i>-140.586,00</i>	<i>877.766,00</i>	<i>661.726,00</i>	<i>43.390,00</i>	<i>34.838,00</i>	<i>103.282,00</i>	<i>-15,30%</i>
<b>Inc. % Totale C2) Diga/Costo attuale</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	

## SETTORE INFRASTRUTTURE: LE INFRASTRUTTURE PUBBLICHE E I TRASPORTI

Settore intervento	Costo attuale	Finanz.ti disponibili	Finanz. residuo	Totale finanz.ti pubblici	di cui Legge Obiettivo	Finanz. UE	Finanz. Enti Territoriali	Finanz. Privati	Sc. % Costo attuale/Fin. Disp
<i>Totale C2) Diga</i>	25.010,00	25.010,00	0,00	25.010,00	25.010,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
<b>Inc. % Totale C3) Invaso/Serbatoio /Costo attuale</b>	<b>100,00%</b>	<b>91,05%</b>	<b>8,95%</b>	<b>82,41%</b>	<b>46,57%</b>	<b>0,00%</b>	<b>8,64%</b>	<b>0,00%</b>	
<i>Totale C3) Invaso/Serbatoio</i>	322.880,00	293.990,00	28.890,00	266.100,00	150.370,00	0,00	27.890,00	0,00	8,95%
<b>Inc. % Totale D) Sottosuolo/Costo attuale</b>	<b>100,00%</b>	<b>119,88%</b>	<b>-19,88%</b>	<b>119,88%</b>	<b>119,88%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	
<i>Totale D) Sottosuolo</i>	31.280,00	37.500,00	-6.220,00	37.500,00	37.500,00	0,00	0,00	0,00	-19,88%
<b>Inc. % Totale E) Rete elettrica/Costo attuale</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,10%</b>	<b>0,22%</b>	<b>99,68%</b>	
<i>Totale E) Rete elettrica</i>	691.500,00	691.500,00	0,00	0,00	0,00	700,00	1.500,00	689.300,00	0,00%
<b>Inc. % Totale F1) Scuola/Costo attuale</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>60,36%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	
<i>Totale F1) Scuola</i>	489.080,00	489.080,00	0,00	489.080,00	295.200,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
<b>Inc. % Totale F2) Uffici/Costo attuale</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>82,06%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	
<i>Totale F2) Uffici</i>	304.660,00	304.660,00	0,00	304.660,00	250.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
<b>Inc. % Totale F3) Altro/Costo attuale</b>	<b>100,00%</b>	<b>74,88%</b>	<b>25,12%</b>	<b>17,23%</b>	<b>12,10%</b>	<b>4,61%</b>	<b>4,88%</b>	<b>48,15%</b>	
<i>Totale F3) Altro</i>	2.007.900,00	1.503.440,00	504.460,00	345.940,00	243.050,00	92.590,00	98.070,00	966.840,00	25,12%
<b>Inc. % Totale G) Impianti/rifugi /Costo attuale</b>	<b>100,00%</b>	<b>65,77%</b>	<b>34,23%</b>	<b>65,77%</b>	<b>26,65%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	
<i>Totale G) Impianti/rifugi</i>	156.250,00	102.760,00	53.490,00	102.760,00	41.640,00	0,00	0,00	0,00	34,23%
<b>Inc. % Totale H1) Laguna di Venezia /Costo attuale</b>	<b>100,00%</b>	<b>57,19%</b>	<b>42,81%</b>	<b>57,19%</b>	<b>50,60%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	
<i>Totale H1) Laguna di Venezia</i>	4.271.630,00	2.443.000,00	1.828.630,00	2.443.000,00	2.161.270,00	0,00	0,00	0,00	42,81%
<b>Inc. % Totale H2) Ponte Stretto di Messina /Costo attuale</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	
<i>Totale H2) Ponte Stretto di Messina</i>	4.684.300,00	0,00	4.684.300,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00%
<b>Inc. % Totale complessivo/Costo attuale</b>	<b>100,00%</b>	<b>51,93%</b>	<b>48,07%</b>	<b>29,45%</b>	<b>13,97%</b>	<b>2,09%</b>	<b>3,90%</b>	<b>16,50%</b>	
<i>Totale complessivo</i>	108.270.540,00	56.227.441,00	52.043.089,00	31.883.241,00	15.121.186,00	2.257.860,00	4.223.508,00	17.862.832,00	48,07%

Elaborazione della Corte dei Conti di dati forniti dal Ministero delle Infrastrutture in data 12/06/08.

**Obblighi assunti nel contratto di programma (art. 4) da RFI S.p.A.**

1. attuare piani di potenziamento e di sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria, nonché di promuovere lo sviluppo di sistemi di gestione delle tecnologie innovative per quanto riguarda la sicurezza e la riduzione dell'inquinamento;
2. assicurare un flusso continuo di dati informativi al Ministero delle infrastrutture, al Ministero dell'economia e delle finanze e al CIPE in modo da consentire la valutazione delle modalità di impiego dei finanziamenti pubblici;
3. ottemperare agli obblighi e alle prescrizioni riguardanti la sicurezza del trasporto ferroviario, formulando specifici programmi di intervento per migliorare gli standard di sicurezza;
4. consentire la piena utilizzabilità delle infrastrutture ferroviarie e non prevedere clausole arbitrali nei contratti con i terzi;
5. adottare le misure appropriate per la riduzione dei tempi e dei costi nell'esecuzione delle proprie attività;
6. consentire le verifiche disposte dal Ministero;
7. fornire al Ministero la collaborazione e la documentazione necessaria per l'attività di vigilanza e di verifica di cantiere;
8. consentire l'accesso al sistema informativo da parte dei dipendenti del Ministero e segnalare gli interventi per i quali siano venute meno le condizioni di fattibilità;
9. elaborare il piano d'impresa e trasmettere al Ministero il bilancio annuale approvato;
10. trasmettere al Ministero i provvedimenti di nomina della commissione di gara ovvero di incarichi di collaudo;
11. rispettare i cronoprogrammi delle opere;
12. concorrere con ANAS S.p.A. nel limite del 50 per cento, e comunque non oltre euro 500.000, agli oneri gestionali per la banca dati per il monitoraggio dell'attuazione degli adempimenti dovuti dai concessionari nel settore infrastrutturale, e in particolare in quello strategico, stradale e ferroviario;
13. inviare al Ministero, entro il 31 maggio di ogni anno, ogni elemento ed informazione utili per la valutazione e per la predisposizione della proposta di realizzazione di investimenti ferroviari;

inviare al Ministero delle infrastrutture, al Ministero dell'economia e delle finanze, al Ministero dei trasporti (ora riaccorpato con Infrastrutture) e al CIPE una relazione sullo stato di attuazione dei programmi di investimento, contenente indicazioni in ordine alle risorse finanziarie impegnate e contabilizzate per investimenti, e su interventi di finanziamento completati e in corso di esecuzione, eventuali scostamenti registrati rispetto ai tempi stabiliti e ai costi, e le azioni per il miglioramento della capacità di spesa per investimenti.

**Convenzioni autostradali inserite nel Programma delle infrastrutture strategiche**

1. Convenzione Asti-Cuneo: disciplina la gestione dei lotti già realizzati dall'ANAS per complessivi 39,5 km e la costruzione e la gestione dei rimanenti lotti pari a 50,6 km. Inizio e fine dei lavori del concessionario tra gennaio 2008 e dicembre 2011. Il Costo dell'opera è pari a euro 1.039.000.000. La scadenza della concessione dopo 23,5 anni dall'entrata in esercizio. La Copertura finanziaria assicurata anche da un contributo pubblico di euro 200 milioni più IVA dalla partecipazione dell'ANAS S.p.A. al capitale sociale per un importo di euro 70 milioni.

2. Convenzione Bre.Be.Mi.: stipulata tra il concessionario autostradale e un soggetto concedente misto ANAS-Società di emanazione della Regione Lombardia denominato CAL (comma 979 della finanziaria 2007).

Il costo dell'opera quale limite della spesa è euro 1.580.000.000, e la lunghezza è di 62 km. Il costo attuale lordo dell'intervento pari a euro 1.552.000.000 cui si aggiungono euro 157 milioni per le opere interferenti l'Alta Velocità ferroviaria.

3. Convenzione Pedemontana Lombarda: limite di spesa fissato in euro 4.665.000.000, con una lunghezza del progetto preliminare approvato di 85,2 km. Il Piano economico finanziario della durata di 48 anni è relativo al periodo di gestione necessario a consentire un completo ammortamento dell'opera, garantendo l'equilibrio economico finanziario sulla base del contributo richiesto. La copertura finanziaria dell'opera è assicurata anche da contributi pubblici di 61,5 e 51,4 milioni di euro, già nella disponibilità dell'ANAS S.p.A., oltre ai contributi previsti dalle leggi finanziarie 2006 e 2007 per un totale di investimenti pari a euro 37 milioni circa per il 2006 e ad euro 878 milioni circa per il 2007.

4. Convenzione Brescia-Padova: questo schema di convenzione riguarda il rapporto tra l'ANAS S.p.A. e il concessionario per la costruzione e la gestione delle autostrade A4 Brescia-Padova e A31 da Rovigo a Trento, oltre ad altri tratti di collegamento. Gli investimenti complessivi previsti ammontano a circa euro 3,2 miliardi.

5. Convenzione CISA: regola i rapporti tra ANAS S.p.A. e il concessionario per la costruzione e la gestione dell'autostrada A15 La Spezia-Nogarole Rocca con la previsione di un tratto di raccordo tra Parma e Mantova. La scadenza della concessione è stata determinata al 2031. Il costo della tratta Parma-Nogarole Rocca ammonta ad euro 1.826.000.000, con la previsione dell'ultimazione dell'opera per il 2016. Gli investimenti complessivi ammontano circa euro 2.300.000.000.

### Elenco delle società controllate dall'ANAS S.p.A., con l'indicazione delle relative tratte in gestione

#### 1. Autostrada Torino – Ivrea – Valle D'Aosta S.p.A. (ATIVA) - Capitale sociale €38.512.500,00

A5	Ivrea -Santhià	Km 23,60
A55	Diramazione per Pinero	Km 14,20
A55	Raccordo per Falchera	Km 2,00
A55	Diramazione per Moncalleri	Km 6,05
A55	Sistema Tangenziale di Torino –Tangenziale	Km 20,30
A55	Sistema Tangenziale di Torino-Tangenziale	Km 25,80
A5	Torino - Quincinetto	Km 58,20

#### 2. Autostrade per l'Italia S.p.A. - Capitale sociale €615.527.000,00

A23	Udine - Tarvisio	Km 103,19
A12	Genova - Sestri Levante	Km 55,47
A12	Roma - Civitavecchia	Km 65,40
A13	Bologna - Padova	Km 116,70
A13	Diramaz. Padova Sud	Km 4,30
A13	Diramaz. Ferrara - Porto Garibaldi	Km 5,70
A14	Bologna - Taranto	Km 746,50
A14	Diramaz. per Ravenna	Km 29,50
A16	Napoli - Canosa	Km 172,30
A26	Genova Voltri - Gravelona Toce	Km 197,10
A11	Firenze - Pisa	Km 81,70
A14	Ramo Casalecchio	Km 5,20
A10	Genova - Savona	Km 49,50
A9	Lainate-Como-Chiasso	Km 35,10
A8	Strada Comunale Milano - Certosa	Km 0,90
A8	Diramaz. per Gallarate - Gattico	Km 24,00
A8	Milano - Varese	Km 41,70
A26	Diramaz. Predona -Bettole	Km 17,00
A4	Milano. Brescia	Km 93,50
A1	Raccordo A1 - Piazzale Corvetto	Km 4,00
A1	Raccordo AI-Tang. Est Milano	Km 3,57
A1	Diramaz. Roma Sud	Km 20,00
A1	Diramaz. Roma Nord	Km 23,10
A1	Diramaz. per Capodichino	Km 3,00
A1	Milano-Napoli	Km 759,40
A7	Serravalle -Genova	Km 50,00
A30	Caserta -Salerno	Km 55,30
A26	Diramaz. Stroppiana -Santhia'	Km 29,66
A27	Venezia - Belluno	Km 82,20

**3. Autovie Venete S.p.A. - Capitale sociale €157.965.739,00**

A23	A23 Palmanova - Udine	Km 13,06
A28	A28 Portogruaro - Pordenone	Km 35,90
A04	A4 Venezia - Trieste	Km 133,57

**4. Autostrada del Brennero S.p.A. - Capitale sociale €55.472.175,00**

A22	Brennero Modena	Km 314,00
-----	-----------------	-----------

**5. Autostrada Brescia – Verona – Vicenza – Padova S.p.A. - Capitale sociale €108.450.000,00**

A31	Piovene - Rocchette	Km 36,40
A4	Brescia - Padova	Km 146,10

**6. Autostrade Centropadane S.p.A. - Capitale sociale €15.500.000,00**

A21	Diramazione per Fiorenzuola	Km 12,50
A21	Piacenza - Brescia	Km 73,10

**7. Autocamionale della Cisa S.p.A. - Capitale sociale €41.600.000,00**

A15	Parma – La Spezia	Km 101,00
-----	-------------------	-----------

**8. Consorzio per le Autostrade Siciliane**

A20	Buonfornello - Palermo	Km 51,00
A20	Messina – Buonfornello	Km 148,04
A18	Messina – Catania	Km 86,10

**9. Autostrada dei Fiori S.p.A. - Capitale sociale €40.000.000,00**

A10	Savona - Ventimiglia	Km 113,40
-----	----------------------	-----------

**10. Traforo del Gran San Bernardo S.p.A. (SITRASB) - Capitale sociale €8.000.000,00**

TR2	Trafo del Gran San Bernardo	Km 12,80
-----	-----------------------------	----------

**11. Milano – Serravalle, Tangenziali di Milano S.p.A. - Capitale sociale €93.600.000,00**

A51	Raccordo Agrate – A4	Km 0,20
A52	Tangenziale Nord di Milano	Km 24,10
A7	Milano Serravalle	Km 86,30
A51	Tangenziale Est di Milano	Km 26,85
A7	Raccordo Bereguardo – Pavia	Km 9,10
A54	Tangenziale Ovest di Pavia	Km 8,40
A50	Tangenziale Ovest di Milano	Km 29,03

**12. Strada dei Parchi S.p.A. - Capitale sociale €20.000.000,00**

A24	Penetrazione Urbana	Km 7,30
A24	Roma – Teramo	Km 159,20
A25	Torano - Pescara	Km 114,90

**13. Raccordo Autostradale Valle D'Aosta S.p.A. (RAV) - Capitale sociale €343.805.000.000**

A5	Aosta – Traforo Monte Bianco	Km 25,20
A5	Diramaz. Aosta Ovest	Km 1,90

**14. Società Autostrada Ligure -- Toscana S.p.A. (SALT) - Capitale sociale €120.000.000,00**

A12	Diramaz. Per Livorno	Km 4,50
A15	Diramaz. S. Stefano Magra	Km 0,03
A15	Parma – La Spezia	Km 7,50
A12	Sestri Levante – Livorno	Km 118,83
A15	Raccordo per Lerici	Km 0,20

**15. Autostrade Meridionali S.p.A. (SAM) - Capitale sociale €9.056.256,00**

A3	Napoli - Salerno	Km 57,30
----	------------------	----------

**16. Autostrada Tirrenica S.p.A. (SAT) - Capitale sociale €24.460.800,00**

A12	Livorno – Rosignano M.	Km 36,60
-----	------------------------	----------

**17. SATAP S.p.A. - Capitale sociale €158.400.000,00**

A21	TO/AL/PC	
A21	Torino - Piacenza	Km 163,94
A21	Raccordo A1/A21 Piacenza Est - Sud	Km 1,00
A4	Torino - Milano	Km 119,59

**18. Autostrade Valdostane S.p.A. (SAV) - Capitale sociale €24.00.000,00**

A5	Raccordo A5 – Gran San. Bernardo	Km 7,90
A5	Quincinetto - Aosta	Km 59,50

**19. Tangenziale di Napoli S.p.A. - Capitale sociale €107.740.800,00**

A56	Tangenziale di Napoli	Km 19,60
-----	-----------------------	----------

**20. Autostrada Torino - Savona S.p.A. - Capitale sociale €161.720.000,00**

A6	Torino - Savona	Km 109,51
A6	Diramaz. Per Fossano	Km 6,80

**21. Società delle Autostrade Venezia - Padova S.p.A. - Capitale sociale €20.925.000,00**

A4	Padova - Venezia	Km 32,40
A4	Venezia – Aeroporto Marco Polo	Km 9,40

**22. Società Italiana Traforo Autostradale del Frejus S.p.A. - Capitale sociale €65.016.000,00**

A32	Autostrada Torino - Bardonecchia	Km 75,7
T4	Trafo Autostradale del Frejus	Km 6,8

**23. Società Italiana Traforo del Monte Bianco S.p.A.**

T1	Trafo del Monte Bianco	Km 5,8
----	------------------------	--------

**24. Società di Progetto Autostrada Asti-Cuneo S.p.A**

A33	Autostrada Asti-Cuneo	Km 90,2 (1)
-----	-----------------------	-------------

(1) Estensione totale 39,4 km in esercizio.

**25. Società Pedemontana Lombarda S.p.A - Capitale sociale € 22.000.000,00**

	Autostrada Pedemontana Lombarda	Km 157 (2)
--	---------------------------------	------------

(2) Suddivisi in 87 km di autostrade e 70 km di viabilità connessa, svincoli, raccordi e nuova viabilità locale (0,0 km in esercizio).

**26. Società di Progetto Brebemi S.p.A**

	Autostrada Brescia - Milano	Km 62,1 (3)
--	-----------------------------	-------------

(3) Estensione totale 0,0 km in esercizio.

**27. Tangenziali Esterne di Milano (T.E.M.) S.p.A..**

	Tangenziale Est esterna di Milano	Km 33 (4)
--	-----------------------------------	-----------

(4) Estensione totale 0,0 km in esercizio.

Fonte: dati trasmessi dal Ministero delle infrastrutture in data 25/06/2008.

**Società concessionarie partecipate dall'ANAS S.p.A.**

Società'	Quota Anas di partecipazione	Infrastruttura
Autostrada Asti – Cuneo Spa	35,00%	Collegamento autostradale tra le città di Asti e Cuneo
Concessioni Autostradali Venete Spa (CAV)	50,00%	Passante di Mestre A4 Autostrada Venezia-Padova
Società Italiana Traforo Autostradale del Frejus Spa (SITAF)	31,746%	A32 Autostrada Torino-Bardonecchia T4 Traforo del Frejus
Autostrada del Molise Spa	50,00%	A14-A1 Termoli-San Vittore
Autostrade del Lazio Spa	50,00%	Autostrada Roma-Latina e collegamen-to Cisterna-Valmontone
Concessioni Autostradali Lombarde Spa (CAL)	50,00%	Autostrada Brescia-Bergamo-Milano Pedemontana Lombarda Tangenziali esterne di Milano
Quadrilatero Marche-Um-Bria Spa	75,42%	SS 76 Perugia-Ancona SS 77 Foligno-Pontelatrave
Società Italiana per il Traforo del Monte Bianco Spa	32,125%	Trafo del Monte Bianco
Stretto di Messina Spa	81,848%	Ponte sullo Stretto di Messina
Consorzio Autostrade Italiane Energie (CAIE) <sup>77</sup>	10%	
Consorzio Italiano Infrastrutture e Trasporti per l'Iraq <sup>78</sup>	40%	
Italian Distribution Council Scarl (IDC) <sup>79</sup>	6,67%	

Fonte: dati trasmessi dal Ministero delle infrastrutture/ANAS.

<sup>77</sup> Nel 2000 Autostrade ha promosso la costituzione del Consorzio Autostrade Italiane Energia (CAIE), che aggrega tutti gli operatori del settore, l'ANAS e Autogrill, che insieme hanno avviato un processo di razionalizzazione che prevede tra l'altro: piani di "energy saving", in particolare, nel campo dell'illuminazione; utilizzo di fonti rinnovabili; sperimentazione di forme innovative di contenimento delle dispersioni termiche; ottimizzazione dei processi di spostamento del personale e delle merci nei cantieri, con conseguente riduzione dei consumi energetici.

<sup>78</sup> Costituito nel 2004 su incarico del Ministero degli affari esteri e il Ministero delle infrastrutture per la realizzazione di un piano per l'adeguamento delle infrastrutture in Iraq.

<sup>79</sup> Società consortile costituita nel 2003 in ambiente Confindustria per proporsi come *partner* privato del Ministero delle attività produttive (MAP) e Ministero infrastrutture e trasporti (MIT) nelle rispettive politiche di internazionalizzazione, innovazione ed ottimizzazione del sistema logistico nazionale. IDC si dedica alla promozione della logistica italiana nel mondo, a sostegno del Sistema Italia nei mercati internazionali.



## I Trasporti

### 1. Considerazioni generali.

**2. Contesto normativo e programmatico.** - 2.1. *L'ambito comunitario.* - 2.2. *L'ambito nazionale.*

**3. Missione e programmi. - la missione 13 "Diritto alla mobilità".** - 3.1. *Il programma 2 "Logistica ed intermodalità".* - 3.2. *Il programma 5 "Sviluppo del trasporto ferroviario".* - 3.3. *Il programma 6 "Sviluppo della mobilità locale".*

### 1. Considerazioni generali

Le considerazioni svolte in altra parte in relazione al Ministero delle infrastrutture si possono formulare anche a proposito del Ministero dei trasporti. L'azione di quest'ultimo ha subito un indubbio contraccolpo per le ricorrenti trasformazioni intervenute. Questo Ministero, infatti, nel corso degli anni ha assorbito competenze di altri Ministeri poi scomparsi. In particolare con la legge n. 237 del 1993 (art. 1 commi 8 e 9) venivano soppressi i Ministeri dei trasporti e della marina mercantile ed istituito il Ministero dei trasporti e della navigazione. Successivamente questo Ministero è stato inserito nel Ministero delle infrastrutture, dal quale successivamente è stato "stralciato" per poi essere, nella XVI legislatura, nuovamente accorpato nell'ambito del Ministero delle infrastrutture.

Tutte queste trasformazioni hanno indubbiamente determinato grandi difficoltà e criticità sia nell'esatta ripartizione delle competenze, sia nella gestione finanziaria e nell'organizzazione stessa delle strutture ministeriali.

Come si è già anticipato nella relazione dello scorso anno, nella fase di avvio del nuovo Ministero alcune strutture hanno continuato a lavorare nel contesto amministrativo del Ministero unificato (Ministero Infrastrutture e Trasporti - MIT), in forza dell'istituto dell'"avvalimento". Anche i Centri di Responsabilità hanno conservato l'intitolazione che avevano nel MIT; l'unico C.d.R. di nuova istituzione del Ministero dei trasporti è stato il nuovo numero 1 "Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro".

I Dipartimenti pur corrispondendo sostanzialmente ad alcuni C.d.R. del Ministero unificato, hanno assunto una nuova denominazione e numerazione. I nuovi C.d.R. sono: 1 "Gabinetto", 2 "Trasporti terrestri" già n. 5, 3 "Navigazione e trasporto marittimo ed aereo" già n. 4; 4 "Capitanerie di porto" già n. 6.

L'organizzazione del Ministero dopo il c.d. "spacchettamento" è stata articolata in due Dipartimenti: Dipartimento per i trasporti terrestri, personale, affari generali, e la pianificazione generale dei trasporti (già Dipartimento per i trasporti terrestri)<sup>80</sup> e Dipartimento per la navigazione marittima ed aerea. A queste strutture vanno aggiunti evidentemente il Gabinetto e il Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto.

Si è proceduto successivamente alla ripartizione dei Dipartimenti in Direzioni generali e di queste in Divisioni.

Una riorganizzazione del Ministero si è avuta con il regolamento a norma dell'art. 1, comma 404, della finanziaria 2007, approvato con d.P.R. 8/12/2007, n. 271. Questo regolamento, sia pure con un mutamento nelle denominazioni, ha in larga parte confermato quanto provvisoriamente previsto dopo lo scorporo dal Ministero delle infrastrutture: Dipartimento per i trasporti aereo, marittimo, per gli affari generali, il personale e i servizi informativi e Dipartimento per i trasporti terrestri ed il trasporto intermodale. Quest'ultimo è stato a sua volta articolato in cinque Direzioni generali territoriali dipendenti dal Capo Dipartimento. E' rimasta la struttura costituita dal Corpo delle capitanerie di porto.

Tra gli elementi positivi dell'azione svolta dal Ministero dei Trasporti (M.T.), come si evince anche dalla Relazione della Commissione tecnica per la finanza pubblica (Ctfp), va considerato che questo Ministero ha operato, tra i vari dicasteri, una riduzione della spesa ed una sua diversa allocazione. Questo indirizzo ha trovato un preciso riscontro nella legge finanziaria 2008 (legge n. 244 del 24.12.2007), che ha apportato riduzioni di spesa o allocato diversamente alcune risorse. In particolare, l'art. 2, comma 208, ha ridotto di 15 milioni di euro l'autorizzazione di spesa di cui all'art. 4 della legge 9.1.2006, n. 13.

Sempre con riferimento a questa norma, nonché all'art. 65, comma 1, della legge n. 448/2001 (riguardante disposizioni a favore di imprese armatrici delle unità da pesca e la tutela dell'occupazione del personale marittimo), sono state mantenute nel conto residui per essere versate all'entrata del bilancio dello Stato per l'ammontare di 25 milioni, le somme rese disponibili per pagamenti non più dovuti, relativi all'autorizzazione di spesa di cui alle norme citate (20 milioni con riferimento alla legge n. 13/06; 5 milioni alla legge n. 448/01).

Dalle informazioni raccolte presso l'Amministrazione si evince che nel primo caso (legge n. 13/06) si attende la decisione della Commissione dell'UE, che ritiene il contributo un aiuto di Stato e deve valutarne la compatibilità. Nel secondo (legge n. 448/01) la stessa Commissione ha già giudicato il contributo incompatibile e, quindi, non erogabile.

Inoltre, l'art. 2, comma 228, della finanziaria 2008 ha stabilito la riduzione di 56.368.535 euro per ciascuno degli anni dal 2008 al 2012 e di 4.722.845 per il 2013 delle annualità di cui all'art. 10 della legge n. 454/1997 (per un ammontare complessivo di 286.565.520 euro). Le somme, rese disponibili (come precisato nel comma 229) per pagamenti non più dovuti relativi all'autorizzazione di spesa di cui al citato art. 10, sono mantenute nel conto residui per essere versate all'entrata del bilancio dello Stato per l'ammontare di 452.311.525 euro nell'anno 2008.

Va ricordato che la citata legge n. 454/1997 aveva autorizzato limiti di impegno quindicennali di euro 25.822.845 per ciascuno degli anni 1997, 1998 e 1999 per contributi agli autotrasportatori per interventi destinati alla ristrutturazione dell'autotrasporto e allo sviluppo dell'intermodalità e del trasporto combinato. Dalle informazioni assunte è emerso che il meccanismo di erogazione dei contributi mediante limiti di impegno non ha avuto successo, poiché gli autotrasportatori per potervi accedere dovevano contrarre un mutuo con rate di ammortamento a carico dello Stato. Essendo la gran parte delle aziende di piccole dimensioni, le

<sup>80</sup> Per brevità si indicherà come Dipartimento per i trasporti terrestri.

domande affluite non hanno assorbito lo stanziamento previsto. La ricognizione dei residui effettuata nello stato di previsione del Ministero dei trasporti ha evidenziato la presenza di residui passivi propri per i quali non sussistevano più i presupposti per la loro permanenza in bilancio; nella “revisione della spesa”, pertanto, questi residui sono stati utilizzati per la copertura finanziaria di nuovi interventi in materia di trasporti. A tal fine il citato comma 228 ha ridotto le annualità residue del limite di impegno ed ha disposto il versamento all’entrata del bilancio dello Stato dei residui non più utilizzati.

In proposito l’Amministrazione ha fatto notare che l’esperienza acquisita dal Ministero dei trasporti ha costituito un esempio per le altre Amministrazioni, che ha trovato una concreta espressione nelle norme dell’art. 3, commi 37-39, della finanziaria 2008. Queste norme, infatti, hanno previsto che le Amministrazioni centrali devono provvedere “all’analisi e alla valutazione dei residui passivi propri del conto capitale” ai fini della verifica della loro permanenza in bilancio e alla loro riscrittura in “appositi fondi da istituire negli stati di previsione delle amministrazioni medesime per il finanziamento di nuovi programmi di spesa o di quelli già esistenti”. Il DL n. 93 del 27.5.2008 ha confermato questa linea, perché all’art. 5, comma 3 ha previsto la possibilità di rimodulare tra i programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna “missione di spesa”, ad eccezione di quelle di natura obbligatoria, per le spese in annualità a pagamento differito.

Con riferimento al settore delle Capitanerie di porto è stata compiuta una ulteriore operazione di riduzione della spesa. L’art. 2, comma 230, infatti, ha stabilito che a partire dal 2008 l’autorizzazione di spesa di cui alla legge n. 226/2004 (art. 32, comma 2, che prevedeva per il reclutamento di volontari di truppa del corpo delle Capitanerie di porto una spesa a regime di 76,48 milioni a decorrere dal 2006) è ridotta di 3 milioni di euro per il 2008, di 7 milioni per il 2009, di 10 milioni per il 2010 (per un totale di 20 milioni).

E’ stato oggetto di studio da parte del Ministero dei trasporti l’istituzione di un’Agenzia dei trasporti terrestri, intesa a realizzare:

- a) il completo autofinanziamento grazie alle tariffe dei servizi prestati, superando l’attuale meccanismo di riassegnazione delle entrate con minori oneri per la finanza pubblica;
- b) la razionalizzazione delle attività con conseguente graduale riequilibrio della dislocazione territoriale del personale;
- c) la semplificazione delle procedure;
- d) il superamento delle attuali difficoltà di natura finanziaria che, causa le mancate riassegnazioni e le sempre minori disponibilità di bilancio, inducono l’Amministrazione a non poter far fronte ai più elementari impegni di spesa (bollette, pulizie locali etc.);
- e) la migliore programmazione delle attività conseguente alla certezza delle risorse.

Elemento di particolare interesse è costituito dal fatto che l’Agenzia dovrebbe utilizzare personale già in forza al Ministero dei trasporti con evidenti benefici per il bilancio dello Stato in ragione delle economie derivanti dalla revisione degli assetti organizzativi del Ministero.

Dall’istruttoria svolta presso il Ministero sono emerse alcune criticità ma anche il superamento di alcune di quelle riscontrate nell’esercizio precedente. Il Ministero ha lamentato il sottodimensionamento delle risorse rispetto alle necessità dell’Amministrazione. In particolare un esempio è offerto dai fondi per le forniture (energia elettrica, acqua, telefoni, riscaldamento), di cui al capitolo 1232, Piano gestionale 26; dall’anno 2000 lo stanziamento è stato ridotto di circa il 65 per cento.

Sempre nello stesso ordine di idee per colmare il divario tra il fabbisogno per le spese di personale e per l'acquisto di beni e servizi (sia per il 2007 che per gli anni pregressi) e gli stanziamenti di bilancio disponibili, si è fatto ricorso al Fondo per i consumi intermedi (euro 7.800.000), al Fondo per le spese imprevedute (euro 2.888.000) ed a variazioni compensative (euro 34.300.000). Tali manovre di bilancio hanno consentito di sostenere quasi interamente gli oneri di funzionamento del 2007 e di ridurre sensibilmente i debiti contratti negli anni precedenti tant'è che la situazione debitoria all'inizio del 2008 è stata quantificata in circa 8,5 milioni di euro.

In merito alla situazione debitoria, essa all'inizio del 2007 era di circa 49 milioni di euro.

Quanto alle riassegnazioni, che in passato hanno rappresentato una delle maggiori criticità, l'Amministrazione ha dichiarato che rispetto al 2006 la situazione è migliorata in modo rilevante, anche se non tutte le entrate sono state riassegnate. Le iniziative continuamente prese dall'Amministrazione unite all'eliminazione del vincolo alle riassegnazioni per il 2007 (art. 4, comma 1, del DL 2.7.07, n. 81, convertito con modificazioni nella legge 3.8.07, n. 127) hanno consentito di ottenere circa 177 milioni di euro rispetto ai 46 milioni di euro circa riassegnati nel 2006. Nei confronti dell'anno 2006, nel quale è stato riassegnato solo il 23 per cento delle entrate, nel 2007 la percentuale è salita al 71 per cento.

D'altra parte, va ricordato che la legge finanziaria 2008 ha apportato notevoli modifiche al funzionamento delle entrate riassegnabili. L'articolo 3, commi 615 e 616, infatti, ha disposto che per le entrate regolate dalle disposizioni legislative riportate nell'elenco 1, 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 contenente l'apposito Fondo con una dotazione di euro 75.918.000 in termini di competenza e cassa per l'esercizio finanziario 2008.

Sempre con riguardo alle criticità evidenziate dall'Amministrazione questa ha affermato che mentre il limite del 2 per cento di cui alla finanziaria 2005 non ha avuto particolare effetti sul funzionamento del Ministero, gli accantonamenti previsti dal comma 507 per la finanziaria del 2007, si sono rivelati dei veri e propri tagli sui capitoli di spesa dell'Amministrazione.

Effetti negativi si sono verificati, come già evidenziato per il c.d. "spacchettamento", in particolare per le competenze in materia di ferrovie, determinando una situazione di incertezza circa la loro attribuzione. Ciò si è verificato in particolare per le attività afferenti sia alla concessione che al contratto di programma concernenti la pianificazione e il monitoraggio, le quali, sotto l'aspetto trasportistico, sono strettamente connesse alla attività di vigilanza sul settore ferroviario, in quanto funzionali allo svolgimento dei compiti in materia di sicurezza ed all'interoperabilità del sistema e funzionali allo svolgimento dei servizi di trasporto sulla rete. La competenza primaria del Ministero delle infrastrutture in materia ha reso quindi quanto mai difficile svolgere le funzioni di competenza del Ministero dei trasporti, determinando, impropriamente, una sorta di separazione fra sicurezza della "infrastruttura" e sicurezza del "trasporto ferroviario".

Su un Piano generale conseguenze negative sono derivate anche dall'assegnazione di risorse al termine dell'esercizio con la formazione di residui.

Volendo dare un giudizio complessivo sull'operato dell'Amministrazione, anche con particolare riferimento alla realizzazione dei programmi nell'ambito della missione 13 "Diritto alla mobilità", esso può essere sostanzialmente positivo, pur in presenza di alcune criticità – già, peraltro, rilevate nella precedente Relazione -, tenendo conto delle obiettive difficoltà

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

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

## 2. Contesto normativo e programmatico

### 2.1. L’ambito comunitario

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Consapevole della situazione critica del trasporto merci la Commissione europea ha presentato un pacchetto di documenti<sup>82</sup> nei quali, partendo dalla considerazione della crescita del 50 per cento che questo tipo di trasporti realizzerà nel periodo 2000-2020, indica tra le varie soluzioni:

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

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

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

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

## 2.2. Il contesto nazionale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 2.2.2. Le note preliminari 2007 e 2008

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

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

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

### 2.2.3. Le leggi finanziarie per il 2007 e 2008

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

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

La Finanziaria 2007 prevede interventi nelle varie modalità di trasporto, disseminati in diverse norme<sup>83</sup> della legge, seguendo l'andamento rapsodico tipico ormai delle leggi

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Gli obiettivi strategici si possono in parte ricondurre ai programmi nell'ambito delle missioni riguardanti il settore dei trasporti e cioè la n. 13 (Diritto alla mobilità) e la n. 7 (Ordine pubblico e sicurezza). Le varie priorità politiche sono affidate alle diverse strutture del Ministero<sup>84</sup>.

La priorità n. 1 è realizzata attraverso una serie di obiettivi strategici ed operativi. Il primo obiettivo strategico si propone di migliorare la correlazione fra sviluppo economico, assetto territoriale e organizzazione dei trasporti a favore soprattutto dei TPL, nonché l'istituzione del fondo per gli investimenti (comma 1031<sup>85</sup> della Finanziaria 2007); di ripartire i fondi autorizzati dalla finanziaria per il 2007 (comma 1016); di erogare contributi per il miglioramento della produttività del trasporto pubblico locale e di eseguire gli accordi di programma per il risanamento delle ferrovie secondarie.

Il secondo obiettivo strategico intende realizzare: la riqualificazione delle imprese di trasporto; la predisposizione del regolamento sulle modalità di utilizzazione del fondo, finalizzato a detta riqualificazione, previsto dal comma 108<sup>86</sup> della Finanziaria 2006 e finanziato con la legge finanziaria 2007; l'erogazione dei contributi per il completamento del programma pluriennale, per la realizzazione di infrastrutture interportuali, attivato con la legge n. 240 del 1990 (modificata dalla legge n. 204/95); l'attuazione del sistema di incentivazione al trasporto combinato e di merci pericolose per ferrovia.

Altri tre obiettivi strategici<sup>87</sup> riguardano:

- il primo: le misure di sostegno al rilancio del trasporto marittimo ed aereo; il riassetto dell'intervento pubblico nel settore dei collegamenti marittimi, con un processo di liberalizzazione e privatizzazione delle società esercenti servizi di collegamento essenziali (ai sensi del comma 998 della finanziaria 2007), anche in vista della scadenza della convenzione con il Gruppo Tirrenia; le modalità per il conseguimento delle abilitazioni professionali; l'attività di supporto per lo sviluppo degli *hub* portuali di interesse nazionale<sup>88</sup>; il monitoraggio, ai fini del riparto tra le Autorità portuali, degli stanziamenti del fondo perequativo, istituito

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

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

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

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

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

presso il Ministero dei trasporti<sup>89</sup>; la raccolta di dati relativi alle caratteristiche generali degli aeroporti e la individuazione dei fattori di sviluppo del sistema aeroportuale italiano; il completamento delle istruttorie per il rilascio delle concessioni alle società di gestione aeroportuali, effettuate dall'ENAC (Ente Nazionale per l'Aviazione Civile);

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

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

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

La priorità politica n. 3<sup>90</sup> è attuata attraverso obiettivi strategici sul miglioramento dei livelli di sicurezza nelle varie modalità di trasporto terrestre<sup>91</sup>, marittimo<sup>92</sup> ed aereo.

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

<sup>89</sup> Questo fondo è stato previsto dal comma 983 della finanziaria 2007.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La prima priorità politica (Sistema integrato dei trasporti) è collegata con la missione 13 (Diritto alla mobilità) e con cinque dei programmi nei quali si articola questa missione<sup>93</sup> e otto obiettivi strategici<sup>94</sup>, nonché con la missione 32 (Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche) - che ha un carattere trasversale riguardante tutta la PA – la quale si articola in due programmi<sup>95</sup> e tre obiettivi strategici<sup>96</sup>.

La seconda priorità politica (Sicurezza nei trasporti) è correlata con la missione "Ordine pubblico e sicurezza", articolata nel programma 7.7 (Sicurezza e controllo nei mari, sui porti e sulle coste) e in tre obiettivi strategici<sup>97</sup> e con la missione 13 articolata in due programmi<sup>98</sup> e in

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

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

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

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

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

due obiettivi strategici<sup>99</sup>. Anche la missione 7 è collegata alla missione 32 con i due obiettivi strategici prima evidenziati (Ottimizzazione dei costi e semplificazione delle procedure amministrative).

La Direttiva indica le modalità e i tempi di realizzazione degli obiettivi strategici e assegna ai vari C.d.R. le risorse corrispondenti di cui ai capitoli di spesa indicati in un elenco allegato alla direttiva stessa<sup>100</sup>.

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

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

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

<sup>98</sup> 13.1. Gestione della sicurezza e della mobilità stradale; 13.5. Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario.

<sup>99</sup> Miglioramento dei livelli di sicurezza nelle modalità di trasporto stradale; miglioramento dei livelli di sicurezza nelle modalità di trasporto ferroviario.

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

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

Al C.d.R. n. 2 (Dipartimento per i trasporti terrestri) sono assegnati nell'ambito della missione 13, per i quattro programmi 13.1, 13.2, 13.5 e 13.6, 3.175.069.348 euro, distribuiti negli obiettivi strategici in corrispondenza dei rispettivi programmi ai quali sono collegati<sup>100</sup>, per un totale di 2.667.141.899 euro; alle risorse indicate va aggiunta la restante dotazione destinata alle attività istituzionali ordinarie: 690.742.196 euro. Nell'ambito della missione 32 al programma 32.3 (Servizi affari generali per le amministrazioni di competenza) sono assegnati 67.003.733 euro<sup>100</sup> (55.041.040 per l'obiettivo strategico "Ottimizzazione dei costi del Ministero" e 3.060.292 per l'obiettivo strategico "Semplificazione procedure amministrative"), di cui 8.902.401 per le attività istituzionali ordinarie.

Al C.d.R. n. 3 (Dipartimento per la navigazione marittima e aerea) sono assegnati nell'ambito della missione 13 per i due programmi 13.4 e 13.7: 753.265.372 euro, distribuiti negli obiettivi strategici in corrispondenza dei rispettivi programmi ai quali sono collegati<sup>100</sup> per un totale di 312.809.740 euro di cui 440.455.632 per le attività istituzionali ordinarie. Nell'ambito del programma 32.3 sono assegnate all'obiettivo strategico "Semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative" 1.402.000; la dotazione restante per le attività istituzionali ordinarie è di 7.500.401 euro

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

### 2.2.5. Il Piano Generale della Mobilità (PGM)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**DIRITTO ALLA MOBILITA' (missione 13)**

**Esercizio finanziario 2007**

(in migliaia di euro)

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

(\*) Comprensivi delle variazioni in conto residui

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

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

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

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

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

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

### 3.1. Il programma 2 “Logistica ed intermodalità”

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

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

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

Per quanto riguarda le risorse assegnate al Fondo di sostegno per le imprese di autotrasporto da un complesso normativo, tra cui anche la legge finanziaria per il 2007, vanno menzionati i 15,2 milioni (sui 38 provenienti dal fondo 2006) per l’approntamento di sistemi di analisi automatizzati dei contenuti delle unità di trasporto intermodali, i 22,8 milioni destinati a contributi a favore delle imprese di autotrasporto per investimenti in varie direzioni (impianti tecnologici, aree attrezzate e infrastrutture, acquisto di attrezzature); i 70 milioni, sui 186 stanziati dalla legge finanziaria 2007, destinati ad incentivi per il ricambio dei veicoli pesanti ed i restanti 116 ripartiti per vari interventi<sup>101</sup>.

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

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

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

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

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

<sup>101</sup> -Di questi:

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

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

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

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

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

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

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

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

Sempre nel quadro dell'intermodalità vanno ricordati gli interventi a favore degli interporti, per i quali il comma 1044, secondo periodo, della legge finanziaria 2007 ha autorizzato la spesa di 5 milioni di euro per il 2008 per il completamento della rete immateriale degli interporti. La somma iscritta sul capitolo 7305 dello stato di previsione del Ministero dei trasporti non è, però, stata ancora impegnata.

Dall'analisi finanziaria del programma risulta che le maggiori risorse sono assegnate ad investimenti (69,3 per cento), agli interventi è destinato il 27,2 per cento, mentre solo il 3,5 per cento è assegnato alle spese di funzionamento.

In effetti, nell'utilizzazione delle risorse si ha una percentuale molto alta (90,6) per il funzionamento, pagamenti per più della metà (65,2) per quanto riguarda gli interventi, mentre per gli investimenti il tasso è molto ridotto (16,4).

In realtà, per gli interventi il principale capitolo movimentato, che assorbe la gran parte degli stanziamenti, riguarda somme assegnate al Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori. In particolare, su una massa spendibile di 193,5 milioni e con autorizzazioni di cassa di 183 milioni risultano effettuati pagamenti per circa 102,8 milioni.

Si deve però segnalare il capitolo relativo al fondo per la riforma dell'autotrasporto e lo sviluppo della logistica che, privo di stanziamento ma con una massa spendibile di 80 milioni (dovuti solo ai residui iniziali) e con autorizzazioni di cassa di soli 15 milioni, non ha registrato alcun pagamento. In merito agli investimenti, nella generale scarsa utilizzazione delle risorse spicca la situazione del capitolo 7300 (ristrutturazione dell'autotrasporto e sviluppo dell'intermodalità) per il quale su una massa spendibile di 613,4 milioni non risulta effettuato nessun pagamento in conto competenza e solo 21 milioni in conto residui con una percentuale, quindi, del 3,4 per cento.

### *3.2. Il programma 5 "Sviluppo del trasporto ferroviario"*

Questo programma va visto in connessione con il n. 4 "Sistemi ferroviari locali" della missione 14 affidato al Ministero delle infrastrutture. E' auspicabile che con la fusione dei due Ministeri si pervenga ad una migliore organizzazione e razionalizzazione delle attività svolte dalle varie strutture.

Nell'attuazione del programma n. 5 in oggetto, affidato anch'esso al Dipartimento trasporti terrestri, il Ministero ha orientato la sua attività nell'ottica della nuova normativa introdotta dalla direttiva comunitaria 2004/49 che ha previsto l'istituzione di un'Autorità per la sicurezza e di un Organismo investigativo. L'obiettivo fondamentale è stato, quindi, quello di favorire l'avvio di questi due nuovi organismi. Va, inoltre, notato che in questa materia le competenze sono ripartite tra Ministero dei trasporti e Gestore dell'infrastruttura che, attraverso la Direzione tecnica di RFI, svolge la totalità dei compiti operativi. E' stata quindi costituita un'Agenzia per la sicurezza con una struttura tecnicamente indipendente, collocata al di fuori del Ministero, che però ha il compito di esercitare una diretta vigilanza sul suo operato. L'Organismo investigativo, invece, è costituito all'interno del Ministero, tenendo presente che il controllo sulla sicurezza è stato svolto sino ad ora da questo.

L'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie è stata istituita con il d.lgs. n. 162/07 che ha previsto che con successivi regolamenti emanati ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/88 fossero definiti l'assetto organizzativo, le attribuzioni e le modalità di trasferimento del personale da inquadrare nell'organico dell'Agenzia stessa. In proposito, va rilevato che questi regolamenti non risultano ancora emanati.

Sempre nell'ottica di una maggiore attenzione agli aspetti della sicurezza, è stato promosso un programma di installazione di tecnologie per la protezione della marcia dei treni, con particolare riferimento al sistema di alta velocità (AV/AC).

Il Dipartimento in oggetto ha svolto anche in questo campo un'intensa attività riguardante i rapporti con l'Unione europea ed in particolare con l'Agenzia ferroviaria europea (istituita con il regolamento n. 881/2004), nonché l'attuazione di norme comunitarie (con il recepimento della direttiva 2004/50 sull'interoperabilità ferroviaria).

Un altro aspetto importante nello svolgimento di questo programma riguarda le attività connesse con l'atto di concessione a RFI ed il contratto di programma tra Ministero ed RFI. Anche se nel periodo della separazione dal Ministero delle infrastrutture formalmente la competenza in materia era stata assegnata a quest'ultimo Ministero, in realtà, dall'istruttoria condotta presso entrambe le Amministrazioni è emerso che nella sostanza questa attività è correlata con il Ministero dei trasporti.

Uno degli aspetti delicati è costituito dal contratto di servizio relativo al trasporto passeggeri a media e lunga percorrenza per i quali sono stati introdotti alcuni vincoli per l'impresa ferroviaria in relazione alla qualità dei servizi. In questo campo va infatti trovato un punto di equilibrio tra le esigenze del mercato e gli obblighi di servizio pubblico, tenendo anche presente che sono previsti nel Piano industriale delle ferrovie ingenti finanziamenti dello Stato verso Trenitalia proprio per garantire gli obblighi di servizio pubblico.

In merito al contratto di servizio è intervenuto il DL n. 159/07 (convertito nella legge n. 222/07) che ha introdotto alcune modifiche eliminando l'obbligo di gara ed individuando la durata minima del contratto in cinque anni con la possibilità di revisioni annuali delle caratteristiche qualitative e quantitative dei servizi senza procedere alle modifiche contrattuali.

La finanziaria 2008 ha disposto uno stanziamento nello stato di previsione del Ministero dei trasporti di 104 milioni di euro a favore dei servizi pubblici ferroviari di viaggiatori e di merci sulla media e lunga percorrenza; questa legge ha, altresì, autorizzato il MEF, nelle more della stipula di nuovi contratti di servizio, a corrispondere a Trenitalia le somme previste dal bilancio dello Stato per il 2008 (156,5 milioni di euro) iscritte nello stato di previsione del MEF per il trasporto passeggeri in media e lunga percorrenza.

Spetta ora al Ministero dei trasporti definire i servizi cui finalizzare le risorse assegnate.

In attuazione del pacchetto di direttive comunitarie 2001/12-13-14, recepite con il d.lgs. n. 188/03, sono stati definiti i decreti attuativi in merito ai canoni ed ai servizi accessori, nonché al trasferimento di risorse dallo Stato per il TPL.

In relazione al programma in esame è prevista la realizzazione dell'obiettivo strategico indicato nella Direttiva del Ministro "Riequilibrio modale nell'ambito della politica dei trasporti", attuato con un obiettivo operativo sul sistema di incentivazione al trasporto combinato e di merci pericolose per ferrovia ai sensi dell'art. 38 della legge n. 166/02.

Tra gli incentivi previsti da questo articolo sono indicati: 180 milioni di euro destinati alle imprese che si impegnano a realizzare un quantitativo minimo annuo di treni completi di trasporto combinato o di merci pericolose in modo da raggiungere il 90 per cento dell'impegno contrattuale per accedere agli incentivi stessi; 90 milioni di contributi ai beni di investimento finalizzati al trasporto di merci per ferrovia; 90 milioni a favore delle imprese ferroviarie che sottoscrivono un accordo di programma con i Ministeri delle infrastrutture, dei trasporti e dell'ambiente per il trasporto combinato ed accompagnato delle merci.

Queste misure assumono particolare rilievo perché rispondono anch'esse all'esigenza più volte richiamata di alleggerimento del trasporto su gomma a favore, nel caso di specie, del trasporto ferroviario, soprattutto per quanto riguarda le merci ed ancor più specialmente per quelle pericolose. In questo senso si può dire che con le misure indicate si può realizzare quel "riequilibrio modale" al quale è intestato l'obiettivo strategico.

La struttura ministeriale ha esaminato tutte le domande presentate, ma dall'istruttoria condotta presso la stessa è emerso che per l'erogazione dei fondi erano sorte varie difficoltà, creando quindi criticità nel sistema. È accaduto, infatti, che la Cassa depositi e prestiti ai sensi del DL 315/04 (convertito nella legge n. 21/05) alla quale è stato demandato il compito di effettuare l'erogazione delle risorse, aveva sospeso l'erogazione di quanto spettante ai beneficiari, in attesa di conoscere la posizione del MEF, tenuto in base alla finanziaria 2007 all'emanazione di un decreto di concerto con il Ministro competente.

Anche la finanziaria 2008 contiene disposizioni per garantire la prosecuzione delle misure a sostegno di questo tipo di trasporto (combinato e di merci pericolose) per ferrovia. Si tratta in particolare dei commi 237, 238 e 241 che consentono la prosecuzione, il primo, per due anni ad imprese non ferroviarie e gli altri due, per un triennio, dei contributi alle imprese ferroviarie. Di particolare importanza la norma contenuta nel comma 241 che stanziava 8 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008/2009/2010 per il trasporto combinato da destinare in via prioritaria ai progetti che insistono sulla linea "storica Torino-Lione".

Dall'analisi finanziaria del programma risulta che le maggiori risorse sono assegnate al macroaggregato interventi con il 66,7 per cento sul totale del programma. Mentre agli investimenti è destinato il 31,7 per cento e solo l'1,7 per cento al funzionamento.

Per i pagamenti si riscontra una percentuale molto alta per gli interventi (99,8) e le spese di funzionamento (92), mentre per gli investimenti si registra un tasso pari al 76,7 per cento.

In particolare, per gli interventi il capitolo che assorbe la quasi totalità degli stanziamenti riguarda spese di esercizio per la gestione di ferrovie. Su una massa spendibile di circa 177,7 milioni e con autorizzazioni di cassa di 141,4 milioni risultano effettuati pagamenti per circa 141,3 milioni con una percentuale di circa il 100 per cento.

In merito agli investimenti, si deve però segnalare il capitolo relativo al contributo per l'ammodernamento tecnologico dei sistemi di sicurezza che a fronte di uno stanziamento, una massa spendibile ed autorizzazioni di cassa pari a 15 milioni non ha registrato alcun pagamento.

Situazione del tutto diversa presenta il capitolo 7301 sul fondo per lo sviluppo dei trasporti merci per ferrovia (in particolare combinato e di merci pericolose) che realizza il pagamento totale delle autorizzazioni di cassa.

### *3.3. Il programma 6 "Sviluppo della mobilità locale"*

Questo programma riveste una particolare importanza tra le priorità politiche dell'Amministrazione se si considera che nella finanziaria 2007 allo sviluppo della mobilità locale era destinato il 41,4 per cento circa delle risorse (il 46,3 per cento nella finanziaria 2008). Esso comunque assorbe l'11,5 per cento degli stanziamenti dell'intera missione, secondo solo al programma 8 con il suo 72 per cento finanziato, come si è già detto, con risorse del MEF.

L'attività di gran lunga prevalente, almeno con riferimento all'esercizio 2007, è stata svolta dal Dipartimento per il trasporto terrestre (C.d.R. n. 2) anche se non va trascurato, in termini più generali nell'apporto per l'intera missione, il contributo del C.d.R. n. 3 (Dipartimento per la navigazione marittima ed aerea).

Quest'ultimo Dipartimento ha curato, in particolare, l'attuazione delle norme della finanziaria 2007 nel consolidare l'autonomia finanziaria delle autorità portuali (nell'ambito di un preciso obiettivo strategico) nell'istituzione di un fondo perequativo, nella semplificazione delle procedure relative ai dragaggi nei porti, nel finanziamento a favore degli *hub* portuali di interesse nazionale, in attuazione di un altro obiettivo strategico.

Questa struttura ha anche rivolto particolare attenzione alle attività riguardanti la navigazione costiera ed interna, nonché ai rapporti con l'Unione europea ed in genere alle relazioni con organismi internazionali. Si può dire che ha svolto essenzialmente un'attività di regolazione e di attuazione di norme rivolte a questo scopo, mentre, come risulta dalla successiva analisi finanziaria non ha raggiunto risultati rilevanti, salvo che per alcuni capitoli (in particolare il cap. 7700 sul sistema idroviario Padano-Veneto di seguito trattato).

Al di là delle risorse destinate a questo programma resta l'importanza delle sue finalità che rispondono alla parte che esso occupa nella realtà del Paese, come è stato giustamente evidenziato dall'Amministrazione<sup>102</sup>. D'altra parte è di tutta evidenza che molti cittadini non si servono del TPL a causa della qualità talvolta scadente del servizio, dei ritardi e conseguentemente della scarsa affidabilità. La stessa Amministrazione riconosce i ritardi strutturali rispetto ad altri Paesi, europei e non, e indica il numero di addetti al settore: 117 mila distribuiti in circa 1.200 aziende ai quali va aggiunto il personale di RFI S.p.A. e Trenitalia S.p.A..

Le ultime due leggi finanziarie 2007 e 2008 hanno stanziato importanti risorse per il rilancio del settore pari a 565 milioni la prima e circa 823 la seconda.

In particolare 300 milioni sono stati distribuiti alle Regioni in attuazione dei commi 1031 e 1032 della Finanziaria 2007<sup>103</sup>.

<sup>102</sup> I dati forniti dall'Amministrazione, riportati qui di seguito testimoniano l'importanza di questo tipo di trasporto:  
- circa il 25 per cento degli abitanti è residente in una delle aree metropolitane; circa il 33 per cento nei capoluoghi di Regione;

- circa il 65 per cento del Pil è creato nelle aree urbane;
- circa 4 miliardi sono i passeggeri annui;
- circa 17.500 autobus sono disponibili per i servizi urbani;
- circa 25.500 autobus sono disponibili per i servizi regionali;
- circa 6.700.000 chilometri sono le strade comunali;
- circa 130 km di linee metropolitane sono in esercizio;
- circa 380 km di linee tranviarie sono in esercizio;
- circa il 50 per cento degli incidenti stradali avviene in città;
- circa il 14,6 per cento della spesa delle famiglie è relativa ai trasporti.

Oltre a questi dati vanno ricordati quelli del trasporto quotidiano del TPL.: Trenitalia (servizi regionali) -1.000.000; Ferrovie regionali - 300.000; Metropolitane - 1.800.000; Tranvie - 900.000; Autolinee urbane - 7.000.000; Autolinee extraurbane - 1.700.000, per un totale di 12.700.000

<sup>103</sup> Si indica di seguito la ripartizione delle risorse tra le varie Regioni

REGIONE	
Abruzzo	8.149.281
Basilicata	3.957.226
Calabria	10.587.980
Campania	25.075.121
Emilia Romagna	19.309.051
Friuli Venezia Giulia	4.808.588
Lazio	23.512.225
Liguria	13.924.608
Lombardia	56.809.001
Marche	7.201.911
Molise	1.546.576
Piemonte	23.872.348
Provincia autonoma Bolzano	1.951.220

La stessa Amministrazione ha rilevato le criticità emerse, che sono in parte legate anche ad una certa confusione di ruoli tra soggetti istituzionali nella distribuzione di competenze con riferimento al TPL. A queste si aggiungono le difficoltà accumulate negli anni e nel sostanziale rinvio di un approccio organico, con la conseguenza di un moltiplicarsi di problemi cui trovare soluzioni adeguate<sup>104</sup>

Nonostante il perpetuarsi di una legislazione definita dall'Amministrazione "altalenante", qualche progresso si è registrato di recente con le due leggi finanziarie citate, alle quali va aggiunto il decreto legge n. 60 del 2008 recante disposizioni finanziarie urgenti in materia di trasporti regionali. E' anche prevista l'istituzione di un Osservatorio nazionale sul trasporto pubblico locale coordinato dal Ministero, che ha lo scopo di evitare la frammentazione di competenze e di assicurare invece un continuo controllo dell'andamento del settore anche attraverso una banca dati aggiornata.

Anche questo programma è realizzato con due obiettivi strategici a loro volta articolati in due obiettivi operativi. Il primo propone il miglioramento della mobilità dei cittadini e, sul Piano finanziario, trova attuazione attraverso il fondo per gli investimenti, già prima citato, istituito presso il Ministero ai sensi del comma 1031 della legge finanziaria 2007. Questo intervento riguarda l'acquisto di veicoli per il TPL al fine di favorire quel riequilibrio modale che costituisce un vero *leit motiv* dell'azione del Governo.

Al Dipartimento per i trasporti terrestri è affidato il compito di ripartire le risorse alle Regioni. Un altro intervento importante è costituito dalla realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa "a guida vincolata" che rappresenta una delle misure più idonee a migliorare la qualità della vita dei cittadini. Non a caso, infatti, l'istruttoria avviata per realizzare questo intervento riguarda linee metropolitane e tranviarie di varie città italiane, alcune di grandi dimensioni, quali Milano, Roma e Napoli, ma con riferimenti significativi anche a Bari, Brescia, Ferrara, Latina, Pescara, Perugia, Spoleto e Verona.

Un'altra linea di intervento riguarda, in esecuzione degli accordi di programma, ai sensi della legge n. 422/97, il potenziamento ed il risanamento delle ferrovie secondarie.

Con gli ultimi accordi intervenuti sono stati previsti interventi per un valore di 2,5 miliardi, per altro attivabili nei limiti delle risorse disponibili pari a circa 2,4 miliardi.

L'altro obiettivo strategico è rivolto al miglioramento dei livelli di sicurezza nelle varie modalità di trasporto. A tale scopo il comma 38 della legge finanziaria 2007 ha autorizzato la spesa di 15 milioni per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 per interventi volti al

Provincia autonoma Trento	2.516.512
Puglia	18.723.322
Sardegna	8.999.876
Sicilia	22.283.703
Toscana	17.081.353
Umbria	3.756.888
Valle d'Aosta	517.266
Veneto	25.415.945
<b>Totale</b>	<b>300.000.000</b>

- 25.500 autobus sono disponibili per i servizi regionale;
- 6.700.000 chilometri sono le strade comunali;
- 130 km di linee metropolitane sono in esercizio;
- 380 km di linee tranviarie sono in esercizio;
- il 50 per cento degli incidenti stradali avviene in città;
- 14,6 per cento della spesa delle famiglie è relativa ai trasporti.

miglioramento tecnologico dei sistemi di sicurezza. Anche in questo caso si è data attuazione ad una precisa priorità politica del Governo indicata nella direttiva ministeriale.

Il programma in esame, come prima evidenziato, assorbe il 41,4 per cento degli stanziamenti assegnati ai capitoli dell'Amministrazione dei trasporti (l'11,5 per cento del totale della missione). Le maggiori risorse sono assegnate al macroaggregato interventi con il 64 per cento sul totale del programma. Mentre agli investimenti è destinato il 34,6 per cento e solo lo 0,4 per cento al funzionamento.

Per i pagamenti si riscontra una percentuale pari al 67 per cento per gli interventi ed al 92 per cento per le spese di funzionamento, mentre per gli investimenti si registra un tasso pari al 57,8. Per gli oneri comuni il pagato costituisce il 100 per cento delle autorizzazioni di cassa.

In particolare, per gli interventi il capitolo 1314, che riguarda il rinnovo contrattuale dei dipendenti del TPL, assorbe il 44,4 per cento delle somme stanziare per questo macroaggregato. Su una massa spendibile di 912,7 milioni e con autorizzazioni di cassa di 514,3 milioni risultano effettuati pagamenti per 366,3 milioni con tutti in conto residuo pari al 71,2 per cento.

Al programma in esame, come già detto, partecipa anche il C.d.R. n. 3 (Dipartimento per la navigazione marittima ed aerea) del quale si segnala il capitolo 1970 relativo a spese per servizi di navigazione lacuale. A fronte di uno stanziamento di 34,7 milioni si registrano una massa spendibile di 53,5 milioni e autorizzazioni di cassa per 49,7 milioni interamente utilizzate per i pagamenti.

In merito agli investimenti, va segnalato il capitolo 7250 del C.d.R. n. 2 (Dipartimento per i trasporti terrestri) relativo all'acquisto di mezzi per il TPL di persone, che assorbe il 47,4 per cento degli stanziamenti relativi a tale macroaggregato. In proposito va rilevato che, a fronte di uno stanziamento di 238,7 milioni, una massa spendibile di 299,2 milioni ed autorizzazioni di cassa pari a 238,7 milioni, risulta pagato il 100 per cento delle autorizzazioni.

Per il C.d.R. n. 3 va evidenziato il cap. 7700 relativo al sistema idroviario Padano-Veneto che presenta uno stanziamento pari a 43,2 milioni (in attuazione delle leggi n. 413/98, n. 388/00 e n. 350/03), una massa spendibile di 148,4, autorizzazioni di cassa di 68,8 e pagamenti effettuati per 64,5 milioni pari al 93,8 per cento.

#### **4. Considerazioni conclusive**

Questo Ministero forse più di ogni altro ha risentito dei continui mutamenti di struttura a cui è stato sottoposto e di cui si è fatto cenno nelle considerazioni generali.

La situazione è stata particolarmente difficile soprattutto a seguito di quella sorta di fenomeno di "gemmazione" verificatosi con il distacco dal Ministero delle infrastrutture nell'aprile del 2007. Gli effetti negativi si sono riscontrati nello svolgimento concreto delle attività che hanno risentito della difficile separazione di competenze in vari ambiti come si è avuto modo di evidenziare nel corso dell'esposizione. Si pensi al settore delle ferrovie per il quale, nonostante l'intestazione di alcune attività al Ministero delle infrastrutture, queste sono state sostanzialmente svolte dal Ministero dei trasporti.

Questo Ministero ha avuto, peraltro, il merito di rappresentare l'attività svolta nel 2007 anche sotto il profilo finanziario, seguendo lo schema per missioni e programmi, in modo da consentire una più compiuta valutazione dei risultati raggiunti.

Sia nella impostazione programmatica che nello svolgimento concreto della sua azione l'Amministrazione si è ispirata alle linee indicate dalla politica comunitaria dei trasporti

sforzandosi di contribuire ad attuare l'intermodalità, di accentuare la sicurezza ed di promuovere modalità di trasporto alternativo a quello ancora oggi prevalente su strada. In questo senso appare apprezzabile il cd. *ecobonus* che mira ad incentivare il trasferimento del traffico pesante dalla strada alle "autostrade del mare", realizzando anche un altro obiettivo posto dall'UE di proteggere l'ambiente per realizzare una crescita sostenibile in attuazione della più volte richiamata strategia di Lisbona.

Altro aspetto positivo dell'azione di questo Ministero è costituito da una sia pure iniziale "revisione della spesa", che ha consentito di versare all'entrata del bilancio dello Stato risorse significative, anche al fine di una loro diversa allocazione, attuando in tal modo, anche se limitatamente, una riqualificazione della spesa.