

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
4.5.5.3 - Interventi finanziari e contributi per realizzazione di infrastrutture per il trasporto intermodale	102.097	82.099	81.800	48.460	48.460	41.975	26.020	57.704
4.5.5.4 - Interventi finanziari e contributi per realizzazione di infrastrutture per il trasporto intermodale nelle aree depresse	38.047	38.299	38.000	38.010	260	275	90.382	22
4.6.1.1 - Programmazione, indirizzo e normativa	0	0		0	0	0	2.500	0
4.8.5.1 - Studi e ricerche nel settore dei trasporti	56.352	56.180	40.125	34.943	34.942	38.710	16.380	29.529
5.3.1.6 - Controllo delle risorse marine dei porti e delle coste	35.158	36.807	12.233	24.512	23.902	23.127	6.304	10.691
5.4.1.5 - Tutela dei parchi, delle aree naturali protette terrestri e marine	16.789	18.082	3.367	14.036	13.880	13.706	2.769	2.816
5.4.1.7 - Tutela dell'ambiente nelle aree a rischio idrogeologico	8.013	8.376	490	7.247	7.246	7.218	946	742
7.4.1.5 - Prestazioni di servizi di prevenzione e di assistenza sanitaria diretta	1.140	1.140		1.140	1.140	1.140	0	0
8.2.1.2 - Tutela e conservazione dei beni archeologici	15.579	16.548	2.540	13.370	13.216	12.966	2.357	2.268
10.2.1.1 - Trasferimenti alle gestioni previdenziali	2.050	2.050		2.050	2.050	2.050	0	-0
10.2.1.6 - Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei portuali	98.511	150.472		59.667	59.667	133.710	33.866	38.844
10.5.1.1 - Sussidi di disoccupazione per pensionamenti anticipati o per cassa integrazione guadagni	26.815	26.815	26.815	24.814	24.814	24.814	12.407	2.000
TOTALE AMM.NE	11.227.647	11.049.183	5.158.578	9.193.891	8.243.832	7.626.510	6.708.011	2.155.105

1. Sintesi e conclusioni.

Gli stanziamenti definitivi di competenza nel 2000 registrano un importo totale di 11.227,647 mld (+12% rispetto all'esercizio precedente); gli impegni effettivi di competenza ammontano a 8.243,832 mld (+11,3%). L'indice di accumulo dei residui di stanziamento, come già avvenuto nel 1999, anche per il 2000, si presenta positivo (+31,9%), anche se detto ritmo di accumulo è meno rilevante rispetto al 1999, esercizio in cui i residui di stanziamento erano lievitati del 52,4% rispetto all'inizio dell'anno.

Le economie sono consistenti (2.033,756 mld) e si presentano in aumento rispetto a quelle registrate nel 1999 (+31,2%). La relazione pagamenti totali su massa spendibile, nel 2000 (pari al 46,2%), si presenta di poco inferiore a quella rilevata nel 1999 (47,3%). Il rapporto autorizzazioni di cassa/massa spendibile, che misura la potenziale liquidità del Ministero, risulta pari al 67%, mentre, nel 1999, esso si era attestato al 73,4%.

La carenza di direttive programmatiche, coerenti con i principi relativi alla riforma della pubblica amministrazione ed al nuovo sistema dei controlli di gestione, costituisce un fattore negativo, anche per una efficace ormai prossima riorganizzazione della gestione del Ministero. E' mancato, ancora una volta, il necessario coordinamento tra misure programmatiche del D.P.E.F., note preliminari al bilancio, direttive generali ed esame del rendiconto sotto i nuovi profili gestionali, ai fini della verifica dei parametri riferibili all'efficienza-efficacia-economicità dell'azione amministrativa.

In particolare le misure programmatiche a livello di note preliminari di bilancio per l'esercizio 2000 sono inadeguate, anche se il Ministero, per la prima volta con la nota preliminare 2001, sembra avere invertito la tendenza ad una scarsa attenzione a tale centrale momento di pianificazione ed organizzativo. Le direttive generali risultano emanate ad esercizio inoltrato; anche se esse dimostrano una coerenza descrittiva con le competenze normative riguardanti i Centri di Responsabilità, non costituiscono ancora una base sufficientemente definita per la individuazione di parametri finanziari, economici e strumentali, riferibili ai centri di gestione delle risorse e dei servizi.

La riforma introdotta con il d.lgs. n. 300 del 1999, seguita dai regolamenti di attuazione per la riorganizzazione dell'intero comparto dei Ministeri, rende più urgente l'adeguamento dei nuovi criteri di misurazione dei risultati dell'azione amministrativa, in dipendenza di un sistema di programmazione più complesso e finalizzato al coordinamento di settori organici delle politiche pubbliche di indirizzo dell'economia, anche per un più efficace coordinamento con le funzioni programmatiche e di gestione di risorse per i trasporti ora assegnate ad organismi diversi dallo Stato, nonché di ripartizione delle funzioni tra Ministero ed Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture.

Nel corso del 2000, si è definito il nuovo quadro delle funzioni in materia di trasporto con il trasferimento di risorse umane e finanziarie a Regioni ed Enti locali.

Il quadro della normativa comunitaria conferma l'applicazione dei principi della liberalizzazione dei servizi nei settori dei trasporti ferroviario, marittimo e aereo, tanto più che la rete infrastrutturale dei trasporti, assume strategica rilevanza non soltanto ai fini dello sviluppo economico dell'Unione europea, ma costituisce condizione per il suo allargamento.

In ambito nazionale l'impegno per la politica degli investimenti e per l'adeguamento ordinamentale, caratterizzato anche dal decentramento regionale della gestione, non trova sempre i necessari riscontri nella puntuale attuazione degli interventi programmati. Tali carenze possono concorrere a rendere ragione di un insieme di ritardi nell'esecuzione di programmi di spesa in vari settori (alta velocità, trasporto rapido di massa, trasporto intermodale, infrastrutture portuali ed aeroportuali, edilizia di servizio), che, in parte, è anche dovuto alla politica di contenimento del fabbisogno, che riduce le assegnazioni di bilancio ed in parte a disfunzioni gestionali (queste ultime sono state rilevate dai competenti uffici di controllo di questa Corte dei conti e vengono illustrate in un apposito paragrafo della presente relazione).

Taluni riscontri, a consuntivo, sull'entità delle risorse finanziarie assegnate conducono, poi, a verificare una mancata corrispondenza con i criteri di programmazione, come nel caso degli investimenti, che subiscono un incremento maggiore per il settore del trasporto su strada piuttosto che per quello del trasporto su rotaia.

La complessità del processo decisionale in particolari importanti settori di intervento (aeroporto di Milano-Malpensa) ha determinato, inoltre, situazioni di ritardo anche ai fini dell'attuazione di rilevanti programmi di *project-financing*.

La pur avviata, progressiva realizzazione della liberalizzazione dei servizi, nei diversi settori interessati, mentre l'adeguamento ai principi delle norme comunitarie, anche per quanto riguarda gli aiuti di Stato alle imprese del settore, pone problemi di maggiore attenzione come fattore determinante nella definizione delle politiche pubbliche.

Rilevanti permangono gli impegni finanziari per il ripiano dei disavanzi delle gestioni delle imprese ferroviarie in fase di trasferimento alle Regioni. Occorre richiamare al riguardo le osservazioni svolte nella relazione deliberata dalla Sezione di controllo di questa Corte, in data 9 maggio 2000, in riferimento alle misure programmatiche e di attuazione delle leggi ordinamentali, che disciplinano i vari settori del Ministero dei trasporti, anche in relazione alle necessità ed alle carenze già segnalate con la precedente deliberazione della stessa Sezione n. 77 del 1998¹. Va in proposito segnalato che, dopo l'emanazione del d.P.R. n. 202/1998 per la ristrutturazione della struttura centrale del Ministero, solo nell'agosto 2000, è stato conclusivamente definito il sistema delle unità operative periferiche e le relative competenze.

In ordine al progetto legislativo di adeguamento delle strutture portuali alle dinamiche del mercato (legge n. 84/1994), finalizzato principalmente a recuperare competitività del sistema portuale, permane l'inattuazione di importanti disposizioni e, in particolare, di quelle che prescrivono la classificazione dei porti (art. 4), la fissazione dei criteri e dei meccanismi di formazione delle tariffe dei servizi di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio (art. 14, comm 1-*bis* e 1-*ter*), l'istituzione e il funzionamento delle agenzie per l'erogazione di prestazioni di mano d'opera (art. 17, modificato con la legge n. 186/2000), i criteri per la concessione di aree e banchine (art. 18, disposizione modificata con la legge n. 522/1999), la programmazione e realizzazione delle opere portuali (art. 5, comma 10). A tale ultimo proposito, va peraltro, ricordato che l'inattuazione ha comunque carattere formale, dal momento che la programmazione delle opere portuali e la conseguente distribuzione delle risorse disponibili è stata effettuata sulla base della programmazione triennale delle Autorità portuali anziché sulla base della programmazione annuale del Ministro, la quale avrebbe dovuto individuare le opere di grande infrastrutturazione.

Anche per il settore aeroportuale, specie quello relativo al sistema delle concessioni, perdura, tuttora, il regime di concessioni parziali nei confronti di società, che ancora non hanno maturato un effettivo processo di privatizzazione, con l'effetto di rallentare il conseguimento degli obiettivi strategici voluti dalla legge di riforma, quali il miglioramento dell'efficienza aeroportuale, quella del contenimento degli oneri gravanti sul bilancio pubblico e il potenziale incremento dei proventi legati ai canoni di concessione correlati all'incremento del traffico aereo.

2. Analisi dei dati di spesa.

2.1 Premessa.

Dopo avere riportato, nel paragrafo che precede, i principali indicatori finanziari relativi al conto consuntivo del Ministero dei trasporti, si analizzano, di seguito, le risultanze di consuntivo facendo applicazione delle classificazioni funzionale, economica (semplificata e SEC95) e per Centri di Responsabilità.

¹ Con tale delibera, per il cui contenuto si rinvia alle precedenti relazioni per gli anni 1997 e 1998, veniva evidenziato il ritardo di attuazione dell'ordinamento del Ministero con riferimento ai vari settori dipartimentali organizzativi.

2.2 Classificazione per funzioni obiettivo.

Fra le Cofog (funzioni obiettivo di 1° livello) quella prevalente per entità di stanziamenti definitivi di competenza è la funzione *Affari economici* (10.616 mld), che presenta un incremento di 12,5 punti percentuali rispetto al 1999. Tale funzione assorbe il 94% degli stanziamenti globali. Di tali risorse, il 73,2% sono state impegnate. I pagamenti totali ammontano a 7.088 mld. Consistente si presenta l'accumulo di residui finali totali, pari complessivamente a 6.595,5 mld, (+29,8% rispetto all'inizio dell'anno).

Analizzando, nell'ambito della Cofog *Affari economici*, le funzioni obiettivo di terzo livello, risulta che gli appostamenti più consistenti si rinvencono nell'ambito delle seguenti funzioni: *Attività manifatturiere*, con 1.818 mld, *Trasporti su gomma*, con 2.351 mld, *Trasporti su rotaia*, con 4.728 mld.

Le altre funzioni di terzo livello, che rappresentano la spesa destinata ad altre modalità di trasporto, incidono in misura più ridotta: *Trasporto per vie d'acqua*, con 923 mld (+0,8% rispetto al 1999), *Trasporti aerei*, con 307 mld (-34% rispetto al 1999) e *Condutture e altri sistemi di trasporto*, con 266 mld (+110% rispetto al 1999).

Disaggregando i dati finanziari fino al dettaglio del quarto livello funzionale, risulta, per le risorse destinate ai *Trasporti su rotaia*, che assorbono il 42,1% dello stanziamento complessivo del Ministero, che più della metà dello stanziamento è destinato alla funzione *Interventi finanziari per il miglioramento del trasporto in gestione diretta e in concessione*, con 2.515 mld, di cui 1.070 mld per investimenti, (+6,1% rispetto al 1999). Tali risorse sono state impegnate nella misura dell'82,4%. Sul versante dei pagamenti, l'indicatore pagamenti totali su massa spendibile è pari al 67,5%, con un miglioramento di quasi 3 punti percentuali rispetto al 1999. Anche l'accumulo dei residui totali finali nel 2000, sebbene in aumento, si presenta molto più contenuto (+42,5%) rispetto al dato 1999 (+401,7%).

Sempre nell'ambito della funzione *Trasporti su rotaia*, si presentano elevati gli stanziamenti definitivi di competenza destinati alle *Sovvenzioni e contributi per le metropolitane ed il trasporto rapido di massa*, con 887 mld (+7,9% rispetto al 1999) e agli *Interventi finanziari a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A.*, con 661 mld, di cui 658 per investimenti, (+66% rispetto al 1999). Di tali risorse, solo il 21,5% risulta impegnato per la prima e lo 0,3% per la seconda; peraltro, per la prima delle predette funzioni è dato riscontare elevate risorse andate in economia (676 mld).

Per quanto riguarda la voce di quarto livello *Trasporti su gomma*, che presenta risorse in lieve aumento rispetto al 1999 (+4,9%), la quota parte più consistente è assorbita dalla funzione *Interventi finanziari per il trasporto pubblico locale*, con 1.172 mld (importo sostanzialmente stabile rispetto al 1999), di cui il 97,3% impegnato in corso d'anno. I pagamenti su massa spendibile sono stati pari al 97,1%.

Nell'ambito della voce funzionale *Attività manifatturiere*, in lieve diminuzione rispetto al 1999 (-3,3%) in termini di stanziamenti definitivi di competenza, la quota parte più rilevante risulta destinata alla funzione obiettivo di quarto livello *Vigilanza e sostegno alle amatoriali e navalmeccaniche*, con 1.198 mld, di cui l'80,5% impegnato in corso di esercizio. I pagamenti totali su massa spendibili sono stati pari al 55,8%.

Per i trasporti aerei gli stanziamenti di competenza ammontano a 307,9 mld (-34,6% rispetto all'esercizio precedente) con investimenti per 134,2 mld; gli interventi ammontano a 82 mld, in rilevante aumento rispetto all'esercizio precedente (+172%), mentre in notevole riduzione si presenta la funzione obiettivo *Sicurezza al volo* (-89,7%). Le appostazioni più consistenti si rinvencono per le f.o. *Ampliamento, ristrutturazione e costruzione di aeroporti - Trasferimenti Enac* (89 mld) e *Ampliamento, ristrutturazione e costruzione di aeroporti nelle aree depresse - Trasferimenti Enac* (55 mld).

In aumento rispetto al 1999 (+110%) sono le risorse assegnate per le condutture e altri sistemi di trasporto (266 mld), specie per quanto riguarda le funzioni obiettivo di quarto livello *Interventi finanziari e contributi per il trasporto su funivia* (+111 mld rispetto al 1999) e *Interventi finanziari e contributi per la realizzazione di infrastrutture per il trasporto intermodale* (+17,7 mld rispetto al 1999).

Per quanto riguarda i *Trasporti per vie d'acqua*, gli stanziamenti sono pari a 923 mld (+0,8% rispetto al 1999). La f.o. di quarto livello più consistente è quella relativa alla *Vigilanza e contributi a società di servizi marittimi e navigazione*, 391 mld, di cui il 61,1% impegnati in corso d'anno.

Aumentano i fondi stanziati per *Ricerca e sviluppo dei sistemi di trasporto* (da 37 a 56 mld).

Passando all'esame di altre funzioni obiettivo che trovano collocazione nell'ambito di Cofog diverse da quella sinora esaminata, e cioè *Affari economici*, in riduzione risultano gli stanziamenti per la *Tutela dell'ambiente* (70 mld nel 1999 a 59 mld nel 2000), in controtendenza rispetto al dato rilevato per il 1999 rispetto al 1998, in cui si era osservato che il rilevato incremento si poneva in coerenza con la politica di lotta all'inquinamento, che in gran parte trae origine proprio dal sistema dei trasporti.

Per quanto riguarda la Cofog *Difesa* (civile e militare) gli stanziamenti ammontano a 15 mld (stabili rispetto all'esercizio precedente), mentre gli stanziamenti per la Cofog *Ordine pubblico e sicurezza*, pari a 292,9 mld registrano un incremento del 17,2%.

Nell'ambito di quest'ultima Cofog, si registrano stanziamenti pari a 96,9 mld (+17,2% rispetto al 1999) per l' *Attività di controllo del territorio*, pari a 153,5 mld (+17,8%) per la *Vigilanza e soccorso in mare* e pari a 36,5 mld (+14,2%) per il *Controllo dell'immigrazione clandestina*.

2.3 La classificazione economica semplificata.

Le spese di funzionamento registrano, nel 2000, stanziamenti definitivi di competenza per 1.355,4 mld (+0,9%), gli impegni effettivi in conto competenza ammontano a 1.207,9 mld (+1,8%), i pagamenti totali a 1.211,6 mld (+5,1%); per le spese di personale, gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a 937,9 mld, in lieve aumento rispetto all'esercizio precedente (14,7 mld).

Le spese per interventi registrano stanziamenti definitivi per 4.431,4 mld (+57,7%), impegni effettivi per 4.133,5 mld (+50,8%) e pagamenti totali per 3.810,7 mld (+58,1%).

Le spese per investimenti registrano stanziamenti definitivi per 5.353,4 mld (-7,3%), impegni effettivi per 2.887,2 mld (-16,5%), pagamenti totali per 2.591,5 mld (-3,7%), residui per 2.319,5 mld (-5,7%).

Per completezza, si registra anche il dato dei trasferimenti che, complessivamente (titolo I e titolo II), si attesta sull'importo di 8.832 mld per stanziamenti definitivi di competenza, che rappresenta il 78,6% degli stanziamenti di bilancio del Ministero, con un incremento in percentuale rispetto all'esercizio precedente (21,4%).

2.4 La classificazione economica SEC 95.

Sulla base della ricomposizione della spesa sulla base del nuovo sistema di contabilità economica SEC95, il titolo I - Parte corrente comprende risorse finanziarie pari a 5.874 mld (pari al 52,3% degli stanziamenti definitivi di competenza); sul titolo II - Conto capitale, risultano appostati 5.353 mld.

Le quote più consistenti del titolo I sono rappresentate dai Trasferimenti alle amministrazioni locali (955 mld, di cui l'98,9% destinato alle Regioni) e dai trasferimenti correnti alle imprese (2.544 mld). Le predette risorse finanziarie risultano quasi integralmente impegnate (88,7%). I pagamenti su massa spendibile sono elevati (81,7%).

2.5 La classificazione per Centri di Responsabilità.

La classificazione della spesa per i nove Centri di Responsabilità, in cui è articolato il Ministero, mostra che il 64,2% dello stanziamento (7.218 mld) è gestito dal Dipartimento dei trasporti terrestri.

Seguono Navigazione marittima ed interna, con 2.746 mld e Capitanerie di porto, con 759 mld.

Le disponibilità finanziarie sono in aumento per Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (+8,2%), Trasporti terrestri (+22,3), Capitanerie di porto (+16,5%) e in diminuzione per Pianificazione e programmazione (-74,2%), Aviazione civile (-37,7%), Affari economici, bilancio e politiche internazionali e comunitarie (-14,5%), Vigilanza sulle ferrovie (-12,7%), e Navigazione interna e marittima (-0,5%).

Tenuto conto che il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile a disposizione del Ministero è pari al 64,5%, si pongono sotto la media i Trasporti terrestri (60,5%), e gli Affari economici, bilancio e politiche internazionali e comunitarie (58,2%).

Elevata capacità di impegno mostrano il Centro di Responsabilità Aviazione civile (95,9%) e Navigazione marittima ed interna (75%).

Rispetto ai dati dello scorso anno, si riduce la capacità di impegno dei seguenti Centri di Responsabilità: Capitanerie di porto (-8%), Navigazione marittima ed interna (-7,8%), Trasporti terrestri (-5,5%), Aviazione civile (-2,4%); di contro, aumenta in modo considerevole la capacità di impegno della Pianificazione e programmazione (+55,4%), Vigilanza sulle ferrovie (-43%).

Il Centro di Responsabilità Trasporti terrestri presenta un elevato accumulo dei residui di stanziamento (691,4 mld), pari al 65,7% del totale di tale tipologia di residui dell'intero Ministero; gli altri Centri di Responsabilità fanno registrare, in alcuni casi, non elevati incrementi di tale tipologia di residui e, in altri casi, un consistente smaltimento (es. Aviazione civile, -78 mld).

Le economie più consistenti si rinvencono per i Centri di Responsabilità Trasporti terrestri (1.177 mld) e Navigazione marittima ed interna (663 mld).

Analizzando la capacità di pagamento (rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile) - tenuto conto che il dato medio è pari al 46,2% - si pongono sotto la media l'Aviazione civile (26,8%), gli Affari generali e personale (42,1%) e i Trasporti terrestri (43,9%).

La capacità di spesa (pagamenti totali su autorizzazioni di cassa) si attesta per l'intera Amministrazione al 69%; si pongono sotto la media gli Affari economici bilancio e politiche internazionali e comunitarie (55,6%) e i Trasporti terrestri (63,7%). Percentuali più elevate si riscontrano per l'Aviazione civile (94,9%).

L'indicatore di presunta liquidità (rapporto autorizzazioni di cassa su massa spendibile) è pari al 67% per l'intero Ministero. Si discostano da tale media l'Aviazione civile con il 28,2% e i Sistemi informativi e statistica, con il 24,8%; detto indicatore è invece superiore alla media per i Centri di Responsabilità Affari economici, bilancio e politiche internazionali e comunitarie, con l'82,4%, Gabinetto, con il 94,5% e Vigilanza sulle ferrovie, con il 95,7%.

3. Il quadro di riferimento programmatico.

3.1 Programmazione e direttive generali.

Nell'intento di migliorare l'efficienza e la qualità delle prestazioni del settore dei trasporti il Governo, negli ultimi anni, ha adottato una strategia orientata su tre versanti: (a) *liberalizzazione e privatizzazione*, che richiedono l'adozione di coerenti provvedimenti normativi per l'ingresso di nuovi soggetti imprenditoriali, la direzione dei processi di liberalizzazione dei mercati delle infrastrutture, dei servizi e dei fattori produttivi e il completamento del programma di privatizzazioni; (b) *decentramento*, iniziato con il d.lgs. n.

422/1997 - che riconosce alle Regioni il compito di programmare in maniera integrata il sistema dei trasporti a livello territoriale - e che ha poi trovato una notevole accelerazione nell'anno 2000 con l'emanazione del D.P.C.M. 12 ottobre 2000 e del D.P.C.M. 16 novembre 2000 attuativi del d.lgs. 112/1998, recanti disposizioni per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane e organizzative da trasferire alle regioni e agli enti territoriali, in materia di trasporto e di trasporto pubblico locale; (c) *innovazione tecnologica*, che oltre a determinare potenzialmente una riduzione dei costi, dovrebbe aumentare la competitività tra i diversi modelli di trasporto e migliorare l'efficienza dei servizi. E' da ricordare, inoltre, che il processo di riforma ha trovato il fondamento nelle direttive dell'Unione europea che hanno avuto ad oggetto la definizione di articolate strategie nei settori aereo, ferroviario e dell'autotrasporto. In particolare i punti principali della strategia U.E. sono stati:

- la liberalizzazione dei servizi di trasporto, rendendo più spedita l'adozione di regole internazionali di comportamento;
- la privatizzazione e l'eliminazione delle esistenti barriere alle partecipazioni estere;
- un minore ricorso al sostegno finanziario dello Stato;
- la promozione di un utilizzo più efficiente delle infrastrutture dei trasporti.

Il D.P.E.F. per l'anno 2000 indica quale obiettivo prioritario la realizzazione di un sistema integrato dei trasporti che per un verso sia in grado di facilitare l'azione imprenditoriale e aumentare il benessere della collettività, migliorando qualità e sicurezza delle infrastrutture, e per l'altro di perseguire una razionale e diversificata allocazione delle risorse nel rispetto delle compatibilità ambientali. Nelle intenzioni del Governo, una significativa riduzione dei costi determinante per la competitività del "sistema paese" è, peraltro, possibile soltanto a seguito di misure di liberalizzazione regolata e con lo sviluppo della dimensione intermodale che riequilibri l'offerta dei servizi di trasporto.

Per il settore infrastrutturale, posto che il dualismo territoriale e il diverso sviluppo economico del nostro Paese impone scelte programmatiche mirate, è intenzione del Governo programmare i nuovi investimenti nei settori ferroviario, portuale ed aeroportuale solo a seguito di una domanda reale di mobilità delle strutture produttive e sull'attenta valutazione del contributo che l'impiego di risorse finanziarie può dare allo sviluppo economico e sociale del territorio. Il citato D.P.E.F., pertanto, ha inteso mettere al centro dell'azione di *policy* la verifica dell'efficacia e dell'efficienza del sistema dei trasporti tenuto conto delle reali esigenze di crescita e di sviluppo del nostro Paese nell'attuale fase di globalizzazione dell'economia e dei servizi.

3.2 Nota preliminare allo stato di previsione del bilancio per il 2000.

Anche per l'anno 2000 si rileva che la nota preliminare non risponde ai requisiti prescritti dalla normativa vigente, in quanto non è stata costruita come documento di programmazione dell'azione amministrativa e di definizione del percorso che s'intende perseguire per il raggiungimento degli obiettivi. In particolare, la nota preliminare, articolata per Centri di Responsabilità, dovrebbe essere predisposta tenendo conto della correlazione tra gli obiettivi che l'amministrazione intende perseguire in termini di livello di servizi e di interventi, la corretta allocazione delle risorse ritenute idonee allo scopo e, come momento conclusivo del processo di programmazione e controllo, la definizione degli indicatori di efficacia e di efficienza necessari per valutare i risultati ottenuti. Inoltre, la mancata applicazione delle disposizioni che prevedono l'implementazione della contabilità analitica per centri di costo prevista dal d.lgs. n. 279/1997 ha privato l'amministrazione di un supporto informativo indispensabile per una gestione manageriale dell'attività del Ministero.

Si sono constatate difficoltà dell'amministrazione nel ridefinire lo stato di previsione per l'anno 2000 secondo la ripartizione della spesa per funzioni — obiettivo che dovrebbe consentire una precisa e immediata individuazione degli obiettivi della politica di bilancio per il settore dei trasporti. Le difficoltà sono da imputare alla disomogeneità dei criteri operativi seguiti dai Centri di responsabilità amministrativa in cui è articolato il Ministero per effetto del d.P.R. n. 202/1998.

3.3 La direttiva generale per l'azione amministrativa 2000.

L'esame della direttiva per il 2000 conferma le osservazioni critiche già formulate negli esercizi precedenti circa una sostanziale incoerenza con i principi ispiratori della riforma delle pubbliche amministrazioni, del bilancio e con la nuova articolazione organizzativa e funzionale del sistema dei controlli interni. Seppure il documento esaminato presenti un migliore impianto unitario e dedichi una maggiore attenzione alla definizione degli obiettivi e all'individuazione delle priorità che devono guidare l'azione amministrativa non si intravede alcun significativo miglioramento nel raccordo con le indicazioni programmatiche del D.P.E.F. e con le risorse assegnate dal bilancio dello Stato a favore delle unità previsionali di base competenti. Si rileva inoltre l'insufficienza d'informazioni sullo stato di attuazione dei programmi che necessitano di un'azione continua di monitoraggio dei tempi, delle modalità, dei flussi finanziari e dei costi economici, ambientali e sociali da verificare complessivamente servendosi di idonei gruppi di indicatori. Coerentemente non sembra più rinviabile l'attivazione dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici per consentire, ai sensi dell'art.1 della legge n. 144/1999, l'entrata a regime del sistema di monitoraggio (MIP) e la piena operatività del d.lgs. n. 286/1999 sul sistema dei controlli interni.

In concreto è da segnalare che alla determinazione degli obiettivi da raggiungere non corrispondono concreti programmi, i quali in genere palesano una carenza di gestione manageriale sia nella fase di implementazione - condizionata tra l'altro da una eccessiva complessità delle procedure amministrative - che nella razionale utilizzazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie; il più delle volte non è indicato il *timing* procedurale e burocratico necessario per la realizzazione degli obiettivi; non sono stati elaborati idonei schemi per monitorare e valutare *in itinere* ed *ex post* gli interventi progettati. A tal fine, sarebbe auspicabile l'elaborazione, da parte del Ministero, di alcuni parametri base da impiegare nelle valutazioni; un particolare capitolo dovrebbe essere poi dedicato all'Ufficio di controllo strategico considerato che esso, sulla base del d.lgs. n. 286/1999, è chiamato a svolgere un ruolo di diretta collaborazione e supporto all'attività decisionale dell'organo politico di vertice.

3.4 Nota preliminare allo stato di previsione del bilancio per il 2001.

La nota preliminare allegata al disegno di legge di bilancio per il 2001, a differenza di quanto sinora avvenuto, si presenta per la prima volta elaborata per Centri di Responsabilità, con una serie di illustrazioni e dati che, in armonia con il disegno del legislatore, anticipano i contenuti della direttiva generale per l'azione amministrativa per il 2001.

Pur apprezzando lo sforzo dell'Amministrazione dei trasporti, l'analisi del documento rivela che i criteri di compilazione della nota appaiono disomogenei. Per alcuni Centri di Responsabilità risultano essere stati adottati moduli più estesi e completi (Dipartimento trasporti terrestri, Comando generale delle Capitanerie di porto); altri contengono elementi esposti in modo prevalentemente descrittivo e sintetico (Servizio affari economici, bilancio e politiche comunitarie ed internazionali; Affari generali e personale; Sistemi informativi e statistica).

Per la classificazione della spesa, solo il Dipartimento trasporti terrestri ha adottato la classificazione per funzioni istituzionali, oltre a quella per unità previsionali di base.

Il Dipartimento navigazione marittima ed interna ha adottato anche la classificazione e economica semplificata (per funzionamento, interventi ed investimenti), mentre solo il

Comando generale delle Capitanerie di porto ha adottato alcuni indicatori relativi a parametri di efficienza (tempo medio di realizzazione, mezzi utilizzati, personale in media impiegato).

Non appare, in generale, illustrato il collegamento con le previsioni di breve-medio periodo contenute nel D.P.E.F.

Nel complesso, pur non mancando indicazioni di competenze e descrizione delle attività (più o meno complete nei vari settori di intervento) non è dato cogliere, nell'insieme, una soddisfacente determinazione di obiettivi e programmi da conseguire, così come richiesto dalla normativa vigente. Tale aspetto di indeterminatezza è dato rilevare anche per le autorizzazioni legislative di spesa sottese alle leggi pluriennali di programma.

3.5 La direttiva generale per l'azione amministrativa 2001.

La direttiva generale per l'azione amministrativa per il 2001 risulta essere stata emanata in data 6 marzo 2001, e dunque in ritardo rispetto ai tempi previsti dalla vigente legislazione, che ne prevede il perfezionamento entro 10 giorni dalla legge di bilancio.

Pur essendo stata emanata la nota preliminare per il 2001, il che faceva ipotizzare una maggiore cura da parte del Ministro del dimensionare le risorse finanziarie in relazione agli obiettivi e programmi, la direttiva generale si presenta poco incisiva sul piano programmatico, data la genericità degli obiettivi assegnati ai titolari dei diversi Centri di Responsabilità.

Peraltro, la direttiva omette di prendere in adeguata considerazione i principi stabiliti nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 dicembre 2000 sugli "Indirizzi per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa".

Nella competente sede del controllo, proprio su tale profilo è stato fatto osservare al Ministro dei trasporti che la direttiva non si sofferma in modo conforme a quanto sollecitato con la citata direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, specie sui tempi di attivazione dei processi di programmazione e controllo previsti dal d.lgs. n. 286/1999 nonché sul ruolo e funzioni degli uffici di diretta collaborazione del Ministro, peraltro neppure ancora avviati.

Quanto agli specifici programmi, la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri si sofferma, infatti, sull'esigenza che le direttive di pianificazione strategica dell'azione amministrativa si soffermino sull'indicazione di obiettivi, significativi, misurabili e correlati a specifiche responsabilità, anche attraverso la elaborazione di appositi indicatori di risultato. Tali caratteristiche sono risultate sostanzialmente omesse nella impostazione della direttiva per il 2001.

I ritardi e le incongruenze evidenziate sono state riconosciute come effettivamente sussistenti da parte del Ministro, il quale ha però fatto osservare come l'attuale fase di transizione istituzionale abbia reso ancora più complessi gli adempimenti connessi alla programmazione delle attività.

In ogni caso, il Ministro ha fatto presente che, "in attuazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 279/1997 e in coerenza con gli obiettivi fissati nella direttiva" del presidente del Consiglio dei Ministri, sono stati emanati ulteriori decreti ministeriali che "includono, quale parte integrante dei programmi, i progetti di attività che i titolari dei Centri di Responsabilità, nel tradurre in scelte operative le predette priorità, hanno costruito, nell'ambito delle rispettive competenze. In questo modo le priorità, con l'indicazione del livello e della connessa valorizzazione economico-finanziaria delle risorse umane e materiali in ciascuno di esse impiegate, sono state sottoposte alle valutazioni dell'organo politico".

3.6 Il nuovo Piano generale dei trasporti.

Il nuovo Piano generale dei trasporti (PGT)² si compone di un documento di sintesi e di uno tecnico, allegato al precedente³.

² Il nuovo PGT, in base alla legge 15 giugno 1984, n. 245, viene adottato su iniziativa del Ministero dei trasporti, sentiti sia il Ministero dei lavori pubblici (nel suo insieme, e in particolare la Direzione del coordinamento territoriale,

Obiettivo fondamentale del nuovo PGT è, da una parte, il miglioramento della qualità e la riduzione dei costi dell'offerta; dall'altra, lo sviluppo di opportune politiche per la gestione della domanda di trasporto, indirizzandola verso modalità più efficienti dai punti di vista economico, sociale e ambientale. Per l'aumento dell'efficienza complessiva dell'offerta, sia in termini di infrastrutture che di servizi, quale prima linea di azione, è stato definito lo SNIT, ossia la rete delle infrastrutture esistenti sulle quali si svolgono servizi di livello nazionale e la cui funzionalità dovrà essere assicurata, anche finanziariamente, dallo Stato. Lo SNIT si configura come un sistema a rete interconnesso, costituito da "nodi" di interesse internazionale e nazionale (quali capoluoghi di regione, valichi di maggior rilevanza, porti, aeroporti, centri merci) e "archi", ovvero infrastrutture di trasporto lineari, e relativi servizi. E' in questa sede che sono state individuate le criticità dell'intero sistema trasportistico e, di conseguenza, definiti gli interventi dalla cui attuazione potrà prendere corpo lo SNIT futuro.

La seconda linea di azione è costituita dall'integrazione con l'Europa e dal riequilibrio territoriale. Infatti, il potenziamento dei collegamenti con gli altri paesi e lo sviluppo del Mezzogiorno, area debole anche in termini di frequenza, qualità e costi dei trasporti, è condizione necessaria per l'integrazione dell'Italia nello spazio economico euro-mediterraneo. Per attuare tale obiettivo si è reso necessario armonizzare lo SNIT, e gli interventi prioritari, con la rete di interesse europeo TEN (insieme di assi e nodi che assicurano i collegamenti tra i vari paesi e il bacino mediterraneo), utilizzando una strategia improntata anche al potenziamento degli attraversamenti est-ovest della penisola, ritenuti indispensabili per l'accessibilità delle aree periferiche e il collegamento tra i porti delle due coste.

Con la terza linea di azione, il PGT si propone di realizzare un sistema di trasporto ambientalmente sostenibile e sicuro. Come anche in altri settori, la problematica ambientale è parte della più ampia questione relativa alla sostenibilità dello sviluppo economico nel suo complesso. In linea con la strategia espressa in ambito SDEC, diretta a uno sviluppo dello spazio europeo che rafforzi la coesione economico-sociale ma che al contempo garantisca la salvaguardia delle risorse naturali e del patrimonio culturale, il PGT propone una significativa riduzione delle esternalità ambientali proprie degli attuali modelli di trasporto.

La sicurezza è un altro dei temi centrali, in particolare, per la rete stradale, la cui assoluta predominanza rispetto alle altre modalità comporta la più alta percentuale di incidenti (98%). Diverse sono le azioni proposte: dal riequilibrio modale alla scelta dei livelli di incidentalità e pericolosità quali parametri a base delle priorità di intervento dello SNIT stradale fino a suggerire l'istituzione di un organismo autonomo, articolato per settori, preposto al controllo della sicurezza medesima.

Peraltro, il PGT, in quanto documento di pianificazione strutturale, dovrà essere seguito da specifici piani di settore per definire, con precisione, tracciati, importi economici e copertura finanziaria dei singoli interventi.

Gli interventi prioritari di SNIT stradale di I livello sono stati definiti sulla base di una metodologia che tiene conto della pericolosità e grado di saturazione. Ciò non toglie che altri interventi, individuati dal PGT, possano a loro volta diventare prioritari a seguito di successivi approfondimenti previsti dal medesimo PGT da intendersi quale piano-processo.

Si tratta dunque di un documento strategico che nelle intenzioni del Governo costituisce una delle principali innovazioni nella politica di modernizzazione dei trasporti. Il Piano definisce le linee prioritarie di intervento per la realizzazione di tre obiettivi: (a) facilitare un progressivo riequilibrio modale; (b) sviluppare le potenzialità delle nuove tecnologie; (c) migliorare il sistema della mobilità nelle grandi aree urbane. A tal fine, viene ritenuto

titolare delle funzioni di programmazione e vigilanza sulla modalità stradale) che il Ministero dell'ambiente, in quanto dicasteri direttamente interessati dalle strategie sulla mobilità nazionale.

³ L'iter approvativo è il seguente: approvazione del CIPE; acquisizione del parere delle competenti commissioni parlamentari; deliberazione del Consiglio dei Ministri; emanazione del d.P.R. di approvazione.

indispensabile accelerare gli investimenti nelle infrastrutture, regolamentare il mercato, avviare progetti speciali per l'innovazione tecnologica e lo sviluppo della logistica.

Per quanto riguarda gli aspetti infrastrutturali, il Piano prevede un programma di investimenti decennali nel comparto ferroviario connessi alle opere già cominciate e ai nuovi interventi. A livello locale, la maggiore efficienza del sistema di trasporto è identificata nell'incremento della rete di metropolitane, nel trasferimento alle regioni di un risanato sistema delle ferrovie e nel miglioramento del parco autobus. Per il settore marittimo si ribadisce il ruolo strategico dei porti, mentre per quello aeroportuale l'attenzione è posta all'adeguamento infrastrutturale del sistema degli aeroporti e ai provvedimenti destinati ad aumentare il traffico aereo. Per una maggiore efficienza del trasporto merci la direzione ipotizzata è quella dello sviluppo della logistica attraverso il rafforzamento delle infrastrutture di nodo e l'ingresso di nuovi soggetti imprenditoriali nel mercato dei servizi. Il Governo intende inoltre valorizzare il ruolo dell'autotrasporto di cui occorre sostenere i processi di riorganizzazione aziendale.

Per il Piano generale dei trasporti è possibile aumentare l'efficienza e la qualità dei servizi resi alla collettività proseguendo nell'opera di liberalizzazione. Ciò comporta l'adozione di provvedimenti in grado di consentire l'ingresso di nuovi operatori; regolamentare le situazioni di monopolio naturale garantendo l'accesso alle infrastrutture a tutti i potenziali soggetti; usare forme di concorrenza per comparazione e procedure di gara ad evidenza pubblica; regolamentare le rendite dei gestori dei monopoli naturali e dei servizi che richiedono consistenti sussidi pubblici; ridefinire gli assetti proprietari delle aziende pubbliche produttrici e sostenerne la privatizzazione.

Lo sviluppo delle nuove tecnologie è ritenuto, infine, un passaggio fondamentale per la modernizzazione del sistema dei trasporti italiano. In coerenza con quanto previsto dal Piano d'azione per la società dell'informazione, il Governo prevede l'avvio di progetti mirati per l'applicazione delle nuove tecnologie al settore dei trasporti.

3.7 Direttive in materia di trasporto marittimo⁴.

Con decreto 8 marzo 2000 del Ministro dei trasporti, di concerto con quelli del Tesoro e dell'Industria, sono stati prorogati gli assetti in atto al 31 dicembre 1999 delle società del gruppo Tirrenia in attesa dell'adozione del programma quinquennale 2000-2004, sospeso in relazione alla procedura di infrazione aperta dalla U.E. per presunti aiuti di Stato concessi alle società che svolgono, in regime di concessione, il servizio di collegamento con le isole. In materia, la sezione del controllo enti, con determinazione n. 92/1999, ha sottolineato come l'attuale fase di stallo venutasi a creare per effetto dello slittamento dell'adozione del programma quinquennale 2000-2004 (interventi strutturali) — sostanzialmente attuativo del piano di riordino di cui al d.i. 7 settembre 1998, adottato ai sensi della legge n. 204/1995 al fine di ristrutturare e, conseguentemente, privatizzare le società di armamento pubblico — potrebbe comportare, in caso di mancata rapida definizione, la perdita di importanti quote di mercato nelle linee a più elevata redditività.

⁴ Si segnalano i principali decreti del Ministero dei trasporti e della navigazione in materia di trasporto marittimo: d.m. 8 marzo 2000, di concerto con il Tesoro, "Approvazione delle tariffe relative a determinate unità di trasporto delle società Caremar e Siremar"; d.m. 8 giugno 2000, di concerto con il Tesoro, "Approvazione delle tariffe per il 2000 delle società Tirrenia e Adriatica"; d.m. 3 luglio 2000, di concerto con il Tesoro, "Approvazione delle tariffe per il 2000 delle società regionali (Toremar, Caremar, Saremar e Siremar)"; d.m. 19 luglio 2000, di concerto con il Tesoro e Industria, "Trasferimento delle linee di cabotaggio merci dalla società Tirrenia alla Soc. Adriatica"; d.m. 25 settembre 2000, di concerto con il Tesoro, "Sospensione, fino al 27 dicembre 2000, degli adeguamenti tariffari relativi alla soc. Adriatica e riguardanti le linee di cabotaggio merci con la Sicilia disposti con il d.m. 8 giugno 2000"; d.m. 20 marzo 2001, di concerto con Tesoro ed Industria, "Interventi di razionalizzazione sulla linea Genova-Porto Torres gestita, in regime di convenzione, dalla soc. Tirrenia"; d.m. 6 aprile 2001, di concerto con il Tesoro, "Approvazione delle tariffe per il 2001 sui collegamenti effettuati nel settore del Golfo di Napoli dalla soc. Caremar"; d.m. 6 aprile 2001, di concerto con il Tesoro, "Approvazione delle tariffe per il 2001 della Soc. Adriatica".

3.8 Il Servizio di controllo interno.

Per effetto del d.lgs. n. 286/1999, il Servizio di controllo interno svolge, in particolare, attività di valutazione e di controllo strategico a "supporto" delle funzioni di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo di competenza del Ministro.

Il controllo di gestione per la verifica dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'attività amministrativa è, invece, dallo stesso decreto attribuito ad apposite strutture che rispondono ai dirigenti posti al vertice dei Dipartimenti e dei Servizi.

Dagli elementi forniti dall'Amministrazione, aggiornati alla data del 24 gennaio 2001, non risulta che gli uffici abbiano provveduto alla costituzione degli Uffici di controllo di gestione ad eccezione del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto e del Servizio Pianificazione e Programmazione.

Con l'entrata in vigore del citato d.lgs. n. 286/1999, allo scopo di rendere operativa la realizzazione degli adempimenti in esso contenuti, il Servizio di controllo interno ha prestato collaborazione nei confronti del Ministro per la formazione della direttiva del Ministro (art. 8, comma 1, del d.lgs. 286/1999).

Con decreto del 10 marzo 2000 n. 18, è stata emanata la direttiva ministeriale.

Con lo stesso atto, il Ministro, tra l'altro, ha invitato i direttori generali preposti ai Centri di Responsabilità a trasmettere al Servizio di Controllo Interno e all'Ufficio di Gabinetto, alla fine del primo semestre della gestione, una succinta relazione circa i dati fondamentali relativi agli adempimenti "in corso d'opera" e, a fine esercizio, una dettagliata relazione sull'attività svolta nella realizzazione dei programmi posti in essere.

Il Servizio, con lettera del 2 giugno 2000, peraltro rimasta senza riscontro, ha predisposto alcuni criteri finalizzati a sensibilizzare l'Amministrazione a procedere tempestivamente a dotarsi di strumenti adeguati al fine di garantire:

- a) il controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- b) il controllo di gestione;
- c) la valutazione della dirigenza;
- d) la valutazione del controllo strategico.

Inoltre, con nota del 4 luglio 2000, il servizio di controllo interno ha elaborato e sottoposto all'attenzione del Ministro una proposta per la valutazione dei dirigenti di prima e seconda fascia, aggiornando le linee guida finora seguite dall'Amministrazione alla luce del d.lgs. n. 286/1999 e riformulando le modalità e i criteri in base ai quali affrontare il compito di valutare la dirigenza. Il Servizio di controllo interno ha riferito che, alla data del gennaio 2001, a tale iniziativa non è stato dato seguito.

Il Servizio ha poi proceduto ad un primo monitoraggio per la valutazione *medio tempore* dell'attuazione delle direttive per l'anno 2000, operando una distinzione tra obiettivi strategici e obiettivi gestionali per convogliare maggiormente le analisi intorno ai grandi temi d'impegno che caratterizzano l'opera del Ministero.

L'esame delle relazioni trasmesse dai Dipartimenti e dai Servizi del Ministero ha evidenziato quasi costantemente descrizioni più o meno generiche dell'attività svolta, dalle quali è risultato assai difficoltoso trarre gli elementi utili ai fini del controllo strategico.

Da ciò discende la necessità di applicare una nuova metodologia con riferimento a tutti i Dipartimenti e Servizi orientata all'elaborazione di una prima relazione sull'attività complessiva del Ministero che possa contenere gli elementi significativi in materia di valutazione e controllo strategico.

A tal fine, il Servizio di controllo interno ha elaborato un'apposita metodologia per l'esercizio delle funzioni di valutazione e di controllo strategico, precisando che tale

metodologia, oltre ad operare un utile distinzione tra obiettivi strategici e obiettivi di gestione, costituisce il punto di partenza di un ciclo razionale di programmazione, gestione e controllo che, sul modello dell'impresa, caratterizza o dovrebbe caratterizzare il funzionamento delle amministrazioni pubbliche, in attuazione dei recenti provvedimenti di riforma. Nello stesso atto sono stati individuati 40 obiettivi strategici che, ricomponendo in un quadro unitario le scelte fondamentali della politica dei trasporti, è stato ritenuto utile anche per la formulazione degli obiettivi e programmi per l'anno 2001.

Nel dicembre 2000 il Servizio ha introdotto la nuova metodologia inviando un questionario, riferito all'attività svolta da ciascun Centro di Responsabilità amministrativa nell'anno 2000, inteso come un percorso logico da seguire per fornire indicazioni, dati, informazioni e notizie utili ai fini della valutazione e del controllo strategico, messo a punto anche grazie alla collaborazione dei responsabili dei Dipartimenti e dei Servizi dell'Amministrazione.

3.9 Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 (FESR). Asse Reti e nodi di servizio. Programma operativo trasporti - Sottoprogramma infrastrutture di trasporto stradale. Individuazione itinerari prioritari.

Il Programma Operativo Trasporti, per quanto riguarda il settore relativo alle infrastrutture di trasporto stradale, prevede una posta finanziaria pari a 3.000 mld di lire circa.

In particolare, in occasione della elaborazione del QCS 2000-2006, si è resa necessaria una revisione degli assi strategici in rapporto ai quali operare la selezione degli itinerari prioritari da proporre per il cofinanziamento comunitario. Detti assi sono appresso riportati:

- ASSE I : Sviluppo del sistema a rete delle direttrici principali di collegamento del Mezzogiorno;
- ASSE II : Potenziamento delle connessioni fra aree locali e direttrici principali;
- ASSE III : Sviluppo delle infrastrutture nodali.

I primi due assi, che riguardano in particolare il settore della viabilità stradale (mentre il terzo è riferito in maniera specifica alla rete di porti, interporti ed aeroporti), orientano le azioni comprese nelle singole "misure", essenzialmente mirate alla realizzazione di interventi che interessano itinerari stradali in ambito interregionale, nazionale e internazionale nel Mezzogiorno d'Italia, intervenendo in una strategia integrata sia per le diverse modalità di trasporto che per le varie gerarchie d'intervento.

L'individuazione dei singoli interventi scaturisce quindi da una necessità di collegamenti stradali in grado di integrarsi con le altre modalità di trasporto esistenti e previste nell'ambito del medesimo Programma Operativo. La realizzazione di un efficiente sistema di trasporto non può, infatti, prescindere da una accentuata intermodalità tra i differenti sistemi.

Un ulteriore criterio che ha orientato la selezione degli itinerari, avuto riguardo ai parametri comunitari "dell'accessibilità", "riequilibrio modale", "mobilità", è stato quello di privilegiare la prosecuzione di interventi già avviati nel Q.C.S. 1994/99 e non ancora completati e quelli il cui processo formale di attuazione fosse già stato avviato.

Per evitare sprechi di risorse è stato applicato il principio che assegna priorità ai progetti che presentano la massima redditività della spesa e maggiore garanzia di spendibilità dei contributi erogati; è stato inoltre tenuto conto di quanto realizzato, o in corso di realizzazione, con altre fonti di finanziamento comunitario.

Infine, si è tenuto presente l'obiettivo del coordinamento e della sinergia tra le azioni indirizzate alla rete nazionale e quelle rivolte alla rete regionale: è stato predisposto il Programma Operativo Nazionale (PON) e sono state destinate risorse ai diversi programmi

operativi regionali (POR), su opere “complementari”, volte ad assicurare quella sinergia che è in grado di esaltare e massimizzare l’efficacia dei distinti campi di azione.

Dal quadro sopra esposto sono, dunque, scaturite le scelte relative agli itinerari sotto elencati :

REGIONE	ITINERARIO	IMPORTO mld
Basilicata	S.S. 106 “Jonica”	320
Calabria	S.S. 106 “Jonica”	1.400
Sardegna	S.S. 131 “Carlo Felice” Cagliari-Sassari	170
Sicilia	S.S. 114 “Orientale Sicula” Catania-Siracusa	400
Campania	S.S. 7 <i>quater</i> “Formia-Garigliano” Tratto Garigliano-Mondragone	168
Puglia	S.S. 16 “Adriatica” Tratto Maglie-Otranto	32
Puglia	S.S. 7 6° lotto Grottaglie-Brindisi	10
A3 SA-RC	Autostrada SA-RC	500
	TOTALE	3.000

3.10 Ponte sullo stretto di Messina.

La delibera CIPE 19 febbraio 1999, sulla base della mozione 1-00275 con la quale il Senato - nella seduta del 25 giugno 1988 -, ha impegnato il Governo a trasmettere il progetto di massima redatto dalla società “Stretto di Messina S.p.A.” al medesimo Comitato al fine di promuovere tutti gli approfondimenti ritenuti necessari da parte delle Amministrazioni responsabili della valutazione del citato progetto di massima (già stato approvato all’unanimità, con richiesta di approfondimenti tecnici, dal Consiglio Superiore dei lavori pubblici nell’ottobre 1997).

La suddetta delibera CIPE ha incaricato il Ministro dei lavori pubblici di concerto con Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ad indire due procedure ad evidenza pubblica, una delle quali finalizzata agli approfondimenti relativi alla definizione degli aspetti tecnici delle problematiche territoriali, ambientali, sociali, economiche e finanziarie del progetto di massima relativo ad un ponte sospeso a campata unica di 3.300 metri nonché di valutare, con riguardo ai predetti aspetti, altre possibili configurazioni delle comunicazioni tra la Sicilia ed il Continente (“alternativa multimodale”) idonee a garantire il massimo sviluppo potenziale delle economie delle regioni interessate.

Lo studio che ne è seguito ha verificato la necessità di attuare un insieme di interventi infrastrutturali invariati, già programmati, relativi a porti, aeroporti e relativi sistemi di accesso, necessari, comunque, per soddisfare le tendenze in atto della domanda di trasporto a media e lunga distanza in entrata e uscita dalla Sicilia. Le due soluzioni esaminate, ponte e multimodale, sono state valutate entrambe idonee a soddisfare la domanda di trasporto successiva al 2012, anno di ipotizzata entrata in funzione del ponte. La soluzione di costruzione del ponte comprende:

a) il “Progetto ponte” ossia il manufatto e i relativi sistemi di raccordo diretto autostradale e ferroviario;

b) “interventi invariati”, ossia interventi comunque ipotizzati anche nella soluzione alternativa multimodale, in quanto funzionali all’attraversamento con qualunque mezzo dello Stretto e idonei a soddisfare la crescente domanda di trasporto a media e lunga distanza, passeggeri e merci, con modalità aerea e via mare.

Per quanto riguarda gli interventi del progetto ponte, l’*advisor* ha evidenziato, in primo luogo, che il manufatto potrebbe entrare in esercizio solo nel 2012. Gli 11 anni che, nel presupposto di una sequenza ottimale dell’iter procedurale ed esecutivo, sono necessari da oggi alla realizzazione dell’opera, costituiscono la somma di due periodi:

- 4 anni iniziali necessari a tutte le attività propedeutiche all'avvio dei lavori (periodo 2001-2004), sostanzialmente dedicati al completamento della progettazione definitiva, alla valutazione dell'impatto ambientale, alla procedura di approvazione di localizzazione dell'opera, alla predisposizione del progetto esecutivo, alla procedura di assegnazione lavori;
- 7 anni necessari per la realizzazione del manufatto e delle opere complementari.

Quanto al costo totale del progetto ponte, esso è pari, al netto dell'IVA, a circa 9.400 mld, contro i circa 7.150 mld stimati nel 1997.

Per quanto concerne gli interventi invariati, cioè da realizzare qualsiasi soluzione si scelga, l'*advisor* stima, una spesa pari a 4.650 mld (da aggiungere al costo di 9.400 mld di lire, in caso di scelta del ponte).

L'analisi condotta dall'*advisor* dei benefici economici generali, ambientali e sulla sicurezza (che si aggiungono alla soddisfazione della domanda di trasporto) fornisce informazioni necessarie per la comparazione e la realizzazione dell'uno o dell'altro progetto: (a) individua i soggetti economici e i territori che più verrebbero a beneficiare dell'una o dell'altra soluzione; (b) individua le tipologie o le specifiche situazioni che risentono più o meno negativamente dell'una e dell'altra soluzione; (c) individua le fattispecie di entrambe le soluzioni che si prestano a "penetrazione criminale". Queste informazioni consentono di valutare, qualunque progetto venga attuato, le eventuali azioni compensative sul piano economico e soprattutto, nel caso dell'ambiente e della sicurezza, le azioni di contrasto da porre in essere.

4. Il decentramento delle funzioni.

In attuazione delle leggi quadro sul riordino e la riforma della pubblica amministrazione (legge 15.3.1997, n. 59 e legge 15.5.1997, n. 127), Sono stati emanati appositi D.P.C.M. per il trasferimento delle risorse umane e finanziarie alle Regioni ed Enti locali.

Con il d.lgs. 19.11.1997, n. 422 sono stati disciplinati i settori interessati e le nuove competenze ed i tempi di attuazione; ulteriori integrazioni sono state operate con successivi provvedimenti legislativi (d.lgs. 22.9.1998, n. 345 e d.lgs. 20.9.1999, n. 400).

Si riassume qui lo stato delle disposizioni adottate, per i singoli settori interessati.

Area Trasporti (d. lgs. 112/1998)					
Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse <i>una tantum</i>	Personale
Trasporti	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	12.600.000.000	57.450.000.000	745
		DPCM 13/11/2000			
		DPCM 19/12/2000			
Totale			12.600.000.000	57.450.000.000	745
Risorse totali area trasporti, infrastrutture e ambiente			12.596.250.000.000	8.796.850.000.000	9.922

4.1 In particolare: il trasporto pubblico locale.

Il d.lgs. n. 422 del 19 novembre 1997 "Conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale" (modificato con il d.lgs. n. 400 del 20 settembre 1999) ha attribuito le funzioni e i compiti relativi al servizio di trasporto pubblico locale alle Regioni e agli enti locali e ha disposto il subentro delle stesse nei compiti in materia di trasporto regionale e locale delle Ferrovie dello Stato e delle ferrovie concesse.

In tale contesto, le Regioni dovrebbero assumere una più ampia potestà in tema di programmazione, anche per assicurare l'attuazione dell'intermodalità dei servizi; la responsabilità di definire le reti del trasporto pubblico locale stabilendo, d'intesa con gli enti locali, il livello dei servizi minimi atti a soddisfare la domanda di mobilità e il compito di procedere alla copertura dei relativi costi.

A seguito del decreto legislativo n. 422/1997, quasi tutte le Regioni (tranne la Campania) hanno adottato nel triennio 1998-2000 le leggi regionali di attuazione, rendendo in tal modo operativa, almeno sul piano normativo, la riforma del trasporto locale.

Tutte le leggi regionali: hanno individuato i livelli di governo del trasporto pubblico mediante il conferimento agli Enti Locali di tutte le funzioni che non richiedono l'esercizio unitario su base regionale (sono in genere di competenza regionale le funzioni amministrative relative ai servizi ferroviari, marittimi e aerei; solo alcune regioni invece conservano la competenza in materia di servizi automobilistici che collegano tra loro capoluoghi di provincia e centri dotati di infrastrutture per la mobilità aventi rilevanza a livello regionale); hanno dettato le regole per l'esercizio delle funzioni di programmazione e amministrazione dei servizi di trasporto di interesse regionale e locale che si traducono in una maggiore responsabilità da parte degli Enti Locali e della Regione; hanno previsto l'ottimizzazione e la razionalizzazione del sistema di trasporto pubblico attraverso un sistema coordinato e integrato dei servizi anche tra le diverse modalità di trasporto, al fine di realizzare una maggiore economicità; hanno introdotto lo strumento del contratto di servizio pubblico che, nel fissare l'entità del corrispettivo, dovrebbe incrementare il rapporto ricavi/costi, fino a raggiungere un coefficiente pari al 35% a partire dal 2000; quasi tutte le leggi regionali hanno infine incentivato la separazione (ora obbligatoria) tra le funzioni di amministrazione e la gestione dei servizi di trasporto pubblico (favorendo l'uscita degli Enti Locali dalle società di gestione dei servizi di trasporto e la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in S.p.A.) e hanno promosso il superamento degli assetti monopolistici introducendo il principio del ricorso alle regole concorsuali per la scelta del gestore.

Conseguenza fondamentale del nuovo quadro normativo è, in particolare, la certezza finanziaria e la copertura di bilancio dei contratti di servizio, che dovranno essere modulati in conformità a livelli minimi di servizi compatibili con le risorse destinate al settore.

Considerato che ulteriori servizi dovranno essere posti a carico degli enti locali con le medesime caratteristiche di certezza e copertura, dovrebbe venire a cessare la necessità di interventi straordinari a ripiano dei disavanzi, in quanto le Aziende saranno responsabili in proprio dei risultati di bilancio.

In attuazione di tale complesso normativo, in quasi tutte le Regioni è stata avviata la predisposizione degli atti di programmazione, di competenza del Consiglio Regionale, individuando l'ammontare e i criteri di ripartizione delle risorse destinate al settore e sono state convocate le Conferenze di servizi con gli enti locali interessati finalizzate alla definizione della rete, della quantità e degli *standard* di qualità dei servizi minimi e dei servizi aggiuntivi. Previa approvazione da parte della Regione dei contratti tipo (ove previsto dalla legge regionale) è stata infine avviata la formalizzazione dei contratti di servizio nei bacini di traffico interessati.

Ciò dovrebbe consentire di fornire alle aziende di trasporto, a decorrere dal prossimo anno (ove non già attuato in via provvisoria), certezza sull'entità dell'intervento della Regione coerentemente al passaggio da un sistema di ripiano dei disavanzi a un sistema fondato sulla garanzia dell'equilibrio tra oneri finanziari e risorse disponibili.

L'apertura al mercato, incentivata in tutte le leggi regionali, ma prorogata al 31.12.2003 dal d.lgs. n. 400/1999, e la stipulazione dei nuovi contratti di servizio dovrebbero contribuire a ridurre l'apporto del finanziamento pubblico e permettere il definitivo ripiano dei disavanzi pregressi.