

rischio idrogeologico, al 53,4% per Tutela dei beni ambientali e paesaggistici, al 53% per Tutela dei parchi, delle aree naturali protette terrestri e marine, al 40,1% per le Opere marittime a difesa di abitati e coste nelle aree depresse, al 15,9% per le Opere marittime a difesa di abitati e coste.

Per la funzione di terzo livello *Assetto del territorio* risultano destinati 532 mld, in rilevante diminuzione rispetto al dato 2000 che presentava 847 mld di stanziamenti definitivi. La disaggregazione al quarto livello presenta le seguenti F.O. di maggior rilievo: *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche*, con 167 mld; *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche nelle aree depresse*, con 165 mld; *Riqualificazione delle aree metropolitane*, con 137 mld. L'indicatore di efficienza contabile, riferito alla massa impegnabile, relativo alle predette F.O. si presenta elevato (62,9%) per la F.O. *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche*. Per le altre due F.O., il citato indice finanziario è del 89,6% per gli *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche nelle aree depresse* e presenta un indice dell'81,9% per *Riqualificazione delle aree metropolitane*. I pagamenti su massa spendibile riferiti alle medesime F.O. presentano una percentuale superiore alla media (26,8%) solo per gli *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche*, con il 60,6%, *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche nelle aree depresse* con il 28,5%.

2.2 *Classificazione economica semplificata.*

I dati della classificazione economica semplificata – articolata per investimenti, funzionamento (di cui personale) e interventi – mostrano che l'88,5% dello stanziamento complessivo dello stato di previsione del Ministero è destinato ad investimenti (12.261,1 mld in valori assoluti), con un aumento dell'incidenza sul totale dello stanziamento pari al 7,8% rispetto al 2000, ma con un decremento dell'12,8% (1.810 mld in valori assoluti) rispetto agli investimenti del 2000.

Le F.O. di quarto livello, che assorbono la quota maggiore di stanziamenti destinati agli investimenti, sono quelle destinate all'ANAS e sono collocate nell'ambito delle funzione di terzo livello *Trasporti su gomma*. Si fa riferimento alle F.O. *Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali nazionali*, con 6.839 mld (di cui investimenti 6.835 mld), *Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali regionali e di interesse di enti locali*, con 405,1 mld (di cui investimenti 404,6 mld), e *Interventi per costruzione e manutenzione di strutture stradali nelle aree depresse*, con 696,2 mld (di cui investimenti

695,6). Di tali risorse finanziarie, risultano elevate percentuali di impegno per le tre F.O. che si attestano al 99,9%. Sempre con riferimento alle funzioni obiettivo all'esame, i pagamenti su massa spendibile fanno registrare un indice pari al 21,9% circa per la prima funzione, al 94,0% per la seconda e al 26,1% per gli *Interventi per costruzione e manutenzione di strutture stradali nelle aree depresse*.

Per entità di stanziamenti, nell'ambito della funzione di terzo livello *Insediamenti urbani*, va citata anche la F.O. *Edilizia residenziale*, che presenta 883 mld in conto competenza, quasi per metà impegnati (53,1%). In termini di pagamenti su massa spendibile, l'indice risulta al 25,3%.

Aumentano gli stanziamenti per le spese di funzionamento che, rispetto al 2000 (5,3 mld di cui personale 3,5), presentano un incremento del 334,4% e, relativamente alle spese di personale, del 421,6%.

In termini di stanziamento, le spese di funzionamento risultano allocate: nella F.O. di IV livello *Realizzazione, ricostruzione e manutenzione di opere di edilizia demaniale*, con 52 mld, nella F.O. *Edilizia residenziale*, con 23 mld nella F.O., *Spese per previsione rischi e interventi a prevenzione di calamità*, con 27 mld; nella F.O. *Indirizzo, coordinamento e normativa nei diversi settori delle opere pubbliche* con 14 mld, nella F.O. *Strutture per settore ordine pubblico e sicurezza* con 21 mld e F.O. *Interventi per edilizia penitenziaria* con 20 mld, *Sicurezza della circolazione stradale comprese l'edilizia di servizio, le verifiche tecniche, il rilascio di certificazioni, revisioni di mezzi e accertamenti di idoneità dei conducenti* con 52 mld, *Realizzazione e manutenzione di porti e strutture tecniche* con 20 mld, *Attività delle autorità di bacino nazionali* con 21 mld, *Interventi tecnici e finanziari, per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche* con 47 mld.

Infine, le spese per Interventi passano da 2.938,5 mld del 2000 a 1.155,5 mld per il 2001.

2.3 Classificazione economica SEC95.

Con riferimento al sistema di classificazione economica SEC95, il titolo I - Parte corrente comprende risorse finanziarie pari a 1.589 mld (pari all'11,4% degli stanziamenti definitivi di competenza); sul titolo II – Conto capitale, risultano appostati 12.261 mld.

Le quote più consistenti del titolo I sono rappresentate dai Trasferimenti (1.126 mld, di cui il 42,1% destinato all'ANAS e il 57,7% alle Amministrazioni pubbliche). Le predette risorse finanziarie risultano impegnate per 1.128,5 mld, generando un'eccedenza di 2,1 mld. I pagamenti su massa spendibile non sono elevati (30,66%).

Per quanto riguarda le spese per investimenti, gli stanziamenti definitivi di competenza più consistenti (pari al 74,5% del titolo II) sono destinati alla categoria 22 e, in particolare, agli Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica (7.172 mld). Cospicui sono anche gli stanziamenti destinati, nell'ambito della categoria 21 (pari al 17,0% del titolo II), alle opere pubbliche (1.832 mld).

2.4 Classificazione per Centri di responsabilità.

La classificazione della spesa per gli otto Centri di Responsabilità, in cui era articolato il Ministero mostra che il 57,2% dello stanziamento è stato gestito dal Coordinamento territoriale.

Seguono Aree urbane ed edilizia residenziale con il 11,9%, l'Edilizia statale e servizi speciali, con l'11,5% e la Difesa del suolo, con il 8,4%.

Le disponibilità finanziarie sono aumentate per il Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (+3,6%), Affari generali e del personale (+7,2%), Opere marittime (+6,0%) e Consiglio superiore per i lavori pubblici (+17,4%) e diminuite per Coordinamento territoriale (-21,2%), Difesa del suolo (-5,2%) Edilizia statale e servizi speciali (-14,9%), Aree urbane ed edilizia residenziale (-41,8%).

Tenuto conto che il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile a disposizione del Ministero è stato pari al 84,8% (-6,1% rispetto al 2000), si pongono sotto la media le Opere marittime (79,39%), le Aree urbane ed edilizia residenziale con il 72,2% ed in misura più consistente la Difesa del suolo (65,2%) e l'Edilizia statale e servizi speciali (69,9%).

Elevata capacità di impegno hanno mostrato il Centro di Responsabilità Coordinamento territoriale con il 95,2%, il Consiglio superiore dei lavori pubblici con il 90,08%, gli Affari generali e del personale con l'88,4% e Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro con il 93,8%.

Rispetto ai dati dello scorso anno, si riduce la capacità di impegno dei seguenti Centri di Responsabilità: Aree urbane ed Edilizia residenziale (-24,67%), Difesa del suolo (-19,1%), Coordinamento territoriale (-2,0%), Consiglio superiore dei lavori pubblici (-3,22%) e di contro aumenta la capacità di impegno del Centro di Responsabilità Edilizia statale e servizi speciali (+6,6%), degli Affari generali e del personale (+2,4%) e del Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (+1,21%).

Quest'anno il Centro di Responsabilità Edilizia statale e servizi speciali presenta residui finali di stanziamento, pari a 733 mld, 33,0% del totale di tale tipologia di residui dell'intero Ministero, in diminuzione rispetto allo scorso anno, (nel 2000, 863 mld, 51,7%). Seguono la

Difesa del suolo con 438,0 mld (19,73% del totale) e le Aree urbane ed edilizia residenziale con 475,9 mld (21,4% del totale).

Analizzando la capacità di pagamento (rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile), tenuto conto che il dato medio è pari al 26,8%, si pongono sotto la media Edilizia statale e servizi speciali (25,6), le Opere marittime (26,02%) e il Coordinamento territoriale (23,4%).

La capacità di spesa (pagamenti totali su autorizzazioni di cassa) si attesta per l'intera Amministrazione all'84,4%. Si discostano da tale media l'Edilizia statale e servizi speciali con il 72,1%, le Opere Marittime con il 62,5%; il Centro di Responsabilità Aree urbane ed edilizia residenziale con il 67,2%, Difesa del suolo con il 73,2% e Affari generali e del personale con l'81,38%.

L'indicatore di presunta liquidità (Autorizzazioni di cassa su massa spendibile) è pari al 31,7% per l'intero Ministero, si allontanano notevolmente dal dato medio il Consiglio superiore dei lavori pubblici con il 94,7%, il Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro con il 90,4%, la Difesa del suolo con il 66,5% e gli Affari generali e del personale con il 61,08%.

3. Le risultanze di consuntivo del Ministero dei trasporti e della navigazione.

3.1 Premessa.

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

3.2 Classificazione per funzioni obiettivo.

Fra le funzioni obiettivo di 1° livello quella prevalente per entità di stanziamenti definitivi di competenza è la funzione *Affari economici* (12.078 mld), che presenta un incremento di 13,7 punti percentuali rispetto al 2000. Tale funzione assorbe il 95,1% degli stanziamenti globali. Di tali risorse, il 69,8% sono state impegnate. I pagamenti totali ammontano a 7.466 mld. Consistente si presenta l'accumulo di residui finali totali, pari complessivamente a 8.934,5 mld, (+35,4% 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 rinvengono nell'ambito delle seguenti funzioni: *Attività manifatturiere*, con 1.729 mld, *Trasporti su gomma*, con 2.543 mld, *Trasporti su rotaia*, con 5.527 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 1.208 mld (+30,8% rispetto al 2000), *Trasporti aerei*, con 495 mld (+61% rispetto al 2000) e *Condutture e altri sistemi di trasporto*, con 231 mld (-13% rispetto al 2000).

Disaggregando i dati finanziari fino al dettaglio del quarto livello funzionale, risulta, per le risorse destinate ai *Trasporti su rotaia*, che assorbono il 43,5% 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 2.715 mld, di cui 989 mld per investimenti, (-7,6% rispetto al 2000). Tali risorse sono state impegnate nella misura dell'84,2%. Sul versante dei pagamenti, l'indicatore pagamenti totali su massa spendibile è pari al 43,0%. L'accumulo dei residui totali finali nel 2001, si presenta in aumento (+161,9%) rispetto al dato 2000 (+42,5%).

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 1.037 mld (+16,8% rispetto al 2000) e agli *Interventi finanziari a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A.*, con 484 mld, di cui 481 per investimenti (-26,8% rispetto al 2000). Di tali risorse, solo il 24,1% risulta impegnato per la prima e lo 0,4% per la seconda; peraltro, per la prima delle predette funzioni è dato riscontare elevate risorse andate in economia (786 mld).

Per quanto riguarda la voce di quarto livello *Trasporti su gomma*, che presenta risorse in lieve aumento rispetto al 2000 (+8,1%), la quota parte più consistente è assorbita dalla funzione *Interventi finanziari per il trasporto pubblico locale*, con 1.538 mld, di cui il 99,8% impegnato in corso d'anno. I pagamenti su massa spendibile sono stati pari al 99,1%.

Nell'ambito della voce funzionale *Attività manifatturiere*, in lieve diminuzione rispetto al 2000 (-4,8%) in termini di stanziamenti definitivi di competenza, la quota parte più rilevante risulta destinata alla funzione obiettivo di quarto livello *Vigilanza e sostegno alle imprese armatoriali e navalmeccaniche*, con 1.094 mld, di cui l'86,8% impegnato in corso di esercizio. I pagamenti totali su massa spendibile sono stati pari al 87,3%.

Per i trasporti aerei gli stanziamenti di competenza ammontano a 495,9 mld (+61,0% rispetto all'esercizio precedente) con investimenti per 120,2 mld; gli interventi ammontano a 189 mld, in rilevante aumento rispetto all'esercizio precedente (+130,7%).

Le appostazioni più consistenti si rinvengono per le F.O. *Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e coordinamento amministrativo nei trasporti aerei* (180 mld),

Ampliamento, ristrutturazione e costruzione di aeroporti – Trasferimenti Enac (74 mld), Manutenzione impianti e infrastrutture aeroportuali-trasferimenti all'ENAC (77 mld).

In diminuzione rispetto al 2000 (-16,1%) sono le risorse assegnate per le condutture e altri sistemi di trasporto (231 mld).

Per quanto riguarda le funzioni obiettivo di quarto livello *Interventi finanziari e contributi per realizzazione di infrastrutture per il trasporto intermodale nelle aree depresse* le risorse assegnate ammontano a 107 mld e *Interventi finanziari e contributi per la realizzazione di infrastrutture per il trasporto intermodale* a 102 mld.

Per quanto riguarda i *Trasporti per vie d'acqua*, gli stanziamenti sono pari a 1.208 mld (+30,8% rispetto al 2000). La F.O. di quarto livello più consistente è quella relativa alla *Vigilanza e contributi a società di servizi marittimi e navigazione*, 523 mld, di cui il 75,6% impegnati in corso d'anno.

Aumentano i fondi stanziati per *Ricerca e sviluppo dei sistemi di trasporto* (da 56 a 161 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 aumento risultano gli stanziamenti per la *Tutela dell'ambiente* (59 mld nel 2000 a 69 mld nel 2001).

Per quanto riguarda la Cofog *Difesa* (civile e militare) gli stanziamenti ammontano a 16 mld (15 mld nell'esercizio precedente), mentre gli stanziamenti per la Cofog *Ordine pubblico e sicurezza*, pari a 340,5 mld registrano un incremento del 16,2%.

Nell'ambito di quest'ultima Cofog, si registrano stanziamenti pari a 109,1 mld (+12,6% rispetto al 2000) per l' *Attività di controllo del territorio*, pari a 188,8 mld (+18,4%) per la *Vigilanza e soccorso in mare* e pari a 42,4 mld (+16,2%) per il *Controllo dell'immigrazione clandestina*.

3.3 *La classificazione economica semplificata.*

Le spese di funzionamento registrano, nel 2001, stanziamenti definitivi di competenza per 1.598,9 mld (+17,9%), gli impegni effettivi in conto competenza ammontano a 1.443,0 mld (+19,4%), i pagamenti totali a 1.251,2 mld (+3,2%); per le spese di personale, gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a 952,7 mld, in aumento rispetto all'esercizio precedente di 14,8 mld).

Le spese per interventi registrano stanziamenti definitivi per 4.826,5 mld (+7,4%), impegni effettivi per 4.385,7 mld (+6,1%) e pagamenti totali per 3.299,5 mld (-13,4%).

Le spese per investimenti registrano stanziamenti definitivi per 6.207,2 mld (+15,9%), impegni effettivi per 3.106,4 mld (+7,5%), pagamenti totali per 3.418,7 mld (+31,8%), residui per 2.391,9 mld (+3,1%).

Per completezza, si registra anche il dato dei trasferimenti che, complessivamente (titolo I e titolo II), si attesta sull'importo di 10.081 mld per stanziamenti definitivi di competenza, che rappresenta il 79,4% degli stanziamenti di bilancio del Ministero, con un incremento percentuale rispetto all'esercizio precedente (+0,8%).

3.4 La classificazione economica SEC95.

Sulla base della ricomposizione della spesa (secondo il sistema di contabilità economica SEC95), il titolo I - Parte corrente comprende risorse finanziarie pari a 6.485 mld (pari al 51,0% degli stanziamenti definitivi di competenza); sul titolo II – Conto capitale, risultano appostati 6.207 mld

Le quote più consistenti del titolo I sono rappresentate dai Trasferimenti alle amministrazioni locali (945 mld, interamente destinato alle Regioni) e dai trasferimenti correnti alle imprese (2.689 mld). Le predette risorse finanziarie risultano quasi integralmente impegnate (88,0%). I pagamenti su massa spendibile sono pari al 47,8%.

3.5 La classificazione per Centri di Responsabilità.

La classificazione della spesa per i nove Centri di Responsabilità, in cui era articolato il Ministero, mostra che il 65,1% dello stanziamento (8.268 mld) è stato gestito dal Dipartimento dei trasporti terrestri.

Seguono Navigazione marittima ed interna, con 2.864 mld e Capitanerie di porto, con 860 mld.

Le disponibilità finanziarie sono in aumento per Trasporti terrestri (+14,5%), Affari Generali e personale (+32,3%), Capitanerie di porto (+13,2%), Aviazione civile (+68,8%), Navigazione interna e marittima (+4,2%) e in diminuzione per Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (-12,6%), Pianificazione e programmazione (-9,6%), Affari economici, bilancio e politiche internazionali e comunitarie (-23,1%), Vigilanza sulle ferrovie (-19,2%).

Tenuto conto che il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile a disposizione del Ministero è pari al 60,7%, si pongono sotto la media i Trasporti terrestri (53,7%), e gli Affari Generali e personale (55,6%).

Elevata capacità di impegno mostrano il Centro di Responsabilità Aviazione civile (90,7%) e Vigilanza sulle ferrovie (86,9%).

Rispetto ai dati dello scorso anno, si riduce la capacità di impegno dei seguenti Centri di Responsabilità: Trasporti terrestri (-4,6%), Aviazione civile (-5,2%), Affari Generali e personale (-21,3%); di contro, aumenta la capacità di impegno della Pianificazione e programmazione (+10,6%), Affari economici, bilancio e politiche internazionali e comunitarie (+18,1%), Capitanerie di porto (+4,4%), Vigilanza sulle ferrovie (+19,2%).

Il Centro di Responsabilità Trasporti terrestri presenta un elevato accumulo dei residui di stanziamento (968,1 mld).

Le economie più consistenti si rinvengono per i Centri di Responsabilità Trasporti terrestri (1.279 mld) e Navigazione marittima ed interna (650 mld).

Analizzando la capacità di pagamento (rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile) - tenuto conto che il dato medio è pari al 41,1% - si pongono sotto la media l'Aviazione civile (3,4%), gli Affari generali e personale (38,5%) e i Trasporti terrestri (34,9%), Sistemi informativi e statistica (19,7%).

La capacità di spesa (pagamenti totali su autorizzazioni di cassa) si attesta per l'intera Amministrazione al 62,7%; si pongono sotto la media Trasporti terrestri (53,7%), Aviazione civile (8,8%), Affari Generali e personale (61,6%), Pianificazione e programmazione (55,9%).

L'indicatore di presunta liquidità (rapporto autorizzazioni di cassa su massa spendibile) è pari al 65,5% per l'intero Ministero. Si discostano da tale media Trasporti terrestri (65,0%), Aviazione civile (39,2%), Affari Generali e personale (62,5%), Sistemi informativi e statistica (31,2%); detto indicatore è invece superiore alla media per i Centri di Responsabilità Affari economici, bilancio e politiche internazionali e comunitarie, con l'82,7%, Gabinetto, con il 93,2% e Vigilanza sulle ferrovie, con il 93,0%, Capitanerie di porto (90,5%), Pianificazione e programmazione (92,0%).

4. Profili organizzativi.

Particolare importanza ha rivestito, nel corso del 2001, la tematica dell'attuazione delle disposizioni contenute nel Capo IX del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300. Come è noto al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono state attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento alle reti infrastrutturali e al sistema delle città e delle aree metropolitane; reti infrastrutturali e opere di competenza statale; politiche urbane e dell'edilizia abitativa; opere marittime e infrastrutture idrauliche; trasporti e viabilità.

Al Ministero, conseguentemente, sono state trasferite, con le inerenti risorse, le funzioni e i compiti dei ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione, nonché del dipartimento per le aree urbane istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, eccettuate quelle attribuite ad altri ministeri o agenzie e fatte in ogni caso salve le funzioni conferite alle regioni e agli enti locali.

In esecuzione del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, per adeguare la struttura del nuovo Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è stato emanato il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 177.

Il d.P.R. n. 177 del 2001, nel regolamentare l'accorpamento dell'ex Ministero dei lavori pubblici con quello dell'ex Ministero dei trasporti e della navigazione, ha disegnato una nuova organizzazione delle strutture centrali dell'Amministrazione prevedendo un'articolazione in 4 dipartimenti (articolati in 19 direzioni) ai quali sono state affidate le attività precedentemente di pertinenza dei due citati dicasteri:

- Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per le politiche del personale e per gli affari generali;
- Dipartimento per le opere pubbliche e per l'edilizia;
- Dipartimento per la navigazione e il trasporto marittimo e aereo;
- Dipartimento per i trasporti terrestri.¹

¹ L'articolazione dei quattro dipartimenti è la seguente:

1. Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per le politiche del personale e per gli affari generali

1. Direzione per la programmazione
2. Direzione per le trasformazioni territoriali
3. Direzione per le reti
4. Direzione per l'abusivismo
5. Direzione per i programmi europei
6. Direzione per gli organi decentrati (provveditorati, Uffici del Genio Civile OO.MM., Magistrati alle Acque e del Po)
7. Direzione per le politiche del personale e gli affari generali

2. Dipartimento per le opere pubbliche e per l'edilizia

8. Direzione per la regolazione dei lavori pubblici
9. Direzione per le strade ed autostrade
10. Direzione per l'edilizia statale e per gli interventi speciali
11. Direzione per l'edilizia residenziale e le politiche abitative

3. Dipartimento per la navigazione e il trasporto marittimo e aereo

12. Direzione per la navigazione e il trasporto marittimo e interno
13. Direzione per le infrastrutture della navigazione marittima
14. Direzione per la navigazione aerea

4. Dipartimento per i trasporti terrestri

15. Direzione della motorizzazione e sicurezza del trasporto terrestre
16. Direzione dei sistemi di trasporto ad impianti fissi
17. Direzione autotrasporto di persone e cose
18. Direzione del trasporto ferroviario
19. Direzione per i sistemi informativi e statistici

Ad essi si aggiungono gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro, il Corpo delle Capitanerie di Porto e, in posizione di autonomia funzionale ed organizzativa, il Consiglio superiore dei lavori pubblici.

In concreto, la nuova organizzazione ha avuto attuazione solo parziale nonostante che il d.m. con il quale, in attuazione del d.P.R. n. 177 del 2001, sono stati istituiti gli uffici di livello dirigenziale non generale nei quali si articolano le direzioni e definiti i relativi compiti, sia stato emanato in data 28 dicembre 2001 (e registrato il 21 gennaio 2002). Inoltre, a tutt'oggi sono stati perfezionati gli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali esclusivamente per i 4 Capi dipartimento e per due dei 19 dirigenti generali da preporre alle direzioni generali. Per gli altri direttori generali, secondo le informazioni fornite dall'amministrazione, sono stati stipulati i contratti individuali, ma non ancora emanati i decreti di conferimento delle funzioni. Si segnala peraltro che la Sezione centrale del controllo² ha ritenuto corretto l'operato delle strutture di livello dirigenziale generale del precedente ordinamento in base al principio generale della continuità dell'azione amministrativa, stabilendo il principio che il disegno di legge di bilancio per l'esercizio finanziario 2002, avendo sancito che i centri di responsabilità del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti corrispondono alle previsioni del d.P.R. n. 177 del 2001, ha implicitamente, statuito la decorrenza del passaggio a regime del nuovo ordinamento dalla data di inizio dell'esercizio finanziario corrente.

Va segnalato, inoltre, che per il Consiglio Superiore dei lavori pubblici era stato emanato il d.P.R. 24 aprile 2001, con il quale si disciplinava il riordino di detto organo consultivo ai sensi dell'art. 6 della legge n. 109 del 1994 e degli artt. 9 e 96 del d.lgs. n. 112 del 1998. Su tale regolamento l'ufficio di controllo ha svolto attività istruttoria, a seguito della quale il d.P.R. è stato ritirato e non più ripresentato.

E' da menzionare, poi, l'istituzione ai sensi dei d.lgs. n. 300 del 1999 e 112 del 1998, con d.P.R. in data 26/03/01, di un ufficio di livello dirigenziale generale per il sostegno agli interventi contro l'abusivismo edilizio. Tale struttura è stata poi ricompresa nell'ambito del riordino generale disposto con il d.P.R. 177 del 2001.

Sempre in applicazione del d.lgs. n. 300 del 1999 si sarebbe dovuto procedere alla predisposizione del regolamento sugli Uffici Territoriali di Governo (U.T.G.), nonché a quello concernente l'istituzione dell'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture. Allo stato non risulta che sia stata data attuazione a questa parte del decreto legislativo.

² Deliberazione n. 1 del 2002/P del 4 gennaio 2002.

Con riferimento all'ex Ministero dei Trasporti e della Navigazione la precedente organizzazione prevedeva un'articolazione in Dipartimenti e Servizi. Tra gli altri costituivano autonomi centri di responsabilità amministrativa:

- il Dipartimento dei Trasporti Terrestri;
- il Servizio Sistemi Informativi e Statistica;
- il Servizio di Vigilanza sulle Ferrovie.

Il Dipartimento dei Trasporti Terrestri, a sua volta, si articolava in tre Unità di Gestione: Unità di Gestione Trasporto ad Impianti Fissi, Unità di Gestione Motorizzazione Civile, Unità di Gestione Autotrasporto di persone e cose.

In particolare sono stati attribuiti al "Dipartimento dei Trasporti Terrestri e dei Sistemi Informativi e Statistici" quei compiti che fino al 2001 erano di pertinenza dei tre centri di responsabilità sopra citati.

L'applicazione del citato decreto legislativo n. 300 del 1999 e del d.P.R. n. 177 del 2001 ha, secondo l'amministrazione, posto in evidenza alcune criticità e la conseguente necessità di procedere ad alcune modifiche normative. Il decreto legislativo citato, infatti, ha previsto, per le attività riconducibili alla sicurezza della circolazione, l'attribuzione dei compiti a quattro distinti organismi: Uffici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture, Uffici Territoriali di Governo (U.T.G.), Amministrazioni provinciali.

Per quanto riguarda l'incardinamento degli uffici periferici dell'ex Ministero dei trasporti negli U.T.G., appare condivisibile la preoccupazione manifestata dall'amministrazione - nel caso in cui dovesse essere confermato l'assetto organizzativo delineato dal d.lgs. n. 300 del 1999 - di porre la massima attenzione nel disegnare le relazioni funzionali di raccordo con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Ciò al fine di conservare gli elevati standard tecnici degli uffici e di salvaguardare e valorizzare le professionalità tecniche ed operative del Dipartimento per i trasporti terrestri.

A seguito del passaggio delle funzioni alle Province, ai sensi dell'art. 105 del decreto legislativo n. 112 del 1998, il Dipartimento per i trasporti terrestri ed in particolare l'ex Unità di gestione dell'autotrasporto di persone e cose (nelle materie relative a licenze conto proprio, tenuta Albi provinciali autotrasportatori, esami per il conseguimento di titoli professionali di autotrasportatore di merci per conto terzi e di persone, controllo sull'osservanza tariffe obbligatorie a forcella), ha promosso le attività e le procedure necessarie al fine di fornire agli uffici provinciali della Motorizzazione le istruzioni relative alla gestione iniziale ed in particolare alle modalità dell'avvalimento: le Province titolari delle funzioni trasferite, infatti,

hanno continuato ad avvalersi dei predetti uffici per l'espletamento delle procedure connesse alle medesime funzioni.

Le modalità organizzative e le procedure per l'applicazione dell'articolo 105, comma 3, del citato decreto legislativo n. 112 del 1998 hanno formato comunque oggetto dell'Accordo Stato-Regioni-Enti locali intervenuto nella Conferenza unificata in data 14 febbraio 2002³.

Occorre in proposito sottolineare la necessità di un esame approfondito delle norme introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, al fine di verificare la concreta portata applicativa delle stesse, anche in relazione al trasferimento di competenze già operato dal citato d.lgs n. 112 del 1998, e di individuare gli interventi normativi di attuazione che si rendono indispensabili. In particolare emerge la necessità, in materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato, di delimitare con esattezza l'ambito applicativo del concetto di sicurezza (che comprende non solo la sicurezza stradale, ma anche quella delle ferrovie, delle metropolitane e delle funicolari aeree e terrestri).

Per quanto riguarda la materia del demanio marittimo, nel corso del passato esercizio si è perfezionata il conferimento alle regioni delle competenze in materia di gestione del demanio marittimo. Sulla base delle comunicazioni dell'amministrazione, tale passaggio di competenze risulta definitivamente avvenuto in data 1° luglio 2001, con riferimento alle competenze di cui all'art. n. 59 del d.P.R. 616 del 1997 (finalità turistico-ricreative, a seguito della formale disdetta delle convenzioni gratuite attraverso le quali le regioni si erano avvalse delle capitanerie di porto per la gestione delle competenze trasferite; in data 23 ottobre 2001, con riferimento a tutte le altre tipologie di utilizzazione del demanio marittimo non riservate allo Stato, a seguito dell'avvenuto completamento delle procedure per il trasferimento di risorse umane, strumentali e finanziarie dallo Stato alle regioni.

Per quanto riguarda le funzioni relative ai porti di rilevanza economica regionale ed interregionale, appare rilevante il conferimento di funzioni in materia operata dal d.lgs. n. 112 del 1997. Per effetto delle modifiche apportate all'art. 105 del predetto d.lgs. ad opera della legge n. 88 del 2001 la decorrenza del conferimento delle funzioni in questione è stata fissata alla data del 1° gennaio 2002. Tale conferimento risulta, tuttavia, inapplicabile a causa

³ Con il citato Accordo (che è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale serie generale n. 71, del 25.3.2002), sono state definite le "linee di indirizzo per la risoluzione uniforme sull'intero territorio nazionale" delle problematiche derivanti dal trasferimento di competenze, anche per quanto concerne le materie attribuite alla ex Unità di Gestione Motorizzazione, ed al regime transitorio per il rilascio, in capo alle officine di autoriparazione, dell'autorizzazione allo svolgimento del servizio di revisione degli autoveicoli e motoveicoli.

dell'inattuata classificazione dei porti a suo tempo prevista dalla legge n. 84 del 1994. Allo stato, pertanto, risulta ancora vigente la classificazione risalente al 1885⁴.

5. Provvedimenti di accelerazione degli investimenti nel settore delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi.

Come già accennato il D.p.e.f. 2002-2006 dedica agli investimenti in opere pubbliche uno specifico paragrafo.

In esso si afferma che il Governo ritiene necessaria la realizzazione, in tempi rapidi, di opere pubbliche che agevolino l'unificazione del territorio e l'apertura al crescente traffico europeo. Inoltre, è prevista l'adozione, da parte del Governo, di uno strumento innovativo, denominato "legge obiettivo" per "colmare il deficit politico e giuridico in questo campo e attirare i capitali privati nella forma del project financing".

In ottemperanza a tale punto del D.p.e.f. il Governo ha presentato al Parlamento un disegno di legge che è stato approvato definitivamente il 21 dicembre dello scorso anno.

La legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. "legge obiettivo") è una legge speciale che pone al centro della decisione programmatica in materia di opere pubbliche, la nozione di "infrastruttura", attribuendo al D.p.e.f. e alla legge finanziaria il compito di identificarla e di definire annualmente le risorse necessarie; ciò nel presupposto che l'infrastruttura (o meglio un sistema coordinato e interconnesso di infrastrutture) possa costituire lo strumento per l'organizzazione del territorio e per la valorizzazione di un'intera area, aumentandone la capacità di competizione a livello europeo e mondiale. Da qui il concetto di "strategicità" dell'infrastruttura che consiste nel superamento della visione settorializzata delle opere pubbliche per accentuare l'integrazione tra i sistemi di trasporto e territorio, nella logica di un sistema onnicomprensivo.

La legge, ai commi 2 e 4, conferisce due deleghe. La prima, finalizzata al riordino dei lavori pubblici, è volta accelerare le opere riferibili alle infrastrutture strategiche, sottraendole al regime della legge Merloni, fermo il rispetto delle disposizioni comunitarie; la seconda, ha carattere transitorio e soddisfa l'esigenza di consentire immediatamente l'avvio di lavori i cui progetti sono già in stato di avanzata formulazione.

L'esame delle disposizioni della legge obiettivo consente di affermare che il quadro normativo che si viene delineando è quello di una legislazione speciale (in quanto relativa alla

⁴ A causa dell'inattuazione del sistema di classificazione dei porti in ordine ai requisiti per l'individuazione della loro rilevanza economica, l'attività amministrativa concessionaria del Ministero è stata sospesa in attesa del parere richiesto al Consiglio di Stato

sola realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti qualificabili tra le grandi opere di interesse strategico) “parallela” alla legge Merloni.

Tale regime speciale derogatorio si può riepilogare nei seguenti punti:

- disciplina della tecnica della finanza di progetto per finanziare e realizzare, con il concorso del capitale privato, le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese;
- previsione di procedimenti per l’approvazione dei progetti preliminari, definitivi e di ciò che può occorrere per l’identificazione dell’opera pubblica o per il suo avvio;
- concentrazione in capo ad un unico soggetto dei poteri istruttori e dei relativi poteri di indagine;
- disciplina dell’affidamento del contraente generale o concessionario (individuato con procedura concorsuale ad evidenza pubblica con rispetto della normativa europea) nei casi di realizzazione di infrastrutture strategiche;
- obbligo per il soggetto aggiudicatore di seguire la normativa europea nella scelta dei fornitori di beni o servizi nel solo caso in cui l’opera sia realizzata prevalentemente con fondi pubblici;
- specifiche deroghe alla vigente disciplina in materia di aggiudicazione di lavori pubblici e di realizzazione degli stessi, fermo il rispetto della normativa comunitaria, finalizzate ad ottenere il contenimento dei tempi e la massima flessibilità degli strumenti giuridici.

Nella disciplina contenuta nei principi e criteri direttivi contenuti nella delega di cui al comma 2 dell’articolo 1 della legge obiettivo, la deroga principale alla legge quadro è, senza dubbio, quella relativa ai soggetti ai quali è demandata la realizzazione delle infrastrutture: il titolare di concessione di costruzione e gestione e il contraente generale (*general contractor*). In particolare quest’ultimo soggetto sostituisce l’appaltatore nel contratto di appalto e la figura dell’imprenditore qualificato nella sistematica dell’art. 19 della legge n. 109, nel senso che rappresenta un imprenditore qualificato da professionalità e mezzi, cui la legge attribuisce maggiori poteri rispetto a quelli caratteristici dell’imprenditore. Nell’appalto, infatti, l’esecutore dei lavori rimane estraneo ad ogni ulteriore attività rispetto alla mera esecuzione e ad ogni partecipazione finanziaria o eventuale rischio di impresa per la realizzazione dell’opera.

La legge obiettivo solleva gravi problematiche in ordine alla compatibilità con la normativa comunitaria, con le disposizioni di cui al nuovo testo del titolo V della Costituzione e con le norme poste a tutela della concorrenza nel mercato.

Con riferimento alle norme comunitarie e a quelle sulla tutela della concorrenza nel mercato, si deve evidenziare che le lettere h) e n) dell'articolo 1, comma 2, della legge sono oggetto di un'indagine comunitaria. La lettera h) riguarda il ricorso al contraente generale per la realizzazione delle opere ritenute strategiche o di preminente interesse nazionale. Si prevede che il *general contractor* possa liberamente affidare a terzi l'esecuzione delle proprie prestazioni senza gare. La lettera h) è finalizzata a limitare, dopo la stipula dei contratti di progettazione, appalto, concessione o affidamento a un contraente generale, il rimedio giurisdizionale a forme di tutela risarcitoria per equivalente, con esclusione della reintegrazione in forma specifica. Nelle medesime ipotesi è prevista la restrizione della tutela cautelare al mero pagamento di una provvisionale.

Per quanto riguarda la prima disposizione, la direttiva comunitaria che viene richiamata nell'esame di compatibilità è la n. 37 del 1993, in base alla quale è posto il principio della gara pubblica anche in presenza di affidamento in concessione o con qualsiasi altro mezzo. Per le previsioni della lettera n), invece, la direttiva comunitaria invocata è la n. 665 del 1989. L'impossibilità per l'impresa che ritenesse illegittima un'aggiudicazione di ottenere la sospensiva e, nel caso di successo nel giudizio di merito, una nuova gara, involge la delicata problematica della compatibilità con la direttiva n. 665 del 1989, nella parte in cui prevede che gli Stati membri adottino provvedimenti provvisori intesi a riparare la violazione o a impedire che altri danni siano causati agli interessi coinvolti, compresi i provvedimenti volti a sospendere o a far sospendere la procedura di aggiudicazione pubblica di un appalto o l'esecuzione di qualsiasi decisione presa dalle autorità aggiudicatrici.

Quanto al profilo del nuovo assetto derivante dalle modifiche al titolo V della Costituzione, è stato chiesto alla Corte Costituzionale l'accertamento sulla costituzionalità della maggior parte dei commi dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001⁵.

Con riferimento al comma 1, concernente le modalità di individuazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi e di preminente interesse nazionale, le regioni lamentano che tali modalità non garantiscono il rispetto delle proprie competenze. L'individuazione, infatti, a norma della disposizione in esame, è effettuata sentita la Conferenza unificata (Stato – Regioni – Città ed autonomie locali), incide su materie (quali il

⁵ Ricorso per questione di legittimità costituzionale proposto dalla regione Toscana (G.U. la serie generale n.15 del 10/4/2002)

governo del territorio, la pianificazione territoriale, la programmazione delle infrastrutture, etc.) per le quali il terzo comma dell’articolo 117 della Costituzione, prevede la potestà legislativa concorrente e per le quali, secondo le regioni, si dovrebbe riconoscere ad esse un ruolo di codecisione e non meramente consultivo.

Sul comma 2 le regioni muovono un rilievo molto forte: le lettere *a, b, c, d, e, f, g, h, i, l, m, o*, prevedendo che lo Stato emani una disciplina derogatoria per gli appalti e le concessioni di lavori rispetto alla legge n. 109 del 1994 (c.d. legge Merloni), si porrebbero in contrasto con il quarto comma dell’articolo 117 Cost. (concernente la competenza legislativa “residuale”), in quanto la disciplina dei lavori pubblici e privati e degli appalti ricadrebbe nella competenza esclusiva delle regioni (non essendo ricompresa tra le materie riservate allo Stato, né tra quelle per le quali è prevista la legislazione concorrente). Conseguenti sono, poi, le osservazioni mosse sul comma 3, nel quale è prevista l’integrazione e la modifica del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 (regolamento di attuazione della legge n. 109 del 1994) in quanto, ai sensi del sesto comma dell’art. 117, spetta alle regioni la potestà regolamentare nelle materie riservate alla competenza esclusiva.

Infine, sono stati sollevati dubbi di costituzionalità su quei commi della legge obiettivo (da 6 a 14) che riguardano la materia edilizia. Secondo le regioni tale materia, non essendo prevista nei commi secondo e terzo dell’art. 117 Cost., né riconducibile al “governo del territorio” (materia di legislazione concorrente), rientrerebbe nella propria competenza residuale esclusiva.

Molte delle rilevanti problematiche segnalate in ordine alla legge obiettivo si ripropongono anche per schema di decreto legislativo predisposto dal Governo ai sensi del comma 2, ancora in itinere.

Peraltro il quadro normativo è in via di ulteriore evoluzione: il d.d.l. recante “Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti” (A.S. 1246), a proposito dei lavori TAV, dispone l’abrogazione dell’art. 131, comma 2, della legge n. 388 del 2001 (legge finanziaria 2001): come è noto tale disposizione prevede che, per detti lavori non ancora iniziati, si applica, in conformità alla normativa comunitaria, la disciplina di cui alle leggi nn. 109 del 1994 e 415 del 1998 e al decreto legislativo n. 158 del 1995.

L’articolo 131 citato (del quale si propone l’abrogazione), prevede, inoltre, la revoca delle concessioni TAV e che i lavori siano realizzati tramite gara. L’art. 10 del d.d.l. A.S. 1246 propone la prosecuzione delle concessioni FS e TAV e dei sottostanti rapporti di general contracting (aggiudicati senza gara), ponendo problemi di incompatibilità con la normativa