

4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie.

4.1 L'assetto organizzativo.

4.1.1 Le caratteristiche dell'organizzazione risultanti dai decreti legislativi e dai regolamenti di organizzazione.

Con il d.lgs. n. 300 del 1999 al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio sono state attribuite tutte le competenze affidate precedentemente al Ministero dell'ambiente (istituito con la legge n. 349 del 1986) e parte di quelle del Ministero dei lavori pubblici, dei Servizi tecnici nazionali e del Ministero per le politiche agricole. Il regolamento di organizzazione del nuovo Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, istituito con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, fu definito con il DPR 27 marzo 2001, n. 178 e prevedeva quattro dipartimenti a loro volta ripartiti in 11 direzioni generali.

Il d.lgs. del 6 dicembre 2002, n. 287 ha, in seguito, modificato sostanzialmente il d.lgs. n. 300 del 1999, apportando novità relative alla struttura organizzativa del Ministero in virtù della delega al Governo conferita dalla legge del 6 luglio 2002, n. 137. Da qui, con il DPR 17 giugno 2003, n. 261, la creazione di sei direzioni generali e la soppressione contemporanea sia dei dipartimenti esistenti, sia delle undici direzioni generali previste dal DPR n. 178 del 2001. La nuova organizzazione appare coerente con le aree tematiche di competenza del Ministero.

Tale riforma ha introdotto un nuovo sistema, più snello del precedente, con l'abolizione dei dipartimenti e la loro sostituzione con le nuove direzioni generali, destinate alla gestione dei comparti di competenza del Ministero. Il passaggio di funzioni, però, non è stato agevole per l'Amministrazione; nei primi tempi, infatti, l'attuazione del regolamento ha subito non pochi ritardi, soprattutto nella fase di riorganizzazione della struttura del Ministero e nelle nomine dei nuovi direttori generali.

Con il successivo DM n. 139 del 12 dicembre 2003 il Ministro ha provveduto a disciplinare l'articolazione degli uffici di livello dirigenziale non generale nell'ambito delle sei direzioni generali di cui sopra, attribuendo loro le funzioni di competenza e ridistribuendo tra le direzioni generali il personale inquadrato nelle qualifiche funzionali. Nel corso del 2004, quindi l'assetto organizzativo si è stabilizzato.

Notevole rilievo per l'espletamento dei compiti del Ministero ha assunto la formula organizzativa delle convenzioni con l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT). Al riguardo è da segnalare che in attuazione dell'art. 7, comma 1 dello statuto dell'agenzia (secondo cui la stessa opera sulla base di un programma triennale di attività, aggiornato annualmente, che determina obiettivi, priorità e risorse) è stata stipulata una convenzione triennale tra l'APAT e il Ministero nella quale sono definite le linee prioritarie di azione nel campo della protezione dell'ambiente della tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo e i risultati attesi nell'arco temporale di riferimento. Su tale formula la Corte ha disposto una specifica indagine nell'ambito della programmazione dell'attività di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato per l'anno 2005 (delibera Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 1/2005/G).

4.2 I nessi e il decentramento amministrativo.

4.2.1 Entità del "contenzioso" esistente davanti alla Corte costituzionale in relazione al "riparto" di funzioni e compiti fra "centro" e "periferia".

Particolarmente intensa è stata l'attività del Governo (e per esso, nella materia ambientale, dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio) connessa con le impugnative dinanzi alla Corte costituzionale, delle leggi regionali in contrasto con le norme contenute nel nuovo titolo V della Costituzione. Qui di seguito si riportano i casi più significativi.

L.R. Emilia Romagna n. 26 del 23 dicembre 2004.

Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia.

La legge della regione Emilia Romagna, che detta norme in materia di energia, reca alcune disposizioni di contenuto ritenute non compatibili con i principi fondamentali della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, la cui determinazione è affidata allo Stato dall’ art. 117, terzo comma, Cost., e che risultano altresì lesive delle competenze legislative esclusive dello Stato in materia di tutela della concorrenza e tutela dell’ambiente di cui all’art. 117, secondo comma, lettere e) ed s) Cost.

L.R. Friuli Venezia Giulia n. 22 del 11 dicembre 2003.

Divieto di sanatoria eccezionale delle opere abusive.

La legge, che riguarda la sanatoria delle opere edilizie, è stata ritenuta censurabile dal Governo in quanto la disposizione contenuta nell’articolo 1, comma 1, con la quale la regione Friuli-Venezia Giulia, avuto riguardo alla propria potestà legislativa primaria in materia urbanistica, dispone che non è ammessa, nel proprio territorio, la sanatoria di opere edilizie realizzate in assenza dei necessari titoli abitativi ovvero in difformità o in variazione con essi, eccede dalle competenze regionali.

Sulla citata legge si è pronunciata la Corte Costituzionale con la sentenza 28 giugno 2004, n. 198, dichiarandone l’illegittimità costituzionale.

L.R. Marche n. 5 marzo 2004.

Disposizioni in materia di salvaguardia delle produzioni agricole, tipiche, di qualità e biologiche.

La citata legge, che detta norme in materia di salvaguardia delle produzioni agricole, tipiche, di qualità e biologiche, ad avviso del Governo è censurabile in quanto la norma contenuta nell’articolo 2, pone un divieto generalizzato di coltivazione di piante e di allevamento di animali geneticamente modificati o di altro tipo di OGM.

Sulla citata legge si è pronunciata la Corte Costituzionale con la sentenza 12 aprile 2005, n. 150, dichiarando inammissibili le questioni di illegittimità costituzionale sollevate.

L.R. Lombardia n. 31 del 3 novembre 2004.

Disposizioni regionali in materia di illeciti edilizi.

Con la legge in esame la Regione detta norme in materia di sanatoria edilizia nel proprio territorio, introducendo disposizioni che appaiono illegittime in quanto palesemente lesive del principio di leale collaborazione, cui deve uniformarsi il rapporto fra lo Stato e le Regioni a seguito della riforma costituzionale del 2001 (cfr. sent. Corte Cost. n. 196/04).

L.R. Sardegna n. 8 del 25 novembre 2004.

Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale.

Con la citata legge la Regione ha dettato norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica. Secondo il Governo sono da evidenziare i seguenti aspetti di illegittimità:

1) le norme contenute negli articoli 3 e 4, commi 1 e 2, che prevedono misure di salvaguardia comportanti il divieto di realizzare nuove opere soggette a concessione ed autorizzazione edilizia nelle zone costiere ed esclusioni e deroghe di tale divieto, risultano illogiche e manifestamente irrazionali in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione;

2) la norma transitoria contenuta nell’articolo 8, comma 3, vieta, fino all’approvazione del PPR, la realizzazione di impianti di produzione di energia eolica nell’intero territorio regionale, ammette altresì la prosecuzione dei lavori di realizzazione degli impianti già autorizzati solo nel

caso in cui lo stato dei lavori stessi abbia già comportato un'irreversibile modificazione dei luoghi e sottopone a procedura di VIA gli impianti già autorizzati in assenza della medesima, laddove i lavori non abbiano comportato un' irreversibile modificazione dello stato dei luoghi.

L.P. Trento n. 10 del 15 dicembre 2004.

Disposizioni in materia di urbanistica, tutela dell'ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizio antincendi, lavori pubblici e caccia.

La legge presenta, ad avviso del Governo, illegittimità costituzionali relativamente alle norme di cui agli artt. 8, 9, 10 e 15. Tali disposizioni sarebbero censurabili sotto il profilo ambientale in quanto alcune disposizioni della legge provinciale invaderebbero la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'articolo 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

4.3 *Dirigenza e personale non dirigenziale.*

4.3.1 Situazione degli uffici dirigenziali e presenze in ruolo del personale dirigenziale a seguito delle modifiche organizzative.

La seguente tabella indica il numero dei dirigenti in servizio con incarichi di direzione di uffici dirigenziali in relazione alle dotazioni organiche stabilite dai regolamenti di organizzazione.

Dotazione uffici dirigenziali ed effettive presenze in ruolo di personale dirigenziale in occasione delle modifiche organizzative

QUALIFICA	DOTAZIONE legge n. 306 del 1987	PRESENZE AL 31/12/98	DOTAZIONE DPR 344 Del 1997	PRESENZE AL 31/12/00	DOTAZIONE DPR 178 del 2001	PRESENZE AL 31/12/01	DOTAZIONE DPR 261 del 2003	PRESENZE AL 31/12/2004*
DIRIG. I FASCIA **	8	8	10	5	11	6	8	8
DIRIG. II FASCIA **	24	17	47	26	56	31	62	38
TOTALE	32	25	57	31	67	37	70	46

*comprende personale dirigenziale proveniente dal Ruolo unico della dirigenza.

**in questo prospetto non si tiene conto di personale estraneo al ruolo dell'amministrazione cui sia stato affidato un incarico di direzione di ufficio dirigenziale sia di I che di II fascia. Non si tiene altresì conto di personale dirigenziale appartenente al ruolo del Ministero ma collocato in posizione fuori ruolo.

La tabella seguente, invece, ripercorre le modiche intervenute alla pianta organica del Ministero a partire da quella prevista dalla legge 344 del 1997 e l'evoluzione quantitativa delle presenze di personale.

Evoluzione pianta organica e presenze di personale di ruolo								
QUALIFICA	DOTAZIONE legge 344/1997	PRESENZE AL 31/12/00	DOTAZIONE DPR 17/8/01	PRESENZE AL 31/12/01	PRESENZE AL 31/12/02	DOTAZIONE DPR 261/03	PRESENZE AL 31/12/03	PRESENZE AL 31/12/04*
DIRIG. I FASCIA **	10	5	11	6	6	8	6	8
DIRIG. II FASCIA **	47	26	56	31	30	62	36	38
TOTALE A	57	31	67	37	36	70	42	46
C3	87	40	88	60	61	87	62	58
C2	166	74	172	97	97	171	95	95
C1	205	95	233	86	85	232	83	80
B3	125	89	152	131	129	152	128	138
B2	140	148	161	128	125	161	117	101
B1	69	75	73	79	79	73	75	72
A1	51	51	52	51	50	52	51	50
TOTALE B	843	572	931	632	626	928	611	594
TOTALE A+B	900	603	998	669	662	998	653	640

*comprende personale dirigenziale proveniente dal Ruolo unico della dirigenza.

**in questo prospetto non si tiene conto di personale estraneo al ruolo dell'amministrazione cui sia stato affidato un incarico di direzione di ufficio dirigenziale sia di I che di II fascia. Non si tiene altresì conto di personale dirigenziale appartenente al ruolo del Ministero ma collocato in posizione di fuori ruolo.

4.4 Nuove tecnologie.

4.4.1 Investimenti nel settore delle tecnologie, dell'informazione e della comunicazione (ICT) in relazione alle politiche dell'e-government.

Va preliminarmente evidenziato che le funzioni già attribuite alla soppressa Direzione per i sistemi informativi e statistici sono state trasferite alla Direzione generale per i servizi interni, ai sensi dell'art. 7 del DPR 17/6/2003, n. 261.

Nella direttiva per l'azione amministrativa dell'anno 2004 sono stati fissati i seguenti obiettivi strategici, che tengono conto delle priorità politiche in materia:

- definire le procedure per l'attuazione del protocollo informatico e dello scambio dei flussi documentali in coerenza con il DPR 445 del 2000, con la direttiva del 14/10/2003 del Ministro per l'innovazione e le tecnologie e con il Piano di e-government;
- rendere immediatamente operativa la Divisione sistemi informativi in modo da realizzare, in coerenza con le disposizioni del d.lgs. n. 39 del 1993, una gestione unitaria dei processi di automazione dell'amministrazione;
- realizzare un sistema informativo per il controllo di gestione della contabilità economica e finanziaria;
- incrementare, potenziare e mettere in sicurezza la rete, anche al fine di un possibile utilizzo del telelavoro.

Alla Divisione sistemi informativi è stata attribuita la gestione dei seguenti capitoli e risorse finanziarie:

Esercizio finanziario	Capitolo	Denominazione capitolo	Dotazione capitolo (in euro)		U.P.B.
			Competenza	Cassa	
2004	8811	Spese per lo sviluppo del Sistema informativo	653.200	653.200	7.2.3.1.
2004	3501	Spese per la gestione ed il funzionamento del Sistema informativo	328.500	328.500	7.1.1.0.
2004	8871	Spese per la progettazione ed avvio della realizzazione di un sistema informativo e di monitoraggio ambientale finalizzato alla redazione della R.S.A.	492.000	492.000	7.2.3.4.

L'Amministrazione rileva che per effetto della entrata in vigore dell'art. 1, comma 6, del decreto taglia-spesa, si è determinata, in generale, un' indisponibilità di risorse sui capitoli di spesa per i consumi intermedi, pari a complessivi 13,91 milioni di euro. In particolare, l'accantonamento operato relativamente ai capitoli di spesa n. 8811 e 3501 sopra indicati avrebbe determinato l'insufficienza delle risorse allocate sugli stessi capitoli non solo ai fini di garantire le incompressibili esigenze di funzionamento del sistema informativo del ministero, ma anche di assicurare un' idonea implementazione delle infrastrutture hardware e software necessarie all'attuazione degli obiettivi programmati per l'anno 2004.

Relativamente agli obiettivi strategici previsti nella direttiva del Ministro per il 2004, attuati con l'utilizzo dei fondi stanziati nei capitoli di spesa sopramenzionati, le attività svolte sono le seguenti.

Nel corso del mese di dicembre 2004 sono state avviate le procedure amministrative e tecniche necessarie per l'attivazione delle funzionalità minime del protocollo informatico presso le Direzioni generali servizi interni del ministero, protezione natura, qualità della vita e Commissione tecnico scientifica, nonché presso alcune strutture dell'Ufficio di gabinetto, nonché per l'avvio della gestione documentale presso gli uffici c.d. di 2° livello (Divisioni) e per la relativa formazione del personale interessato, d'intesa con la competente Divisione VI – Formazione.

Le risorse finanziarie – euro 64.603,44 – per l'attuazione del programma in parola, escluse le spese relative alle attività di formazione – euro 11.880,00 – sono state reperite nell'ambito dello stanziamento di bilancio – E.F. 2004 – relativo al cap. n. 8811 “Spese per lo sviluppo del sistema informativo” dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Riguardo allo stato di attuazione dell'obiettivo strategico in parola, alla data del 31 dicembre 2004 -, si evidenzia che sono state attivate le procedure di installazione e di configurazione delle postazioni degli uffici di protocollo delle Direzioni servizi interni del Ministero, protezione natura, Commissione tecnico scientifica, qualità della vita.

Alla medesima data sono stati espletati i corsi di formazione per il personale addetto agli uffici di protocollo e per il personale sistemista.

Per effetto del DM n. GAB/DEC/139/2003 in data 12 dicembre 2003, art. 7, comma 3, lett. c), le funzioni in materia di gestione, sviluppo e funzionamento del sistema informativo sono state demandate alla competenza della Divisione sistemi informativi.

A fine anno 2004 sono iniziati gli incontri con il CNIPA, il Ministero dell'economia e delle finanze e la Banca d'Italia per definire e programmare le azioni da intraprendersi per l'attuazione del programma SI.CO.GE, Sistema di Contabilità Gestionale Finanziaria del Ministero dell'economia e delle finanze che comprende i moduli applicativi per la gestione del bilancio, gestione della spesa (decreti di impegno, ordini di pagamento, ordini di accreditamento, assegnazione fondi), moduli di servizio e funzionalità di firma digitale (i decreti

di impegno e gli ordini di pagamento sono firmati digitalmente dai dirigenti dell'amministrazione e inviati con flusso elettronico agli uffici centrali di bilancio).

Il Ministero è connesso con altre amministrazioni esclusivamente attraverso canali protetti.

L'accesso alla rete interna si prevede che sarà consentito attraverso autenticazione con *smart card*.

Nell'anno 2004 il sistema di controllo e gestione centralizzato del sistema informativo è stato ulteriormente affinato unitamente alla progressiva migrazione delle postazioni di lavoro al nuovo dominio *Active Directory* (la definitiva migrazione al dominio centrale è prevista gradualmente, secondo le esigenze delle singole direzioni generali). Attraverso le *policies* gestite centralmente si è ottimizzata l'assistenza e il supporto agli utenti, riducendo i tempi di attesa per la risoluzione di problemi informatici di tipo software; in tal ambito, peraltro, si è proceduto all'aggiornamento del software Antivirus ed è stato installato il software *Symantec Mail Security*.

Sono state concluse le procedure di acquisizione di n. 100 nuove postazioni di lavoro e n. 6 server, necessari a sostituire le apparecchiature obsolete, per l'attivazione della Rete NUV – Nucleo per la Valutazione degli Investimenti - e per soddisfare le specifiche esigenze di sicurezza del Ministero appositamente segnalate dal Comando dell'Arma dei Carabinieri per la tutela ambientale.

Inoltre, presso gli Uffici di protocollo in cui è stato attivato il c.d. nucleo minimo di protocollo informatico sono state installate apparecchiature multifunzione, scanner, fotocopiatrice e stampante.

Sono state inoltre avviate le procedure per l'incremento di n. 50 punti rete e per l'acquisizione di nuovi apparati attivi.

Si segnala, infine, che con delibera in data 12 maggio 2005 la Sezione del controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato ha ricusato il visto e la conseguente registrazione di un decreto dirigenziale di approvazione di un contratto stipulato secondo l'uso del commercio con una associazione senza fine di lucro, per la ristampa di n. 670.000 pacchetti divulgativi su CD-ROM in quanto la procedura per la scelta del contraente adottata (trattativa privata) era fondata sull'asserita acquisizione del diritto d'autore da parte del soggetto affidatario della prima fornitura del medesimo pacchetto. Come è noto, infatti, l'articolo 11 della legge 633 del 1941, prevede che "alle amministrazioni dello Stato...spetta il diritto d'autore sulle opere create e pubblicate sotto il loro nome ed a loro conto e spese".

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

1. Considerazioni generali e di sintesi: *1.1 Le funzioni e la gestione finanziaria; 1.2 La coerenza tra funzioni e assetti organizzativi; 1.3 Le relazioni con il sistema delle autonomie.*

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali: *2.1 Effetti della manovra correttiva di metà anno; 2.2 Ricognizione dei provvedimenti di variazione al bilancio; 2.3 Ricognizione delle risorse delle S.p.A. operanti nei settori di competenza; 2.4 Verifiche sull'attendibilità dei dati di rendiconto; 2.5 Sistema integrato dei controlli;*

3. Risultati dell'attività gestionale nei settori di intervento: *3.1 Analisi dei principali programmi e obiettivi (tratti dal DPEF, dalla legge finanziaria, dal programma di Governo, da altri atti programmatici di settore e dalla direttiva annuale); 3.2 Problematiche connesse con l'attività contrattuale.*

4. Strumenti: organizzazione, personale, nuove tecnologie: *4.1 L'assetto organizzativo: 4.1.1 Le caratteristiche dell'organizzazione risultanti dai decreti legislativi e dai regolamenti di organizzazione; 4.2 Dirigenza e personale non dirigenziale: 4.2.1 Numero degli uffici dirigenziali istituiti dopo ciascuna delle riforme del 1999 e del 2002 e la loro variazione rispetto all'epoca antecedente il decreto legislativo n. 300 del 1999; 4.2.2 L'evoluzione quantitativa del personale nell'ultimo quinquennio. 4.3 Gli effetti sull'organizzazione dell'outsourcing di attività e servizi. 4.4 I nessi con il decentramento amministrativo: 4.4.1 Gli effetti prodotti sull'organizzazione dal trasferimento delle funzioni, degli uffici e delle risorse (finanziarie e umane) al complesso regioni-enti locali; 4.4.2 Uffici e dipendenti trasferiti a regioni-enti locali, a fronte della situazione preesistente al trasferimento (1998); 4.4.3 Entità delle risorse finanziarie trasferite, rispetto a quelle assegnate (nel 1998); 4.4.4 Entità del "contenzioso" esistente davanti alla Corte costituzionale in relazione al "riparto" di funzioni e compiti fra "centro" e "periferia". 4.5 Nuove tecnologie: 4.5.1 Investimenti nel settore delle tecnologie, dell'informazione e della comunicazione (ICT) in relazione alle politiche dell'e-government.*

1. Considerazioni generali e di sintesi.

L'anno 2004 ha visto il completamento dell'adeguamento del disegno organizzativo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con l'approvazione del decreto del Presidente Repubblica 2 luglio 2004, n. 184, recante il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero.

Ai sensi del citato regolamento, con il quale si è provveduto a dare un nuovo assetto alle funzioni e ai compiti nell'ambito delle strutture ministeriali, il Ministero è ora articolato, a livello centrale, in 16 direzioni generali e 4 uffici di livello dirigenziale generale incardinati nei seguenti quattro Dipartimenti:

- a) Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per il personale ed i servizi generali;
- b) Dipartimento per le infrastrutture stradali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici;
- c) Dipartimento per la navigazione e il trasporto marittimo ed aereo;
- d) Dipartimento per i trasporti terrestri.

Il nuovo assetto istituzionale ha comportato la riduzione da 19 a 16 delle direzioni generali e l'istituzione di dieci Servizi integrati infrastrutture e trasporti (S.I.I.T.), organi decentrati a livello regionale, ciascuno dei quali suddiviso in due distinti settori: uno competente per l'area infrastrutture e opere, l'altro per l'area trasporti e servizi.

Nel settore delle grandi opere è proseguita l'attività di attuazione dei programmi derivanti dalla legge obiettivo sui quali la Corte si è pronunciata in sede di controllo sulla gestione¹ evidenziando criticità di rilievo in sede di attuazione.

Nel settore della sicurezza stradale è proseguita l'azione di contenimento degli incidenti stradali con l'applicazione della c.d. "patente a punti". Va segnalata in materia, tuttavia, la sentenza con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 126-bis, comma 2 del codice della strada nella parte in cui prevede che, in caso di mancata identificazione del trasgressore, i punti devono esser tolti al proprietario del veicolo, salvo che questi non comunichi, entro 30 giorni, il nome e la patente di chi guidava in quel momento l'auto². Si attendono in proposito misure di adeguamento della normativa in parola ai principi posti dalla Consulta.

E' stata, inoltre, per la prima volta data applicazione alle nuove norme in materia di abilitazione alla conduzione di ciclomotori (c.d. "patentino").

¹ Per l'esame analitico delle menzionate criticità si rinvia al successivo paragrafo 3.1 e a quanto diffusamente illustrato nella relazione allegata alla deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato in adunanza congiunta dei Collegi I e II del 28 gennaio 2005, n. 8, pubblicata sul sito internet www.corteconti.it.

² Corte Costituzionale, 24 gennaio 2005, n. 27. Si riporta di seguito la massima: "E' costituzionalmente illegittimo l'art. 126-bis, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dall'art. 7 del decreto legislativo 15 gennaio 2002, n. 9, nel testo risultante all'esito della modifica apportata dall'art. 7, comma 3, lettera b), del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214, nella parte in cui dispone che: «nel caso di mancata identificazione di questi, la segnalazione deve essere effettuata a carico del proprietario del veicolo, salvo che lo stesso non comunichi, entro trenta giorni dalla richiesta, all'organo di polizia che procede, i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione», anziché «nel caso di mancata identificazione di questi, il proprietario del veicolo, entro trenta giorni dalla richiesta, deve fornire, all'organo di polizia che procede, i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione». Premesso che, in base al principio generale posto dall'art. 6 della legge 24 novembre 1981, n. 689, l'art. 196 del d.lgs. n. 285 del 1992 fa proprio, per le violazioni punibili con la sanzione amministrativa pecuniaria, il «principio di solidarietà», disponendo, al comma 1, che il proprietario del veicolo» (o, in sua vece, «l'usufruttuario, l'acquirente con patto di riservato dominio o l'utilizzatore a titolo di locazione finanziaria») è «obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questi dovuta», e che pertanto la responsabilità del proprietario non conducente è configurabile per le sole sanzioni aventi contenuto patrimoniale, la disposizione censurata, in materia diversa dalla responsabilità per il pagamento di somme e in una ipotesi di sanzione di carattere schiettamente personale - assimilabile a quella della sospensione della patente, di indubbio carattere afflittivo -, pone irragionevolmente a carico del proprietario del veicolo, solo perché tale, una autonomia sanzione personale, prescindendo dalla violazione, ascrivibile al medesimo proprietario direttamente, di regole disciplinanti la circolazione stradale. Nel caso in cui, peraltro, il proprietario ometta di comunicare i dati personali e della patente del conducente, trova applicazione la sanzione pecuniaria di cui all'articolo 180, comma 8, del codice della strada, ferma restando la possibilità per il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, di conferire alla materia un nuovo e diverso assetto.

Di rilievo è stata l'attività di regolamentazione nella materia dei lavori pubblici³, in particolar modo, nel recepimento della normativa comunitaria.

Intensa, infine, è stata l'attività della Guardia Costiera e delle Capitanerie di Porto nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza e controllo.

1.1 Le funzioni e la gestione finanziaria.

Il rendiconto 2004 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti espone i seguenti dati:

- gli stanziamenti definitivi sono risultati pari a 8.780 milioni (8.083 milioni nel 2003), con un lieve aumento, rispetto all'anno precedente, dell'8,62 per cento;
- la massa impegnabile è risultata pari a 9.334 milioni con una diminuzione dell'1,8 per cento rispetto al 2003;
- a fronte di ciò, gli impegni sono complessivamente ammontati a 8.080 (7.334 nel 2003), con un aumento del 10,18 per cento;
- i residui di stanziamento finali di competenza sono aumentati del 50,75 per cento passando dai 435 milioni di euro del 2003 ai 655 milioni di euro del 2004;
- la massa spendibile è risultata pari a milioni 17.085 (16.912 nel 2003) a fronte di autorizzazioni definitive di cassa di 10.436 milioni;
- i pagamenti totali si mantengono sostanzialmente uguali al 2003, passando dai 7.042 milioni del 2003 a 7.045 nel 2004;
- i residui finali totali di lettera C ammontano a 8.087 milioni, a fronte dei 7.803 milioni del 2003.

1.2 La coerenza tra funzioni e assetti organizzativi.

L'articolazione delle funzioni (macromissioni) del ministero è sostanzialmente coerente con la struttura dei centri di responsabilità e con le competenze ad essi assegnate. Si osserva, tuttavia, che sussistono commistioni nell'ambito del centro di responsabilità (C.d.R.) n. 2 tra funzioni "finali" (lo sviluppo del territorio) e compiti di carattere "strumentale" (gli affari generali e il personale).

Dalla tabella che segue risulta che la funzione dei trasporti terrestri (le cui aree funzionali d'azione riguardano essenzialmente la programmazione, la vigilanza, l'indirizzo, la regolazione, la gestione tecnico-operativa in materia di trasporto privato su gomma; trasporto ferroviario trasporto ad impianti fissi; trasporto su gomma di persone o cose e trasporto intermodale) è quella riconducibile al C.d.R. 5 che assorbe il 36,49 per cento del totale dello stanziamento del dicastero.

Seguono le funzioni concernenti le opere pubbliche e l'edilizia (C.d.R. 3) con il 21,93 per cento; la navigazione ed il trasporto marittimo ed aereo (C.d.R. 4) con il 21,43 per cento; lo sviluppo del territorio con gli affari generali (C.d.R. 2) con l'8,63 per cento ed infine il controllo delle coste (C.d.R. 6) con il 6,62 per cento.

³ Si segnala in particolare il decreto 22 giugno 2004, "Procedura e schemi-tipo" per la redazione e la pubblicazione del programma triennale, dei suoi aggiornamenti annuali e dell'elenco annuale dei lavori pubblici, ai sensi dell'art. 14, comma 11, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni ed integrazioni.

(migliaia di euro)

Centro di responsabilità	Stanziamenti definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni lordi	Impegni c/comp.za	Pagato c/comp.za	Pagato totale	Residui totali	Economie o maggiori spese
1. Gabinetto e uff.diretta collab. all'opera del Ministro*	422.800	435.083	389.992	279.241	279.241	25.571	83.893	351.365	143.558
2. Coord.to sviluppo terr. politiche pers. e aff. gen.	757.282	901.903	703.593	724.730	581.593	473.287	597.994	435.843	32.553
3. Opere pubbliche ed edilizia	1.925.872	2.653.353	1.845.775	1.842.297	1.523.027	749.439	1.998.329	3.330.725	83.575
4. Navigazione e trasporto marittimo e aereo	1.881.273	1.990.712	1.252.129	1.672.526	1.572.409	954.119	1.218.598	1.710.743	208.747
5. Trasporti terrestri e sistemi informativi e statistici	3.203.698	3.846.435	2.197.004	3.029.751	2.937.089	1.856.983	2.643.236	2.907.726	173.947
6. Capitanerie di porto	581.501	600.834	78.155	525.965	525.964	467.993	496.808	118.306	55.536
7. Consiglio superiore dei lavori pubblici	7.493	7.448	133	5.964	5.919	5.433	5.855	631	1.529
TOTALE AMMINISTRAZIONE	8.779.919	10.435.768	6.466.781	8.080.474	7.425.242	4.532.825	7.044.713	8.855.339	699.445

* Dalle risorse del centro di responsabilità è opportuno scorporare il fondo per opere strategiche (capitolo 7060) i cui stanziamenti definitivi ammontano per il 2004 a 386,4 milioni di euro.

Si deve, inoltre, segnalare che una quota significativa di risorse destinata a funzioni finali (peraltro di particolare rilievo, essendo destinate alle grandi opere di interesse strategico), si rinviene, al capitolo 7060, nell'ambito del centro di responsabilità 1, relativo all'Ufficio di diretta collaborazione del Ministro. Al riguardo si osserva che la collocazione di capitoli relativi a spese che attengono alla gestione amministrativa - ancorché aventi natura di fondo - nell'ambito dei centri di responsabilità relativi agli uffici che coadiuvano gli organi di direzione politica, appare in contrasto con il principio di separazione tra indirizzo politico e amministrazione.

1.3 Le relazioni con il sistema delle autonomie.

Le relazioni del Ministero con il sistema delle autonomie sono state intense nella gestione dei fondi per Roma Capitale, per gli interventi a favore delle grandi città e per la città di Reggio Calabria; l'attività ha riguardato la gestione di alcune leggi speciali⁴ che prevedono finanziamenti di reti viarie a beneficio di regioni, province e comuni.

Dalla tabella che segue si evincono i capitoli, con le relative risorse finanziarie destinate agli enti locali.

Capitoli	Autorizzazioni cassa	Pagamenti tot. al 31.12.2004	% P.gti. tot./Aut.cassa
7146-7147-7148-7169-7491 7493-7512-7545	257.598.927	202.171.167	78,48

Per quanto concerne le attività connesse all'attuazione dei programmi annuali del "Piano nazionale della sicurezza stradale", sono svolte in stretta collaborazione con le regioni e con gli enti locali: è, infatti, sulle strade rientranti nell'ambito di competenza di detti enti che vengono realizzati gli interventi di messa in sicurezza.

Relativamente alla disciplina dei servizi di trasporto viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente e in materia di accesso alla professione di autotrasportatore su strada, l'Amministrazione ha avuto rapporti con il sistema delle autonomie, sia nel settore dei finanziamenti, che in campo normativo e ha collaborato, altresì, sotto il profilo della legittimità costituzionale, all'esame e alla valutazione delle leggi regionali in materia di trasporto.

⁴ Leggi nn. 67/1988, 341/1995, 641/1996, 166/2002, articolo 19, 376/2003.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari, contabili e patrimoniali.**Le modalità di integrazione delle dotazioni finanziarie iniziali nel 2004***(in migliaia di euro)*

Categorie economiche di spesa	2004				2005	
	Stanziamenti iniziali di competenza	Variazioni con DMT (a)	Variazioni in assestamento	Variazioni con DMC (b)	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza
1 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	736.726,00	34.698,00	5.284,00	1.579,00	778.287,00	788.671,00
2 - CONSUMI INTERMEDI	245.059,00	97.128,00	17.462,00	-1.463,00	358.186,00	228.463,00
3 - IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	45.388,00	2.662,00		136,00	48.186,00	47.130,00
4 - TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	1.012.628,00	525.479,00	28,00	0,00	1.538.136,00	820.731,00
5 - TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	410,00	18.764,00		0,00	19.175,00	371,00
6 - TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	908.961,00	27.988,00	17.394,00	-142,00	954.202,00	816.511,00
7 - TRASFERIMENTI CORRENTI ALL'ESTERO	814,00	0,00	0,00		814,00	814,00
8 - RISORSE PROPRIE CEE						
9 - INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	200,00	200,00			400,00	200,00
10 - POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	13.869,00	773,00	16,00	0,00	14.658,00	4.769,00
11 - AMMORTAMENTI						
12 - ALTRE USCITE CORRENTI	4.118,00	27.716,00	0,00	-110,00	31.723,00	4.118,00
21 - INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	963.615,00	91.134,00	544,00	-234,00	1.055.060,00	879.138,00
22 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	1.469.739,00	214.762,00	439,00	234,00	1.685.173,00	1.480.753,00
23 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	1.860.674,00	23.980,00	0,00	0,00	1.884.654,00	1.627.494,00
24 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	16.113,00	1.093,00	129,00	0,00	17.334,00	15.846,00
25 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ALL'ESTERO						
26 - ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	404.650,00	-13.273,00	0,00	0,00	391.377,00	567.470,00
31 - ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	21.534,00	-18.980,00			2.554,00	
61 - RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE						
TOTALE	7.704.498,00	1.034.124,00	41.296,00	0,00	8.779.919,00	7.282.479,00

(a) Decreti di variazione di bilancio del Ministro dell'economia.

(b) Decreti di variazione del Ministro competente.

2.1 Effetti della manovra correttiva di metà anno.

Per quanto riguarda il settore degli acquisiti di beni e di servizi il Ministero riferisce che la manovra correttiva di cui al decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191 (c.d. decreto “taglia-spesa”), ha comportato, tra l’altro, tagli del 36 per cento su tutti i capitoli riguardanti i consumi intermedi.

Ciò avrebbe determinato, secondo l’Amministrazione, una drastica riduzione degli acquisti a livello centrale, una minore assegnazione agli uffici decentrati (già indebitati da precedenti manovre, quali il taglio delle spese del novembre 2002) delle risorse loro occorrenti per il funzionamento delle rispettive strutture, nonché un importante indebitamento relativo ai contratti in corso (ad esempio, le utenze).

Durante la seconda metà dell’anno l’Amministrazione ha tentato di individuare gli sprechi eventualmente esistenti e di provvedere alla rimodulazione, ove possibile, dei contratti in corso, ovvero al recesso dai contratti troppo onerosi.

Tuttavia, l’Amministrazione sostiene di aver constatato l’impossibilità di contrarre tali spese oltre una certa soglia senza compromettere la funzionalità degli Uffici interessati.

Si deve al riguardo osservare che l’attuazione delle disposizioni del “taglia-spesa”, in progressiva carenza di risorse finanziarie (con particolare riferimento alle spese di funzionamento), ha determinato fenomeni di assunzione di impegni sulla competenza anche per obbligazioni giuridiche perfezionate in esercizi finanziari precedenti, con ciò violando il principio di annualità del bilancio. Già nella relazione relativa all’esercizio finanziario 2003 la Corte aveva segnalato che la problematica in parola era degna di particolare attenzione, non solo in sede di previsione degli stanziamenti iniziali di bilanci e di successive variazioni per la corretta definizione dei fabbisogni in relazione alle effettive necessità di gestione, ma anche in sede di controllo da parte degli uffici della Ragioneria generale dello Stato (centrali, periferici e ispettivi). Il permanere delle illustrate patologie gestionali deve essere nuovamente evidenziato affinché si ponga da parte dell’Amministrazione al più presto rimedio.

Secondo il Ministero la manovra correttiva in argomento ha comportato, inoltre, ripercussioni per taluni capitoli sia di parte capitale che di parte corrente.

Per quelli di parte capitale, sono stati operati tagli sui capp. 7841 e 7842.

Riguardo al capitolo 7841 (“Costruzioni di opere relative ai porti di I e II categoria ecc.”) con riferimento ai residui 2003, alla data del 1° gennaio 2004 risultavano disponibili 65.411.417,34 euro; a seguito del taglio operato dal decreto “taglia-spesa” nel mese di luglio 2004 l’importo è stato decurtato di 38.813.491,20 euro.

In ordine ai residui 2002, alla medesima data del 1° gennaio 2004 risultavano disponibili ancora 5.057.572,20 euro; a seguito del taglio operato dal citato decreto “taglia-spesa” nel mese di luglio 2004 l’importo di cui sopra è stato decurtato di 1.848.409,66 euro.

Circa il capitolo 7842 (“Riparazione e ricostruzione di opere marittime danneggiate dalle mareggiate ecc.”), il medesimo presentava alla data del 1° gennaio 2004 uno stanziamento di competenza di 7.600.000,00 euro; a seguito del taglio operato dal decreto taglia-spesa nel mese di luglio 2004, l’importo di cui sopra è stato decurtato di 2.280.000,00 euro; l’importo residuo di competenza è stato poi stornato sul cap. 7841 ed oggetto di programmazione triennale 2004/2006.

Per i capitoli di parte corrente, si fa riferimento sia al cap. 2141 – relativo alla manutenzione, riparazione ed illuminazione dei porti di 1^ e 2^ categoria, 1^ classe e delle opere marittime, manutenzione e riparazione delle edilizie a servizio dell’attività tecnica, amministrativa e di polizia dei porti – sia ai capitoli per le spese di funzionamento da assegnare agli Uffici del genio civile per le opere marittime (oggi S.I.I.T.). Per ciò che concerne il citato cap. 2141 lo stanziamento alla data del 1° gennaio 2004 ammontava ad euro 7.695.000,00; nel corso dell’anno a seguito della manovra correttiva introdotta dal Governo con il decreto “taglia-spesa”, lo stanziamento è stato decurtato dell’importo di 2.202.286,30 euro.

Per ciò che concerne i capitoli relativi alle spese di funzionamento, l'Amministrazione provvede annualmente all'assegnazione agli ex dieci Uffici del genio civile per le opere marittime dei fondi occorrenti per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, previa richiesta ed acquisizione dei relativi fabbisogni.

Le spese di funzionamento riguardano il cap. 1886 (spese di missione); il cap. 1928 (spese di informatica); il cap. 1951 (spese per acquisto di cancelleria, stampati, noleggio e trasporto mobili); il cap. 1952 (spese per pagamento canoni); il cap. 1953 (spese per manutenzione mezzi di trasporto); il cap. 1960 (spese per copia, stampa, contratti, bolli, ecc.); il cap. 1972 (spese per manutenzione locali e impianti); il cap. 1973 (spese postali); il cap. 7943 (spese per apparecchiature non informatiche, mobilio e dotazioni librerie); il cap. 7944 (spese per acquisto di impianti di telecomunicazioni); il cap. 1884 (compensi per lavoro straordinario); il cap. 1898 (oneri previdenziali a carico dell'Amministrazione su compenso straordinario); il cap. 1899 (IRAP su compenso straordinario).

A seguito della manovra correttiva introdotta dal Governo con il ripetuto decreto "taglia spese", le risorse finanziarie sulla gran parte dei predetti capitoli sono state ridotte soprattutto in termini di cassa, causando disagi nei pagamenti relativi ai canoni, noleggio automezzi e forniture varie indispensabili per l'attività istituzionale.

La manovra correttiva, poi, ha condizionato le approvazioni in corso dei programmi di edilizia demaniale, a causa della copertura insufficiente rispetto alla spesa preventivata. È stato necessario tagliare di pari misura le assegnazioni di competenza già effettuate al momento della manovra e ridurre le assegnazioni relative ai programmi la cui procedura di approvazione non era ancora perfezionata.

Un altro effetto condizionante si è avuto per i fabbisogni di cassa da assegnare ai S.I.I.T., nonché per la spesa direttamente ordinata. In tali casi l'Amministrazione ha fatto ricorso a numerose variazioni compensative, cercando di ottimizzare le dotazioni residuali rispetto alle esigenze che via via si presentavano.

2.2 Ricognizione dei provvedimenti di variazione al bilancio.

Nel corso dell'esercizio finanziario 2004 sono state disposte, a firma del Ministro, sui seguenti capitoli di spesa, talune variazioni compensative in termini di competenza ritenutesi necessarie ai fini del corretto svolgimento dei compiti istituzionali assegnati all'Amministrazione e curati dal Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, il personale e i servizi generali:

Capitoli in diminuzione	oggetto	C.d.R.	Capitoli in aumento	oggetto	C.d.R.	CP
1270	Mezzi trasporto Amm.ni centrali	2	1260	Mezzi trasporto	2	35.664,19
1257	Canoni	2	1258	Cancelleria	2	50.000,00
7229	Acquisti telecom.ni	2	7121-8079	Sviluppo Informatica	2 - 5	400.000,00
1272	Studi, incarichi	2	1267	Convegni	2	15.000,00
1257	Canoni	2	1215	Gestione sistema informativo	2	310.000,00
7229	Acquisti impianti di telecomunicazioni	2	7121	Sviluppo sistema informativo	2	100.000,00
1450	Consumi intermedi	2	cap. vari	Consumi intermedi	vari	6.615.273,00
	Totale					8.083.233,19

Inoltre le risorse iscritte sul capitolo 1450 (“Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi”), sono state ripartite tra vari capitoli della stessa tipologia allocati nei diversi centri di responsabilità. In particolare al Centro di responsabilità 2 “*Coordinamento dello sviluppo del territorio, personale e servizi generali*” è stata assegnata la somma di 1.290.558,54 euro. Tale somma è stata destinata all’incremento di alcuni capitoli di spesa ritenuti di maggiore criticità per assicurare i compiti istituzionali prefissati e particolarmente carenti rispetto agli stanziamenti di bilancio.

Il riparto ha riguardato:

- le spese di funzionamento delle sedi centrali e periferiche (canoni, utenze, missioni ecc.);
- la gestione e il funzionamento del sistema informativo;
- i mezzi di trasporto;
- lo svolgimento dei concorsi e la formazione del personale.

Peraltro, le assegnazioni di risorse inerenti al suddetto cap. 1450 sono intervenute a ridosso dell’emanazione dei provvedimenti di attuazione del “taglia-spese” e, pertanto, la possibilità di utilizzare tali somme è stata fortemente affievolita.

Al riguardo si deve osservare che le intempestive assegnazioni di risorse ai capitoli-fondo istituiti per le esigenze relative alle spese per consumi intermedi, vanificano l’utilità di tali meccanismi contabili e finiscono per determinare notevoli criticità nella gestione.

2.3 Ricognizione delle risorse delle S.p.A. operanti nei settori di competenza.

I finanziamenti a carico dello Stato a favore di FF.SS. S.p.A. (holding) e società collegate, per quanto riguarda gli investimenti previsti nel contratto di programma e gli oneri di servizio pubblico di cui ai contratti di programma e di servizio, fanno carico a capitoli di bilancio del Ministero dell’economia e delle finanze. Gli oneri di servizio pubblico possono essere individuati come “partite formalmente da non classificare come contributi, ma che hanno affinità con questi”⁵.

⁵ Si segnala che la Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – ha riferito in materia con delibera n. 5/2004/G. La delibera ripercorre la complessa e lunga transizione del sistema ferroviario nazionale, che vede, da un lato, il completamento del processo di trasformazione dell’azienda di trasporto ferroviario di proprietà dello Stato (FF.SS. S.p.A.) – la quale ha adottato dal luglio 2001 la configurazione di una holding, mediante la creazione di due società partecipate al 100% rispettivamente responsabili per la gestione dell’infrastruttura (Rete Ferroviaria Italiana – R.F.I. S.p.A.) e per la gestione delle attività di trasporto (Trenitalia S.p.A.) – e dall’altro lato, la liberalizzazione del sistema ferroviario nazionale.

Com’è noto, la direttiva 2001/12/CE, al fine di garantire un accesso equo e non discriminatorio all’infrastruttura, prescrive che l’organismo o l’impresa responsabile dell’esecuzione delle funzioni essenziali (attribuzione delle tracce, tariffazione per l’utilizzo dell’infrastruttura, rilascio dei certificati di sicurezza) non debba essere lo stesso esercente di servizi di trasporto.

Come riconosciuto dalla Commissione Europea, l’Italia è stata tra i primi Paesi ad adottare una serie di misure normative ed organizzative volte ad accogliere il principio dell’apertura al mercato del trasporto ferroviario.

La disamina dei temi considerati – sotto il profilo della vigilanza – ha fatto emergere l’esigenza di una rivisitazione in chiave funzionale ed operativa della vigilanza ministeriale: soprattutto, mediante il conferimento di risorse umane, a tempo pieno, con professionalità tecniche ed economico-finanziarie in grado di gestire con carattere di continuità sistemi esperti per il controllo di gestione, secondo logiche che consentano una chiara individuazione dei possibili scostamenti delle stime effettuate.

La liberalizzazione del settore ha visto, peraltro, il recepimento delle direttive comunitarie in ritardo e con il rilascio delle prime licenze nel maggio 2000.

Sul fronte dell’adeguamento dell’infrastruttura e del materiale rotabile occorrerebbe una maggiore attenzione a specifiche problematiche, quali: lo slittamento dei tempi di ultimazione previsti per l’esecuzione degli interventi; il connesso aumento dei costi, con ulteriori esigenze di finanziamento dei progetti; la trasparente individuazione dei centri di responsabilità ai quali è rimessa l’attuazione degli interventi medesimi, con conseguente obiettiva valutazione dei risultati da parte dell’azionista.

A ciò si aggiunga che l’esigenza di nuovi ulteriori finanziamenti per interventi precedentemente avviati incide sulle certezze proprie di una corretta programmazione degli interventi infrastrutturali.

Anno 2004

	R.F.I.	(in milioni di euro) Trenitalia
Contributi in conto esercizio	1.256 (*)	-----
Oneri di servizio pubblico (in conto esercizio)	48 (*)	1.130 (***)
Finanziamento investimenti (aumento di capitale sociale)	2.864 (**)	-----

*) U.P.B. 3.1.2.8, cap. 1541: 48 milioni di euro per obblighi di collegamento ferroviario via mare delle isole maggiori. L'importo complessivo del capitolo è al netto del definanziamento di 75 milioni di euro disposto dal DL n. 168 del 2004, convertito nella legge n. 191 del 2004

**) U.P.B. 3.2.3.15, cap. 7122 e 7123

***) U.P.B. 3.1.2.8, cap. 1539, 1540, 1542, 1543. La cifra totale esposta comprende anche l'importo di circa 768 milioni di euro previsto per gli obblighi di servizio effettuati da Trenitalia a fronte di contratti di servizio stipulati con le regioni a statuto ordinario per servizi di trasporto ferroviario regionale.

Per quanto concerne le strade ed autostrade, al fine di indicare le risorse economiche che l'ANAS S.p.A. ha destinato nel 2004 alla realizzazione e alla manutenzione straordinaria di infrastrutture, si espongono di seguito i dati relativi sia alle risorse trasferite dai Ministeri "Infrastrutture e Trasporti" ed "Economia e Finanze" per investimenti, sia alle somme erogate a titolo di pagamento nel corso del 2004 alla Società (suddivisi per pagamenti attinenti gli interventi programmati prima della trasformazione in S.p.A. e pagamenti relativi agli interventi programmati successivamente):

Sotto altro profilo vanno considerate, poi, le limitazioni che derivano da cause esterne, quali la complessità della legislazione in materia di appalti di lavori e forniture e dei procedimenti decisionali per giungere all'approvazione dei progetti relativi alle opere di che trattasi, con significativa incidenza delle questioni ambientali ed energetiche.

Ritardi e limitazioni che dovrebbero beneficiare dell'applicazione della legge n. 443 del 2001 (c.d. "legge obiettivo"), con la prevista semplificazione delle procedure ed istituzione di corsie preferenziali per l'acquisizione delle risorse.

Una considerazione particolare la relazione riserva alla realizzazione del Sistema AV/AC e, nello specifico, alla nuova impostazione delle modalità di finanziamento introdotte dall'art. 75 della legge n. 298 del 2002 (Legge Finanziaria 2003), per le ripercussioni che certamente avrà sulla finanza pubblica a partire dal 2009: a partire da tale anno, è infatti, previsto che lo Stato intervenga con risorse consistenti per integrare l'onere per il servizio del debito nei confronti di Infrastrutture S.p.A., che non è adeguatamente remunerabile utilizzando i soli flussi di cassa revisionali per il periodo di sfruttamento del sistema "alta velocità/alta capacità".

In sintesi, gli elementi esaminati hanno fatto emergere i seguenti aspetti:

- infrastruttura inadeguata, in termini di estensione e capacità – da cui dipende il potenziale di sviluppo del traffico – ma soprattutto in termini di tecnologie adottate, specie quelle dedicate al miglioramento dei livelli di sicurezza. I ritardi nella esecuzione dei lavori allontanano nel tempo il raggiungimento dell'obiettivo di risanamento infrastrutturale, anche se negli ultimi anni è emersa una maggiore capacità di spesa;
- materiale rotabile di età media elevata, che comporta alti costi di manutenzione, con la conseguente esigenza, ai fini del perseguimento degli obiettivi dell'efficienza dei servizi e della sicurezza della circolazione ferroviaria, di un progressivo e ampio rinnovo del materiale stesso;
- necessità di monitoraggio dei livelli di produttività.

La Corte sottolinea la necessità di definire più efficacemente i compiti di vigilanza e controllo dei Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti e dell'economia e delle finanze, per l'esercizio dei poteri dell'azionista (Stato), come stabilito originariamente dalla delibera CIPE del 12.8.1992. In tale prospettiva dovrebbe essere data sollecita attuazione a quanto, tra l'altro, già ribadito dalla più recente delibera CIPE del 2.9.2002, la quale dispone che il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti provvedano, con decreto emanato di concerto, ad individuare i ruoli dei rispettivi dicasteri ai fini dell'esercizio dei poteri dell'azionista.

Risorse trasferite nel 2004 all'ANAS	Investimenti per tipologia opere	ANAS ante trasformazione	ANAS S.p.A.	Totali complessivi
2.394 milioni di euro	Nuove opere Piano 2003-2005	1.439.412.835,15	43.560.864,02	1.482.973.699,17
	Manutenzione straordinaria	94.003.655,42	315.054.384,36	409.058.039,78
	TOTALE	1.533.416.490,57	358.615.248,38	1.892.031.738,95

Dai dati sopra riportati si rileva che un ingente quota di risorse relative a politiche pubbliche del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono trasferite alla FF.SS. S.p.A. (holding) e società collegate, per il trasporto ferroviario, e all'ANAS S.p.A., per le infrastrutture stradali e autostradali. Tale fenomeno conferma il modulo organizzatorio che vede nelle aziende derivanti dalla trasformazione di enti pubblici in società per azioni gli strumenti operativi per l'attuazione di politiche pubbliche riconducibili al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Si segnala, inoltre, che in data 30 maggio 2005 è stato registrato il Terzo *Addendum* al contratto di programma 2001-2005 tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Rete ferroviaria italiana S.p.A. (nel quale sono previsti investimenti per un totale di 48.402 milioni di euro e l'attuazione di ulteriori interventi pari a 18.337 milioni di euro) da parte della Corte in sede di controllo preventivo di legittimità.

Le Commissioni permanenti trasporti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nell'esprimere il parere favorevole di competenza sullo schema di *Addendum*, hanno osservato, tra l'altro, che la realizzazione delle infrastrutture risente spesso del mancato rispetto dei tempi programmati per la progettazione e l'esecuzione delle opere ed hanno raccomandato di limitare l'eccessivo sfasamento temporale che si continua a registrare tra la programmazione delle risorse e la sottoscrizione dell'*Addendum* che ne costituisce la definitiva contrattualizzazione.

Detto ritardo, già segnalato nello scorso anno, dovrà essere evitato nell'approvazione degli schemi contrattuali del quarto ed ultimo *addendum* al Contratto di programma 2006-2010, con la previsione di procedure più snelle per il relativo perfezionamento.

Le Commissioni hanno anche segnalato l'assoluta improcrastinabilità delle iniziative tese ad incrementare le cosiddette "autostrade del mare", il trasporto merci su rotaia ed i centri intermodali, con connessa necessità di ammodernamento dei nodi, veri "colli di bottiglia" del sistema ferroviario.

2.4 Verifiche sull'attendibilità dei dati di rendiconto.

In riferimento a quanto stabilito nel programma annuale delle Sezioni Riunite in sede di controllo in ordine all'attendibilità dei dati risultanti dal rendiconto generale dello Stato, sono state effettuate, nella sede dell'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, verifiche tese ad accertare la veridicità dei dati di rendiconto e l'idoneità della documentazione allegata ai titoli di spesa a comprovare il regolare svolgimento del procedimento presupposto all'erogazione della spesa.

Con l'esclusione di alcuni capitoli relativi a spese fisse di personale e di mero trasferimento, sono stati individuati i mandati relativi ai capitoli 1586 ("Provvidenze a favore del personale in servizio, di quello cessato dal servizio, e delle loro famiglie"), 2460 ("Sgravi ed agevolazioni contributive") e 8139 ("Spese relative ad interventi per gli interporti situati nelle aree depresse del territorio nazionale").

Per quanto riguarda l'ordinativo n. 2, relativo al capitolo 2460, per l'importo di 3.826.601.32, si è accertato che si trattava di somme destinate all'INPS per l'allineamento delle aliquote contributive dei dipendenti dell'aziende esercenti pubblici servizi di trasporto di cui all'art. 9, commi 1 e 2, della legge 7 dicembre 1999, n. 472. In base a tali disposizioni è previsto che l'importo delle minori entrate derivanti dalla riduzione delle aliquote contributive a carico