

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

Considerazioni di sintesi

- 1. Profili istituzionali e programmazione strategica:** 1.1. *Il MIT nel Rapporto sulla spesa per le Amministrazioni Centrali 2012*; 1.2. *Iniziative programmate di revisione della spesa*
- 2. Analisi della struttura organizzativa:** 2.1. *Interventi di razionalizzazione degli organici e sull'organizzazione periferica*; 2.2. *Enti vigilati e società partecipate*
- 3. Analisi finanziarie e contabili:** 3.1. *Analisi della gestione delle entrate extratributarie*; 3.2. *Analisi della gestione delle spese*: 3.2.1. *Andamenti e risultati contabili complessivi*
- 4. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali:** 4.1. *Missione 13. - "Diritto alla mobilità"*; 4.2. *Missione 14 - "Infrastrutture pubbliche e logistica"*: 4.2.1. *Aggiornamento del Programma di Infrastrutture Strategiche (PIS)*

Considerazioni di sintesi

Il contesto generale in cui si inquadra la politica di investimenti pubblici mostra un profilo declinante della spesa in conto capitale in atto ormai da tempo e che investe l'intera Europa. A ragioni svincolate da fasi congiunturali, che attengono al ridimensionamento del ruolo dello Stato ed alla progressiva espansione della partecipazione del capitale privato, con conseguente incremento della spesa corrente per l'acquisto dei servizi connessi, si aggiungono quelle correlate alla fase ciclica in corso, caratterizzata da rigidi vincoli alla spesa pubblica, da un percorso rigoroso di consolidamento fiscale e da politiche restrittive di bilancio a fronte di uno stock di debito in continua espansione.

Non facilmente superabile è il *trade-off* tra politiche di crescita (che dovrebbero essere espansive) e contenimento della spesa. Particolarmente complesso risulta assicurare, contestualmente, sostenibilità fiscale dei programmi infrastrutturali nazionali e rispetto di quadri programmatici di finanza pubblica, che continuano ad annettere profili discendenti alla spesa di investimento, seppur meno accentuati che in passato.

Pertanto, pur in una prospettiva di rispetto degli impegni concordati con l'Unione Europea, si è posta l'esigenza: di operare nel 2012 una verifica sostanziale (*due diligence*) del Programma di Infrastrutture Strategiche (PIS), in attuazione ormai dal 2001, finalizzata alla concentrazione/riduzione degli sforzi finanziari destinati alle opere realizzabili nel breve periodo; di rendere più efficiente la spesa per investimenti attraverso la revoca dei finanziamenti improduttivi; di operare una ricognizione delle opere pubbliche in corso, assicurandone sia il monitoraggio che l'utilizzo ottimale, attraverso il completamento ovvero il riutilizzo ridimensionato.

Forse, in una fase congiunturale così fortemente caratterizzata dalla necessità di avviare politiche che riportino in terreno positivo sia la percentuale di crescita del PIL che il tasso occupazionale, investire in grandi opere, di durata ed impegno finanziario troppo elevati, può non rivelarsi la scelta più adeguata. Forse è necessario tornare a considerare opzioni di profilo

inferiore, destinando risorse anche ad opere medie e piccole, la cui ricaduta sul tessuto economico e sociale può essere più immediata e visibile. D'altra parte, questa sembra la strada intrapresa nel recentissimo provvedimento sulla crescita (c.d. decreto del "fare"), che destina risorse ad opere ben individuate, parte delle quali di interesse di piccoli comuni, con coinvolgimento diretto di piccole e medie imprese.

Come è stato ampiamente rilevato da questa Corte nel Rapporto 2013 sul coordinamento di finanza pubblica¹, numerosi e rilevanti sono stati gli interventi e le misure che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) ha individuato per il potenziamento e l'accelerazione dei programmi infrastrutturali e delle opere pubbliche. Si tratta di riforme i cui interventi normativi, in parte, sono ancora oggetto di discussione (come la revisione del riparto costituzionale tra competenza esclusiva e concorrente in materia di aree di interesse strategico) o non hanno completato l'iter di perfezionamento entro la fine della scorsa legislatura (come la riforma dei porti e la disciplina degli interporti e piattaforme territoriali logistiche) o non hanno avuto, comunque, attuazione (come nel caso dell'Autorità di regolazione nel settore dei trasporti). Ma si tratta anche di interventi già operativi, che non determinano incrementi di spesa pubblica, ma agiscono sui diversi terreni dell'alleggerimento dei vincoli posti dal Patto di stabilità, dell'attrattività di capitali privati, dell'efficientamento e impulso della spesa per investimenti, della razionalizzazione e revisione delle opere pubbliche da realizzare, della semplificazione e accelerazione dei processi e delle fasi contrattuali.

D'altra parte il MIT, oltre a concorrere a dare attuazione alle linee strategiche concordate in ambito UE, è anche l'Amministrazione centrale con la più alta concentrazione della spesa destinata ad investimenti, che realizza sia direttamente sia, soprattutto, attraverso contributi e trasferimenti agli altri livelli di governo. La spesa in conto capitale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) rappresenta, infatti, più del 12 per cento di quella totale dei Ministeri, mentre i trasferimenti in conto capitale rappresentano il 14 per cento del totale. Peraltro, nel 2012 l'andamento discendente della spesa in conto capitale riscontrato in passato appare interrotto, passando da 4,8 a 5,7 miliardi in termini di stanziamenti definitivi, e da 4,6 a 5,4 miliardi in termini di impegni lordi, incremento segnatamente riscontrabile nella spesa del C.d.R., direttamente responsabile delle infrastrutture strategiche: il C.d.R. 2 – Dipartimento delle infrastrutture, il quale presenta un incremento degli stanziamenti definitivi del 24 per cento. Il declino della spesa in conto capitale si continua, però, a riscontrare se valutato con riferimento al triennio (rispetto al 2010 la riduzione è del 10,50 per cento in termini di stanziamenti definitivi e del 16 per cento in termini di impegni lordi).

La classificazione economica della spesa dà specifica evidenza di come gran parte dell'attività del MIT attenga al trasferimento di risorse a soggetti pubblici (amministrazioni) e privati (imprese). Nel 2012 più del 46 per cento degli stanziamenti e degli impegni e il 45 per cento dei pagamenti di spesa corrente è rappresentato da trasferimenti, di cui più della metà ad amministrazioni pubbliche e più di un terzo ad imprese, mentre costituisce trasferimento l'88 per cento degli stanziamenti di spesa in conto capitale e l'80 per cento dei pagamenti, un quarto del quale è destinato ad amministrazioni ed un quarto ad imprese.

Con riguardo all'attività di *spending review*, cui sono chiamati tutti i Ministeri, il MIT ha formulato numerose proposte di revisione e razionalizzazione della spesa: riorganizzazione di uffici, razionalizzazione del personale, risparmi di mezzi operativi, contenimento di costi operativi delle società vigilate. Con specifico riguardo alla razionalizzazione delle dotazioni organiche prevista dal DL n. 95/2012, il quadro definito nel dPCM del 22 gennaio 2013 rileva 655 unità in esubero: 9 Dirigenti di I fascia, 23 Dirigenti di II fascia, 623 unità di personale.

Con riguardo agli enti vigilati, il MIT presenta la particolarità di esercitare forme di vigilanza tecnica (che prende origine da atti di concessione per RFI S.p.A., e da contratti di programma per ANAS S.p.A.) su società controllate da altri soggetti (MEF e Ferrovie dello Stato) e di avere *in house* società, quali la R.A.M. S.p.A., interamente partecipate da altri soggetti (MEF). Al riguardo, va rilevato che l'approvvigionamento diretto di beni e servizi da

¹ Delibera delle SS.RR. 6/2013 del 23 maggio 2013.

parte di Pubbliche Amministrazioni attraverso convenzioni o concessioni rappresenta una modalità che dal 2014 andrà rivista, anche in forza di quanto disposto dall'art. 4, comma 7, del DL 95/2012, che prevede, comunque, acquisizioni attraverso procedure concorrenziali.

Con riguardo alle analisi finanziarie e contabili, le entrate extratributarie vengono riassegnate con un'incidenza delle riassegnazioni sul totale degli stanziamenti definitivi dei capitoli interessati cresciuta lievemente rispetto al 2011, passando dal 13 a più del 15 per cento. Con riferimento alle spese, si riscontra un'applicazione corretta delle misure di contenimento previste dall'art. 6 del DL 78/2010. La massa debitoria fuori bilancio al 31 dicembre 2011 assomma a 38,6 milioni ed a 17,5 milioni al 31 dicembre 2012. I residui propri al 31 dicembre 2012, assommano a 5,4 miliardi, di cui 2,3 miliardi di nuova formazione e 3,1 miliardi provenienti dai residui. I residui di stanziamento 2012 ammontano a 692,60 milioni, in aumento del 46,37 per cento rispetto al 2011 (321,20 milioni). I residui perenti presentano un deciso incremento in conto capitale con un tasso di reiscrizione in bilancio molto basso, soprattutto per la parte corrente.

Le analisi di tipo più marcatamente gestionale hanno permesso di rilevare numerose problematiche relative, ad esempio, alla gestione delle Autorità portuali, al sistema di finanziamento del trasporto pubblico locale, allo stato di realizzazione dei più rilevanti programmi di investimento, al sistema di monitoraggio e informativo del PIS. E' stata, inoltre, approfondita l'attività di concessione aeroportuale e autostradale, che dovrebbe essere oggetto di attento riesame, in chiave di ottimizzazione (le società concessionarie hanno in gestione tratti autostradali anche di soli 20 chilometri) ma soprattutto in chiave di maggiore liberalizzazione, di fatto negata già solo considerando la durata delle concessioni stesse (fino a 40 anni per quelle aeroportuali, e fino a 50 per quelle autostradali).

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

All'interno dell'azione sinergica con le altre Amministrazioni più direttamente interessate (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Sviluppo economico, Coesione territoriale, Affari regionali), il MIT concorre in maniera rilevante a dare attuazione agli impegni concordati con l'Unione Europea, che trovano riscontro nelle linee programmatiche e nell'attuazione dei piani e dei progetti, ma è anche l'Amministrazione centrale con la più alta concentrazione della spesa destinata ad investimenti, che realizza sia direttamente sia, soprattutto, attraverso contributi e trasferimenti agli altri livelli di governo. Oltre alla programmazione, le aree funzionali principali attengono, infatti, al finanziamento, realizzazione e gestione delle reti infrastrutturali di interesse nazionale, e al trasporto terrestre, marittimo e aereo, cui vanno aggiunte anche le competenze in ordine all'edilizia residenziale, alla sicurezza e regolazione tecnica, alla pianificazione e vigilanza. E sono queste le aree di riferimento del quadro programmatico di settore, delineato con la Direttiva sugli indirizzi generali per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2012 del Ministero, adottata il 9 gennaio 2012, con la quale sono stati delineati gli obiettivi strategici e le priorità politiche dell'azione del Ministero.

Al di là delle previste azioni di ammodernamento e di valorizzazione dell'Amministrazione, la Direttiva individua i seguenti obiettivi fondamentali per il conseguimento dello sviluppo e del risanamento settoriale: a) ridimensionare, nel contesto delle infrastrutture, il ritardo accumulato negli ultimi anni attraverso lo sblocco delle grandi opere e l'individuazione di misure di attrazione dei capitali privati, da impiegare nella costruzione delle infrastrutture di interesse nazionale e strategico; b) incrementare la funzionalità dell'intero sistema trasportistico attraverso l'integrazione tra le diverse modalità, il miglioramento del trasporto pubblico locale, il sostegno ed il rafforzamento del trasporto ferroviario, aereo e per vie d'acqua; c) migliorare gli attuali livelli di sicurezza, con particolare riferimento al trasporto stradale e marittimo e, per quanto riguarda le infrastrutture, ai cantieri ed agli edifici scolastici.

All'interno di un contesto programmatico caratterizzato dalla necessità di perseguire politiche rivolte ad un coinvolgimento forte dei capitali privati e ad un ridimensionamento del "perimetro pubblico", la Direttiva individua le seguenti azioni prioritarie:

1) rivisitazione della c.d. legge obiettivo (legge n. 443/2001) e del Codice dei contratti, attraverso interventi destinati alla razionalizzazione delle risorse con revoca di quelle improduttive, alla ricognizione delle opere aventi carattere prioritario, alla revisione delle regole della concessione, all'implementazione del monitoraggio delle opere, alla semplificazione e rafforzamento delle misure destinate a richiamare capitali privati;

2) conferma della programmazione assunta in sede comunitaria per la realizzazione dei collegamenti transfrontalieri, presupposto essenziale del mercato unico;

3) attribuzione di rilevanza strategica ai pedaggi autostradali al fine di attirare capitali privati;

4) definizione di un nuovo assetto dell'offerta portuale, con la definizione di un piano di interventi che assicuri funzionalità tra impianti portuali e rete nazionale;

5) sviluppo della rete aeroportuale attraverso la definizione di "piani attuativi mirati";

6) efficientamento e razionalizzazione del trasporto pubblico locale;

7) attuazione del Piano per la logistica.

Nei più importanti provvedimenti normativi adottati nel 2012 si riscontrano le misure adottate in attuazione del quadro programmatico appena delineato. In via esemplificativa, si ricorda il DL n. 1/2012 (semplificazione del Codice dei contratti, *project bond*, contratto di disponibilità, Autorità dei trasporti, Agenzia per le infrastrutture stradali, ecc.), il DL n. 5/2012 (banca dati nazionale contratti pubblici, modifiche al Codice degli appalti, ecc.), il DL n. 83/2012 (autonomia finanziaria delle Autorità portuali, Piano nazionale delle città, ecc.), il DL n. 95/2012 (razionalizzazione della spesa, patto Governo-Regioni su trasporto pubblico locale, ecc.), il DL n. 179/2012 (sistemi di trasporto intelligenti, defiscalizzazione, credito di imposta a società di progetto, ecc.), la legge n. 228/2012 (riduzioni di spesa, autorizzazioni di spesa destinate a Mo.SE., TAV, Expò 2015, Piattaforma per la gestione della Rete Logistica nazionale, norme su Stretto di Messina, Fondo per il trasporto pubblico locale, ecc.). Specifici interventi di semplificazione e rifinanziamento di infrastrutture sono proseguiti nel 2013 con il DL n. 43/2013, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expò 2015.

Oltre alla Direttiva annuale non può mancare di considerarsi che, dal lato delle grandi infrastrutture, il documento che assomma in sé le caratteristiche sia di pianificazione strategica che di aggiornamento e verifica del quadro infrastrutturale previsto dalla legge-obiettivo è l'Allegato Infrastrutture al DEF, previsto dalla legge n. 196/2009, come modificata dalla legge n. 39/2011. Si tratta di un ampio documento pubblicato due volte l'anno (a ridosso del DEF e della Nota di aggiornamento), molto duttile, che ha assunto, nel tempo, connotazioni vicine non solo a quelle di accertamento dello stato delle opere, ma anche di aggiornamento e correzione *in progress*, assimilando nuovi ordini di priorità ritagliati prevalentemente sugli impegni assunti in sede europea, e profilando strategie di intervento e percorsi normativi ed amministrativi finalizzati all'efficientamento dell'azione, all'efficacia e al contenimento dell'intervento finanziario pubblico, al maggior coinvolgimento della finanza privata.

Nelle Linee guida allegate al DEF 2012 sono stati individuati gli obiettivi principali dell'azione di Governo destinati a migliorare l'infrastrutturazione del Paese prevista dalla legge-obiettivo: *due diligence* sugli interventi e sulla loro effettiva valenza strategica, accelerazione della cantierizzazione delle opere, riprogrammazione delle risorse, definizione di nuovi rapporti con le Regioni incentrati nelle Intese Generali Quadro, contenimento dei consumi energetici nel comparto trasporti, centralità dei nodi (porti, interporti, aeroporti, valichi, archi alpini, nuclei urbani), infrastrutturazione del Mezzogiorno.

Il Rapporto Intermedio dell'Allegato Infrastrutture al DEF 2012 pubblicato a maggio 2012, ha in parte anticipato l'attività di *due diligence* prevista dalle suddette Linee guida, riarticolarlo le opere appartenenti al Piano Infrastrutture strategiche (PIS) tenendo presente il quadro normativo di riferimento. Il Documento contiene, quindi, l'elenco delle opere non cantierate ma confermate con d.m. n. 56/2012, ai sensi dell'art. 32, comma 2 e ss. del DL n.

98/2011 (4,9 miliardi), quello delle opere inizialmente private dei finanziamenti, ma poi dichiarate indifferibili con dPCM 5 dicembre 2011, ai sensi dell'art. 33, comma 3 della legge 181/2011 (da coprire con il Fondo di 2,8 miliardi previsto dallo stesso art. 33), quello delle opere contenute nel Piano di azione e Coesione, sottoscritto a novembre 2011 nel quale è confluita la componente ferroviaria del Piano per il Sud, finanziata con il Fondo per lo sviluppo e la coesione, quello delle opere finanziate con il Fondo infrastrutture ferroviarie, stradali, istituito con l'art. 32, comma 1 del DL n. 98/2011, e relativo a opere di interesse strategico (con una dotazione iniziale di 930 milioni nel 2012, 502 nel 2013, 523 milioni nel 2014, 350 milioni nel 2015).

Con la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza del 1° ottobre 2012, è stato pubblicato il X Allegato Infrastrutture. Sulla base dei dati aggiornati a giugno 2012, l'Allegato ha ridefinito il PIS proseguendo l'attività di *due diligence* che costituisce l'esito di una nuova valutazione del rapporto tra risorse finanziarie e priorità infrastrutturali, finalizzata a ridimensionare le necessità finanziarie con riferimento all'orizzonte di breve – medio periodo, anche sulla base delle priorità costituite dal sottoinsieme delle infrastrutture strategiche comprese nel nuovo assetto della rete essenziale di trasporto TEN-T (“meccanismo per collegare l'Europa” *Connecting Europe Facility-CEF*), definito nell'ambito del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2014-2020. Quanto al breve periodo, la revisione delle opere ha portato ad una stima di fabbisogno di risorse pubbliche nel triennio 2013-2015, di circa 20 miliardi di euro (a fronte degli originari 60 miliardi). Ugualmente massiccio risulta il contenimento delle risorse pubbliche per gli interventi di medio periodo (da 55 miliardi a circa 35 miliardi nell'arco decennale)².

Nel mese di aprile 2013 è stato pubblicato l'XI Allegato Infrastrutture al DEF che costituisce un aggiornamento a dicembre 2012 delle opere strategiche di cui alla legge-obiettivo³.

La citata Direttiva per l'anno 2012 si inserisce in un contesto caratterizzato dall'entrata a pieno regime delle nuove strumentazioni di valutazione e controllo previste dalla legge 15/2009 e dal d.lgs. n.150/2009: Sistema di misurazione e valutazione della performance (adottato con d.m. 10 settembre 2010), Ciclo di gestione della performance, Programma triennale per la trasparenza e l'integrità⁴.

Il ciclo di gestione della performance si è svolto secondo le seguenti fasi:

- attività di programmazione degli obiettivi 2012, conclusasi con l'approvazione del Piano della performance 2012-2014 (decreto ministeriale 10 luglio 2012, n. 229);
- valutazione dei dirigenti e del personale. Le procedure di valutazione dei dirigenti di prima e seconda fascia si sono svolte secondo le tempistiche e le modalità previste dal sistema, mentre quelle relative al personale delle aree funzionali, sono state sospese per contrasti interpretativi. E' stato, così, avviato un Tavolo tecnico con le organizzazioni sindacali per l'elaborazione di proposte di aggiornamento dei Manuali operativi per il sistema di valutazione, che ha concluso i propri lavori il 5 febbraio 2013. Conseguentemente, è stata elaborata una nuova versione del “Manuale operativo per il sistema di valutazione del personale”, sottoposta all'esame ed all'approvazione dell'Organo politico.
- attività di monitoraggio trimestrale dello stato di attuazione degli obiettivi strategici, operativi e strutturali conferiti per l'anno 2012;
- rendicontazione della *performance*, relativamente agli obiettivi contenuti nel Piano della *performance* 2011-2013, conclusasi con l'approvazione della Relazione sulla *performance*, (decreto ministeriale 22 ottobre 2012, n. 370);

² Un'analisi particolareggiata del X Allegato Infrastrutture è contenuta nel Rapporto 2013 sul coordinamento di Finanza Pubblica della Corte dei conti (Delibera SS.RR. 6/2013 del 23 maggio 2013), cui si fa rinvio.

³ Informazioni più dettagliate sono contenute nel paragrafo 4.2.1.

⁴ Sulla riorganizzazione dei controlli interni è stata conclusa un'indagine della Sezione di controllo successivo (Delibera n. 14/2012) che ha messo in evidenza ritardi operativi e difficoltà applicative.

- avvio dell'attività di programmazione degli obiettivi per l'esercizio 2013, ai fini della predisposizione del Piano della *performance* 2013-2015, in corso di approvazione.

E' stato anche avviato il processo di coinvolgimento degli *stakeholder* (già individuati nel corso dell'anno 2011) all'interno del ciclo di gestione della *performance*, ed il 26 settembre 2012 si è svolta la prima giornata di incontro con essi. La comunità degli *stakeholder* costituisce il destinatario naturale del Bilancio sociale, strumento con il quale si darà conto ai cittadini dell'operato dell'Amministrazione, dei risultati conseguiti con le risorse pubbliche utilizzate, delle ricadute sociali dell'attività istituzionale.

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2012-2014 è stato approvato con il decreto ministeriale 29 febbraio 2012, n. 72, mentre nel mese di luglio è stata pubblicata la Relazione semestrale sullo stato di attuazione relativa al I semestre 2012 dello stesso Programma, disponibile sul sito ministeriale www.mit.gov.it, nella sezione "Trasparenza valutazione e merito".

Nel corso del mese di aprile 2012, l'Amministrazione ha affidato il compito di responsabile per la trasparenza, come previsto dalla Delibera CIVIT n. 2 del 5 gennaio 2012. Lo stesso ha provveduto alla redazione dell'aggiornamento del Programma 2013-2015, che è in corso di approvazione da parte dell'Organo politico.

Sul tema dell'integrità, nel corso del 2012, si sono svolte le iniziative previste dal Programma, sulla condivisione del Manifesto dei valori con il personale interno e con gli *stakeholder* e sulla mappatura delle aree a rischio di commissione di reati. Il Manifesto dichiara i valori e i principi che ispirano la gestione del Ministero al di là dei risultati che si ottengono e degli obiettivi che si perseguono.

Una prima versione è stata sottoposta, nel corso del 2011, alla valutazione di un campione di personale interno, con risultati che hanno consentito una analisi preliminare del consenso sui principi in esso contenuti, sul linguaggio utilizzato e hanno condotto ad una sua rielaborazione.

Il Manifesto dei valori, così rielaborato, è stato inserito nel Programma 2012-2014 ed è stato proposto a tutto il personale dell'Amministrazione. I risultati del questionario, pubblicati nella rete intranet del Ministero, hanno evidenziato una sostanziale adesione all'iniziativa e una forte condivisione dei valori all'interno dell'Amministrazione.

E' stata, inoltre, elaborata una prima bozza del *Modello di organizzazione e di gestione*, con l'individuazione delle misure ritenute più idonee a contrastare i reati nelle aree che possono generare situazioni di rischio di corruzione o, semplicemente, di cattiva gestione.

Nell'attuazione del ciclo stesso da parte delle strutture organizzative dell'amministrazione sono state evidenziate criticità, alcune delle quali già riscontrate nella prima fase di attuazione della nuova strumentazione prevista dalla c.d. "Riforma Brunetta". Se ne elencano le più rilevanti:

- a) resistenza interna all'applicazione delle norme del d.lgs. n. 150 del 2009, con particolare riferimento al sistema di misurazione e valutazione della performance individuale;
- b) scarso grado di differenziazione dei giudizi nell'esercizio dell'attività di valutazione della performance individuale;
- c) ritardo nell'attuazione del "bilancio sociale" del Ministero;
- d) mancanza di un sistema informativo per l'esercizio integrato dei controlli interni.

1.1. Il MIT nel Rapporto sulla spesa per le Amministrazioni centrali 2012

Com'è noto, a decorrere dalla legge n. 196/2009, l'attività di verifica e monitoraggio dell'efficacia delle misure rivolte al conseguimento degli obiettivi programmatici e di quelle disposte per incrementare il livello di efficienza delle pubbliche amministrazioni è demandata ai Nuclei di analisi e valutazione della spesa, istituiti dall'art. 39 della legge stessa. Nel 2012, tale attività, svolta in stretta collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), si è sostanzialmente incentrata nella predisposizione di *reports* informativi finalizzati alla redazione del Rapporto sulla spesa per le Amministrazioni centrali 2012, che è stato redatto dal

MEF e pubblicato nel luglio 2012, ai sensi dell'art. 41 della legge n. 196, e che ha ad oggetto particolari analisi sulla spesa sostenuta fino al 2011.

I punti salienti del Rapporto attengono all'analisi dei consumi intermedi, di cui è stata anche evidenziata la quota parte attribuibile a debiti fuori bilancio, degli incentivi alle imprese e dei costi delle strutture periferiche di alcune Amministrazioni; nell'Appendice del Rapporto è, poi, confluito uno studio su indicatori di risultato e di contesto da applicare ai principali settori e programmi di spesa.

Con riguardo al MIT, dal Rapporto sono desumibili le seguenti informazioni:

- a) la spesa per consumi intermedi è fortemente concentrata (sfiorando il 50 per cento) in quella per commissioni, comitati e consigli (la cui gran parte è attribuibile alla Consulta ed al Comitato centrale dell'Albo degli autotrasportatori); i pagamenti per consumi intermedi rivelano un andamento decrescente nel 2011, con una riduzione superiore all'8 per cento, che sfiora il 18 per cento, se vengono considerati i pagamenti per debiti pregressi;
- b) la massa dei debiti fuori bilancio riconosciuti è passata da 27,4 milioni di euro del 2010 a 12,1 milioni di euro nel 2011, quota di poco superiore all'1 per cento del totale dei Ministeri; la maggiore concentrazione si rileva nelle spese di funzionamento (37 per cento del totale), con particolare riguardo a canoni e utenze;
- c) la distribuzione per Ministeri della spesa per incentivi alle imprese nel 2011 trova nel MIT la concentrazione del 15,9 per cento, così ripartita: incentivi alle imprese 12,2 per cento, incentivi fiscali 3,3 per cento, incentivi contributivi e previdenziali 0,5 per cento.

Un'approfondita analisi ha riguardato le strutture periferiche. Al totale di esse hanno corrisposto, nel 2012, circa 250 centri di costo. Di questi, 15 sono attribuibili al MIT, così distribuiti: uno per le Capitanerie di porto-uffici periferici, cinque per le Direzioni Generali Territoriali, nove per i Provveditorati Interregionali⁵. Il totale della spesa per tali strutture supera gli 80 miliardi l'anno, e rappresenta più del 90 per cento del costo totale delle Amministrazioni centrali. Il costo sostenuto dal MIT è stato di 917 milioni nel 2011 mentre 903 milioni sono stati stanziati nel bilancio 2012, pari al 2,2 per cento del totale del costo delle strutture ed all'83 per cento dei costi totali del Ministero. L'80 per cento della spesa sostenuta dalle strutture periferiche del MIT è spesa di personale, mentre il 15 per cento è per acquisto di beni e servizi.

Alcune strutture periferiche sono state esaminate nel dettaglio, tra cui le Capitanerie di porto. Di queste sono state analizzate le principali categorie di spesa (*input*) allo scopo di metterle in relazione con i risultati prodotti in termini di servizi erogati e di entrate generate (*output*).

Dal lato degli *input*, è stata rilevata una contrazione delle risorse tra il 2009 e il 2011 pari a 5,8 milioni di euro (-12,8 per cento). Nel medesimo triennio, il personale in servizio si è ridotto in termini numerici (da 10.980 a 10.632), ma non in termini di costo, che è aumentato del 53 per cento, passando da 515,8 milioni a 543,3. Tra le altre voci di costo, si registra una diminuzione della spesa per immobili.

Dal lato degli *output*, l'attività più redditizia è stata quella di controllo sul demanio marittimo e sulla nautica da diporto, che è arrivata a produrre più di un milione di euro l'anno. Delle attività amministrative, quella più redditizia è il rilascio di certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo (89 milioni generati nel 2009) che, insieme al rilascio abilitazioni, costituisce la principale voce di entrata, e ciò anche se in flessione nel 2011 (-15 per cento la prima e -35 per cento la seconda).

I risultati dell'analisi hanno mostrato margini di spesa potenzialmente comprimibile pari a circa 38 milioni di euro, e incrementi di produttività teorici molto differenziati a seconda delle attività considerate: nel caso delle operazioni di soccorso arrivano al 120 per cento.

⁵ Il numero dei centri di costo (cdc) non è allineato a quanto risulta da quanto pubblicato nel Budget 2013 dalla RGS, che ha comunicato l'istituzione di 14 cdc periferici, 2 cdc presso il Dipartimento dei Trasporti, a cui si deve aggiungere il nuovo cdc introdotto dall'art. 12, comma 81, del DL n. 95/2012.

1.2. Iniziative programmate di revisione della spesa

Oltre all'attività istituzionale, nel 2012 tutti i Ministeri, riconosciuta l'attività di *spending review* come prioritaria dell'azione di Governo, sono stati chiamati a collaborare ad una forte azione di revisione, ridimensionamento e razionalizzazione della spesa, quantificata in un risparmio di 4,2 miliardi. In forza di quanto previsto nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012 ciascun Ministero ha inviato al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa (art. 5 del DL n. 52/2012) un progetto contenente interventi di riduzione e revisione della spesa, misure di razionalizzazione organizzativa e di risparmio per gli esercizi futuri.

In particolare, proposte circa la riorganizzazione degli uffici attengono a ipotesi di aggregazione di personale, con particolare riferimento a quello dei Provveditorati interregionali (accorpamento degli Uffici Speciali a Impianti fissi presso le sedi provinciali) e delle Capitanerie di porto (accorpamento della sede romana di Via Ciamarra con Via dell'Arte), e di accorpamento di sedi degli Uffici periferici del Dipartimento dei Trasporti (Uffici speciali trasporti e Impianti Fissi (USTIF) e Ufficio della Motorizzazione Civile di Prato), con un risparmio complessivo di circa 3 milioni di euro.

Si propone di ottenere una parziale riduzione delle spese di personale agendo sugli Uffici di diretta collaborazione e sulla Struttura Tecnica di missione (STM), di cui all'art. 163 del Codice degli appalti, la cui dotazione organica è stata ridimensionata con d.m. 76/2012, che ha previsto la riduzione, tra l'altro, degli incarichi di collaborazione continuata e continuativa da 55 a 36 unità. A consuntivo 2012, il risparmio di spesa per la STM è stato di circa 543.000 euro (cap.1080), mentre per gli Uffici di diretta collaborazione di 190.000 euro.

Per il personale delle Capitanerie di porto non è più previsto, per il biennio 2012-2013, l'arruolamento degli ufficiali in ferma prefissata quadriennale, con risparmi anche dal lato della formazione: per il 2012 (ottobre-dicembre) il risparmio è stato di 290.000 euro, che diventerà, a regime, di 2.018.960 euro.

Dal lato dei servizi, sono realizzati risparmi di spesa attraverso la sostituzione dell'acquisto di autovetture di servizio con il noleggio a lungo termine, con restituzione delle vetture non più utilizzabili a seguito della riduzione del numero degli aventi diritto, e attraverso la revisione dei rapporti con il gestore di telefonia fissa e la riduzione delle utenze e dei costi di telefonia mobile, a seguito dell'adesione alla convenzione Consip. Le Capitanerie di porto prevedono la vendita di quindici unità navali, di tre pattugliatori e di otto motovedette (importo stimato di 33.150.000 euro). Altri risparmi si prevede che deriveranno dalla prevista modifica della gestione del CCISS non più attraverso convenzioni ma tramite lo strumento concessorio. Altri risparmi sono stati ottenuti nel 2012 dalla graduale internalizzazione dei servizi e dal consolidamento dei *datacenter* che genererà nel 2013 risparmi per 2.520.000 euro.

Proposte di riduzione della spesa attengono anche al settore degli enti/società vigilate dal MIT, operando: sul contenimento dei costi operativi per la Rete Autostrade Mediterranee (RAM), allocabile presso il Ministero e sostituendo il Consiglio di Amministrazione con un Amministratore Unico; sul contenimento dei costi di locazioni passive per l'ENAC, che sarà effettuabile con riguardo agli immobili siti a Roma, via Gaeta (con risparmi annui di un milione di euro a partire dal 2015) e a Milano, via Caldera (risparmio strutturale dal 2013 di 363.000 euro).

Un'ipotesi di razionalizzazione organizzativa è costituita dalla proposta di un'Agenzia per l'esercizio delle competenze dello Stato in materia di motorizzazione, trasporto stradale e sicurezza della circolazione.

In materia di autotrasporto si propongono interventi normativi tesi ad ottenere la razionalizzazione dell'organizzazione delle imprese, ora polverizzata sul territorio, e la riduzione strutturale degli interventi finanziari e del costo del lavoro, ad implementare la competitività e l'organizzazione delle imprese, a semplificare i procedimenti di rimborso alle imprese.

Il Ministero non ha individuato il responsabile per la razionalizzazione della spesa, come richiesto dall'art. 2 del DL n. 52/2012.

Sotto il profilo della revisione dei programmi di spesa, il MIT ha provveduto all'analisi ed alla valutazione dei residui passivi propri, quantificandone la parte non più dovuta nel 2012 in euro 13.384.738,32 di cui 7.409.871,82 di parte corrente ed 5.974.866,50 di conto capitale.

Per quanto riguarda l'analisi delle somme perenti che possono essere cancellate dal conto del patrimonio dello Stato, facendo seguito alla circolare n. 6 del 27 febbraio 2012, della Ragioneria Generale dello Stato, il MIT ha quantificato due prime *tranches* di somme da eliminare dal conto del patrimonio: euro 1.180.678.271,27 su un totale di euro 1.446.415.880,20 (trasporto pubblico locale) ed euro 1.798.654,62 su un totale di euro 126.148.922,54 (Capitanerie di porto).

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Interventi di razionalizzazione degli organici e sull'organizzazione periferica

Rispetto al primo assetto organizzativo del MIT (periodo 2001/2006), che prevedeva un dicastero articolato in 4 Dipartimenti, comprensivi di 4 Uffici Generali Dipartimentali e 20 Direzioni Generali, l'organizzazione ex d.P.R. 211/2008, tutt'ora vigente, ha previsto un ridimensionamento delle strutture, riducendo i Dipartimenti a 2, comprensivi di 18 Direzioni Generali. La diminuzione di uffici dirigenziali di livello generale è stata operata anche a livello territoriale, riducendo le strutture dalle 18 del 2001 alle 14 attuali.

Successivamente, con il dPCM 19 novembre 2010, è stata attuata la riduzione imposta dalla legge n. 25 del 2010 e la conseguente dotazione organica ha previsto 47 Dirigenti di prima fascia, 251 Dirigenti di seconda fascia e 9.215 dipendenti delle aree. Con il decreto ministeriale 167/2011 sono stati individuati gli uffici dirigenziali di livello non generale, sulla base della rideterminazione dell'organico ex dPCM 19 novembre 2010.

La dotazione organica vigente a fine esercizio 2012 è quella prevista dal dPCM 4 ottobre 2012 che attua la riduzione imposta dalla legge 148/2011, prevedendo 47 dirigenti di prima fascia, 226 dirigenti di seconda fascia e 8.327 dipendenti delle aree.

Nella successiva tavola è indicata la consistenza delle dotazioni organiche "di diritto" vigente al 31 dicembre 2009, 2010, 2011 e 2012⁶.

⁶ Trattandosi di personale in servizio:

- per i dirigenti di 1° fascia sono stati considerati anche i dirigenti di 2° fascia con incarico di 1° fascia; sono stati considerati anche i titolari di incarichi ex art. 19, comma 6 del d.lgs. 165/2001, nonché i dirigenti sospesi ed esonerati (quattro); per il personale delle aree anche i comandi presso il Ministero provenienti da altre pubbliche Amministrazioni;

- non sono stati presi in considerazione i dirigenti in aspettativa in quanto svolgenti incarico presso altre pubbliche Amministrazioni e, similmente, i dipendenti delle aree attualmente in comando presso altre pubbliche Amministrazioni.

Tavola 1

RIDUZIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI

Organici personale dirigente	dPR 211/2008 vigente al 31 dic 2009	dPCM 19.11.10 vigente al 31.12.10	dPCM 19.11.10 vigente al 31.12.11	dPCM 04.10.12 vigente al 31.12.12
Organico Uffici dirigenziali I fascia	47	47	47	47
Organico Uffici dirigenziali II fascia	279	251	251	226
Organico Uffici dirigenziali II fascia tecnici – ispettivi ecc.	np	np	Np	np
Totale organico uffici dirigenziali	326	298	298	273
Organici personale non dirigente	d.P.R. 211/2008 vigente al 31 dic 2009	dPCM 19.11.10 vigente al 31.12.10	dPCM 19.11.10 vigente al 31.12.11	dPCM 04.10.12 vigente al 31.12.12
Personale ruolo ad esaurimento	np	np	np	np
Area III	3.894	3.359	3.359	2.848
Area II	5.632	5.088	5.088	4.933
Area I	628	769	769	546
Totale organico personale non dirigente	10.154	9.215	9.215	8.327

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIT

La suesposta dotazione organica è stata successivamente sostituita dalla dotazione che attua l'ulteriore rimodulazione prevista dalla legge n. 135 del 2012. In forza di tale riduzione, la proposta di rideterminazione degli organici, che è confluita nel dPCM del 22 gennaio 2013, prevede 38 Dirigenti di 1° fascia, 181 Dirigenti di 2° fascia e 7.525 dipendenti delle aree, con 655 unità in esubero: 9 Dirigenti di I° fascia, 23 Dirigenti di II° fascia, 623 unità di personale.

Il taglio degli organici appare particolarmente significativo, soprattutto tenuto conto del fatto che la dotazione così rideterminata deve anche comprendere le 100 unità di personale destinate alla ricostruzione in Abruzzo, la cui assunzione è prevista dall'art. 67-ter del DL 83/2012. Inoltre, va anche considerata l'avvenuta incorporazione di n. 118 unità di personale (di cui 13 dirigenti) dell'Ispettorato di vigilanza delle concessioni autostradali, struttura precedentemente incardinata nell'ANAS S.p.A..

Nella successiva tavola sono stati riportati i dati relativi al numero dei presenti in servizio al 31.12.2012, dati estratti dal sistema informatico nel mese di gennaio 2013.

Tavola 2

COMPOSIZIONE ED EVOLUZIONE DEL PERSONALE

Copertura organico esercizio 2012	Organico al 31.12.2012 ex dPCM 4.10.2012	Personale in servizio al 31.12.2012	Mobilità in entrata effettuate nel corso del 2012**	Mobilità in uscita effettuate nel corso del 2012	Esuberi / Carenze da ridefinire in sede di nuovo organico ex l. n. 135 del 2012
Dirigenti 1° fascia	47	47	--	--	
Dirigenti 2° fascia	226	204	13	1	
Dirigenti 2° fascia tecnici/ispettivi	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	
Totale Dirigenti	273	251	13	1	

Copertura organico esercizio 2012	Organico al 31.12.2012 ex dPCM 4.10.2012	Personale in servizio al 31.12.2012	Mobilità in entrata effettuate nel corso del 2012**	Mobilità in uscita effettuate nel corso del 2012	Esuberi / Carenze da ridefinire in sede di nuovo organico ex l. n. 135 del 2012
Personale ruolo ad esaurimento	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	
Area III	2.848	2.738	46	10	
Area II	4.933	4.856	59	17	
Area I	546	554	0	0	
Totale personale delle aree	8.327	8.148	105	27	

** le unità in mobilità in entrata si riferiscono ai dipendenti Anas - Servizio Vigilanza Concessioni Autostradali - transitati nei ruoli del MIT in data 1.10.2012 ai sensi dell'art. 36, comma 1, legge 111/2011; art. 11, comma 5, legge 14/2012; art.12, comma 78, legge 135/2012.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIT

Con riguardo all'articolazione periferica, la struttura del Ministero è organizzata, a livello decentrato, in nove Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, funzionalmente dipendenti dal Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale, ed in cinque Direzioni generali territoriali⁷, dipendenti dal Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici.

Delle proposte elaborate per finalità di razionalizzazione e riqualificazione della spesa derivante dalle strutture periferiche, si è già detto nel paragrafo dedicato alle iniziative programmate in materia di revisione della spesa.

Le misure di contenimento della spesa degli organi collegiali riguardano il Dipartimento dei Trasporti ed il Consiglio Superiore dei Lavori pubblici, le uniche due articolazioni del MIT in riferimento alle quali è stata dichiarata la presenza di detti organi. Gli organi collegiali del Consiglio Superiore⁸ hanno mediamente rispettato le misure di contenimento previste dalla normativa (art. 6, comma 3 della legge 122/2010): fa eccezione la Commissione centrale di vigilanza per l'edilizia economica e popolare che ha significativamente incrementato i compensi dei componenti ed i conseguenti costi complessivi. Quelli operanti presso il Dipartimento dei Trasporti⁹ sono prevalentemente a partecipazione gratuita. Fa eccezione la Consulta Generale per l'autotrasporto e la logistica che è composta da un Presidente, la cui spesa di riferimento è in complessiva riduzione nel triennio 2010-2012, due Vice Presidenti a titolo gratuito, 57 componenti (comprensivi del Comitato Scientifico) la cui spesa di riferimento è quasi triplicata nel 2011, 10 dipendenti nel 2012 (erano 3 nel 2010 e 7 nel 2011) che presentano un costo medio in crescita.

Diversamente, i componenti del Comitato Tecnico Scientifico percepiscono soltanto rimborso spese, con un costo complessivo dell'organo comunque in aumento nel 2012.

⁷ Le 5 Direzioni Generali Territoriali dirigono e coordinano le attività di 110 uffici periferici che svolgono sull'intero territorio nazionale le funzioni attribuite al Dipartimento. Al loro interno le Direzioni Generali Territoriali comprendono 4 tipologie di uffici: 87 Uffici della Motorizzazione Civile, 12 Centri Prova Autoveicoli, 6 Uffici Speciali per i Trasporti a Impianti Fissi, 5 Uffici di Coordinamento delle sedi non dirigenziali. Per quanto riguarda gli Uffici della motorizzazione civile, l'organizzazione territoriale periferica è strutturata a livello provinciale, quale livello ottimale di resa dei servizi all'utenza in materia di veicoli e conducenti, nonché dei controlli a tutela della sicurezza, mentre, per quanto riguarda gli USTIF ed i CPA, l'erogazione dei servizi all'utenza è organizzata a livello sovraregionale.

⁸ Delegazione italiana Associazione internazionale di navigazione, Commissione permanente per le gallerie, Commissione sicurezza per le gallerie ferroviarie, Commissione centrale di vigilanza per l'edilizia economica e popolare, Commissione interministeriale di cui all'art. 7 della legge 23/12/1972, n. 920.

⁹ Commissione permanente per le prescrizioni sui gas liquefatti o disciolti, Comitato tecnico ex art.119 del Codice della Strada, oltre alla Consulta dell'Autotrasporto e al Comitato Tecnico scientifico.

2.2. Enti vigilati e società partecipate

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esercita i propri poteri di vigilanza nei confronti di una pluralità di soggetti. L'analisi sulla attività di vigilanza, da intendersi *lato sensu* per la polisemia giuridica da ascrivere a tale locuzione, viene a connotarsi di specifica valenza ove si intenda rilevare, seppur sinteticamente, oltre i profili di coerenza funzionale rispetto agli indirizzi tecnico-operativi (resi mediante decreti, direttive, circolari) forniti dall'amministrazione vigilante, anche quelli riconducibili all'osservanza, ove prevista, delle disposizioni di legge tese alla revisione e al contenimento della spesa pubblica.

I poteri di vigilanza, in senso ampio configurati, si esplicano nei confronti dei seguenti soggetti¹⁰:

- Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.;
- Anas S.p.A.;
- Ente nazionale aviazione civile;
- Ente nazionale assistenza al volo S.p.A.;
- Aero Club d'Italia S.p.A.;
- Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie;
- Lega navale italiana;
- Autorità portuali;
- Rete autostrade mediterranee S.p.A.¹¹;
- Società "ex gestioni commissariali".

Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.

RFI è società interamente partecipata dal gruppo Ferrovie dello Stato S.p.A., proprietaria e preposta alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria, che, in forza del decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 138-T del 31 ottobre 2000, gestisce in regime di concessione della durata di 60 anni¹². Il Ministero, per gli effetti che derivano dall'Atto di Concessione siglato tra lo stesso MIT e l'allora Ferrovie dello Stato-Società di trasporti e servizi per azioni¹³, esercita la funzione di vigilanza e di controllo sull'attuazione della concessione e sugli obblighi derivanti dal contratto di programma, individuato come strumento definitorio della programmazione degli investimenti sulla infrastruttura ferroviaria¹⁴.

Per consentire l'effettuazione del monitoraggio sullo stato di attuazione dei programmi, RFI, annualmente, provvede a trasmettere al MIT, al MEF ed al CIPE i dati di consuntivo relativi all'anno precedente attraverso la "Relazione sullo stato di attuazione degli investimenti", così come previsto nel contratto di programma. Tra gli strumenti di monitoraggio il MIT utilizza il sistema MIP (monitoraggio investimenti pubblici), previsto dalla legge 144/99, che ha lo scopo di acquisire – e rendere disponibili a tutti gli interessati – dati tempestivi e affidabili sull'evoluzione di tutti gli interventi in cui si articola la "spesa per lo sviluppo".

Anas S.p.A.

L'Anas è il gestore della rete stradale ed autostradale italiana di interesse nazionale¹⁵, derivante dalla trasformazione dell'Ente nazionale per le strade, ai sensi dell'articolo 7 del DL 8 luglio 2002,

¹⁰ Peraltro, sugli enti vigilati è in corso da tempo un'opera di revisione e ridimensionamento da parte del MIT che ha già prodotto effetti (ad es. su INSEAN, sul Laboratorio tipologico nazionale).

¹¹ Gli Enti e le società vigilate dal MIT, ad eccezione delle società ex gestioni commissariali, sono assoggettate a controllo da parte della Sezione di controllo Enti, ai sensi della legge n. 259/1958.

¹² Sulla scorta del d.lgs. n. 188/2003 RFI, in qualità di gestore, è tenuta a definire, programmare e realizzare gli investimenti per lo sviluppo, il potenziamento e l'ammodernamento infrastrutturale e tecnologico degli impianti e delle linee ferroviarie, nonché alla loro messa in servizio ed alla loro manutenzione.

¹³ L'articolo 1 comma 2 della atto di concessione stabilisce che il concessionario (all'epoca Ferrovie dello Stato) svolge le attività previste dalla concessione tramite una divisione autonoma e distinta anche sotto il profilo contabile (oggi RFI) dalle altre strutture destinate allo svolgimento delle attività espletate in qualità di imprese ferroviarie o di servizi.

¹⁴ L'ultimo aggiornamento, parte investimenti, è relativo al biennio 2010-2011, ed è stato approvato dal CIPE il 20 gennaio 2012. Nella seduta CIPE del 18 marzo 2013 il Comitato ha dato parere favorevole al contratto di programma, parte servizi, 2012-2014 di RFI con finanziamenti pari a 4.575 milioni da utilizzare per la manutenzione straordinaria, ordinaria e sicurezza della rete.

¹⁵ Per una analisi di maggiore dettaglio si veda la relazione della Sezione centrale di controllo enti (del. 21/2012, SCE/ 36/2013).

138, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2002, n. 178. È una società per azioni, organismo di diritto pubblico ai sensi della legge n. 109/1994. Socio unico è il Ministero dell'economia e finanze ed è sottoposta al controllo ed alla vigilanza tecnica ed operativa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

L'attività di Anas S.p.A. si esplica con riferimento ai servizi di progettazione, costruzione e manutenzione stradale, con riguardo ad una rete stradale e autostradale di interesse nazionale in gestione diretta costituita da 20.804,154 km, compresi svincoli e complanari, di cui 937,748 km di autostrade.

Nel rapporto tra Anas e Ministero, ciò che ha contraddistinto l'esercizio 2012 è riconducibile all'emanazione del decreto 1 ottobre 2012 tramite il quale le attività di vigilanza sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere date in concessione e di controllo della gestione delle autostrade, che erano in capo ad Anas, scaduto il termine per la costituzione di un'agenzia dedicata, sono state trasferite al Ministero in osservanza dell'articolo 36 del DL n. 98/2011, convertito in legge n. 111/2011 e s.m.i., e dell'art. 11, comma 5, DL n. 216/2011, convertito in legge n. 14/2012 e s.m.i.. Era previsto che lo Statuto sociale fosse sottoscritto entro il 30 marzo 2013 (non risulta ancora sottoscritto) e che la Convenzione ANAS-MIT sia stipulata entro il 30 giugno 2013¹⁶.

L'attività di vigilanza e controllo svolta dal MIT costituisce specifica richiesta anche del CIPE. Infatti, il CIPE, con delibera 11 luglio 2012, nell'esprimere parere favorevole allo schema di contratto di programma tra il Ministero e Anas S.p.A. 2011 "parte servizi" e allo schema di atto aggiuntivo al contratto di programma 2011 "parte investimenti", ha formulato "l'invito" a che il Ministero "adempia agli obblighi previsti per la fase attuativa del contratto di programma 2007 ..(omissis).. e persegua gli obiettivi generali in tema di contenimento dei costi, di efficienza gestionale e trasparenza, provvedendo anche ad assicurare flussi costanti di informazioni al Comitato con modalità coerenti con il sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici di cui all'articolo 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144".

Ente nazionale aviazione civile

L'ENAC è un ente pubblico non economico dotato di autonomia regolamentare, organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e finanziaria. L'ENAC esercita funzioni in materia, soprattutto, di regolamentazione tecnica ed attività ispettiva, sanzionatoria, di certificazione, di autorizzazione, di coordinamento e di controllo in materia aeroportuale, attività istruttoria degli atti concernenti tariffe, tasse e diritti aeroportuali per l'adozione dei conseguenti provvedimenti del MIT, attività di definizione e controllo dei parametri di qualità dei servizi aeroportuali e di trasporto aereo.

I rapporti finanziari con l'ENAC movimentano quattro capitoli di spesa per trasferimento fondi: 1921, 1932, 1942, 7740. Le risorse vengono trasferite a favore di ENAC mediante ordine di pagare su conto di tesoreria intestato all'ente.

Trattandosi di ente inserito nel conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione, l'ENAC ha provveduto ad operare i necessari interventi di razionalizzazione previsti dalla legge n. 133/2008 e successive modificazioni. L'ENAC ha tenuto conto dei vincoli previsti dall'art. 6 della legge n. 122/2010, con l'esclusione di quelli relativi al comma 12 (spese per missioni) ed al comma 14 (spese per auto di servizio). L'esclusione del primo vincolo è derivata dalla necessità di assicurare la partecipazione a riunioni presso enti ed organismi internazionali o comunitari nonché lo svolgimento di compiti ispettivi, mentre nel secondo caso è legato a contratti in corso di esecuzione.

Dal lato strettamente contabile, l'ENAC ha presentato, nel triennio 2009-2011, un valore della produzione in leggera crescita, che ha raggiunto i 159 milioni, ha chiuso in utile i tre esercizi con un valore medio di 25 milioni, ha crediti verso lo Stato per circa 287 milioni. L'Ente ha circa mille dipendenti a tempo indeterminato e dieci a tempo determinato, con un costo del personale di circa 80 milioni annui ed una retribuzione media di quasi 90 mila euro.

Ente nazionale di assistenza al volo S.p.A.

ENAV è la società a cui è stata demandata la gestione e il controllo del traffico aereo civile in Italia. Interamente partecipata dal ministero dell'economia e delle finanze e vigilata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ENAV S.p.A. deriva dalla trasformazione in forza della legge 144/1999 dell'Ente Nazionale Assistenza al Volo in Società per Azioni, dopo la precedente trasformazione operata dalla legge 665/1996 in ente pubblico economico.

Dal lato contabile, l'ENAV ha presentato, nel biennio 2010-2011, un valore della produzione (entrate) di circa 820 milioni, con utili di esercizio di 40 milioni nel 2012, e una posizione creditoria verso lo Stato di circa 176 milioni nel 2012. L'Ente ha sostenuto nel biennio un costo medio di personale di circa 392 milioni per circa 3250 unità in servizio, con un retribuzione media nel 2012 di 120.000 euro, in crescita rispetto al 2011.

¹⁶ Le problematiche relative alla nuova configurazione dell'organo di vigilanza, agli effetti sui rapporti tra Anas e Ministero, alla nuova configurazione della vigilanza del Ministero nei confronti di ANAS (qualificabile come *in house*) sono state evidenziate nella Delibera Sezione controllo Enti n. 36/2013, cui si fa rinvio.

Aero Club d'Italia

L'AeCI è un ente di diritto pubblico sottoposto alla vigilanza del ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del ministero dell'economia e delle finanze, del ministero della difesa e del ministero dell'interno e dell'Ufficio per lo sport della Presidenza del Consiglio; riunisce in organismo federativo nazionale varie associazioni ed enti italiani che si interessano allo sviluppo dell'aviazione nei suoi aspetti didattici, sportivi, turistico-promozionali, culturali, di utilità sociale-civile ed attività collegate. L'Aero Club d'Italia, in quanto esercita attività sportiva, è una federazione del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), ai sensi dell'art. 27 del d.P.R. 28 marzo 1986, n.157, nonché del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242. E' in corso l'iter procedurale per la definizione del nuovo statuto dell'AeCI¹⁷.

Dal lato contabile, l'AeCI ha presentato, nel triennio 2009-2011, un valore della produzione in leggera crescita, che ha raggiunto i 4,2 milioni, ha chiuso in utile i tre esercizi, non ha crediti verso lo Stato. L'Ente ha venticinque dipendenti a tempo indeterminato e uno a tempo determinato, con un costo del personale di circa 1,2 milioni annui ed una retribuzione media di quasi 50 mila euro.

Agenzia nazionale per la sicurezza nelle ferrovie

L'ANSF è stata istituita dall'articolo 4 del decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 16, ed ha funzioni di presidio della sicurezza ferroviaria sia in ambito nazionale che regionale. E' disciplinata, per lo svolgimento della propria attività, per l'organizzazione e per la gestione amministrativa e contabile, dagli appositi regolamenti approvati con i Decreti del Presidente della Repubblica nn. 34, 35, 36 del 2009 e n. 224 del 2011 concernenti rispettivamente lo Statuto, l'organizzazione e la gestione amministrativo-contabile, il reclutamento del personale. E' dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale contabile e finanziaria.

L'operatività dell'ANSF è determinata da apposita convenzione sottoscritta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dall'ANSF e dal Gruppo FS S.p.A.. Il Ministro, attraverso apposite direttive annuali, individua le priorità e gli obiettivi che l'ANSF deve realizzare: quelle per il 2012 sono state individuate con direttiva n. 39 del 1 febbraio 2012.

L'attività di vigilanza sull'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie si è concretizzata, principalmente, nella Relazione annuale al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Parlamento, così come stabilito dall'art. 7, comma 4, del d.lgs. 10 agosto 2007, n. 162, e nella redazione dello schema di atto di indirizzo 2013, che prevede l'esercizio della vigilanza sulla sicurezza, anche attraverso un riordino della normativa al fine del miglioramento della sicurezza stessa e dei servizi.

Nel 2012 è stata predisposta la Convenzione 2012 – 2014 tra il ministero e l'ANSF, con la quale, vengono individuati gli obiettivi attribuiti all'ANSF, i risultati attesi, le modalità di verifica dei risultati di gestione, l'entità e le modalità di finanziamento, le strategie per il miglioramento dei servizi, nonché le modalità necessarie ad assicurare al Ministero la conoscenza dei fattori gestionali interni all'ANSF.

Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, ai sensi degli articoli 6 e 27 del d.P.R. n. 36 del 2009, provvede anche ad approvare il bilancio preventivo e il conto consuntivo dell'Agenzia.

Dal lato contabile, l'ANSF ha presentato, nel triennio 2009-2011, un valore della produzione in netta crescita, raggiungendo i 27 milioni dai 19 del 2009 (costituito prevalentemente da trasferimenti dal MIT e soltanto in minima parte da entrate proprie), ha chiuso in utile i tre esercizi con un valore medio di 10 milioni, presenta contestualmente una posizione sia creditoria che debitoria nei confronti dello Stato, entrambe in netta riduzione nel tempo. L'Agenzia ha un costo del personale di circa 8 milioni annui, pur non disponendo di proprio personale. L'Agenzia, infatti, negli anni 2009-2011 ha svolto le proprie attribuzioni istituzionali utilizzando personale assegnato dal Gruppo FS e dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sulla base di apposite convenzioni ed ha retribuito il personale pagando gli importi indicati nei rendiconti presentati a R.F.I. S.p.A. e al ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Lega navale italiana

La Lega navale è stata fondata nel 1897 ed eretta in ente morale con RD 28 febbraio 1907, n. 48. E' ente di diritto pubblico non economico, a base associativa.

Svolge attività di promozione ed utilità sociale ispirata ai principi dell'associazionismo, promuove iniziative di protezione ambientale, promuove e sostiene la pratica del diporto, degli sport marinareschi e delle altre attività di navigazione, concorrendo all'insegnamento della cultura nautica.

La Lega Navale Italiana è vigilata dal Ministero della difesa di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per i profili di rispettiva competenza (art. 65 d.P.R. 90/2010). Dal lato contabile, la Lega Navale ha presentato, nel triennio 2009-2011, un valore della produzione di poco superiore ai 2 milioni, ha chiuso in avanzo economico i tre esercizi, non ha posizioni debitorie né creditorie nei confronti dello Stato. L'Agenzia ha un costo medio del personale di circa 400.000 euro.

¹⁷ Sulle problematiche relative alla redazione del nuovo Statuto si veda la Delibera della Sezione controllo enti n. 17/2012.

Autorità portuali

Le autorità portuali a cui la legge istitutiva n.84 del 1994 attribuisce personalità di diritto pubblico godono di autonomia amministrativa e organizzativa nonché di bilancio e finanziaria.

La vigilanza sulle Autorità da parte del Ministero delle infrastrutture si è esplicata mediante approvazione dei bilanci di previsione, delle relative note di variazione e dei consuntivi. Inoltre l'attività di vigilanza, caratterizzata più da profili di *moral suasion*, è stata diretta, anche per il tramite dei collegi dei revisori dei conti delle stesse Autorità, al rispetto delle corrette operazioni in ordine alla riscossione dei canoni demaniali e all'applicazione delle norme di cui al decreto legge n. 78/2010 e n. 95 del 2012 in sede di formulazione dei previsioni di bilancio.

Nel complesso le Autorità portuali hanno presentato, nel triennio 2009-2011, un valore della produzione (entrate) in diminuzione (da circa due miliardi nel 2009 si è passati a 1,4), ha un costo del personale superiore a 180 milioni per un numero di unità di personale superiore a 4.100, ed una retribuzione media nel triennio di circa 44.000 euro, in leggera crescita.

Rete autostrade mediterranee - RAM S.p.A.

La società, interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze, è stata costituita nel 2004 con l'obiettivo di promuovere l'attuazione del sistema integrato di trasporto. Più precisamente la società ha per oggetto le attività di promozione e sostegno all'attuazione del sistema integrato di servizi di trasporto denominato "Programma autostrade del mare" nel Piano Generale Trasporti, approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 gennaio 2001, e nelle successive modificazioni ed integrazioni. L'oggetto della società può essere svolto direttamente e/o tramite società partecipate.

La società agisce quale struttura operativa (c.d. *in house*) del ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Ai fini dell'esercizio del controllo analogo, il MIT impartisce, annualmente, agli amministratori della società direttive in ordine al programma di attività, all'organizzazione, alle politiche economiche, finanziarie e di sviluppo. Le direttive sono preventivamente comunicate all'azionista ai fini della verifica dei profili economici e finanziari.

Allo stato attuale le risorse sono allocate sul capitolo 7750 "spese per il finanziamento delle attività inerenti alla programmazione e realizzazione del sistema integrato denominato autostrada del mare"; nel 2012 il capitolo ha registrato pagamenti in conto residui per 1,354 milioni.

Oltre agli Enti vigilati di cui sopra, al 31 dicembre 2012 risultano interamente partecipate dal MIT anche le Ferrovie della Calabria S.r.l., le Ferrovie Appulo Lucane S.r.l. e le Ferrovie del Sud Est e servizi automobilistici S.r.l., società derivanti dalle ex gestioni commissariali governative, esercenti servizi ferroviari di interesse locale non in concessione a FS S.p.A.. Ad esse è riservata specifica trattazione nel sottoparagrafo 4.1.

3. Analisi finanziarie e contabili**3.1. Analisi della gestione delle entrate extratributarie**

I flussi di entrata imputati ai Centri di responsabilità del Ministero inclusi nello stato di previsione dell'entrata (C.d.R. 17 relativo al Dipartimento delle infrastrutture gli affari generali ed il personale; C.d.R. 19 "Dipartimento per i trasporti la navigazione ed i sistemi informativi e statistici" e C.d.R. 62 "Capitanerie di porto") ammontano a previsioni iniziali di competenza pari a euro 1.051.565.313,00 e previsioni definitive pari a euro 1.237.119.870,00 (scostamento positivo del 17,64 per cento). L'ammontare accertato, riferito sempre ai tre centri di responsabilità in gestione al Ministero, è stato pari a euro 807.203.007,59, le riscossioni di competenza a euro 695.990.708,10 (scostamento negativo del 13,77 per cento) ed i versamenti di competenza a euro 690.933.870,81¹⁸ (scostamento negativo rispetto all'accertato del 14,40 per cento). In riferimento alla gestione di cassa, come si evince dalla tabella seguente, le previsioni iniziali ammontano a euro 1.051.565.313,00 quelle definitive a euro 1.237.119.870,00. Le

¹⁸ Come riferito dall'ufficio centrale di bilancio (UCB) del Ministero, le entrate gestite dall'Amministrazione sono relative a versamenti i cui capitoli sono in "gestione contestuale", gestione in cui la fase di accertamento e la fase di riscossione sono contemporanee alla fase di versamento (versamento in conto competenza). Di conseguenza, il versamento in conto residui, nel caso in cui avvenga, determina uno sfasamento tra accertato, riscosso e versato, che deve costituire oggetto di riallineamento da parte dell'UCB. Inoltre, i dati relativi ai versamenti delle entrate risentono delle variazioni del quadro normativo che ha modificato nel tempo l'indice di motorizzazione, la domanda di servizi da parte degli utenti, e l'entità delle sanzioni amministrative erogate.

riscossioni totali (competenza e residui) si assestano a euro 826.391.704,48 ed i versamenti totali a euro 708.070.350,57.

Tavola 3

C.d.R. Entrata		Previsioni Iniziali Cassa	Previsioni Definitive Cassa	Accertamenti	Riscossioni Totali	Versamenti Totali
17	Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	596.138.519	567.412.688	163.873.987	162.572.514	161.755.346
19	Dipartimento per i trasporti e la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	442.643.473	656.923.861	632.956.949	652.689.467	535.658.034
62	Capitanerie di porto	12.873.321	12.783.321	10.372.070	11.129.722	10.656.970
Totale		1.051.565.313	1.237.119.870	807.203.007	826.391.704	708.070.350

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gran parte degli introiti in questione derivano dall'attività del C.d.R. 19 (Dipartimento dei Trasporti), prevalentemente legati all'erogazione dei servizi della motorizzazione, sia in sede periferica che centrale, oltre che all'attività della Direzione Generale della Motorizzazione legata alle informazioni rilasciate ad Enti ed Amministrazioni da parte del Centro Elaborazione Dati. Ulteriori versamenti derivano da sanzioni amministrative per violazioni al codice sulla circolazione stradale, dal canone annuo dovuto dagli enti concessionari di autostrade, da tasse e diritti marittimi, da entrate eventuali e diverse concernenti l'attività del Ministero¹⁹. Altre entrate provengono invece da particolari disposizioni legislative²⁰.

Sotto il profilo delle problematiche correlate alle procedure di riassegnazione di entrate, particolare attenzione merita la gestione del capitolo di spesa 1451, c.d. "Fondo Entrate", che recepisce la nuova procedura di riassegnazione delle entrate, basata sulla limitazione delle riassegnazioni agli stanziamenti destinati a finanziare le spese della categoria I "redditi da lavoro dipendente", quale esito di concertazione tra Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e MIT²¹.

¹⁹ Il capitolo 3570, "Entrate eventuali e diverse" è destinato a raccogliere cespiti di varia natura per i quali risulta difficoltoso per l'Amministrazione programmare i relativi versamenti, capitolo unico per tutte le strutture del Ministero benché assegnato al Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici.

²⁰ Ad esempio quelle che prevedono i diritti derivanti dalla maggiorazione del prezzo per il rilascio delle targhe, i diritti aggiuntivi a carico degli utenti per l'uso di particolari attrezzature tecniche.

²¹ Nello stato di previsione della spesa del Ministero è allocato, in gestione al Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici, il capitolo 1451, denominato "Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'allegato 1 alla legge finanziaria 2008 per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato", c.d. "Fondo Entrate", istituito dalla legge 24/12/2007, n. 244 (legge finanziaria 2008). L'articolo 2, commi 615 e 616, prevede che per le entrate regolate dalle disposizioni legislative riportate nell'elenco 1, allegato alla stessa legge, non si proceda più alla riassegnazione delle somme negli stati di previsione dei Ministeri in relazione ai versamenti affluiti, ma per esse siano istituiti appositi fondi da ripartire con decreti del Ministro competente. Per la quantificazione annuale del Fondo, il comma 617 del medesimo articolo 2 prevede che a decorrere dall'anno 2008, la dotazione dei fondi di cui al comma 616 sia determinata nella misura del 50 per cento dei versamenti riassegnabili nell'anno 2006 ai pertinenti capitoli dell'entrata del bilancio dello Stato. La dotazione dei fondi è annualmente rideterminata in base all'andamento dei versamenti riassegnabili effettuati entro il 31 dicembre dei due esercizi precedenti in modo da assicurare in ciascun anno un risparmio in termini di indebitamento pari a 300 milioni di euro.

L'innovazione avrebbe dovuto risolvere le problematiche legate alla rilevata vischiosità della procedura ordinaria delle riassegnazioni delle quote di entrate. In realtà, lamenta il MIT, gli effetti di semplificazione e razionalizzazione delle procedure per la riassegnazione sono stati attenuati dalla previsione di un ulteriore adempimento da assolvere per utilizzare i fondi: il comma 617 dispone, infatti, che l'utilizzazione dei Fondi è effettuata dal Ministro competente di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, in considerazione dell'andamento delle entrate effettivamente versate. Di conseguenza il riparto del Fondo, scontando il passaggio procedurale della concertazione con il MEF, può comportare le stesse difficoltà di gestione in precedenza riscontrate.

Tale procedura, peraltro, si inserisce in un contesto caratterizzato da un andamento decrescente delle previsioni del capitolo in questione dettate dalle ultime leggi di bilancio²², a fronte di *trend* di flussi complessivi di entrate di pertinenza del Ministero complessivamente crescente.

A fronte della costante riduzione delle entrate riassegnate al Ministero, l'Amministrazione lamenta una copertura dei costi generalmente insufficiente, aggravata ulteriormente dall'applicazione di tagli lineari intercorsi durante l'esercizio (DL 95/2012 e DL 16/2012) e dalla necessità di reperire fondi per l'applicazione di clausole di salvaguardia (in applicazione della sentenza della Corte Costituzionale 223/2012).

Il Ministero ha rilevato un grado di autofinanziamento di attività proprie e di copertura del costo dei servizi correlati alle riassegnazioni (utilizzi che sembrano non sempre in linea con la previsione normativa²³) non superiore al 25 per cento; infatti, a fronte di 105 milioni di versamenti di competenza risultano riassegnati, nel capitolo 1451, 25 milioni.

Dalla tabella seguente emerge che l'incidenza delle riassegnazioni sul totale degli stanziamenti definitivi dei capitoli interessati è cresciuta lievemente passando dal 13 a più del 15 per cento. Di rilievo è il tasso di riassegnazione per il C.d.R. 5, pur diminuito nel 2012.

Tavola 4

Esercizio	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Cdr Spese	Stanziamento definitivo di competenza		Riassegnazioni di Competenza		riassegnato / tot. stanz. capitoli	
Gabinetto						
Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	265.607.227,00	224.820.658,16	55.218.677,00	28.743.241,00	20,79	12,78
Dipartimento per i trasporti e la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	385.103.839,00	257.835.097,92	51.292.967,00	75.880.116,00	13,32	29,43
Capitanerie di porto	186.068.332,74	208.123.248,00	563.879,00	3.368.415,00	0,30	1,62
Consiglio superiore dei lavori pubblici	9.069.373,00	7.154.282,00	2.999.171,00	1.511.030,00	33,07	21,12
Totale	845.848.771,74	697.933.286,08	110.074.694,00	109.502.802,00	13,01	15,69

Fonte:elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.2. Analisi della gestione delle spese

3.2.1. Andamenti e risultati contabili complessivi

Si premette che nel percorso di adeguamento della struttura amministrativa alle disposizioni della nuova legge di contabilità (legge n. 196 del 2009), il Ministero ha proceduto ad una revisione dei centri di costo (cdc) centrali e periferici al fine di adeguare il livello di dettaglio delle informazioni a quello richiesto dalla legge²⁴.

²²Lo stanziamento del capitolo 1451, infatti, si riduce costantemente nel triennio, passando da 60.034.689,00 nel 2010 a 53.799.352,00 nel 2011, a 25.952.807,00 nel 2012, con una riduzione del 10,39 per cento nel 2011 e 51,76 per cento nel 2012.

²³ La riassegnazione è ammessa solo per pagamento di spese di categoria I (redditi da lavoro dipendente), mentre per il Dipartimento dei trasporti si tratta di acquisto di beni e servizi, attività svolte dal Centro Elaborazione Dati Motorizzazione, dall'Ufficio Centrale Operativo (UCO), per il funzionamento del CCISS, interventi per incentivare la sicurezza stradale, per l'informatica e le attrezzature. Per il Dipartimento infrastrutture si tratta di spese di funzionamento asili nido (cap.1281) e della Struttura tecnica di missione (cap.1080), vigilanza e sicurezza "grandi dighe". Soltanto per il cap.1290, le riassegnazioni provenienti dai contributi dei gestori delle dighe assicurano, al momento, l'intera copertura della spesa. Per le Capitanerie di Porto si tratta di spesa per redditi da lavoro dipendente.

²⁴ Sono stati, pertanto, individuati 14 centri di costo (cdc) periferici e 2 cdc nell'ambito del Dipartimento dei trasporti, più il nuovo cdc relativo al Comitato centrale per l'Albo degli autotrasportatori, istituito dall'art.12, comma 81 del DL n. 95/2012, a decorrere dal 2013. Il *budget* 2013 dei costi dell'Amministrazione evidenzia una lieve riduzione

Le risorse assegnate al MIT sono destinate ad attuare diciassette programmi di otto missioni, pur se con un'ovvia concentrazione su quelle che realizzano gli scopi istituzionali dell'Amministrazione: n. 13 "Diritto alla mobilità", n. 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica", n. 19 "Casa e assetto urbanistico"²⁵, che peraltro prevedono anche programmi gestiti da altri Ministeri. Le altre missioni sono trasversali (n. 32 - Servizi istituzionali e generali delle PA e n.33 - Fondi da ripartire) o prevedono anche programmi gestiti da altri Ministeri: n. 4 "L'Italia in Europa e nel mondo" (programma 16 "Cooperazione economica, finanziaria e infrastrutturale"); n. 7 "Ordine pubblico e sicurezza" (programma 7 "Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste"); n. 17 "Ricerca e innovazione" (programma 6 "Ricerca nel settore dei trasporti").

Lo stato di previsione del MIT evidenzia nel 2012 una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari a 7,855 miliardi e di cassa pari 8,210 miliardi, mentre la dotazione definitiva raggiunge 8,355 miliardi per la competenza e 10,195 miliardi per la cassa. Si registra un lieve incremento rispetto al precedente esercizio (in termini di dotazioni di competenza pari a circa 0,8 miliardi ed in termini di cassa pari a 0,5 miliardi) che inverte il precedente *trend* decrescente, pur se, rispetto al 2010, i valori presentano, comunque, una riduzione (stanziamenti definitivi di competenza in diminuzione del 7,3 per cento rispetto al 2010 e del 12,1 per cento gli stanziamenti definitivi di cassa).

La capacità di impegno, di spesa e lo smaltimento dei residui sono indicatori con valori significativamente più bassi nella spesa in conto capitale che in quella corrente, pur se la spesa in conto capitale mostra una visibile crescita di detti indicatori nel triennio; diversamente, l'incidenza dei residui di stanziamento sullo stanziamento definitivo è, ovviamente, molto più elevata nella spesa in conto capitale ma va notato che dal 18,67 per cento del 2010 scende all'11,99 per cento nel 2012.

Tavola 5
(in migliaia)

	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Stanziamento iniziale di cassa	Stanziamento def di cassa	Impegni Totali	Pagato totale	Residui definitivi iniziali	Residui finali
2010	6.991.589,48	9.013.774,63	8.466.287,39	11.606.010,87	9.274.334,85	6.995.716,11	9.479.111,87	9.935.622,72
2011	7.096.614,53	7.527.755,60	8.189.631,55	10.147.435,96	8.401.849,30	7.408.417,67	9.935.622,72	7.156.759,73
2012	7.855.116,56	8.355.019,73	8.210.086,18	10.195.910,48	8.062.776,49	7.929.506,11	8.127.164,87	6.131.568,37

Fonte:elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tavola 6

Titolo di spesa	Esercizio	economie c/comp / stanz. def. competenza	impegni totali / massa impegnabile	pagato totale / massa spendibile	Pagato residui / res. def. iniziali	incidenza res. stanz. / stanz. def. competenza
Titolo 1 - Spese correnti	2010	4,51	91,95	70,28	45,31	0,62
	2011	1,38	96,66	73,25	51,66	0,76
	2012	3,23	96,13	74,30	36,33	0,15
titolo 2 - Spese in c/capitale	2010	0,03	82,55	29,99	27,62	18,94
	2011	2,38	90,32	34,61	31,92	6,27
	2012	6,49	91,53	41,52	37,73	11,99

Fonte:elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il consuntivo fa registrare impegni totali per 8,062 miliardi e pagamenti totali per 7,929 miliardi. L'analisi mette in evidenza una riduzione rispetto al precedente esercizio del 4,03 per

dello 0,78 per cento rispetto al 2012, concentrata soprattutto nei Costi del personale (-1,49 per cento), riduzioni più che compensate dall'incremento dei Costi straordinari e speciali (54,15 per cento) e Ammortamenti (29,70 per cento). La distribuzione dei Costi tra cdc vede la massima concentrazione nel cdc Capitanerie di porto (59,16 per cento del totale) e nel Dipartimento dei trasporti (25,56 per cento del totale), mentre il Dipartimento infrastrutture assomma il 13,62 per cento del totale.

²⁵ Pur se la missione "Casa e assetto urbanistico" presenta una riduzione della dotazione finanziaria molto importante: nel triennio 2010-2012 la flessione degli impegni e dei pagamenti è rispettivamente dell'86 per cento e del 68 per cento, passando da 1.543 milioni impegnati nel 2010 a 243 nel 2012, e da 833 milioni pagati nel 2010 a 264 nel 2012.

cento degli impegni e un incremento del 7,03 per cento dei pagamenti totali (determinante anche, come si vedrà, di un significativo smaltimento residui) e, con riferimento al triennio, una riduzione del 13,06 per cento per gli impegni e un incremento del 13,35 per cento per i pagamenti

Nel 2012 sono state emanate norme dispositive di numerose riduzioni agli stanziamenti dei Ministeri. Sul totale degli stanziamenti del MIT, in applicazione del DL 98/2011, convertito con modificazioni dalla legge 111/2011, del DL 138/2011, convertito con modificazioni dalla legge 148/2011, e della legge 183/2011 (legge di stabilità 2012) sono state apportate riduzioni per complessivi euro 222.200.000.

Inoltre, nel corso dell'esercizio 2012 sono state emanate nuove disposizioni legislative che hanno determinato ulteriori riduzioni agli stanziamenti dei capitoli del MIT. Si tratta del DL n. 95 del 2012 e dell'applicazione della clausola di salvaguardia di cui all'articolo 2, comma 1, del DL n. 78 del 2010 (sentenza della Corte Costituzionale n. 223 del 2012). Le predette variazioni in diminuzione, relative alle sole spese rimodulabili, sono quantificate in euro 10.074.276 (DL 95/2012) ed euro 16.678.404 (DL 78/2012).

L'evoluzione degli stanziamenti, però, non registra riduzioni. Infatti, in forza di tutte le variazioni succedutesi nel corso dell'esercizio a partire dalla legge di bilancio (provvedimenti amministrativi, note di variazione, legge di assestamento) gli stanziamenti di competenza, che inizialmente ammontavano a euro 7.855.116,56, raggiungono euro 8.355.019,73; così gli stanziamenti di cassa, che da euro 8.210.086,18 passano a 10.195.910,48. Gli stanziamenti di competenza registrano complessive variazioni di bilancio positive per 504,3 milioni e riduzioni apportate dalla legge di assestamento per 4,5 milioni. Gli stanziamenti di cassa registrano la variazione positiva di bilancio di 1,6 milioni ed un'ulteriore variazione positiva dovuta alla legge di assestamento per 364 milioni. La categorie economiche che hanno avuto l'incremento maggiore, in termini percentuali, sono la seconda (consumi intermedi) e la 21 (investimenti fissi), che hanno visto più che raddoppiare l'iniziale stanziamento di cassa.

Le specifiche misure di contenimento previste nell'art. 6 del DL 78/2010, hanno operato anche sull'esercizio 2012. Esse hanno posto "tetti" alle spese per studi e consulenza (non superiore al 20 per cento della spesa del 2009); per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità (non superiore al 20 per cento della spesa del 2009); per missioni (non superiore al 50 per cento della spesa del 2009); per attività di formazione (non superiore al 50 per cento della spesa del 2009); per acquisto, manutenzione, noleggio autovetture (non superiore all'80 per cento della spesa del 2009); ed hanno previsto il divieto di spesa per sponsorizzazioni. Dalle informazioni acquisite dall'UCB emerge il pieno rispetto di tali limiti.

Appare rispettato anche il limite previsto dall'art. 8 del medesimo DL 78/2010, relativo al tetto del 2 per cento del valore degli immobili per le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria sostenute nel 2012, pari a circa 7 milioni.

Gli strumenti di flessibilità previsti dalla normativa vigente (articoli 23, comma 3, e 33, comma 3, della legge n. 196/2009 e articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 78/2010) hanno trovato scarsa applicazione, e così le variazioni compensative in corso di gestione ai sensi dell'articolo 33, comma 4, della legge n. 196/2009. L'UCB ha comunicato di avere fatto ricorso nella fase gestionale a: 38 decreti del Ministro per variazioni compensative, in termini di competenza e cassa, tra capitoli rimodulabili di fabbisogno appartenenti allo stesso macroaggregato; 16 decreti del Ministro per variazioni compensative di sola cassa tra tutti i capitoli di bilancio, sia di parte corrente che di parte capitale; 192 decreti direttoriali per variazioni compensative tra i piani gestionali dello stesso capitolo di fabbisogno.

Nessuna autorizzazione di spesa è stata oggetto di definanziamento.

Il fenomeno delle eccedenze di spesa (pari a euro 14.508.868,80 in conto competenza e 1.093.612,30 in conto residui) si manifesta in concomitanza con la registrazione dei pagamenti a mezzo ruoli di spesa fissa (RFS) per i quali non si hanno strumenti di controllo preventivo. Comunque l'UCB ha assicurato che l'ammontare complessivo della spesa di personale ha coperto, nel complesso la totalità di essa. L'UCB ha comunicato che risulta difficile anche procedere ad un puntuale controllo delle eccedenze relative alle altre tipologie di spesa (fitti e

contributi pluriennali) in quanto i pagamenti vengono comunicati all'Ufficio stesso ad esercizio ormai chiuso e privi di dettagli. In considerazione della criticità del fenomeno, è auspicabile che vengano individuati adeguati ed efficaci strumenti di controllo sulle irregolarità contabili che sottostanno le eccedenze di spesa in grado di intervenire tempestivamente sulle stesse, impedendone la formazione.

L'analisi economica del consuntivo del ministero fornisce una prospettazione degli andamenti di spesa maggiormente orientata a verificare efficacemente l'allocazione e la distribuzione dell'impatto delle riduzioni di spesa.

Tavola 7
(in migliaia)

	Stanziamiento definitivo di competenza		Impegni Totali (RGS)		Pagato totale (RGS)		Residui finali (RGS)	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi da lavoro dipendente	984.451,49	994.650,42	958.109,73	938.507,14	981.992,20	924.312,40	56.124,67	58.679,74
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	<i>55.641,44</i>	<i>57.406,32</i>	<i>54.718,13</i>	<i>54.215,51</i>	<i>55.466,05</i>	<i>55.105,55</i>	<i>1.426,60</i>	<i>667,60</i>
Consumi intermedi	407.337,74	382.653,89	364.850,05	373.230,04	364.688,08	397.061,67	122.510,17	85.576,56
Trasferimenti di parte corrente	1.318.633,37	1.216.261,47	1.311.877,37	1.201.192,69	1.162.760,85	1.120.634,42	519.312,53	501.132,49
<i>di cui alle imprese</i>	<i>539.288,77</i>	<i>530.588,29</i>	<i>532.611,96</i>	<i>521.898,29</i>	<i>540.884,18</i>	<i>516.378,14</i>	<i>118.550,83</i>	<i>95.399,35</i>
<i>di cui alle AAPP</i>	<i>778.181,13</i>	<i>684.525,86</i>	<i>778.164,13</i>	<i>678.263,98</i>	<i>620.785,73</i>	<i>603.235,49</i>	<i>400.751,35</i>	<i>405.713,16</i>
Altre spese correnti	26.079,42	18.508,20	25.967,20	18.150,48	76.734,58	18.714,69	1.851,80	1.210,58
<i>di cui interessi</i>	<i>316,60</i>	<i>320,23</i>	<i>316,26</i>	<i>197,48</i>	<i>314,52</i>	<i>147,21</i>	<i>346,00</i>	<i>214,74</i>
Spese correnti	2.736.502,02	2.612.073,98	2.660.804,36	2.531.080,35	2.586.175,70	2.460.723,19	699.799,18	646.599,36
Investimenti fissi	611.317,63	694.221,94	1.193.456,53	1.126.754,10	1.116.118,41	1.092.436,67	1.449.461,98	851.042,59
Contributi e trasferimenti in conto capitale	4.165.684,78	5.035.323,68	4.520.024,92	4.391.531,06	3.694.899,84	4.365.807,10	4.994.396,66	4.622.732,09
<i>di cui alle imprese</i>	<i>1.108.177,54</i>	<i>1.863.037,33</i>	<i>996.935,24</i>	<i>1.093.255,95</i>	<i>1.084.064,68</i>	<i>1.192.968,46</i>	<i>546.444,84</i>	<i>786.376,27</i>
<i>di cui alle AAPP</i>	<i>1.111.692,22</i>	<i>1.191.560,36</i>	<i>1.558.449,07</i>	<i>1.354.129,98</i>	<i>1.595.678,65</i>	<i>1.626.702,51</i>	<i>1.741.530,07</i>	<i>999.757,50</i>
Spese finali	4.777.002,40	5.729.545,62	5.713.481,46	5.518.285,16	4.811.018,25	5.458.243,77	6.443.858,64	5.473.774,68
Totale spese complessive	7.513.504,43	8.341.619,60	8.374.285,82	8.049.365,51	7.397.193,95	7.918.966,95	7.143.657,81	6.120.374,04

Fonte:elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tavola 8
(valori percentuali)

Categoria economica	Stanziamiento definitivo di competenza		Impegni totali		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi di lavoro dipendente	13,1	11,92	11,44	11,66	13,3	11,67	0,8	0,96
Consumi intermedi	5,4	4,59	4,36	4,64	4,9	5,01	1,7	1,40
Trasferimenti di parte corrente	17,5	14,58	15,67	14,92	15,7	14,15	7,3	8,19
<i>di cui alle Amministrazioni pubbliche</i>	10,3	8,21	9,29	8,43	8,4	7,62	5,6	6,63
<i>di cui alle Imprese</i>	7,2	6,36	6,36	6,48	7,3	6,52	1,7	1,56
Altre uscite correnti	0,3	0,22	0,31	0,23	1,0	0,24	0,0	0,02
Spese correnti	36,4	31,31	31,77	31,44	34,9	31,07	9,8	10,56
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	8,1	8,32	14,25	14,00	15,1	13,80	20,3	13,91
Contributi e trasferimenti in conto capitale	55,5	60,36	53,98	54,56	50,0	55,13	70,0	75,53
<i>di cui alle Amministrazioni pubbliche</i>	14,8	14,28		16,82	21,6	20,54	24,3	16,33
<i>di cui alle Imprese</i>	14,7	22,33	11,90	13,58	14,6	15,06	7,6	12,85
Spese in conto capitale	63,6	68,68	68,22	68,56	65,1	68,92	90,2	89,43
Spese complessive	100,0	100,00	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte:elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dato per acquisito che il MIT sia un'amministrazione in cui quella corrente costituisce la parte minoritaria della spesa (meno di un terzo del totale), la classificazione economica della spesa conferma come una buona parte della spesa del MIT attenga al trasferimento di risorse a soggetti pubblici (Amministrazioni locali) e imprese finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, sia trasportistiche che infrastrutturali. Infatti, una percentuale molto elevata della spesa corrente (46 per cento), e ancor di più in conto capitale (95 per cento), è rappresentata da trasferimenti.

Nel 2012, con riguardo alla spesa corrente, più del 46 per cento degli stanziamenti, del 47 per cento degli impegni e del 46 per cento dei pagamenti è rappresentato da trasferimenti, di cui circa la metà ad Amministrazioni pubbliche e più di un terzo ad imprese, mentre, con riguardo alla spesa in conto capitale, costituisce trasferimento più del 95 per cento degli stanziamenti, del 79 per cento impegni della spesa e dell'80 per cento dei pagamenti, la metà dei quali è destinata ad amministrazioni ed un terzo ad imprese. L'andamento dei trasferimenti di parte corrente subisce nel 2012 una riduzione dell'8 per cento sia negli stanziamenti che negli impegni, mentre presenta un incremento nei confronti del 2010. I pagamenti totali, invece, si riducono costantemente.

Diversamente, i trasferimenti in conto capitale presentano un'inversione di tendenza rispetto alla costante flessione registrata nel triennio precedente, aumentando, infatti, negli stanziamenti 2012 del 21 per cento e negli impegni totali del 15 per cento. La composizione della spesa totale del MIT evidenzia che, in termini di stanziamento definitivo, i trasferimenti di spesa corrente ne costituiscono circa il 15 per cento, mentre quelli in conto capitale più del 60 per cento.

Anche la spesa per investimenti fissi, che costituisce circa l'8 per cento degli stanziamenti e impegni totali e il 14 per cento dei pagamenti, evidenzia una certa ripresa nel 2012 (14 per cento negli stanziamenti e impegni) mentre i pagamenti totali, a fronte di una crescita nel 2011 del 55 per cento, marcano il passo riducendosi nel 2012 del 2 per cento.

Ma, oltre alle componenti della spesa per trasferimenti e per investimenti fissi, le altre due categorie economicamente significative della spesa corrente mostrano un significativo decremento.

La prima è costituita dai redditi da lavoro dipendente che sfiora il 12 per cento della spesa complessiva ed il 38 per cento della spesa corrente del MIT. Nel 2012 gli impegni totali decrescono del 2 per cento rispetto al 2011, passando da 958 a 938 milioni, ed i pagamenti totali del 5,9 per cento, passando da 982 a 924 milioni.

La seconda è rappresentata dai consumi intermedi, che costituisce più del 4,5 per cento della spesa totale e circa il 14 per cento della spesa corrente. L'andamento nel triennio mostra un decremento costante nel triennio sia negli stanziamenti che negli impegni: nel 2012 la diminuzione è del 6 per cento negli stanziamenti e del 3 per cento negli impegni. I pagamenti totali, invece, sono considerevolmente aumentati (9 per cento).

Le risorse del MIT sono distribuite tra cinque centri di responsabilità (C.d.R.): 1. Gabinetto, 2. Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale (Dipartimento infrastrutture), 3. Dipartimento per i trasporti e la navigazione ed i sistemi informatici e statistici (Dipartimento trasporti), 4. Capitanerie di porto, 5. Consiglio superiore dei lavori pubblici (Consiglio Superiore). I C.d.R. 2 e 3 assorbono più del 90 per cento della spesa totale, il C.d.R. 4 assorbe circa il 9 per cento e la quota rimanente è assorbita dai C.d.R. 1 e 5.

L'analisi della spesa per categorie economiche riferita ai C.d.R. evidenzia che la spesa per redditi da lavoro dipendente si concentra nel C.d.R. 4 (63 per cento del totale della categoria), mentre la percentuale più elevata della spesa per consumi intermedi si riscontra nel C.d.R. 3 (circa 80 per cento).

Il conto dei residui mostra nel 2012 importi iniziali riferiti ad anni precedenti pari a 8,127 miliardi (residui propri più residui di stanziamento), che si attestano alla fine dell'esercizio a 6,131 miliardi, 3.024 dei quali sono di nuova formazione, i residui di stanziamento sono complessivamente pari a 692. Complessivamente, la massa dei residui finali decresce nel 2012 del 24,55 per cento. Il 75,6 per cento dei residui finali è rappresentato da residui riferiti a spese in conto capitale concentrati nella categoria dei trasferimenti. La quota più rilevante si iscrive nella missione infrastrutture pubbliche e logistica (3,7 miliardi circa) ma anche la missione diritto alla mobilità espone una quantità rilevante di residui finali (1,6 miliardi). Tra le categorie rilevanti, la seconda (relativa ai consumi intermedi) assomma 85,5 milioni di residui passivi finali e la categoria 21 (investimenti fissi lordi) ne assomma 851.

Il totale dei residui propri dà la misura della massa debitoria iscritta a bilancio al 31 dicembre 2012, che è costituita da 5,4 miliardi, di cui 2,3 miliardi di nuova formazione e 3,1 miliardi provenienti dai residui.

Con riguardo ai debiti fuori bilancio, la situazione quantificata dal MEF evidenzia una massa debitoria al 31 dicembre 2011, comprensiva dei debiti pregressi, pari a 38,6 milioni (di cui 12,3 milioni attribuibili a debiti del solo 2011 e debiti riconosciuti nel 2011).

La situazione debitoria al 31 dicembre 2012, comprensiva dei debiti pregressi, è pari a 17,5 milioni (di cui 7,4 milioni attribuibili a debiti riconosciuti).

Praticamente, l'intera massa debitoria è concentrata nella spesa corrente, categoria economica 2 (consumi intermedi), rappresentata prevalentemente da spese incomprimibili, quali canoni, utenze, accertamenti sanitari, servizio dei mezzi di trasporto, missioni, sulle quali ha prodotto effetti la progressiva riduzione delle risorse finanziarie allocate sui pertinenti capitoli di spesa. Inoltre, grande parte nella costituzione di tale massa debitoria deriva dalla necessità di proseguire i servizi radio-marittimi legati alla sicurezza della navigazione, erogati dalla Telecom S.p.A..

Con riguardo alla spesa in conto capitale (anch'essa riscontrabile, seppur limitatamente, nella situazione debitoria), sono le spese attinenti a situazioni contenziose derivanti da investimenti in materia di opere pubbliche (liti, arbitrati, lodi, ecc) a generare una elevata esposizione. Infatti i relativi capitoli, generalmente insufficienti, sono ordinariamente assegnati ai Provveditorati che conseguentemente producono partite debitorie sanate successivamente con l'istituto del conto sospeso. Generalmente, in presenza di sentenze esecutive, il MIT ricorre allo strumento dello speciale ordine di pagamento in conto sospeso²⁶ (anticipazione di tesoreria), al

²⁶ Ai sensi dell'art. 14, c. 2 del DL 31.12.1996, n. 669, convertito dalla legge 28.02.1997, n. 30.

fine di ridurre al minimo l'eventuale aggravio per interessi o spese conseguenti ad ulteriori ritardi nel pagamento. Chiaramente la procedura del pagamento in conto sospeso non muta la situazione debitoria dell'Amministrazione ma la trasferisce a carico delle diverse Tesorerie che anticipano i relativi pagamenti. Il totale dei debiti in conto sospeso verso la Tesoreria al 31 dicembre 2012 ammonta 55 milioni.

In considerazione di tale massa debitoria, il MEF, con decreti di variazione n.114154 del 2011 e 65180 del 2012 ha disposto lo storno di risorse dal Fondo da ripartire per l'estinzione dei debiti pregressi contratti dalle amministrazioni centrali dello Stato nei confronti di enti società, persone fisiche, istituzioni ed organismi vari²⁷ agli appositi piani gestionali dei capitoli degli stati di previsione dei Ministeri interessati. Allo stato di previsione del MIT sono stati, pertanto, trasferiti in aumento della propria dotazione di bilancio euro 27.100.153, con riferimento ai debiti 2011, e euro 12.079.129, con riferimento al 2012.

Circa i "capitoli-Fondo", di fatto alcuni capitoli, pur avendo tale denominazione, costituiscono un normale stanziamento di bilancio sul quale vengono imputati impegni e pagamenti (esempi tipici sono il Fondo unico d'amministrazione, il Fondo per l'autotrasporto, il Fondo comune per il rinnovo impianti fissi e materiale rotabile, quello da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche, Fondo per il trasporto pubblico locale). I Fondi presenti nello stato di previsione del MIT effettivamente destinati a sopperire alle esigenze di altri capitoli di spesa mediante decreti di trasferimento delle risorse sono sei²⁸.

Quanto al fenomeno dei residui di stanziamento, l'UCB ne ha rilevato le ragioni evidenziandone il legame con i tempi per l'attivazione degli interventi infrastrutturali, che comportano una dilazione temporale tra stanziamento, impegno e spesa, con la conseguente necessità di ricorrere alla conservazione in bilancio dei fondi non utilizzati nell'esercizio di competenza. Ulteriore causa dell'aumento di tali residui è stata la trasformazione dei limiti di impegno in contributi, per i quali non trova applicazione la procedura di cui al comma 54 della LF 1997, che prevede lo scorrimento in avanti del piano pluriennale di spesa, con slittamento in coda dell'annualità non impegnata nell'anno di competenza. Peraltro, tale fenomeno è destinato a ridimensionarsi in forza dell'applicazione dell'art. 6, commi 15 e 16, del DL 95/2012²⁹, che ha previsto il mantenimento in bilancio per tre anni delle somme stanziare e totalmente non impegnate, trascorsi i quali si opera con il definanziamento. Complessivamente i residui di stanziamento 2012 ammontano a 692,60 milioni, in aumento del 46,37 per cento rispetto al 2011 (321,20 milioni).

Rispetto agli stanziamenti disposti, alcuni capitoli presentano rilevanti economie con carattere di continuità. Particolarmente rilevanti sono le economie del capitolo 1080 "Spese per il funzionamento della Struttura tecnica di missione" (5 milioni nel 2011 e 3,2 milioni nel 2012), del cap. 1290 "Spese per acquisto di beni e servizi relative all'attività del Ministero in

²⁷ Istituito dall'articolo 1 comma 50 della legge finanziaria per il 2007.

²⁸ Fondo da ripartire per maggiori esigenze di spese per consumi intermedi (cap. 1450); Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco n. 1 allegato alla LF 2008, per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato (cap. 1451); Fondo a disposizione per eventuali deficienze di capitoli relativi alle spese di Forza armata (cap. 2122); Fondo da ripartire per le esigenze di funzionamento del corpo delle Capitanerie di porto-guardia costiera (2204); Fondo per il pagamento dell'accisa sui prodotti energetici impiegati dalle Capitanerie di porto (cap. 2207); Fondo da ripartire per la corresponsione di assegni a tantum al personale delle Capitanerie di porto (2351).

²⁹ Comma 15: Le somme stanziare nel bilancio dello Stato, relative ad autorizzazioni di spese pluriennali, totalmente non impegnate alla chiusura dell'esercizio, costituiscono economie di bilancio. Le stesse, con l'esclusione di quelle riferite ad autorizzazioni di spese permanenti ed a fondi da ripartire, sono riscritte, con la legge di bilancio, nella competenza dell'esercizio successivo a quello terminale dell'autorizzazione medesima. Qualora dette somme non risultino impegnate nei tre anni successivi a quello di prima iscrizione in bilancio della spesa, la relativa autorizzazione è defanziata per i corrispondenti importi. Delle operazioni effettuate ai sensi del presente comma viene data apposita evidenza nella nota integrativa al bilancio di previsione. Comma 16: In via sperimentale per gli esercizi 2013, 2014 e 2015, relativamente alle autorizzazioni di spesa pluriennale, con legge di bilancio gli stanziamenti di competenza possono essere rimodulati negli anni ricompresi nel bilancio pluriennale, assicurandone apposita evidenza, nel rispetto del limite complessivo della spesa autorizzata, per adeguarli alle corrispondenti autorizzazioni di cassa determinate in relazione ai pagamenti programmati ai sensi del comma 10.

materia di dighe” (7,7 milioni nel 2011 e 1,2 milioni nel 2012) e del cap. 7770 “Contributi per la realizzazione di infrastrutture interportuali” 4,70 milioni nel 2011 mentre nel 2012 ha prodotto economie in conto residui per 3,40 milioni.

I residui passivi perenti ammontano complessivamente a 2.047,01 milioni per la parte corrente e a 9.279,39 milioni per la parte capitale con un incremento rispetto al 2011 del 2,54 per cento per la prima e del 10,43 per la seconda, ciò in forza della ridotta permanenza in bilancio per i residui di spesa disposta da disposizioni normative (da ultimo, art. 10, comma 8 DL 98/2011). La parte attribuibile a nuove perenzioni ammonta a 118,69 milioni per la parte corrente e 1.442,53 milioni per la parte in conto capitale. Le reiscrizioni ammontano a 14,85 milioni per la parte corrente, con una percentuale rispetto allo *stock* complessivo dello 0,73 per cento, e a 343,16 milioni per la parte in conto capitale con una percentuale del 3,70 per cento.

4. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

Nel 2012 né le missioni né i programmi del MIT hanno subito processi di revisione. Si illustrano, pertanto, nella tavole seguente, le otto missioni e i diciassette programmi in cui le stesse si articolano, evidenziandone i principali aggregati finanziari e gli andamenti rispetto al 2011.

Tavola 9

MISSIONI E PROGRAMMI – ESERCIZIO 2012

(in migliaia)

Missione	Programma	Stanziamiento definitivo di competenza	Impegni Totali (RGS)	Pagato totale (RGS)	Residui finali (RGS)
004.L'Italia in Europa e nel mondo	016 Cooperazione economica, finanziaria e infrastrutturale	180.000,00	180.000,00	4.615,00	363.680,00
007.Ordine pubblico e sicurezza	007 Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	749.552,07	720.330,80	730.284,56	123.782,44
013.Diritto alla mobilità'	001 Sviluppo e sicurezza della mobilità' stradale	338.163,09	324.288,15	343.493,14	144.319,90
	002 Autotrasporto ed intermodalita'	294.698,82	271.559,85	263.095,13	123.410,76
	004 Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	132.761,15	132.745,39	133.412,44	99.279,67
	005 Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	48.770,92	48.574,28	44.519,76	27.490,00
	006 Sviluppo e sicurezza della mobilità' locale	1.170.371,11	543.087,08	876.225,77	815.517,28
	009 Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	1.267.197,40	1.198.101,60	1.211.080,34	420.658,72
	Totale		3.251.962,48	2.518.356,35	2.871.826,57
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	005 Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	65.397,08	60.926,49	70.983,03	15.595,89
	009 Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	7.758,43	7.102,06	6.980,86	3.309,20
	010 Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamita'	2.638.411,31	3.050.411,66	2.647.308,16	3.068.503,21
	011 Sistemi stradali, autostradali, ferroviari ed intermodali	1.141.719,93	1.195.521,67	1.247.658,06	649.439,42
	Totale		3.853.286,75	4.313.961,89	3.972.930,11
017.Ricerca e innovazione	006 Ricerca nel settore dei trasporti	4.250,75	4.208,20	96,92	9.284,41
019.Casa e assetto urbanistico	002 Politiche abitative, urbane e territoriali	227.873,47	238.964,15	263.544,92	254.878,04
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	002 Indirizzo politico	13.661,49	12.407,15	12.234,91	2.410,57
	003 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	70.538,65	59.219,91	58.645,09	6.114,80
	Totale	84.200,14	71.627,07	70.880,00	8.525,37
033.Fondi da ripartire	001 Fondi da assegnare	3.894,06	15.328,03	15.328,03	3.894,06
Totale		8.355.019,73	8.062.776,49	7.929.506,11	6.131.568,37

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La missione “Infrastrutture pubbliche e logistica” presenta un aumento degli stanziamenti definitivi del 35,5 per cento rispetto al 2011, passando da 2,8 a 3,8 miliardi (nel 2011 rispetto al 2010 erano diminuiti del 25,5 per cento), mentre gli impegni totali si incrementano del 18,5 per cento sul 2011 ed i pagamenti del 43,65 per cento.

La missione “Diritto alla mobilità” presenta stanziamenti definitivi per 3,25 miliardi (in diminuzione rispetto al 2011 del 2 per cento), impegni in diminuzione del 21,03 per cento e pagamenti totali in diminuzione dell’ 8,65.

Si conferma la flessione iniziata nel 2011 nelle missioni “Ricerca e innovazione” (4,3 nel 2011 a 4,25 milioni nel 2012 in diminuzione del 2,06 per cento), “Casa e assetto urbanistico” (302 milioni nel 2011 a 227 milioni nel 2012 con una percentuale in diminuzione del 24 per cento rispetto al 2011³⁰), mentre la missione “Servizi istituzionali delle amministrazioni pubbliche” presenta un incremento (78 milioni nel 2011 a 84 milioni nel 2012 in aumento dell’8 per cento).

Di seguito si illustrano le caratteristiche e le principali attività svolte nell’ambito dei più significativi programmi delle missioni 13 e 14.

4.1. Missione 13 “Diritto alla mobilità”

La missione risulta articolata in sei programmi, tutti di competenza del C.d.R. 3 – Dipartimento dei Trasporti, la navigazione e i sistemi informativi e statistici, a cui si aggiunge un programma gestito dal MEF (8 – Sostegno allo sviluppo del Trasporto).

Tavola 10

IMPEGNI TOTALI

(in migliaia)

Programma	1.Sviluppo e sicurezza della mobilita' stradale	2. Autotrasporto ed intermodalita'	4.Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	5.Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	6.Sviluppo e sicurezza della mobilita' locale	9.Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	Totale Missione
CATEGORIE Indicatori							
Redditi da lavoro dipendente	159.172,28	4.778,51	3.904,10	4.877,88	4.193,97	7.951,25	184.877,99
Consumi intermedi	108.114,94	184.464,19	401,13	572,73	749,53	2.032,66	296.335,17
Trasferimenti di parte corrente	0,00		93.551,17	6.085,14	368.989,09	586.682,33	1.055.307,73
Altre spese correnti	1.260,92	117,86	19,62	26,31	416,06	491,95	2.332,71
Totale titolo I	268.548,14	189.360,56	97.876,02	11.562,05	374.348,65	597.158,19	1.538.853,60
Investimenti fissi	22.179,52	14,87	19,00	12,24	8.516,78	54.069,53	84.811,93
Trasferimenti in c/capitale	33.560,49	82.184,42	34.850,37	37.000,00	160.221,65	546.873,88	894.690,82
Totale titolo II	55.740,01	82.199,29	34.869,37	37.012,24	168.738,43	600.943,41	979.502,75
Spese finali	324.288,15	271.559,85	132.745,39	48.574,28	543.087,08	1.198.101,60	2.518.356,35
Totale spese complessive	324.288,15	271.559,85	132.745,39	48.574,28	543.087,08	1.198.101,60	2.518.356,35

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

³⁰ La riduzione delle dotazioni finanziarie nella missione 19 consegue verosimilmente alla scarsa ed incerta realizzazione degli obiettivi della missione e dei programmi di recente individuati. Al riguardo un’indagine della Corte di conti ha rilevato che sostanzialmente né il “Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica” previsto dall’art. 21 del DL n. 159/2007, né il successivo, ma molto ridimensionato, “Piano per l’edilizia abitativa” (c.d. Piano casa) previsto dall’art. 11 del DL n. 112/2008, hanno avuto una concreta attuazione né risultati soddisfacenti nelle varie linee di intervento (Deliberazione 20/2011/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato). Al fine di dare nuovo impulso al settore, nel 2012 è stato previsto un nuovo programma (Piano nazionale per le città) destinato alla riqualificazione urbana (art.12 del DL n.83/2012), da attuare attraverso una “Cabina di regia” composta da rappresentanti delle Amministrazioni centrali e locali e dei settori interessati. Per l’attuazione del Piano è stato costituito, nello stato di previsione del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, il Fondo per l’attuazione del Piano nazionale per le città, nel quale sono confluite le risorse non utilizzate o revocate da programmi precedentemente previsti nel medesimo ambito (piano nazionale di edilizia abitativa, programmi di recupero urbano, programmi innovativi in ambito urbano). Di esso si è fatta ampia trattazione nel Rapporto 2013 sul Coordinamento di Finanza Pubblica della Corte dei conti (Delibera SS.RR. 6/2013 del 23 maggio 2013, pg.112), cui si fa rinvio.

PAGATO TOTALE

(in migliaia)

Programma	1.Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale	2.Autotrasporto ed intermodalità	4.Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	5.Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	6.Sviluppo e sicurezza della mobilità locale	9.Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	Totale missione
CATEGORIE							
Redditi da lavoro dipendente	162.946,46	4.869,55	4.161,79	4.986,62	4.245,54	8.083,64	189.293,61
Consumi intermedi	130.257,60	189.391,18	803,10	456,09	700,88	2.344,27	323.953,13
Trasferimenti di parte corrente	0,00		93.551,17	6.082,54	298.006,37	566.671,05	964.311,13
Altre spese correnti	2.004,30	126,38	40,21	25,95	416,06	505,82	3.118,72
Totale titolo I	295.208,37	194.387,11	98.556,27	11.551,20	303.368,85	577.604,79	1.480.676,60
Investimenti fissi	21.136,16	6,15	5,79	63,96	8.397,10	80.996,04	110.605,21
Trasferimenti in c/capitale	27.148,62	68.701,86	34.850,37	32.904,60	564.459,82	552.479,50	1.280.544,77
Totale titolo II	48.284,77	68.708,01	34.856,16	32.968,56	572.856,92	633.475,55	1.391.149,97
Spese finali	343.493,14	263.095,13	133.412,44	44.519,76	876.225,77	1.211.080,34	2.871.826,57
Totale spese complessive	343.493,14	263.095,13	133.412,44	44.519,76	876.225,77	1.211.080,34	2.871.826,57

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti definitivi di competenza riferiti all'intera missione ammontano a 3,25 miliardi (39 per cento degli stanziamenti totali MIT), gli impegni totali a 2,5 miliardi (32 per cento del totale impegni MIT) mentre i pagamenti totali sono pari a 2,8 miliardi (36 per cento dei pagamenti totali MIT). Sia i valori assoluti che i tassi di incidenza delle singole rilevazioni della spesa per la missione 013 sono in leggera flessione rispetto all'esercizio progressivo.

Nella successiva esposizione si approfondiranno i programmi 4 "Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo", 6 "Sviluppo e sicurezza della mobilità locale", e 9 "Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per acque interne"³¹.

³¹ Relativamente agli altri programmi, si evidenzia che nell'ambito del programma 1, oltre ad attività di implementazione del CED della Motorizzazione e di definizione di nuove procedure informatiche condivise anche a livello internazionale, è stata svolta, nel 2012, una cospicua attività di recepimento di direttive e regolamentazioni comunitarie in materia di sicurezza e protezione dell'ambiente nell'ambito della motorizzazione e dei trasporti, in generale. E', poi, proseguita l'attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale (PNSS), relativamente al quale è quasi del tutto portata a compimento l'attività di stipula delle Convenzioni con le Regioni per la realizzazione degli interventi individuati nei Programmi annuali. E' proseguita l'attività di comunicazione istituzionale e di educazione stradale. Nell'ambito del medesimo programma 1 è prevista anche l'attività informatica e statistica, che ha prodotto, tra l'altro, l'istituzione del sito *cantieri.mit.gov.it* finalizzato a rendere conoscibile e trasparente l'attività svolta in materia di grandi infrastrutture. E' stato, inoltre, redatto il Conto Nazionale delle Infrastrutture (CNIT), che racchiude tutte le informazioni statistiche afferenti l'andamento e le dinamiche del settore dei trasporti e delle infrastrutture. Il Programma 2 "Autotrasporto e Intermodalità" ha visto implementare l'attività di formazione e aggiornamento professionale degli autotrasportatori e l'attività di controllo circa la sicurezza dei trasporti. L'attività di supporto alla Consulta Generale per l'autotrasporto e la Logistica è terminata a luglio 2012, quando la Consulta è stata abrogata (art.12, comma 20, del DL 95/2012), con il passaggio delle relative competenze alla Direzione Generale per il trasporto stradale e l'intermodalità. Le attività della Consulta e del Comitato scientifico sono proseguite per giungere ad una completa definizione. Ai componenti del Comitato scientifico è stata, comunque, richiesta specifica valutazione su alcuni servizi affidati alla Consulta. In particolare, gli esperti hanno espresso parere critico in merito ad uno studio affidato all'Università Bocconi relativo a "Costi del non fare il Piano Nazionale della logistica". Il programma 5 "Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario" ha visto svolta l'attività di vigilanza sull'Agenzia Nazionale per la sicurezza delle Ferrovie (ANSF), confluita nella redazione della Relazione annuale al Presidente del Consiglio dei Ministri. E' stato aggiornato il contratto di servizio passeggeri media e lunga percorrenza di interesse nazionale sottoposti a obblighi di servizio pubblico per il periodo 2009-2014, con rimodulazione dell'offerta programmata del servizio. Le reazioni degli Enti territoriali hanno portato ad una ulteriore revisione dell'offerta, ripristinando collegamenti prima soppressi.

Programma 4. “Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo”

La ragione dello specifico approfondimento del programma 4 non attiene tanto al rilievo economico, trattandosi di impegno finanziario inferiore a quasi tutti gli altri programmi. Ha contato, invece, la specifica attività di indirizzo e di sviluppo nel settore aeroportuale che ha caratterizzato il 2012 e che, tra gli esiti più significativi, ha prodotto la redazione dell’Atto di indirizzo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 45695 del 31/12/2012³².

Il Programma si articola in due obiettivi operativi³³ ed ha una spesa prevalentemente di trasferimento: ad altre pubbliche Amministrazioni, per la parte corrente, e in forma di contributi agli investimenti nella parte in conto capitale. Ciò in quanto l’attività è prevalentemente accentrata sul trasferimento di risorse agli Enti vigilati direttamente (ENAC) o indirettamente (ENAV) dal MIT, che esercitano attività operativa nel settore aeroportuale.

Con riguardo all’ENAV, il MIT è stato interessato dal nuovo Piano degli Investimenti 2012-2014, con un impegno contrattuale per complessivi 409 milioni per il triennio 2012-2014. Al netto della quota di investimento operata nell’ambito del contratto di servizio ENAV - *Techno Sky* per la conduzione e la manutenzione degli impianti e dei sistemi operativi di assistenza al volo, valutata in 10 milioni di euro/anno, sono previsti investimenti per circa 379 milioni, in flessione rispetto al piano triennale 2011-2013, che prevedeva investimenti per 405 milioni³⁴. La realizzabilità del Piano appare condizionata, tra l’altro, dall’acquisizione dei corrispettivi dei contratti di servizio stipulati con il MIT e dei crediti vantati verso di esso³⁵ (422 milioni al 31 dicembre 2011).

Con riguardo all’ENAC, va rilevato come esso abbia costituito per il MIT un punto di riferimento essenziale in tutti i settori afferenti quello aeroportuale: la *safety* e *security* aeroportuale, il volo da diporto, i servizi di navigazione aerea. Con riguardo all’*handling*, va segnalata la decisione della Commissione europea n. 9448 del 19 dicembre 2012, attraverso la quale al Commissione ha dichiarato che le misure posta in essere da SEA S.p.A. verso SEA Handling S.p.A. costituiscono aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno³⁶. Rimanendo in ambito comunitario, non è ancora divenuta operativa l’Autorità indipendente di regolazione dei trasporti, prevista dall’art. 36, comma 1, del DL 1/2012, di recepimento della Direttiva comunitaria 12/2009/CE, pur se alle attività ad essa demandate ha fatto comunque fronte l’Amministrazione.

In applicazione dell’art.17, comma 34-*bis*, del DL n. 78/2009³⁷, l’ENAC ha stipulato numerosi contratti di programma con vari gestori aeroportuali (AdR, SAVE, SEA) a seguito dei quali gli stessi gestori si sono impegnati, in autofinanziamento, ad un consistente piano di ammodernamento delle infrastrutture (soltanto il contratto AdR prevede un piano di 2,5 miliardi nel breve periodo e di 12 miliardi nel lungo).

³²Il provvedimento pone le basi per un riordino organico del settore aeroportuale sotto il profilo infrastrutturale, gestionale e della qualità dei servizi. Di esso si è fatta ampia trattazione nel Rapporto 2013 sul Coordinamento di Finanza Pubblica della Corte dei conti (Delibera SS.RR. 6/2013 del 23 maggio 2013, pg.111), cui si fa rinvio.

³³ “Monitorare al fine di formulare proposte di aggiornamento della normativa in materia di trasporto e sicurezza dell’aviazione civile” e “Proseguire nell’attività di monitoraggio, vigilanza e controllo sull’attività e sulla qualità dei servizi resi dagli enti vigilati in materia di aviazione civile”.

³⁴ Si veda, al riguardo la Delibera della Corte dei conti della Sezione di controllo enti 104/2012.

³⁵ 422 milioni al 31 dicembre 2011, come riscontrato nella Delibera di cui alla nota precedente.

³⁶ Tale decisione è stata impugnata dallo Stato italiano con ricorso del 4 marzo 2013.

³⁷ Art. 17, comma 34-*bis*: “Al fine di incentivare l’adeguamento delle infrastrutture di sistemi aeroportuali nazionali e comunque con traffico superiore a otto milioni di passeggeri annui, nonché quelli aventi strutture con sedimi in regioni diverse, nel caso in cui gli investimenti si fondino sull’utilizzo di capitali di mercato del gestore, l’Ente nazionale per l’aviazione civile (ENAC) è autorizzato a stipulare contratti di programma in deroga alla normativa vigente in materia, introducendo sistemi di tariffazione pluriennale che, tenendo conto dei livelli e degli standard europei, siano orientati ai costi delle infrastrutture e dei servizi, a obiettivi di efficienza e a criteri di adeguata remunerazione degli investimenti e dei capitali, con modalità di aggiornamento valide per l’intera durata del rapporto. In tali casi il contratto è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro sessanta giorni dalla stipula del contratto di programma, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, e può graduare le modifiche tariffarie, prorogando il rapporto in essere, per gli anni necessari ad un riequilibrio del piano economico-finanziario della società di gestione”.

Il MIT ha, inoltre, applicato la direttiva 2009/12/CE, che prevede la possibilità, per gli Stati membri, di tener conto delle entrate risultanti dalle attività commerciali, nel fissare i diritti aeroportuali.

La vigilanza e controllo da parte dell'ENAC sull'effettiva realizzazione da parte dei gestori degli investimenti previsti nei Contratti di programma sottoscritti è finalizzata a verificare l'effettività dell'impianto tariffario al fine della copertura dei costi degli investimenti. Essa si svolge sulla base della certificazione di ciascuno stato d'avanzamento lavori ed è destinata a produrre i propri effetti sulla determinazione delle tariffe dell'anno successivo a quello della verifica.

Con riguardo allo specifico settore delle concessioni aeroportuali, nel sistema nazionale sono attualmente presenti quattro modelli di gestione degli scali:

- gestione totale alla società concessionaria cui è affidata la gestione dell'intero sistema aeroportuale;
- gestione parziale disciplinata da apposita convenzione: il gestore introita le tasse passeggeri e merci e sostiene gli oneri manutentivi dei beni concessi;
- gestione parziale a titolo precario, nelle more della definizione della convenzione: il gestore sostiene gli oneri manutentivi dei soli beni in concessione e non introita i diritti aeroportuali, che rimangono di pertinenza dello Stato;
- gestione diretta da parte dell'ENAC.

L'affidamento in concessione della gestione totale è il modello di gestione preferenziale, anche in funzione della privatizzazione del settore che miri ad una maggiore funzionalità ed economicità. Ai sensi dell'art. 7 del Decreto 12 novembre 1997, n. 521 del Ministero dei Trasporti e della Navigazione, il periodo di durata della concessione, che può superare i venti anni fino a raggiungere il limite massimo di quaranta, viene determinato in base alle valutazioni formulate con riferimento ai contenuti del programma di intervento, comprensivo del piano degli investimenti e del piano economico-finanziario. Il passaggio dalle gestioni parziali alle gestioni totali si pone quale elemento qualificante che dovrebbe accrescere il valore patrimoniale delle società di gestione le quali, in qualità di gestori totali, dovrebbero essere in grado di esercitare un interesse nei confronti di eventuali investitori privati. Sarebbe, al riguardo, importante addivenire ad una effettiva privatizzazione delle società di gestione aeroportuale che eviterebbe, tra l'altro, l'ingente esborso di finanze pubbliche conseguente al fatto che, nella maggioranza dei casi, la compagine pubblica non solo prevale sulla compagine privata ma, in molti casi, l'azionariato privato è totalmente assente.

Programma 6. "Sviluppo e sicurezza della mobilità locale"

Il programma si articola in quattro obiettivi operativi³⁸ ed ha una spesa prevalentemente di trasferimento: circa il 32 per cento degli stanziamenti complessivi del programma è destinata a trasferimenti di parte corrente mentre più del 66 per cento a trasferimenti in conto capitale. Del totale della spesa della missione, il programma 6 rappresenta il 21 per cento.

Il profilo strategico che contraddistingue il settore del trasporto pubblico locale (TPL), inteso come complesso dei servizi di trasporto di persone e merci, ferroviario e su gomma³⁹, è

³⁸ Contributi alle Regioni per potenziamento e risanamento del settore del trasporto ferroviario, per acquisto di veicoli da adibirsi al TPL, realizzazione infrastrutture mobilità Fiera di Bari Foggia Verona Padova e Milano; razionalizzare le procedure per promuovere i sistemi di trasporto rapido di massa, i sistemi di trasporto su ferrovie secondarie e la loro sicurezza; promuovere la sicurezza dell'esercizio e e regolamentazione dei sistemi di trasporto a impianti fissi; migliorare la sicurezza del trasporto ferroviario locale dei sistemi di trasporto ad impianti fissi e dell'esercizio degli impianti a fune.

³⁹ Più precisamente, l'articolo 1, comma 2, del d.gs. n. 422 del 1997 stabilisce che "sono servizi pubblici di trasporto regionale e locale i servizi di trasporto di persone e merci, che non rientrano tra quelli di interesse nazionale; essi comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infra-regionale". I principi di liberalizzazione del settore dei servizi di trasporto pubblico, a superamento degli assetti monopolistici contenuti nella disciplina

emerso, nella sua specifica rilevanza, nel corso dapprima del 2011 poi del 2012, all'interno di specifici interventi normativi (nel DL 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge n.111 del 15 luglio 2011, nel DL 6 luglio 2012 n. 95, e nel DL 2 novembre 2012 n. 187, non convertito e riversato nel DL n. 179/2012) e con riguardo all'attività della Corte Costituzionale⁴⁰. Importante, dal punto di vista programmatico, è stato l'Accordo del 21 dicembre 2011 tra il Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, il Presidente della Conferenza delle Regioni, il Sottosegretario per l'economia e finanze e l'ANCI, che, nell'individuare soluzioni condivise sia in riferimento al fabbisogno strutturale sia con riferimento ad un percorso rivolto alla razionalizzazione dei servizi, ha fatto leva sul concorso finanziario dello Stato basato sul Fondo di cui all'articolo 21 del DL n.98 del 2011⁴¹. Il 2012 ha segnato, poi, un passo importante nello sviluppo, nei rapporti tra diversi livelli di governo, della composizione e del bilanciamento dell'assetto degli interessi istituzionali, di cui Stato Regioni, Enti locali e gestori dei servizi di trasporto sono portatori.

Tra le novità più significative emerse nel 2012 appare, rispetto alla disciplina previgente che si è conclusa nel 2012 con l'emanazione del decreto di riparto del Fondo prima citato⁴², quella derivante dal quadro ordinamentale delineato dall'articolo 16-*bis* del DL 6 luglio 2012, n. 95, e successive modifiche, che ha innovato il sistema istituendo il "Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico". Di notevole rilevanza sono soprattutto alcuni punti: 1) l'introduzione, attraverso dPCM, di criteri di riparto del Fondo tra le regioni, basati sul rapporto tra ricavi da traffico e costi del servizio, tenendo conto dei processi di razionalizzazione intrapresi dalle regioni per rendere più efficiente ed economica l'offerta del servizio⁴³; 2) l'impossibilità di accedere al Fondo da parte delle regioni che non assicurino l'equilibrio economico e l'appropriatezza della gestione; 3) la previsione, quale conseguenza dello squilibrio economico, anche della decadenza dei direttori generali degli Enti e delle società regionali che gestiscono il servizio; 4) l'attribuzione del vincolo di destinazione alle risorse provenienti dal Fondo.

Con riguardo al sistema di determinazione e riparto delle risorse, la novità di rilievo è da individuarsi nel fatto che la nuova regolamentazione riguarda risorse che prima erano allocate nel bilancio MEF e non vincolate, bensì sedimentatesi nel tempo per finanziare il settore sostanzialmente secondo criteri "storici". Al contrario, le risorse del nuovo Fondo vengono ad essere ripartite tenendo conto non di singole finalità di spesa⁴⁴, ma del raggiungimento, mediante la riprogrammazione dei servizi, degli obiettivi di efficientamento e razionalizzazione fissati dalle Regioni. Questo nuovo meccanismo di finanziamento ha tenuto conto delle

previgente, sono stati recepiti dalle Regioni con varie leggi regionali che hanno delineato un modello di riforma fortemente incentrato sulla sussidiarietà e sulla conseguente valorizzazione delle autonomie locali.

⁴⁰ Si veda la sentenza della Corte costituzionale 17 luglio 2012, n. 199, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 4 del DL n. 138/2012, recante la nuova disciplina dei servizi pubblici locali, a seguito dell'abrogazione per via referendaria del precedente art.23-bis del DL n. 112/2008.

⁴¹ Il comma 3 dell'articolo 21 ha istituito presso il MEF il Fondo per il finanziamento del TPL anche ferroviario nelle regioni a statuto ordinario il cui utilizzo è escluso dai vincoli del patto di stabilità.

⁴² Decreto MEF 4 dicembre 2012 di riparto del Fondo per il finanziamento del TPL.

⁴³ Nel corso del 2013 è stato, pertanto, predisposto uno schema di dPCM che, concertato con il MEF, è stato inviato alla Conferenza Unificata. Quest'ultima, in data 7 febbraio 2013, ha espresso, a seguito di alcune modifiche richieste dalle Regioni, l'intesa. In data 11 marzo 2013, il dPCM in argomento è stato sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri. E' stato altresì emanato, come previsto dal comma 6 dell'articolo 16 *bis* modificato, il decreto MEF 25 febbraio 2013, di concerto con il ministero delle infrastrutture, di riparto alle regioni dell'anticipazione pari al 60 per cento dello stanziamento 2013 del Fondo. A seguito dell'emanazione del decreto ministeriale è stato sottoscritto, in data 4 marzo 2013 dalla Direzione generale del trasporto pubblico locale il decreto d'impegno dei fondi da erogare alle regioni a titolo di anticipazione. L'anticipazione sopra menzionata, pari a 2.957.552.681 euro, viene trasferita alle regioni nelle more della verifica degli effetti dell'efficientamento e razionalizzazione della riprogrammazione dei servizi effettuata dalle regioni medesime in applicazione dei criteri indicati nel richiamato dPCM.

⁴⁴ I provvedimenti autorizzativi della spesa, che si sono susseguiti nel tempo, nell'ambito del settore dei trasporti trovavano principalmente la loro ratio nel consentire alle Regioni, a fronte di delicate situazioni economico-finanziarie, di provvedere agli obblighi contrattuali assunti con i diversi gestori dei servizi di trasporto, come ad esempio Trenitalia S.p.A..

esperienze passate relative alla difficoltà di definire con le regioni criteri di efficientamento e razionalizzazione condivisi. Nel fissare criteri di riparto, si è operato quindi nella direzione di:

- fissare obiettivi progressivamente raggiungibili per tutte le regioni indipendentemente dallo stato in cui versa in ciascuna di esse, il settore del TPL e dei servizi ferroviari regionali;
- non prevedere alcun tipo di premialità ma esclusivamente penalità per le regioni che non raggiungono gli obiettivi indicati;
- prevedere penalità che complessivamente non possano superare il 10 per cento dell'importo ripartito per il settore a favore di ciascuna regione, al fine di evitare che il mancato raggiungimento degli obiettivi posti, mediante l'applicazione di "penalità" più rilevanti, produca effetti sociali ed economici tali da costringere il legislatore ad intervenire con provvedimenti di urgenza reiterando la cristallizzazione della spesa storica e dei servizi storici, come accaduto negli ultimi 15 anni. In particolare, la riprogrammazione dei servizi da parte degli enti regionali dovrà consentire il progressivo raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione ed efficientamento indicati nel richiamato articolo 16 *bis*, comma 3;
- introdurre indicatori condivisi che monitorino il raggiungimento di tali obiettivi⁴⁵.

Un altro argomento da mettere in rilievo attiene al settore del trasporto ferroviario non regionalizzato e allo stato di attuazione delle procedure di trasferimento della proprietà delle società ex gestioni commissariali governative⁴⁶. Ad inizio 2012, come riferito in precedenza, risultavano ancora di proprietà del MIT le Ferrovie della Calabria S.r.l., le Ferrovie Appulo Lucane S.r.l. e le Ferrovie del Sud Est e servizi automobilistici S.r.l..

Delle tre società di capitale sopra richiamate, Ferrovie della Calabria S.r.l. e Ferrovie del Sud Est e servizi automobilistici S.r.l. versano in uno stato di grave difficoltà finanziaria, visibilmente sintetizzabile nella rilevante entità dei crediti non riscossi vantati dalle società nei confronti sia del Ministero che delle Regioni, che ne avrebbero dovuto acquisire la proprietà fin dal 1997. In particolare, Ferrovie della Calabria S.r.l. riporta in bilancio, al 31 dicembre 2011 (ultimo disponibile), crediti nei confronti della Regione Calabria per circa 80 milioni di euro,

⁴⁵ Gli indicatori sono i seguenti:

- per l'obiettivo relativo ad un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico e per l'obiettivo di conseguire "la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda ed il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata," l'indicatore è l'incremento annuale del "load factor" (capacità di occupazione dei posti km prodotti). Su richiesta delle regioni tale indicatore nel primo triennio è sostituito dall'incremento del 2,5 per cento del numero dei passeggeri trasportati su base regionale, determinato anche attraverso la valutazione del numero dei titoli di viaggio.
- per l'obiettivo relativo al "progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi," l'indicatore è l'incremento, su base annua, rispetto all'anno precedente, del rapporto calcolato su base regionale tra ricavi da traffico e la somma dei ricavi da traffico e dei corrispettivi di servizio al netto della quota relativa all'infrastruttura di almeno lo 0,03 per rapporti di partenza inferiori o uguali allo 0,20 ovvero 0,02 per rapporti di partenza superiori allo 0,20 fino alla concorrenza del rapporto dello 0,35, ovvero attraverso il mantenimento o l'incremento del medesimo rapporto per rapporti superiori. Tali valori saranno rideterminati in sede di revisione triennale del dPCM in argomento ai sensi dell'articolo 4 dello stesso decreto.

⁴⁶ Si ricorda che il decreto legislativo n. 422 del 1997 di conferimento alle regioni ed enti locali di funzioni e compiti in materia di TPL (*rectius* di servizi di TPL non di interesse nazionale) ha realizzato la riforma del trasporto in linea con il disegno di riorganizzazione della PA di valorizzazione del ruolo delle autonomie regionali e locali e di semplificazione amministrativa. L'articolo 8 del decreto prevedeva la delega alle regioni anche delle funzioni e dei compiti di amministrazione e programmazione in materia di servizi ferroviari di interesse locale non in concessione (ferrovie in gestione commissariale governativa di cui al art.184 r.d. 1447 del 1912), delega che rinviava alla stipula tra il MIT e le singole regioni a statuto ordinario di appositi accordi di programma, poi resi efficaci con il dPCM 16 novembre 2000, che consentissero il subentro delle Regioni nelle esercizio delle funzioni. Tali accordi dovevano definire tra l'altro il trasferimento a titolo gratuito alle regioni dei beni degli impianti e delle infrastrutture delle ferrovie in ex gestione commissariale governativa. L'articolo 31 della legge 144/1999 al fine di accelerare il conferimento alle Regioni delle funzioni e dei compiti di amministrazione e programmazione in materia di servizi ferroviari di interesse locale non in concessione a FS S.p.A. ha consentito alle aziende in regime di gestione commissariale governativa di costituire società di capitali.

mentre Ferrovie del Sud Est e servizi automobilistici S.r.l., vanta crediti nei confronti della Regione Puglia per circa 120 milioni di euro.

Il protrarsi della situazione di incertezza che si è creata a causa del mancata acquisizione da parte delle Regioni della proprietà sociale delle società, ha aggravato la criticità finanziaria delle due società con effetti diretti sul conto economico ma potenziali anche sulla stabilità sociale. Si rileva, al riguardo, che:

- Ferrovie della Calabria S.r.l. e Ferrovie del Sud Est e servizi automobilistici hanno rispettivamente un organico di circa 900 e 1500 unità;
- l'eventuale irregolarità o blocco dei servizi esercitati dalle stesse provocherebbe gravi disagi al sistema di trasporto (Ferrovie della Calabria S.r.l. gestisce circa il 40 per cento del complesso dei servizi di T.P.L. e ferroviari regionali della regione Calabria);
- lo stato di difficoltà finanziaria delle due società può avere riflessi negativi, inoltre, per il relativo indotto, in termini di commesse correnti che potrebbero venire meno.

In considerazione di tale situazione, l'articolo 16 del DL n. 83/2012, convertito con la legge n. 134/2012, al fine di incentivare le Regioni competenti ad acquisire la proprietà sociale delle aziende in parola nonché di garantire gli obiettivi di efficientamento e razionalizzazione delle stesse, ha autorizzato la spesa di 40 milioni di euro, a condizione che fossero sottoscritti con le regioni interessate i relativi accordi per il trasferimento della proprietà entro il 31 dicembre 2012. Inoltre, il provvedimento legislativo consente alle Regioni interessate, una volta attuato il trasferimento della proprietà sociale, di regolare le partite debitorie con le società di cui trattasi, utilizzando, entro il limite di 100 milioni di euro per ciascuna Regione, le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione ad esse assegnate. L'attività successivamente avviata si è conclusa con esito positivo per quanto attiene al trasferimento della proprietà sociale di Ferrovie della Calabria S.r.l., per la quale era già in corso un piano di efficientamento e razionalizzazione che ha ridotto il fabbisogno di esercizio in due anni di 12 milioni di euro (fabbisogno 2010: 65 milioni di euro - fabbisogno 2012: 53 milioni di euro). In data 8 novembre 2012 è stato stipulato un accordo di programma tra il Ministero e la Regione Calabria, e in data 21 dicembre 2012, in Roma, la proprietà sociale è stata acquisita, in forza di atto notarile, dalla stessa Regione⁴⁷.

Al contrario, non si è conclusa positivamente la procedura di trasferimento di Ferrovie del Sud-Est e servizi automobilisti in quanto la regione Puglia, manifestando perplessità sulla situazione finanziaria della stessa azienda, si è nuovamente rifiutata di acquisirne la proprietà sociale⁴⁸. Per tale ultima società permangono, quindi, i rischi conseguenti ad una situazione creditoria/debitoria dall'esito incerto.

⁴⁷ A seguito del trasferimento, la società ha potuto regolarizzare le proprie attività ordinarie e contestualmente attivare con i propri creditori le procedure per la predisposizione di un piano di ristrutturazione del debito, ai sensi degli articoli 182 bis e ter della legge fallimentare. Tale piano è diretto sostanzialmente a predisporre un programma dei pagamenti che esclude il riconoscimento di interessi e prevede contestualmente il pagamento della quota capitale con le seguenti modalità: il 25 per cento immediatamente; il 15 per cento entro giugno 2013; il saldo al momento in cui la Regione erogherà alla società le risorse del Fondo per la coesione e lo sviluppo dedicate alla copertura dei debiti e comunque non oltre 18 mesi dal dicembre 2012. Inoltre, come previsto dall'accordo dell'8 novembre 2012, al fine di procedere ad un definitivo risanamento finanziario:

- la società affiderà, mediante procedura concorsuale, a soggetti esperti in ristrutturazioni aziendali, la predisposizione di un piano di impresa che migliori gli effetti dell'efficientamento e della razionalizzazione già prodottisi nell'ultimo biennio;

- la regione, nel suo nuovo ruolo di socio unico, conferirà alla società tutti i beni del "patrimonio disponibile" trasferite dallo Stato ai sensi dell'articolo 8 del d.lgs. n. 422/97.

⁴⁸ In particolare, in applicazione dell'articolo 16, comma 4 del DL n. 83/2012, la Regione Puglia è stata sollecitata dal Ministero affinché procedesse all'acquisizione della proprietà della Società di cui trattasi. L'ente regionale, nel ritenere possibile tale trasferimento, previa definizione bonaria del contenzioso in corso avente ad oggetto il riconoscimento dei rilevanti crediti (gran parte dei quali anche nei confronti dello stesso Ministero) vantati dalla stessa Società a titolo di corrispettivo per i servizi di trasporto pubblico automobilistico e ferroviario, ha reputato necessario procedere preliminarmente ad una "due diligence" per effettuare una dettagliata ricognizione delle situazioni debitorie e creditorie della società. La Regione ha lamentato più volte uno scarso atteggiamento collaborativo delle strutture societarie nel fornire la documentazione aziendale necessaria per completare l'attività ricognitiva. La società ha replicato ai rilievi regionali evidenziando, tra l'altro, che alcuni dati richiesti possono pregiudicare l'esito del contenzioso pendente innanzi al Consiglio di Stato contro lo stesso ente territoriale nonché

Programma 9. “Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per acque interne”

Il programma si articola in otto obiettivi operativi⁴⁹ ed ha una spesa prevalentemente di trasferimento. Gli stanziamenti del programma si ripartiscono in maniera quasi equivalente tra spesa corrente (47,3 per cento del totale stanziamenti del programma) e spesa in conto capitale (52,7 per cento). Del totale della spesa della missione, il programma rappresenta il 47 per cento, e già questo dà la misura dell’impegno finanziario che il programma involge.

Qui si tratteranno solo gli aspetti più rilevanti, con un approfondimento riservato alle Autorità portuali.

Nell’ambito dell’amministrazione del demanio marittimo, di rilievo è stata l’attività di conferimento di funzioni alle Regioni in materia di porti, che si è concretizzata nel Protocollo d’intesa del 2012 con la Regione Friuli Venezia Giulia per la ripartizione delle competenze nel porto di Monfalcone.

Cruciale è rimasta la questione relativa ai supposti aiuti di Stato sottostanti le avvenute privatizzazioni delle Società Tirrenia, Siremar e Toremar.

Forte stimolo è stato dato all’attività finalizzata ad assicurare la continuità territoriale. Nel corso dell’anno 2012 è stato firmato il contratto di servizio tra la Regione Toscana e la società Moby S.p.A. aggiudicataria della cessione del 100 per cento del pacchetto azionario della società di navigazione marittima regionale toscana To.re.mar. Nel luglio 2012 è stata stipulata la convenzione tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Società C.I.N. (Compagnia Italiana Navigazione), soggetto aggiudicatario della procedura di gara per l’esercizio dei collegamenti marittimi con isole maggiori e minori nazionali, precedentemente eserciti dal gruppo Tirrenia. Tale convenzione avrà la durata di otto anni e prevede un corrispettivo di euro 72.685.642 per ciascuno degli anni di esercizio. Sempre nel luglio 2012 è stata stipulata la convenzione tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Società Compagnia delle Isole, soggetto aggiudicatario della procedura di gara per l’esercizio dei collegamenti marittimi fra la Sicilia e le isole minori siciliane precedentemente esercitati dalla società Siremar. Tale convenzione avrà la durata di dodici anni e prevede un corrispettivo di euro 55.694.895 per ciascuno degli anni di esercizio.

Successivamente ha avuto inizio, congiuntamente con il Ministero dell’economia e delle finanze, l’attività di vigilanza che ha visto, a novembre 2012, la costituzione del Comitato di Vigilanza interministeriale con il Ministero dell’economia e delle finanze.

I contributi versati a favore delle società di navigazione sono allocati sui capp. 1960 (contributo di sovvenzione alle società di navigazione), 1860 (contributi per la promozione del cabotaggio) e 1624 (missioni di servizio). Sul cap. 1960 sono stati impegnati 185 milioni e pagati 167, sul cap. 1860 sono stati impegnati 18 mila euro e pagati 10 mila euro, e sul cap. 1624 sono stati impegnati 19 mila euro e pagati 17,6 mila euro.

Con specifico riguardo al settore portuale, le iniziative intraprese da parte dell’Amministrazione si sono concentrate sul nuovo assetto strategico dato all’offerta portuale,

l’eventuale definizione bonaria dello stesso. Definizione bonaria che l’Avvocatura dello Stato, di cui il MIT ha chiesto l’intervento, prescindendo dalla non condivisione del mandato conferito alla Regione per la “*due diligence*”, ha espressamente escluso. I termini procedurali sanciti dal più volte richiamato articolo 16 comma 4 sono, pertanto, giunti a scadenza senza che gli elementi ritenuti necessari dalla regione per stipulare il prescritto accordo si siano sostanziati.

⁴⁹ Monitorare e aggiornare la normativa in materia di sicurezza del lavoro e formazione del personale marittimo, in materia di navigazione marittima per vie d’acqua interne; promuovere e coordinare iniziative ed erogare contributi per il miglioramento della sicurezza, della sostenibilità ambientale e della qualità e continuità del trasporto marittimo e per vie d’acqua interne; dare impulso alle attività di vigilanza alle linee di collegamento marittimo e nel settore della nautica da diporto e ottimizzare le procedure che disciplinano il settore; ottimizzare le procedure per il rilascio di atti autorizzativi alle imprese armatoriali; proseguire la programmazione degli interventi di manutenzione e sviluppo dei porti; proseguire la vigilanza sulla gestione amministrativa e contabile delle Autorità Portuali ed il monitoraggio dei finanziamenti statali; proseguire il monitoraggio sul rispetto della normativa in materia di sicurezza del lavoro portuale; sviluppare e gestire il sistema informativo del demanio marittimo (SID).

che viene riconosciuto con l'individuazione dei nodi aventi rilevanza all'interno del "Master Plan euro mediterraneo", con la definizione di un quadro di interventi che consenta un'organica funzionalità tra i vari impianti portuali e la rete nazionale e sopranazionale, con l'identificazione delle priorità, dei tempi e delle risorse necessarie, nonché delle possibili forme di copertura finanziaria. Nell'ottica della modernizzazione dei collegamenti infrastrutturali, anche con riferimento alle nuove politiche europee per il trasporto merci e passeggeri, sono stati individuati, quali obiettivi strategici ritenuti fattori di crescita, l'accessibilità ferroviaria e viaria per una maggiore interconnessione dei sistemi di trasporto all'interno dei porti, l'adeguamento di banchine e fondali in prospettiva anche di futuri investimenti infrastrutturali (anche mediante ricorso a capitali privati), la riduzione dello squilibrio modale nei confronti della gomma a vantaggio di un sistema combinato che privilegi ed incentivi le cosiddette "autostrade del mare".

I porti sono beni demaniali e la loro gestione (nel rilascio ad esempio delle concessioni demaniali di cui all'articolo 18 della legge di riordino delle autorità portuali n. 84 del 1994⁵⁰) spetta alle Autorità portuali, alle cui caratteristiche e problematiche è riservato il seguente *focus*.

Le Autorità portuali

La natura giuridica delle Autorità portuali è quella di enti pubblici non economici (legge n. 296/2006, art.1, comma 993) con personalità di diritto pubblico (legge n. 84/1994).

Godono di autonomia amministrativa e organizzativa nonché di bilancio e finanziaria e sono inserite nel conto economico consolidato delle PA. Le Autorità svolgono principalmente i seguenti compiti:

indirizzo, programmazione e coordinamento, controllo e promozione delle attività commerciali e industriali che si svolgono in porto;

manutenzione ordinaria e straordinaria delle aree comuni nell'ambito portuale;

amministrazione delle aree e banchine portuali nel senso che spetta alle autorità assegnare in concessione porzioni di territorio portuale ad imprese private esercenti attività commerciali e industriali (terminal) dietro il pagamento di un canone così come rilasciare autorizzazioni ad altre imprese per svolgere varie attività portuali.

In forza della loro qualificazione istituzionale e dell'assoggettamento alla vigilanza di un'Amministrazione Centrale, le Autorità sono state destinatarie delle norme di contenimento della spesa di cui al DL n. 78/2010 e delle disposizioni dirette alle unità inserite nel conto consolidato di cui al DL n. 95/2012. Non altrettanto pacifica è risultata l'applicazione delle disposizioni che prevedono la riduzione delle dotazioni organiche del personale delle pubbliche amministrazioni (art.2 del DL n. 95/2012). E ciò, tenuto conto delle peculiarità che caratterizzano il rapporto di lavoro del personale dipendente dalle Autorità. La legge n. 84/1994 prevede, infatti, che al rapporto di lavoro del personale dipendente non si applichino le disposizioni di cui alla legge 20 marzo 1975 n.70 e al decreto legislativo 31 marzo 2001, n.165, trattandosi di rapporto di lavoro di diritto privato, disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalle leggi sul rapporto di lavoro subordinato nell'impresa (articolo 10, comma 6 della legge n. 84/94), e regolato da specifici C.C.N.L.. Tali contratti sono stipulati dall'associazione rappresentativa delle Autorità portuali (Assoporti) per la parte datoriale e dalle OO.SS. nazionali maggiormente rappresentative del personale di detti Enti per la parte sindacale. La specificità si evidenzia anche per aspetti che riguardano l'instaurazione e la gestione del rapporto di lavoro, essendo prevista, ad esempio, nei contratti individuali la possibilità di risolvere il rapporto di lavoro in

⁵⁰Art.18: "L'Autorità portuale e, dove non istituita, ovvero prima del suo insediamento, l'organizzazione portuale o l'autorità marittima, danno in concessione le aree demaniali e le banchine comprese nell'ambito portuale alle imprese di cui all'articolo 16, comma 3, per l'espletamento delle operazioni portuali, fatta salva l'utilizzazione degli immobili da parte di amministrazioni pubbliche per lo svolgimento di funzioni attinenti ad attività marittime e portuali. È altresì sottoposta a concessione da parte dell'Autorità portuale, e laddove non istituita dall'autorità marittima, la realizzazione e la gestione di opere attinenti alle attività marittime e portuali collocate a mare nell'ambito degli specchi acquei esterni alle difese foranee anch'essi da considerarsi a tal fine ambito portuale, purché interessati dal traffico portuale e dalla prestazione dei servizi portuali anche per la realizzazione di impianti destinati ad operazioni di imbarco e sbarco rispondenti alle funzioni proprie dello scalo marittimo, come individuati ai sensi dell'articolo 4, comma 3. Le concessioni sono affidate, previa determinazione dei relativi canoni, anche commisurati all'entità dei traffici portuali ivi svolti, sulla base di idonee forme di pubblicità, stabilite dal Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministro delle finanze, con proprio decreto. Con il medesimo decreto sono altresì indicati:

- a) la durata della concessione, i poteri di vigilanza e controllo delle Autorità concedenti, le modalità di rinnovo della concessione ovvero di cessione degli impianti a nuovo concessionario;
- b) i limiti minimi dei canoni che i concessionari sono tenuti a versare".

attuazione della legge n. 604/66 e successive modificazioni.

Sulla questione relativa all'applicazione delle norme di riduzione dell'organico, l'Amministrazione ha formulato specifico quesito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, il quale, anche in relazione alla terminologia utilizzata nel DL n. 95/2012 per individuare le dotazioni organiche delle categorie di personale interessato, ha ritenuto che, in base al quadro normativo di riferimento e tenuto conto delle modalità di finanziamento delle Autorità portuali nonché della natura privatistica del rapporto di lavoro dei dipendenti delle stesse, detti enti, pur rientrando tra gli enti pubblici non economici, non siano direttamente destinatari dell'articolo 2 del DL n. 95/2012, che viene ad assumere il contenuto di norma di indirizzo in coerenza con le disposizioni generali di riduzione e contenimento della spesa introdotte dalla normativa stessa⁵¹.

Al contrario, la diversa (ma affine) questione relativa all'applicazione dell'art. 9 commi 1 e 2 del DL n.78/2010, che prevede limitazioni e riduzioni dei trattamenti economici del personale dipendente delle PPAA inserite nel conto economico consolidato per il triennio 2011-2013, è stata oggetto di ricorso promosso dall'Autorità portuale di Napoli presso il TAR Lazio e risolta in senso favorevole all'applicazione della norma perché prescinde dalla peculiarità del rapporto di lavoro dei dipendenti delle autorità.

Da tale contesto sembra, di fatto, non così condivisa la connotazione giuridica rivestita dalle Autorità portuali, anche tenendo conto che orientamenti pregressi della giurisprudenza del Consiglio di Stato⁵² e delle Sezioni unite della Cassazione⁵³, che riportavano le Autorità nell'alveo degli enti pubblici economici, non appaiono in linea con un recente orientamento del Consiglio di Stato⁵⁴, che fa leva, più che sui profili attinenti alla disciplina privatistica del personale dipendente, su quelli funzionali. E, perciò, sarebbe l'esercizio di funzioni di tipo pubblicistico a caratterizzare l'attività in capo alle Autorità, pur se lo stesso Consiglio di Stato non ritiene tale dato sufficiente a svuotare di rilievo l'art. 6 comma 2 della legge 84, in forza del quale al personale delle Autorità portuali non si applicano le disposizioni di cui alla legge n. 70 del 1975 (ossia la disciplina di carattere generale dettata per gli enti pubblici non economici) né esso può essere obliterato per ricondurre l'Autorità nell'ambito degli enti pubblici economici. E' un contesto che il Consiglio di Stato ritiene contraddistinto "dal cumulo entro l'assetto ordinamentale dell'autorità portuale di poteri pubblicistici e di elementi indicatori propri dell'ente pubblico economico".

La questione non appare risolta dal DDL di riordino della disciplina in tema di porti della scorsa legislatura, secondo cui "l'autorità portuale è ente pubblico non economico di rilevanza nazionale ad ordinamento speciale"⁵⁵.

Ma, anche a prescindere dalla qualificazione giuridica delle Autorità, è necessario che venga definitivamente e univocamente chiarito se avere ricompreso le Autorità stesse nel perimetro delle amministrazioni inserite nel conto consolidato delle PPAA sia elemento sufficiente a ritenerle destinatarie di tutte le norme pubblicistiche di contenimento della spesa⁵⁶.

Anche i profili dell'indirizzo e della vigilanza esercitata dal MIT, non particolarmente incisivi (articolo 12 della legge vigente), evidenziano aspetti problematici e migliorabili. L'azione ministeriale potrebbe risultare, infatti, più marcata se a livello normativo, anche in risposta a ripetute sollecitazioni esercitate dalle stesse Autorità, si desse impulso all'adozione di puntuali orientamenti di carattere strategico. In questa direzione è sembrato essere orientato il succitato DDL di riordino della disciplina in tema di porti, discusso durante la scorsa legislatura. Il testo prevede che la vigilanza trovi esito in una relazione del MIT al Parlamento dove vengono indicati gli interventi realizzati e i programmi attuati nell'ambito del piano operativo triennale nonché il volume annuo dei traffici effettuati. Inoltre le delibere relative al bilancio di previsione, alle eventuali note di variazione e al rendiconto generale sono soggette all'approvazione del MIT di concerto MEF secondo le procedure di cui al d.P.R. 439/1998.

Tra i punti di novità della riforma: si distinguono i compiti tra autorità portuale e autorità marittima; si dà una nuova classificazione dei porti, una nuova definizione ed una nuova disciplina del piano regolatore portuale⁵⁷; si prevede che ai fini dell'istituzione delle autorità portuali si tenga conto anche della presenza di

⁵¹ Su tali specifiche problematiche sono affrontate nelle delibere della Sezione di controllo Enti. Vedasi, in particolare la delibera 17/2012 sull'Autorità portuale di Genova.

⁵² Consiglio di Stato, Sez. II, parere 2361/2008.

⁵³ Sentenze n. 12232 d.d. 3 luglio 2004 e n. 13729 d.d. 14 ottobre 2000.

⁵⁴ Ordinanza Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quarta), n. 2492, 8 maggio 2013.

⁵⁵ AC 5453 "Riforma della legislazione in materia portuale", articolo 6, comma 2. Il 3 aprile 2013 è stato ripresentato il DDL di riforma, dopo che il testo precedente era giunto, dopo l'approvazione alla Camera, al Senato che l'aveva a sua volta approvato il 12 settembre 2012.

⁵⁶ Spesa che, almeno per quanto riguarda il personale, non appare affatto contenuta, visto che nel triennio 2009/2011 risulta complessivamente aumentata del 9,50 per cento, arrivando a superare i 105 milioni (si veda, al riguardo, il riferimento contenuto nel paragrafo dedicato agli enti vigilati dal MIT).

⁵⁷ Si fa specifico riferimento tra i contenuti del piano, alla disciplina delle attività commerciali, di servizio passeggeri (inclusa l'attività crocieristica) industriale e petrolifera, peschereccia e da diporto, di cui all'articolo 4, comma 7. Inoltre la nuova disciplina prevede la sola approvazione da parte delle autorità portuale e non più quella delle autorità marittime nei porti in cui l'autorità portuale non è presente.

collegamenti ai corridoi trans-europei di trasporto e delle connessioni logistiche destinate all'inter-modalità e viene riconosciuta una nuova configurazione del ruolo ricoperto dal Presidente dell'Autorità portuale.

Tra le disposizioni che hanno inteso affermare il ruolo strategico delle autorità portuali, non solo privilegiando quelle i cui ambiti territoriali e di traffico merci/passeggeri risultano di gran lunga superiore ma anche quelle di minore rilievo strutturale, va considerata quella posta dalla legge n.296 del 2006 (legge finanziaria 2007), all'art. 1, comma 983, che ha introdotto un Fondo perequativo da ripartire tra le Autorità, secondo criteri fissati annualmente dal MIT⁵⁸. In attuazione di questa disposizione è stato istituito il capitolo 7631, con una dotazione nel 2012 di poco più di 49 milioni, interamente distribuiti.

Ulteriore profilo problematico, di cui da tempo si dibatte, è rappresentato dal riconoscimento di autonomia finanziaria alle Autorità portuali. Al riguardo, oltre alle risorse già riconosciute dalla legge istitutiva, con la legge finanziaria del 2007 è stata prevista l'attribuzione del gettito della tassa erariale e del gettito della tassa di ancoraggio, oltre alla revisione della disciplina delle tasse e dei diritti marittimi⁵⁹.

Il riconoscimento dell'autonomia finanziaria in capo alle autorità è stato recentemente riproposto nell'articolo 14 del DL n. 83/2012. L'art. 14 del DL n. 83/2012 ha istituito un "Fondo per interventi infrastrutturali nei porti e nei collegamenti stradali e ferroviari nei porti" alimentato su base annua, entro il limite di 70 milioni di euro annui⁶⁰, attraverso l'uno per cento del gettito dell'IVA relativa all'importazione di merci introdotte nel territorio nazionale per il tramite di ciascun porto.

E' utile evidenziare che l'amministrazione rileva come la norma appaia inadeguata rispetto alle esigenze di infrastrutturazione dei porti nazionali, se rapportata al dato riferito agli anni 2000-2006 relativo ai programmi ordinari e straordinari per il finanziamento delle opere marittime, per i quali sono stati mediamente stanziati circa 400 milioni di euro annui⁶¹.

4.2. Missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica"

La missione risulta articolata in quattro programmi⁶² che abbracciano tutti gli interventi a carattere infrastrutturale nei vari settori. I programmi 5 e 10 sono di competenza del Dipartimento Infrastrutture e del Dipartimento Trasporti, il programma 9 è di competenza del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, il programma 11 del solo Dipartimento dei Trasporti.

Si sostituisce l'attuale previsione normativa recata dal testo vigente del comma 4, che assoggetta i PRP alla sola Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), con quella che prevede l'assoggettamento del PRP alla Valutazione ambientale strategica VAS secondo una speciale procedura.

⁵⁸ Il comma così recita: È istituito presso il Ministero dei trasporti un Fondo perequativo dell'ammontare di 50 milioni di euro per l'anno 2007, di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009, di 23 milioni di euro per l'anno 2010 e di 50 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011, la cui dotazione è ripartita annualmente tra le autorità portuali secondo criteri fissati con decreto del Ministro dei trasporti, al quale compete altresì il potere di indirizzo e verifica dell'attività programmatica delle autorità portuali. A decorrere dall'anno 2007 sono conseguentemente soppressi gli stanziamenti destinati alle autorità portuali per manutenzioni dei porti.

⁵⁹ In forza di tale previsione, è stato emanato il d.P.R. n. 107/28 maggio 2009 "Regolamento concernente la revisione della disciplina delle tasse e dei diritti marittimi", secondo cui la tassa e la sovrattassa di ancoraggio dovute dalle navi che compiono operazioni commerciali in porto rada spiaggia dello Stato sono state accorpate in un'unica tassa denominata tassa di ancoraggio mentre la tassa erariale e quella portuale sulle merci imbarcate e sbarcate sono state accorpate in un unico tributo denominata tassa portuale.

⁶⁰ La relazione tecnica al ddl di conversione riferita al testo originario del provvedimento, proiettando gli ultimi dati forniti dall'Agenzia delle dogane relativi al gettito IVA ed accise per operazioni nei porti e negli interporti sulle stime di crescita del Pil per gli anni 2012 e seguenti, stimava l'importo della compartecipazione dell'1 per cento dell'IVA riscossa intorno ai 69,5 milioni di euro, mentre la compartecipazione dell'1 per cento delle accise riscosse intorno ai 0,5 milioni di euro, per un totale corrispondente appunto a circa 70 milioni di euro.

⁶¹ Va, al riguardo, ricordata l'attività di revoca di risorse improduttive che ha, tra l'altro, riguardato le Autorità portuali, ai sensi del l'art.2, comma 2-novies e ss., del DL 225/2011, successivamente integrato dall'art.15, comma 1, del DL 83/2012.

⁶² Il programma 8 - Opere pubbliche e Infrastrutture -, affidato al MEF, è stato eliminato nel 2012.

Tavola 12

IMPEGNI TOTALI (RGS)

(in migliaia)

	Programma	5.Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	9.Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	10.Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità	11.Sistemi stradali, autostradali, ferroviari ed intermodali	Totale Missione
Categoria di Spesa						
01	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	7.018,12	5.193,55	73.971,71	2.702,68	88.886,06
02	CONSUMI INTERMEDI	4.127,38	1.554,58	7.721,29	205,77	13.609,02
03	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	420,38	340,62	4.858,73	174,78	5.794,51
12	ALTRE USCITE CORRENTI	1,02	0,00	2.181,78	55,95	2.238,75
	SPESE CORRENTI	11.566,91	7.088,75	88.733,51	3.139,17	110.528,34
21	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	32.236,56	13,31	939.691,08	11,11	971.952,06
	TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	17.123,02	0,00	2.021.987,08	1.192.371,39	3.231.481,48
	SPESE IN CONTO CAPITALE	49.359,58	13,31	2.961.678,16	1.192.382,50	4.203.433,54
	SPESE COMPLESSIVE	60.926,49	7.102,06	3.050.411,66	1.195.521,67	4.313.961,89

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tavola 13

PAGATO TOTALE

(in migliaia)

	Programma	5.Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	9.Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	10.Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità	11.Sistemi stradali, autostradali, ferroviari ed intermodali	Totale Missione
	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	7.058,57	5.256,29	75.280,00	2.730,02	90.324,89
	CONSUMI INTERMEDI	7.388,99	1.356,92	7.095,21	188,23	16.029,36
	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	484,25	345,66	4.930,00	176,14	5.936,04
	ALTRE USCITE CORRENTI	1,02	0,00	2.123,05	55,95	2.180,02
	SPESE CORRENTI	14.932,84	6.958,88	89.428,26	3.150,34	114.470,31
	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	36.712,82	21,98	803.226,18	10,16	839.971,15
	TRASFERIMENTI IN C/CAPITALE	19.337,37	0,00	1.754.653,72	1.244.497,56	3.018.488,65
	SPESE IN C/CAPITALE	56.050,20	21,98	2.557.879,90	1.244.507,72	3.858.459,80
	SPESE COMPLESSIVE	70.983,03	6.980,86	2.647.308,16	1.247.658,06	3.972.930,11

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti definitivi di competenza riferiti all'intera missione ammontano a 3,8 miliardi (46,1 per cento sugli stanziamenti totali), gli impegni totali a 4,3 milioni (53,5 per cento sul totale degli impegni) mentre i pagamenti sono pari a 3,9 miliardi (50 per cento del totale). Il 97 per cento della spesa della missione è in conto capitale, costituita da trasferimenti (74 per cento del totale della missione in termini di impegni totali) e da investimenti fissi (23 per cento del totale missione). La spesa corrente è soprattutto rappresentata da redditi da lavoro dipendente, oltre che da una piccola parte di consumi intermedi.

Nella successiva esposizione verrà analizzato in particolare il programma 10 per l'importanza strategica che riveste, soprattutto nel contesto programmatico dell'Unione europea nel quale è inserito, come si evince anche dagli indirizzi dati dal Parlamento e dal Governo⁶³.

⁶³ Non può, comunque, prescindersi da qualche significativo cenno al programma 11 "Sistemi stradali, autostradali, ferroviari e intermodali". Nel 2012 è stato approvato l'aggiornamento del Contratto di programma 2010-2012 con il

Programma 10. Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità

Il Programma si articola in cinque obiettivi operativi⁶⁴ e prevede risorse allocate prevalentemente nella spesa in conto capitale: i trasferimenti in conto capitale costituiscono il 65 per cento della spesa totale del programma, mentre gli investimenti fissi il 30 per cento.

L'attività relativa alle opere infrastrutturali strategiche grava sul cap. 7060 "Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione e adduzione di risorse idriche": gli stanziamenti definitivi nel 2012 ammontano a 1.729 milioni, con un incremento dello 0,96 per cento sul 2011, gli impegni di competenza a 1.677 milioni ed i pagamenti a 603,6 milioni. I residui finali del 2012 ammontano a 2.469 milioni, in aumento rispetto al 2011. Molto meno significativa rispetto al passato è la consistenza delle economie (le economie sui residui passano da 1.066 milioni nel 2011 a 46 milioni nel 2012).

L'attività svolta all'interno del programma, oltre alla attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS), in attuazione della c.d. legge obiettivo, n. 443 del 2001 e di competenza delle Struttura Tecnica di Missione di cui all'art. 163, comma 3, lettera a), del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, attiene alla realizzazione di piani e programmi, tra cui rileva quello relativo alle infrastrutture scolastiche, all'edilizia penitenziaria, agli interventi per la ricostruzione in Abruzzo.

Piano straordinario per la messa in sicurezza di edifici scolastici

Il Piano straordinario concernente la messa in sicurezza delle strutture scolastiche, con particolare riguardo a quelle ubicate in zone a rischio sismico, è stato previsto dalla legge n. 289/2002. E' stato redatto dal MIT, di concerto con il Ministero dell'istruzione, università e ricerca, previa indicazione da parte delle Regioni degli edifici a più alto rischio sismico oggetto di adeguamento strutturale. Il piano ad oggi si articola in due programmi stralcio ed un piano di rimodulazione che sono stati oggetto di specifiche delibere CIPE seguite a specifici favorevoli pareri della Conferenza Unificata. Il totale degli interventi prevede un importo complessivo di 488 milioni, il 19 per cento dei quali non risulta ancora avviato.

In particolare, il primo programma stralcio attivato nel 2005 non risulta avviato per il 9 per cento degli interventi, è realizzato per il 35 per cento, mentre il 56 per cento è ancora in corso. Il secondo programma stralcio attivato nel 2007 non risulta avviato per il 24 per cento degli interventi ed è realizzato per il 18 per cento, mentre è ancora in corso il 60 per cento degli interventi. La

gestore della rete ferroviaria (RFI), che ha previsto allocazioni per 16 miliardi come costo a vita intera per le grandi opere ed infrastrutture ferroviarie strategiche. Specificamente, il contratto prevede risorse per 5,85 miliardi, così suddivisi: 240 milioni da Fondo Sviluppo e Coesione, 2619 milioni da Fondo Infrastrutture ferroviarie, 1230 milioni da fondi ex FAS, 35,8 risorse TEN-T, 517 milioni da convenzioni con EE.LL., 1215 milioni riduzione tasso di cofinanziamento nazionale. Inoltre, nel 2012 sono state assentite dal CIPE risorse per 300 e 600 milioni, distinte per la parte servizi e investimenti, inseriti rispettivamente nel Contratto di programma 2012-2014 Parte servizi, e nell'aggiornamento 2010 del Contratto 2007-2011.

Non è invece stato stipulato il Contratto di programma 2012 con ANAS mentre i contratti 2010- 2011 sono stati defianziati durante l'esercizio, e successivamente parzialmente rifinanziati con apposita delibera CIPE (84/2011), con effetti negativi sulla regolarità dell'attività. La legge di stabilità ha ulteriormente defianziato per circa 50 milioni tali contratti. Sempre con riguardo ad ANAS, nel 2012 la società ha proceduto ad avviare tre procedure di gara per concessioni autostradali affidate con procedura ristretta e aggiudicate all'offerta economicamente più vantaggiosa, aventi ad oggetto: 1) affidamento delle attività di gestione e manutenzione dell'autostrada A21 Piacenza - Cremona - Brescia e diramazione per Fiorenzuola d'Arda (PC), tratta autostradale con una lunghezza pari a km. 88,6, concessione trentennale a decorrere dal 1° ottobre 2013 e con scadenza 30 settembre 2042; 2) affidamento in concessione delle attività di gestione e manutenzione dell'Autostrada A3 Napoli-Pompei-Salerno, con una lunghezza pari a km. 51,6. di durata trentennale a decorrere dall'1.1.2013 e con scadenza 31.12.2042; 3) affidamento in concessione delle attività di costruzione relative alla realizzazione degli investimenti di adeguamento e di manutenzione straordinaria dell'autostrada A22 Brennero – Modena, con una lunghezza pari a km 314, con durata massima di 49 anni e 8 mesi (dall'1.5.2014 al 31.12.2063).

⁶⁴ Attività propedeutica all'emanazione dei decreti interministeriali legge obiettivo e relative spese di funzionamento; gestione e attuazione del programma di adeguamento degli edifici scolastici; gestione e attuazione dei programmi di edilizia relativi alla costruzione di opere pubbliche di competenza statale, edilizia antisismica e ricostruzione, eventi speciali e programmi per Roma Capitale; ottimizzazione delle procedure contabili di cui alla legge n. 139/1992; attuazione programmi di intervento per opere viarie.

rimodulazione del 2008 risulta non avviata per il 36 per cento degli interventi previsti, mentre il 49 per cento riguarda interventi in corso, il 15 per cento interventi completati.

Inoltre, il CIPE con le Delibere n. 32/2010 e 6/2012 ha destinato 358 milioni e 259 milioni rispettivamente al Primo ed al Secondo Programma straordinario di interventi urgenti sul patrimonio scolastico finalizzati alla messa in sicurezza e alla prevenzione e riduzione del rischio connesso alla vulnerabilità degli elementi, anche non strutturali, degli edifici scolastici. I 1706 interventi oggetto del primo programma risultano non avviati per circa il 4 per cento, avviati per il 96 per cento e ultimati per l'1 per cento. I 1809 interventi oggetto del secondo programma risultano avviati per il 33 per cento e non avviati per il restante 67 per cento.

Programma di edilizia penitenziaria e "Piano carceri",

Gli interventi in materia di edilizia penitenziaria, le cui risorse sono allocate sul cap. 7473, si sviluppano secondo due piani gestionali 01 e 02, entrambi alimentati con finanziamenti stanziati con specifiche delibere CIPE individuati nei fondi per le aree sottoutilizzate (ex FAS).

In particolare, con le risorse a valere sul PG01 vengono finanziati interventi di diretta competenza del MIT mentre, con i fondi relativi al piano gestionale (PG) 02, sono sovvenzionati gli interventi ricompresi nel "piano carceri", che prevede una gestione commissariale *ad hoc*.

Il programma di competenza MIT (Delibera CIPE 58/2009), realizzato tramite i Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, include otto opere, ubicate nei siti di Cagliari, Sassari, Tempio Pausania, Oristano, Forlì, Rovigo, Savona e Reggio Calabria. Il totale del costo ammonta a 503,2 milioni, con un fabbisogno residuo di cassa non coperto di 29 milioni. Il cap. 7473 PG 01 mostra pagamenti totali nel 2012 pari a euro 28.617.595, tutti in conto residui.

Il "piano carceri" è stato gestito, con competenza esclusiva, sino a tutto il 31.12.2012 dal Commissario Delegato ai sensi dell'ordinanza P.C.M. n. 3861 del 19.03.2010, e dal 01.01.2013 dal Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, ai sensi del d.P.R. 03.12.2012, che si avvale di specifico personale di supporto. Per la realizzazione degli interventi si provvede mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie di cui all'art. 2, comma 219, della legge 23 dicembre 2009, n.191 (legge finanziaria 2010). Detta legge prevede uno stanziamento di complessivi 500 milioni di euro, a valere sulle disponibilità del Fondo infrastrutture. Il cap. 7473 PG 02 mostra pagamenti totali nel 2012 pari a euro 71.714.984, tutti in conto residui.

Interventi per la ricostruzione in Abruzzo

I primi interventi di immediata riattivazione funzionale di edifici pubblici sono stati operati subito dopo il sisma dell'aprile 2009 tramite il Provveditorato interregionale competente.

Con O.P.C.M. 3827/2009 sono stati, così, stanziati 21 milioni per attività di ripristino della funzionalità di edifici sede di istituzioni pubbliche: il totale dei pagamenti disposti dal Provveditorato relativi a questo programma di interventi ammonta, al 30.08.2012, ad euro 19.203.561,05.

A seguito di tali interventi immediati, si è operato con programmi stralcio. Il primo programma è stato approvato con Delibera CIPE 82/2009 che ha stanziato 200,8 milioni: al 30.08.2012, risultano emessi pagamenti dal Provveditorato per un importo complessivo di euro 31.679.581,61. Il secondo programma è stato approvato con Delibera CIPE 44/2012 che ha stanziato 167,6 milioni: è stato appaltato un solo intervento presso la Struttura di Gestione dell'Emergenza, per un importo di 1,9 milioni.

Altri interventi per 40 milioni hanno riguardato edifici universitari (Delibera CIPE 79/2009): al 31.08.2012, risultano emessi dal Provveditorato pagamenti per un importo pari ad euro 490.826,84. Sempre l'O.P.C.M. 3827/2009 ha autorizzato la spesa di euro 30.600.000,00 milioni per consentire il regolare avvio dell'anno scolastico 2009/2010. Su un totale dei 70 edifici, per 59 sono stati ultimati gli interventi e sono stati effettuati pagamenti per euro 27.839.299,06.

Un'altra serie di interventi ex art. 4, comma 3, del DL 39/2009, hanno riguardato infrastrutture stradali di competenza ANAS. Il Piano di ricostruzione post-sisma Abruzzo ha trovato copertura finanziaria attraverso le disponibilità relative al Contratto di Programma 2009, per un importo di circa 200 milioni di euro e prevede sia interventi di realizzazione di nuove opere, sia interventi di manutenzione straordinaria. Per due interventi di nuove opere sono stati stanziati 33,7 milioni e non si sono avuti pagamenti essendo state bloccate le procedure per controversie insorte e per prescrizioni relative a V.I.A. Per interventi di manutenzione straordinaria sono stati stanziati 88,2 milioni e sono stati pagati 29 milioni.

4.2.1. Aggiornamento del Programma di Infrastrutture Strategiche (PIS)

Come già sopra riferito ed ampiamente trattato nel Rapporto 2013 sul Coordinamento di Finanza Pubblica della Corte dei conti (Delibera SS.RR. 6/2013 del 23 maggio 2013), il X Allegato Infrastrutture al Documento di economia e finanza del 2012, riportava i dati relativi al piano infrastrutture strategiche (PIS) con aggiornamenti al mese di Giugno 2012. Secondo

quanto era già stato previsto nelle Linee guida allegate al DEF 2012, sulle opere del PIS era stata operata una *due diligence* finalizzata a realizzare la coincidenza tra priorità nazionali e il quadro delle infrastrutture nazionali, anche alla luce dei programmi di investimento a valenza europea (TEN-T *core network*).

Nel dicembre 2012, in sede di Conferenza Stato-Regioni, sono stati approvati i contenuti dell'Allegato concordando contestualmente il percorso programmatico attuativo relativo all'avanzamento delle opere in oggetto. Le risultanze saranno formalizzate all'interno dell'Aggiornamento del Programma che verrà pubblicato nel mese di ottobre 2013.

Medio tempore, in allegato al Documento di economia e finanza 2013, è stato pubblicato un aggiornamento al mese di dicembre 2012 del decimo Allegato infrastrutture, con una piccola revisione delle macro opere di cui alla legge n. 443/2001.

Le informazioni contenute in quest'ultima revisione appaiono incomplete a causa della mancanza della tavola di dettaglio, ma si possono comunque delineare le principali novità rispetto alla precedente edizione.

Nella seguente tabella sono riportate, in sintesi, le principali differenze tra il decimo e l'undicesimo allegato in termini di costo totale delle macro opere.

Tavola 14
(in milioni)

Macro Opera	X allegato	XI allegato
Sistema valichi	16.149	16.874
Corridoio plurimodale padano	48.070	52.120
Corridoio plurimodale Tirreno Brennero	5.886	5.651
Corridoio plurimodale tirreno – nord Europa	55.072	55.371
Corridoio plurimodale Adriatico	2.019	1.983
Corridoio plurimodale dorsale centrale	4.533	4.039
Sistema MO.S.E	5.493	5.493
Ponte sullo stretto di Messina	8.550	
Corridoio trasversale dorsale appenninica	45.279	45.551
Sistemi urbani	25.398	25.703
Piastra logistica euromediterranea Sardegna	3.177	3.320
Hub portuali	8.787	8.522
Hub interportuali	1.602	1.602
Grandi hub aeroportuali-allacciamenti ferroviari e stradali	339	339
Schemi idrici	2.065	2.205
Piano interventi comparto energetico	1.395	2.086
Piano degli elettrodotti	692	
Sedi istituzionali (art. 4, co.151 legge 350/03) e piccole/medie opere sud	745	745
TOTALE	235.251	231.604

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Camera dei Deputati Documentazione e ricerche - Allegati al DEF 2013 - XI Allegato infrastrutture relativo al Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) - 23 aprile 2013

Nel prosieguo sono fornite sintesi informative delle principali opere infrastrutturali afferenti al PIS, tendenti principalmente a mettere in rilievo lo stato di realizzazione.

Numerose sono state le difficoltà riscontrate al riguardo, sintetizzabili in limitatezza e scarsa fruibilità delle informazioni tecniche e finanziarie relative alle opere e, quindi, poca trasparenza nella gestione del programma. Peraltro, il sito "*cantieri.mit.gov.it*", istituito dal MIT nel 2012 proprio al fine di rendere trasparente il monitoraggio delle singole opere PIS, non risulta sempre aggiornato e, quindi, per fare fronte a tale scarsità informativa, si è reputato necessario consultare differenti fonti, spesso risultate non coerenti tra loro.

In particolare, copiose sono le informazioni che illustrano la cronistoria delle opere dal punto di vista delle procedure amministrative e burocratiche di riferimento, mentre scarse o completamente assenti le informazioni circa gli stanziamenti, i pagamenti e l'avanzamento fisico operativo delle opere.

L'auspicio forte è nel senso di implementare forme di trasparenza, accessibilità, completezza e tempestività nell'offerta informativa, risultando essenziale che sia assicurata una fruizione pubblica immediata e circostanziata di tutte le informazioni che attengono all'utilizzo di una così importante massa di risorse collettive.

Reti TEN- T

La rivisitazione del quadro delle essenzialità infrastrutturali voluta dall'Italia nel 2008 si è tradotta nella proposta della Commissione europea dell'ottobre 2011 (*Connecting Europe Facility*- CEF - Meccanismo per collegare l'Europa) e assunta nell'accordo politico del 22 marzo 2012 del Consiglio "Trasporti, telecomunicazioni e energia" che ha acquisito un orientamento generale dell'Unione sullo sviluppo delle reti transeuropee dei trasporti basata sulla realizzazione della rete globale ("*Comprehensive network*" entro il 2050), con funzione di coesione territoriale ed economica, e della rete centrale ("*Core network*" entro il 2030), costituita da un numero limitato di corridoi, aventi la funzione di interconnettere i Paesi UE e quelli confinanti, fondata sulla multimodalità, sull'individuazione di requisiti uniformi delle infrastrutture di trasporto, sul riconoscimento di competenze di esecuzione alla Commissione.

Il CEF previsto dalla Commissione ha il compito di finanziare infrastrutture prioritarie di interesse per l'intera UE, sia fisiche che telematiche, che rispettino i criteri di sviluppo sostenibile. La *Facility* è gestita a livello centrale e finanziata da risorse di bilancio specifiche e mediante importi del Fondo di coesione destinati al trasporto.

A tal fine è stato previsto lo sviluppo di sinergie tra le reti transeuropee di telecomunicazioni ed energia.

Il CEF vale complessivamente circa 29 miliardi di euro, così ripartiti:

- trasporti:	23 miliardi di euro
- telecomunicazioni:	1 miliardo di euro
- energia:	5 miliardi di euro

A sua volta, la quota "trasporti" è alimentata tramite:

- finanziamenti in conto capitale (grant):	13 miliardi di euro
- Fondo di Coesione:	10 miliardi di euro

L'importo di 13,174 miliardi di euro rappresenta un incremento di circa il 65 per cento rispetto all'attuale bilancio TEN-T 2007-2013 (euro 8,013 miliardi).

La rete centrale prevede dieci corridoi, quattro dei quali di diretto interesse per l'Italia:

- Corridoio Baltico – Adriatico (Helsinki – Tallinn – Riga – Brno – Vienna – Bratislava – Graz – Villach – Udine – Trieste – Venezia – Padova – Bologna – Ravenna);
- Corridoio Mediterraneo (Lisbona/Algeiras – Madrid – Zaragoza – Barcelona – Lyon – Torino – Novara – Milano – Verona – Padova – Venezia – Ravenna – Trieste – Koper – Ljubljana – Budapest – Kiev);
- Corridoio Helsinki – La Valletta (Helsinki – Stoccolma – Malmö – Copenaghen – Lübeck – Amburgo – Hannover – Monaco – Innsbruck – Verona – Bologna – Firenze – Roma – Napoli – Bari – Taranto – Gioia Tauro – Palermo – La Valletta);
- Corridoio Genova – Rotterdam (Genova – Novara – Milano – Lugano – Basilea – Berna – Mannheim – Colonia – Düsseldorf – Duisburg – Utrecht – Amsterdam Rotterdam)

Il Corridoio "Helsinki – Valletta", che nelle previsioni iniziali avrebbe dovuto terminare a Napoli, è stato prolungato sino a Palermo, con l'inclusione della tratta "Napoli –Catania – Enna- Palermo" e verso Taranto con l'inclusione della tratta "Bari – Taranto", che si diparte dal nodo di Napoli.

Sono state, inoltre, previste le inclusioni del porto di La Spezia, dei nodi di Venezia, Palermo e Cagliari, dell'aeroporto di Bergamo nell'ambito del cluster aeroportuale milanese, del terminale ferroviario merci di Milano, nonché dell'intero sistema fluviale padano-veneto. Ciò ha riconfigurato la rete nazionale valorizzando le potenzialità del paese e fornendo l'opportunità di creare un reale sistema intermodale di trasporto europeo.

Nell'ambito dei negoziati in corso sul nuovo quadro finanziario dell'UE per il periodo 2014-2020, sembra prospettarsi una riduzione degli stanziamenti, nonché una revisione tecnico contabile sullo stato di attuazione dei Progetti prioritari 2007-2013.

Alla base della revisione in corso vi è la constatazione di un ritardo generalizzato che ha indotto la Commissione ad adottare unilateralmente la decisione di prorogare il termine di ultimazione del programma quadro di due anni, spostandolo dall'originario 2013 al 2015.

L'Italia ha programmato, pianificato, aperto cantieri e in alcuni casi ha completato molti interventi lungo i Corridoi comunitari.

I lavori sono stati programmati per un ammontare di 90,3 miliardi di euro, di cui 26,2 miliardi di euro per cantieri aperti (29 per cento), 27,3 miliardi di euro per opere già completate (30 per cento), mentre la quota residua di 36,8 miliardi di euro (41 per cento) è in fase di progettazione e/o di bandi di gara. I ritardi sono riconducibili a differenti problematiche, tra cui difficoltà tecnico-politiche (Torino-Lione, Trieste-Divača), oltre alle difficoltà di reperire le risorse finanziarie a copertura della quota nazionale (accesso sud Brennero).

Per superare questi ultimi, oltre alla possibilità di utilizzare i Fondi di Coesione al fine di concentrare il sostegno comunitario su opere di grandi dimensioni finanziarie, è stato previsto l'utilizzo dei *project bonds*. L'iniziativa pilota lanciata dalla Commissione a novembre 2011, stanziava una dotazione di 230 milioni di euro, rinvenienti dalle rimodulazioni sui progetti TEN-T dell'attuale periodo di programmazione.

Inoltre, con riguardo al partenariato pubblico privato, nel bando 2012 la Commissione ha inserito un'apposita posta di 25 milioni di euro per il sostegno finanziario a progetti in partenariato.

Va rilevato che nel Contratto di programma RFI 2010-2012 sono state previste risorse per 35,8 milioni da destinare alle reti TEN-T

Asse Ferroviario Torino – Lione e tunnel geognostico della Maddalena

Il 30 gennaio 2012 a Roma è stato ratificato l'accordo bilaterale tra il Governo della Repubblica francese e il Governo della Repubblica italiana per la realizzazione del progetto di collegamento ferroviario misto merci-viaggiatori tra Torino e Lione, nonché le condizioni di esercizio dell'opera.

L'accordo, nello stabilire che la parte comune italo-francese della sezione internazionale del nuovo collegamento ferroviario Torino-Lione sia realizzata in diverse fasi funzionali, si focalizza sulla realizzazione e successiva gestione dell'opera di prima fase, ovvero sulla Sezione Transfrontaliera, rinviando a successivi Accordi la definizione delle fasi successive. L'accordo definisce, in particolare, la *governance* del nuovo Promotore pubblico, realizzatore e poi gestore della Sezione Transfrontaliera, e stabilisce la chiave di ripartizione degli oneri di realizzazione dell'opera tra i due Paesi, in vista del successivo Protocollo addizionale, da sottoscrivere per tener conto della partecipazione definitiva dell'Unione europea al progetto e della disponibilità complessiva del finanziamento per permettere l'avvio effettivo dei lavori. Sottratto il contributo dell'UE e la parte finanziata dai pedaggi delle imprese ferroviarie, la chiave di ripartizione è del 57,9 per cento, per la parte italiana, e 42,1 per cento per la parte francese, limitatamente al costo stimato del progetto definitivo, certificato da un soggetto esterno; oltre questo importo, la ripartizione è al 50 per cento. L'accordo deve essere ratificato dai Parlamenti dei due Stati per entrare in vigore.

In Francia, l'Accordo ed il relativo disegno di legge di ratifica, dopo essere già stato esaminato dal Consiglio di Stato e dal Consiglio dei Ministri, è ora all'esame del Parlamento.

In Italia, l'Accordo è stato approvato dal Consiglio dei Ministri in data 6 giugno 2013 e deve iniziare l'iter di ratifica parlamentare.

Sul piano operativo, con Delibera n. 86 del 18 novembre 2010 il CIPE ha approvato, anche ai fini della dichiarazione di pubblica utilità, il Progetto Definitivo del cunicolo esplorativo de "La Maddalena" in comune di Chiomonte (TO).

Il cunicolo esplorativo de La Maddalena, propedeutico alla realizzazione del tunnel di base, consiste in una galleria complessiva di circa 7.500 metri, di cui 3.600 metri in allineamento alle future due canne del tunnel di base, ed il cui imbocco è localizzato al Fondo del tratto terminale della valle Clarea, nel territorio del comune di Chiomonte (TO) in Val di Susa, alla quota di 673 metri s.l.m..

Il costo dell'opera è di 143 milioni di euro e la relativa copertura finanziaria risulta così assicurata: 44,84 milioni di euro dall'Italia; 26,84 milioni di euro dalla Francia; 71,67 milioni di euro dalla UE (dati comunicati dal Ministero Infrastrutture e trasporti nel mese di Maggio 2013).

Il 20 gennaio 2013 è iniziato lo scavo effettivo del cunicolo geognostico ed al 15 marzo 2013 sono stati scavati 34 metri. Il completamento dello scavo della galleria è previsto per la fine dell'anno 2015. Le altre attività di chiusura, quali il completamento delle attività esterne ed interne al cunicolo ed il ripristino del sito di deposito si dovrebbero concludere nei successivi sei mesi.

Con l'avvio delle opere a Chiomonte, il CIPE ha disposto uno stanziamento preventivo di risorse di 10 milioni di euro quale prima tranche del totale delle "assegnazioni per le opere compensative atte a favorire l'inserimento territoriale della Nuova Linea Torino Lione (NLTL)" e ha chiesto all'Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione⁶⁵, d'intesa con la Regione Piemonte e la Provincia di Torino, la formulazione di proposte per l'impiego di tale importo definendo criteri, modalità e contenuti dei progetti, che saranno poi finanziati trasferendo le risorse ai diversi soggetti istituzionali interessati. L'articolazione temporale dell'assegnazione è la seguente: a) 2013: 2 milioni di euro; b) 2014: 5 milioni di euro; c) 2015: 3 milioni di euro.

Tale disponibilità sarà utilizzata quale anticipo in conto compensazioni per costruire un progetto integrato di sviluppo relativo alla Val di Susa, con riferimento immediato ai Comuni della Sezione Transfrontaliera. A seguito di un articolato processo di condivisione, il progetto "Smart Susa Valley"

⁶⁵ Organismo tecnico che risponde al Tavolo Istituzionale di Palazzo Chigi, istituito a seguito del conflitto sociale nato nel 2005 e diventato operativo il 12 dicembre 2006.

è stato inserito nel documento del Ministero per lo Sviluppo Economico “Piano azione coesione-Terza riprogrammazione”, pubblicato l’11.12.12. Il progetto è ancora in fase istruttoria e di puntuale definizione degli interventi, con la prospettiva di formale approvazione da parte dei territori e del CIPE e di avvio operativo entro il 2013.

Nell’aprile 2013 è stato avviato l’iter approvativo della parte italiana del progetto definitivo della Sezione Transfrontaliera. La stima dei costi complessivi della Sezione Transfrontaliera, espressa in euro costanti gennaio 2012, è pari a 8.763 milioni di euro, così articolati:

- 8.038 milioni di euro di euro per lavori ed impianti;
- 330 milioni di euro per acquisizioni fondiarie, risoluzione interferenze ed oneri di compensazione;
- 395 milioni di euro per costi del Promotore.

Da parte italiana, con l’articolo 1 comma 208 della legge di stabilità per il 2013, è stata autorizzata la spesa di 60 milioni di euro per l’anno 2013, di 100 milioni di euro per l’anno 2014, di 680 milioni di euro per l’anno 2015 e 150 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2029 per il finanziamento di studi, progetti, attività e lavori preliminari nonché lavori definitivi per la nuova linea ferroviaria Torino-Lione.

Mo.S.E. (Modulo Sperimentale Elettromeccanico)

Il progetto, la cui realizzazione è affidata al Consorzio Venezia Nuova, si compone di 2 classi di opere distinte: 1) progettazione e realizzazione opere di regolazione delle maree e opere complementari e connesse; 2) progettazione e realizzazione degli interventi di cui all’art. 6 della legge 798/1984 (recupero urbano, acquisizione di aree, opere di urbanizzazione, risanamento conservativo di immobili residenziali e commerciali, ecc.)

Il progetto definitivo del Sistema Mo.S.E. comprende anche tutte le opere previste nell’ambito del Piano per la salvaguardia di Venezia che devono essere realizzate alle bocche di porto e che sono state giudicate essenziali per difendere i centri abitati sia dagli allagamenti più frequenti che da quelli eccezionali. Tra le opere vi sono le quattro barriere mobili da realizzare alle bocche lagunari di Lido, Malamocco e Chioggia per la regolazione delle maree; le conche di navigazione per assicurare, anche ad opere mobili sollevate, il transito delle navi alla bocca di Malamocco e il transito dei mezzi di sicurezza e delle piccole imbarcazioni attraverso ciascuna bocca; le opere complementari per aumentare le capacità dissipative nei canali alle bocche di porto.

Dalla rilevazione dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sullo stato di attuazione delle opere comprese nel PIS, che si basa sui dati comunicati aggiornati al 31 maggio 2011, risulta un avanzamento dei lavori del 52 per cento, con ultimazione prevista per dicembre 2014. A giugno 2013 sono state avviate le attività preparatorie all’installazione della prima paratia del Mo.S.E.⁶⁶

Nel X Allegato infrastrutture di ottobre 2012 (Tabella 0) i cui dati sono aggiornati al mese di giugno 2012, risulta un costo totale del progetto di salvaguardia della laguna di Venezia di 5.493 milioni di euro, di cui 4.258 disponibili, con un fabbisogno residuo di 1.234 milioni di euro.

Il costo delle opere relative all’Hub portuale di Venezia (porto di altura ed allacci, in fase di progettazione preliminare) è invece di 2.467 milioni di euro, di cui 1.732 milioni disponibili.

Ponte sullo stretto di Messina

La storia del Ponte sullo stretto di Messina parte dal 1971 quando con legge n.1158 fu dichiarato “opera di interesse nazionale”. L’opera venne affidata alla società Stretto di Messina Spa costituita nel 1981 per lo studio, la progettazione e la realizzazione del collegamento stabile viario e ferroviario fra la Sicilia e il continente, comprese le opere connesse, mentre la gestione del collegamento ferroviario è stata riservata a R.F.I. Gli azionisti della Società sono Fintecna S.p.A., ANAS S.p.A., RFI S.p.A., Regione Calabria e Regione Siciliana.

Nel 2001 il CIPE, con delibera n. 121 del 2001, ha inserito l’opera nel PIS nell’ambito della Legge Obiettivo. Con delibera CIPE n.66 del 1 agosto 2003 sono stati stimati per la realizzazione dell’opera 4,7 miliardi di euro; il relativo schema di finanziamento prevedeva il 40 per cento di capitale (2,5 miliardi) della società Stretto di Messina S.p.A., a totale partecipazione pubblica, e il 60 per cento tramite finanziamenti da reperire su mercati internazionali. L’importo da affidare al Contraente Generale era previsto in particolare per 4,4 miliardi di euro a valori del 2002, i costi complessivi di investimento, espressi in valori correnti, erano valutati in circa 6,1 miliardi di euro, secondo quanto riportato dalla relazione della Società Stretto di Messina S.p.A. sullo stato di avanzamento del progetto dell’opera e delle opere infrastrutturali propedeutiche (variante di Cannitello) del 9 maggio 2013⁶⁷.

Con bando del 16 aprile 2004 veniva indetta la gara pubblica con procedura ristretta per la progettazione definitiva dell’opera e i relativi collegamenti stradali. Detta progettazione venne aggiudicata al raggruppamento temporaneo di imprese con mandataria Impregilo S.p.A., che

⁶⁶ Informazione su sito *salve.it* (Salvaguardia Venezia).

⁶⁷ Il costo riportato nel X allegato infrastrutture e recuperato nell’XI allegato è di circa 8,5 miliardi di euro.

costituiva la società di progetto Eurolink scpa, Contraente Generale, partecipata da Sacyr S.A. (Spagna); Società Italiana per Condotte d'acqua S.p.A.; Cooperativa muratori & cementisti CMC di Ravenna; Ishikawajima-Harima Heavy Industries Co Ltd (Giappone); Argo Costruzioni Infrastrutture Scpa – consorzio stabile.

La progettazione è stata sub-affidata a Cowi A/S (Danimarca); Buckland & Taylor (Canada); Sund&Baelt A7S (Danimarca). Il contratto venne sottoscritto il 27 marzo 2006 per un corrispettivo, al netto di ribasso d'asta di 3,9 miliardi di euro.

Contemporaneamente venne bandita anche la gara per l'affidamento del servizio di Project Management Consulting affidata alla società americana Parsons Transportation Group per 120 milioni di euro.

Con bando del 30 giugno 2005, la società Stretto di Messina espletava la gara per l'affidamento dei servizi di monitoraggio ambientale, territoriale e sociale di cui risultava aggiudicataria l'associazione temporanea di imprese Fenice S.p.A. per 29 milioni di euro.

Altra gara pubblica fu indetta per affidare il servizio di consulenza e brokeraggio assicurativo affidato poi a Marsh nel 2005.

In seguito al cambio di Governo, nel 2006, le risorse di 1,5 miliardi da destinare a Fintecna vennero destinate al MEF per la realizzazione di altre opere infrastrutturali e di interventi di tutela dell'ambiente e difesa del suolo in Sicilia e Calabria. L'avvio delle attività venne bloccato.

Nel 2008 il nuovo Governo riaffermò la priorità del Ponte e veniva assegnato un contributo in conto impianti di 1.300 milioni di euro mediante una quota di risorse disponibili nell'ex FAS.

Le stime dei corrispettivi dovuti al Contraente Generale venivano aggiornate in c.a. 5 miliardi di euro e quelle dei costi di investimento a 6,3 miliardi di euro.

Con DL n.78 del 1° luglio 2009, si disponeva la nomina del Commissario straordinario con il compito di rimuovere gli ostacoli frapposti al riavvio delle attività.

Nel 2009 il CIPE provvedeva ad assegnare nuove risorse finanziarie a RFI e ANAS per la realizzazione della Variante Cannitello (7 milioni di euro), opera ultimata a maggio 2012.

Il 21 giugno 2011 la società Stretto di Messina ha completato il proprio iter di approvazione del progetto definitivo.

Con l'art. 43-decies del DL n. 179/2012 è stata prevista la stipula di atto aggiuntivo tra la società ed il Contraente generale entro il 1° marzo 2013 che doveva sancire l'accordo tra le due finalizzato alla realizzazione dell'opera. Entro sessanta giorni dalla stipula il CIPE doveva approvare la relazione tecnica della società ed il progetto definitivo dell'opera. Entro 540 giorni la società avrebbe dovuto trovare i finanziatori del progetto. La mancata approvazione del progetto definitivo da parte del CIPE avrebbe determinato la caducazione di ogni rapporto contrattuale eventualmente sottoscritto dalla società Stretto di Messina per la realizzazione dell'opera. Ma era, comunque, prevista la possibilità che la Società potesse essere autorizzata a realizzare, anche in caso di mancata realizzazione del Ponte, opere infrastrutturali funzionali all'esigenza dell'attuale domanda di trasporto. In caso di mancata stipula dell'atto aggiuntivo, tutti i rapporti intestati alla società Stretto di Messina sarebbero caducati e la società posta in liquidazione. La legge di stabilità 2013 (legge n. 228 del 2012) ha destinato 300 milioni alla ridefinizione dei rapporti contrattuali con la società Stretto di Messina.

In data 10 novembre 2012 il Contraente Generale ha formalizzato il proprio recesso dal contratto, con richieste di indennizzo. Quindi, la successiva consumazione inutile del termine per la stipula dell'atto aggiuntivo (1 marzo 2013) ha dato l'avvio alla procedura di liquidazione della società Stretto di Messina⁶⁸, il cui Commissario liquidatore è stato nominato con dPCM 15 aprile 2013.

La relazione sullo stato di avanzamento del progetto del 9 maggio 2013 riporta il seguente quadro finanziario che riepiloga le risorse finanziarie investite dal 2002 al 2012.

Tavola 15
(in euro)

	2002	2009	2010	2011	2012	Totale
Saldo inizio periodo	74.443.636	74.443.636	74.443.636	74.443.636	74.443.636	74.443.636
Costi capitalizzati contraenti principali	0	7.531.467	94.311.943	9.985.251	2.841.911	114.670.572
Altri costi capitalizzati*	5.639.959	4.492.907	9.273.939	10.709.379	10.637.061	121.282.509
Totale generale	80.383.595	172.637.233	276.223.115	296.917.745	310.396.717	310.396.717

* Gli altri costi capitalizzati comprendono: acquisti, servizi, godimento beni di terzi, costo del personale al netto dei recuperi per distacchi, ammortamento e svalutazioni, oneri diversi di gestione; oneri e proventi finanziari; oneri e proventi straordinari

⁶⁸ Sugli effetti che la liquidazione avrà, anche in termini risarcitori, si veda la Delibera Sezione controllo enti 36/2013.

EXPO 2015

L'Expo (World Exposition Milano 2015) è un'Esposizione Universale di natura non commerciale organizzata dalla nazione che fra tutte quelle candidate è risultata vincitrice. È organizzata da Expo 2015 S.p.A., società costituita dal Ministero dell'economia e delle finanze, dalla Regione Lombardia, dalla Provincia di Milano, dal Comune di Milano e dalla Camera di Commercio di Milano⁶⁹.

Una prima serie di Disciplinari è stata sottoscritta al fine di regolamentare le somme relative all'anno 2009 e consentire l'avvio delle procedure da parte dei soggetti attuatori.

Per gli anni 2010-2015 sono stati firmati tre ulteriori Disciplinari contenenti, tra l'altro, le modalità di trasferimento delle risorse. In particolare, le modalità di erogazione dei fondi statali ai soggetti attuatori degli interventi prevedono il trasferimento, in ratei successivi, degli stanziamenti in bilancio (anni 2010-2015), sulla base delle effettive disponibilità annuali del relativo capitolo di spesa n. 7695, a seguito delle richieste da parte dei soggetti attuatori, previa documentazione dell'utilizzo di almeno l'80 per cento del precedente acconto.

Il DL n. 112/2008 articola gli stanziamenti di spesa come segue.

Tavola 16
(in milioni)

Anno	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Stanziamento	30	45	59	223	564	445	120

È previsto inoltre che lo stato di avanzamento delle opere venga certificato dal Responsabile del Procedimento e la domanda di assegnazione delle risorse venga accompagnata da una relazione sintetica sullo stato di attuazione delle opere e su eventuali criticità rispetto alla realizzazione delle attività e degli interventi previsti. A tal fine, la società Expo si avvale del Commissario straordinario.

Con dPCM del 7 aprile 2009 le competenze per l'attuazione di alcuni interventi sono state trasferite dalla società Expo 2015 S.p.A. al Tavolo Expo Lombardia e, nel corso del Tavolo Lombardia del 25 maggio 2009, sono stati individuati i seguenti soggetti attuatori:

Regione Lombardia, tramite Infrastrutture Lombarde S.p.A.:

- opere 7a e 7b -collegamento SS 11 da Molino Dorino a Autostrada dei Laghi, lotti 1 e 2;
- opera 7c -adeguamento Autostrada dei Laghi tra il nuovo svincolo Expo e lo svincolo Fiera;
- opere 9a, 9b, 9c e 9d - aree e strutture a parcheggio;

Comune di Milano, tramite Metropolitane Milanese S.p.A.:

- opera 7d - rete stradale: collegamento SS1- SS223;
- opera 8 - Metropolitana M6 (con dPCM 01 03 2010, come sancito dal Tavolo Lombardia del 30 novembre 2009, è stato stabilito che i finanziamenti per la linea Metropolitana M6 dovranno essere destinati alla realizzazione del secondo lotto della Metropolitana M4 -tratta Sforza Policlinico-Linate.);

Il DL 135/2009 assegna al Prefetto della Provincia di Milano il compito di assicurare il coordinamento e l'unità di indirizzo di tutte le attività finalizzate alla prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'affidamento e esecuzione di contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, nonché delle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche connesse alla realizzazione dell'Expo 2015.

Il DL 78/2010 ha disposto la riduzione del 10 per cento delle risorse rimodulabili, ma il successivo DL 83/2012 ha reintegrato le risorse prevedendo la nomina di uno più delegati per lo svolgimento di specifiche funzioni.

La legge di stabilità del 2013⁷⁰ ha disposto, in luogo della riduzione dell'autorizzazione di spesa prevista a legislazione vigente, una compensazione nell'ambito delle dotazioni finanziarie delle spese rimodulabili del proprio stato di previsione.

In totale dal 2009 al 2012 i fondi impegnati sul Cap.. 7695 ammontano a circa 340 milioni di euro, mentre quelli trasferiti a circa 219 milioni di euro.

Non sono state fornite notizie circa il grado di realizzazione delle opere previste nel Masterplan di Expo, né è stato possibile rintracciarle altrimenti.

Salerno Reggio-Calabria

L'autostrada A3 Napoli-Reggio Calabria, costituisce il secondo tronco della cosiddetta Autostrada del Sole, che collega Milano a Reggio Calabria.

⁶⁹ Il dPCM 22 ottobre 2008, in attuazione a quanto stabilito dall'art.14 del DL 25 giugno 2008 n.112, convertito nella legge 6 agosto 2008 n.133, ha istituito gli Organismi per la gestione delle attività di Expo Milano 2015 che, in forza del dPCM 5 agosto 2011, sono i seguenti:

- il Commissario straordinario del Governo
- il Commissario generale dell'EXPO Milano 2015
- la Commissione di Coordinamento COEM
- il Tavolo istituzionale per il governo complessivo degli interventi (Tavolo Expo Lombardia).

⁷⁰ legge 228/2012, art. 1. Commi 214-216.

Si divide in due segmenti principali che corrispondono alle tratte in gestione delle due società:

1.SAM S.p.A. concessionaria del Gruppo Autostrade per l'Italia, da Napoli a Salerno;

2.ANAS S.p.A., da Salerno a Reggio Calabria.

La progettazione dell'autostrada risale al 1964 quando il Governo decise di finanziare la costruzione di un'autostrada che facilitasse i collegamenti con la Calabria.

Il primo tratto, Salerno – Lagonero, venne aperto nel 1966 e nel 1972 l'autostrada venne completata fino a Reggio Calabria. Ma la strada si dimostrò inadeguata, quanto a struttura, sicurezza e traffico effettivo, e così, alla fine degli anni '80, è stato avviato un piano di adeguamento, sollecitato anche dall'Unione europea, che ha obbligato l'Italia ad adeguarsi alle normative europee sulla viabilità e la sicurezza.

La fine dei lavori era stata prevista inizialmente nel 2003, poi posticipata al 2008 e poi, da ultimo, al 2013.

Diverse sono le fonti che hanno alimentato il finanziamento dell'opera. In parte ha contribuito il capitolo 7060 del bilancio del Ministero, istituito ai sensi della legge 443 del 21 dicembre 2001 (c.d. legge obiettivo).

Poi, risorse rinvenienti dalle quote regionali della politica regionale unitaria (fondi FAS, poi Fondo Sviluppo e Coesione). Sul capitolo 7155 sono stati assegnati all'ANAS S.p.A. contributi a valere sulle disponibilità del Fondo per le aree sottoutilizzate per la realizzazione di opere infrastrutturali inerenti l'Autostrada SA-RC, la SS. 106 e la SS. 640 (Delibere CIPE n. 95/2004, n. 106/2004, n. 116/2005, n. 155/2005, n. 156/2005 e n. 37/2009).

Nel corso del 2012, sempre a valere sul capitolo n. 7155, sono stati disposti a favore dell'A.N.A.S. S.p.A., pagamenti per complessivi 441.985.138 euro, mediante versamento sul conto 20060, presso la Tesoreria Centrale dello Stato.

Attualmente, i lavori ultimati, in corso o in appalto sull'Autostrada riguardano Km 385 della stessa, pari a circa l' 86,9 per cento dell'intero tracciato (l'asse autostradale originario di km 442 più 920, al termine dei lavori di ammodernamento avrà un'estensione complessiva di circa 433 km). In particolare risultano completati e aperti al traffico 277 km, rappresentanti circa il 61,80 per cento dell'intero tracciato; gli interventi in esecuzione interessano km 108 dell'Autostrada.

Gli stanziamenti ad oggi resi disponibili ammontano a 7.389 milioni di euro.

Per il completamento dell'intera autostrada sono ancora necessari circa 3 miliardi di euro, relativi a 12 interventi progettati o in corso di progettazione. Di questi interventi, 5 riguardano l'ammodernamento dei restanti 58 km di Autostrada, mentre 8 si riferiscono a nuovi svincoli, richiesti dalle comunità locali inizialmente non previsti.

I dati pubblicati dal Ministero infrastrutture nel X Allegato infrastrutture indicano lo stato attuale dei lavori per il completamento dell'Autostrada, il relativo costo nonché il fabbisogno residuo, come mostra la seguente tavola di sintesi.

Tavola 17
(in milioni)

Stato dell'intervento	Costo	Fabbisogno
In attesa progetto esecutivo	783	75
Collaudo	668	-
Esercizio	16	-
In realizzazione	4.135	0
Progetto definitivo	2.005	2.005
Progetto preliminare	1.369	1.369
Ultimata	1.478	-
Totale complessivo	10.455	3.450

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del X allegato infrastrutture – Tabella 0- MIT. Giugno 2012.

