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 comandati 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 1° 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	Esuperi / 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 derivato 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'AcCI 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'AcCI¹⁷.

Dal lato contabile, l'AcCI 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 marineschi 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 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	
	Stanziamiento 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.

²³La 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.

²⁴Sono 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 / stan. def. competenza	impegni totali / massa impegnabile	pagato totale / massa spendibile	Pagato residui / res. def. iniziali	incidenza res. stan. / stan. 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>118.530,83</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