

dell'esercizio creato un *deficit* pari a 9,5 milioni, rilevando la necessità di coprire tali voci di spesa attraverso rimodulazioni delle risorse che ha comportato una riduzione delle spese correnti in particolare per la Direzione generale per lo sviluppo sostenibile energia e clima sul capitolo 2211 PG. 3 – “*spese per la partecipazione dell' Italia ai fondi internazionali previsti nell'ambito della convenzione quadro delle nazioni unite sui cambiamenti climatici adottata il 9 maggio 1992 e nel successivo protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997*”. Complessivamente, nel corso del 2011 il ricorso agli strumenti di flessibilità previsti dalla circolare n. 17 del 10 maggio 2011 sono stati attuati con provvedimenti di variazione compensativa sulla competenza per 12,5 milioni e sulla cassa per 86,5 milioni.

La seguente tabella illustra, il ricorso alle convenzioni di cui agli articoli 26 della legge n. 448/1999 (convenzioni CONSIP), relativo all'acquisto di beni e servizi utilizzato dall'amministrazione. Da un esame dei dati, dai quali sono state escluse quelle spese che per loro natura non sono gestibili tramite convenzione (fitti/spese condominiali, tassa rifiuti, utenze vincolate come ad es. acqua, pedaggi autostradali, abbonamenti RAI, spese postali) si evidenzia che il Ministero ha utilizzato nel 2011 circa il 6,52 per cento degli acquisti tramite convenzione Consip. Il ricorso a tale procedura di acquisto, che ad un primo esame risulta largamente al di sotto della media, ricomprende per la maggior parte le spese effettuate dalla Direzione generale per la protezione della natura e del mare.

Anni	Spese acquisto di beni e servizi	Di cui tramite convenzione Consip	% Consip su totale
2008	56.715.112,08	3.448.819,17	6,08
2009	55.549.898,26	3.720.954,28	6,70
2010	55.273.752,11	4.372.227,78	7,91
2011	67.706.265,54	4.416.314,35	6,52

N.B.: nel totale delle spese non sono state riportate quelle relative a fitti/spese condominiali, tassa rifiuti, utenze vincolate (es. acqua, pedaggi autostradali, abbonamenti RAI, spese postali).

Fonte: Ministero dell'ambiente

Passando poi all'esame delle spese secondo la classificazione economica è interessante evidenziare come a fronte di un totale degli stanziamenti definitivi pari a 876 milioni, il 55,4 per cento sia destinato alle spese in conto capitale e che la parte dei trasferimenti, sia correnti che in conto capitale costituisca il 65,47 per cento dell'intero stanziamento (pari a circa 572 milioni) del Ministero. I redditi da lavoro dipendente (categoria 2) incidono per l'8,11 per cento sul totale degli stanziamenti del Ministero mentre i consumi intermedi per il 14,89 per cento.

Categorie	Stanziamento definitivo di competenza	Composizione %
Redditi da lavoro dipendente	71.051.613	8,11
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	4.464.579	0,51
Consumi intermedi	130.452.294	14,89
Trasferimenti di parte corrente	153.651.412	17,54
<i>di cui alle AAPP</i>	139.802.850	15,96
Altre spese correnti	35.508.428	4,05
<i>di cui interessi</i>	0	0,00
Totale spese p/corrente	390.663.747	44,59
Investimenti fissi	65.465.035	7,47
Trasferimenti in c/capitale	419.944.159	47,93
<i>di cui alle AAPP</i>	400.600.409	45,73
Altre spese in c/capitale	0	0,00
Totale spese c/capitale	485.409.194	55,41
Totale spese complessive	876.072.941	100,00

Dei trasferimenti, 540,40 milioni sono destinati alle amministrazioni pubbliche; in particolare, 83,29 milioni vengono destinati all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca

ambientale, 74,52 milioni sono iscritti sui capitoli 1551 e 1552 concernenti spese per enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi, 154,26 milioni per i piani di disinquinamento per il recupero ambientale, 28,08 milioni per interventi per la tutela del rischio idrogeologico e relative misure di salvaguardia, 32,15 milioni per il finanziamento degli interventi relativi all'attuazione del servizio idrico integrato, al risparmio idrico ed al riuso delle acque reflue. 107,49 milioni sono iscritti sui capitoli 7081 e 7082¹² e riguardano la bonifica dei siti inquinati.

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati

Il Ministero dell'Ambiente ha adottato il Manuale contenente il "Sistema di misurazione e valutazione della performance" con d.m. n. 23 del 22 febbraio 2011.

In particolare sono stati definiti tre distinti manuali operativi per la valutazione sia dei titolari dei CDR sia dei dirigenti di II fascia nonché del personale non dirigenziale.

Il Piano della Performance 2011-2013 è stato adottato con d.m. del 22 luglio 2011, così come è stato adottato il Programma Triennale per la trasparenza e per l'integrità 2011-2013 con d.m. del 27 luglio 2011.

A partire dall'esercizio 2008 è stato implementato un nuovo modello di controllo di gestione sviluppato con il supporto della Ragioneria Generale dello Stato e tale modello è stato oggetto di revisione e informatizzazione con l'avvio dell'esercizio 2012. Per quanto riguarda la dotazione di una strumentazione informatica adeguata al controllo di gestione nell'ambito dei processi amministrativi e relativamente al monitoraggio e alla valutazione dei risultati attesi e agli eventuali scostamenti, il Ministero ha attuato i servizi di cui all'Accordo quadro CNIPA n. 4/2008 con l'atto esecutivo 30 dicembre 2010, relativo al sistema CO.RI.GE..

Il Ministero ha inoltre istituito una casella di posta elettronica certificata per ciascun registro di protocollo.

Si deve ancora una volta rilevare che l'Organismo Indipendente di Valutazione, peraltro istituito solo nel 2011, necessiterebbe di una migliore struttura organizzativa al fine di svolgere la propria attività di controllo, così come evidenti sono le criticità rivenienti dall'attività della valutazione della dirigenza e del personale.

In conclusione non risulta elaborata da parte dell'OIV la Relazione annuale sui risultati delle analisi effettuate e sull'attuazione della Direttiva del Ministro del 2011, così come non sono state fornite al Ministero stesso le necessarie indicazioni sull'analisi della spesa improduttiva e di conseguenza le indicazioni sulle possibili ottimizzazioni nell'allocazione delle risorse.

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

A seguito della riorganizzazione del Ministero ed in applicazione della circolare RGS n. 14/2010, sono stati rideterminati i programmi sottostanti alle missioni di competenza dell'Amministrazione. La Missione 18, Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, diminuisce il numero dei programmi nel 2011 rispetto al 2010 passando da un numero di 8, a un numero di 6. Il programma 5 della missione 18, Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche, risulta essere il programma che dispone delle maggiori risorse. Il programma di vigilanza, prevenzione e

¹² Il capitolo 7081 tratta di spese relative alle quote costanti per l'estinzione dei mutui contratti dagli enti territoriali e locali per la realizzazione degli interventi previsti dal piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione, dal programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, dagli accordi e contratti di programma attinenti al ciclo di gestione dei rifiuti, nonché per gli impegni attuativi del protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici, mentre il capitolo 7082 ricomprende al suo interno diverse voci di spesa relative alla realizzazione degli interventi previsti da accordi di programma tra Stato e Regioni attinenti alle attività a rischio di incidente rilevante, da programmi regionali di tutela ambientale, dal programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, da programmi di difesa del mare e delle riserve marine statali, dai programmi attuativi degli impegni assunti nella conferenza di Kyoto, dal piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue, nonché da accordi e contratti di programma attinenti al ciclo di gestione dei rifiuti.

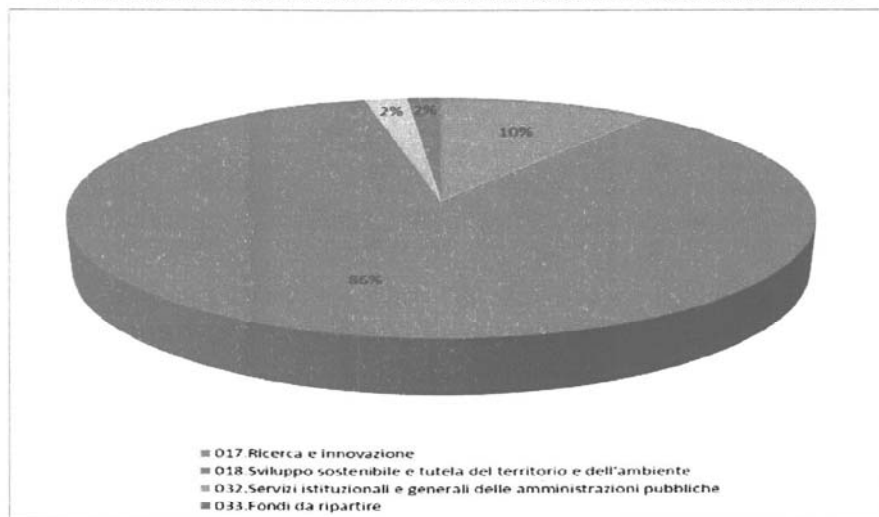
repressione in ambito ambientale insieme a quello sulla ricerca aumentano nell'esercizio 2011 rispetto al 2010 lo stanziamento definitivo di competenza, in controtendenza all'andamento degli altri programmi. Di nuova istituzione è il programma Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino nell'ambito della missione 18 che impatta sulla stessa per il 15,26 per cento e che va a subentrare ai due programmi Conservazione dell'assetto idrogeologico e Trattamento e smaltimento rifiuti, acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche.

Missione	Esercizio Finanziario	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni	Pagamenti in conto competenza	Pagamenti in conto residui	Totale pagamenti
17. Ricerca e innovazione	2008	113.679.435	114.876.926	111.960.916	74.185.583	28.935.074	103.120.658
	2009	112.368.696	123.971.728	118.327.249	88.984.299	33.674.556	122.658.855
	2010	90.268.220	89.253.105	88.991.530	88.004.240	29.659.644	117.663.885
	2011	86.833.988	92.571.296	92.009.104	91.924.623	17.689.139	109.613.761
18. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2008	1.474.545.362	1.955.281.485	1.917.394.839	1.041.237.724	445.235.208	1.486.472.932
	2009	1.105.220.469	1.295.063.328	1.283.982.393	436.878.990	672.356.950	1.109.235.940
	2010	600.049.642	880.769.080	869.865.978	337.644.310	717.928.548	1.055.572.857
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2008	24.064.857	26.376.095	25.028.233	20.053.648	3.802.856	23.856.504
	2009	20.904.137	30.999.197	28.679.997	24.143.816	8.057.291	32.201.108
	2010	19.692.673	24.955.744	22.496.726	15.699.964	3.596.136	19.296.100
	2011	16.483.628	18.146.259	15.475.661	13.136.606	3.617.428	16.754.034
33. Fondi da ripartire	2008	37.114.390	3.957.006	1.823.327	-	-	-
	2009	26.730.669	16.945.011	2.081.085	-	-	-
	2010	27.754.573	18.181.827	1.966.043	-	-	-
	2011	24.171.025	14.492.321	1.966.043	-	1.966.043	1.966.043

Complessivamente lo stanziamento definitivo del Ministero per l'anno 2011 è pari a circa 876,07 milioni (con una variazione rispetto allo stanziamento iniziale pari a 321,90 milioni, +58 per cento). Va precisato, però, che rispetto al 2008 ed al 2010 lo stanziamento definitivo risulta in netta diminuzione (-13 per cento sul 2010 e -58,29 per cento rispetto al 2008). Tali diminuzioni hanno inciso in particolare sulla missione 18, Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (-61,59 per cento rispetto al 2008).

La missione 18 assorbe il l'86 per cento di tutto lo stanziamento del Ministero e l'11 per cento è attribuito alla missione 17, Ricerca e innovazione (di cui il 91,44 è destinato a trasferimenti ad amministrazioni pubbliche). Dall'esame dei dati del quadriennio 2008-2011 si evidenzia che le missioni 17, 18 e 32 subiscono una diminuzione degli stanziamenti definitivi di competenza. Anche la missione n. 33 Fondi da ripartire, subisce riduzioni nel corso del quadriennio 2008 - 2011 (da 37,11 milioni a 24,17 milioni). Per quanto riguarda il 2011 si rileva, a carattere generale, un considerevole stanziamento definitivo di cassa a fronte di un non corrispondente pagamento in conto residui.

RIPARTIZIONE DELLE MISSIONI - STANZIAMENTO DEFINITIVO DI COMPETENZA



Analizzando i principali indicatori sulla gestione della spesa del Ministero, si riscontra una scarsa capacità di programmazione in termini di cassa pari al 60,36 per cento, della velocità di gestione della spesa pari al 62,30 per cento, della velocità di pagamento pari al 58,42 per cento, nonché dell'indice di pagamento pari al 48,31 per cento. Va evidenziato che tali percentuali, come per lo scorso anno, risultano al di sotto della media dei ministeri che si attesta su valori più alti (tra il 71 e l'83 per cento). Va, infine, messo in rilievo lo scostamento sull'indice delle reali esigenze di bilancio che rispetto all'anno precedente è di 20 punti percentuali (passando da 37,33 nel 2010 a 58,08 nel 2011).

ANALISI DEGLI INDICATORI SULLA GESTIONE DELLA SPESA

Indice delle reali esigenze di bilancio	Capacità di programmazione della cassa	Indice di economia		
58,08%	60,36%	2,64%		
Capacità di impegno sulla competenza	Capacità di impegno complessiva	Difficoltà di impegno in esercizio	Difficoltà di impegno	
93,78%	92,46%	100%	3,23%	
Velocità Gestione della Spesa	Velocità di pagamento	Indice di pagamento	Velocità di smaltimento dei residui	Accumulo residui passivi
62,30%	58,42%	48,31%	41,52%	-30,90%

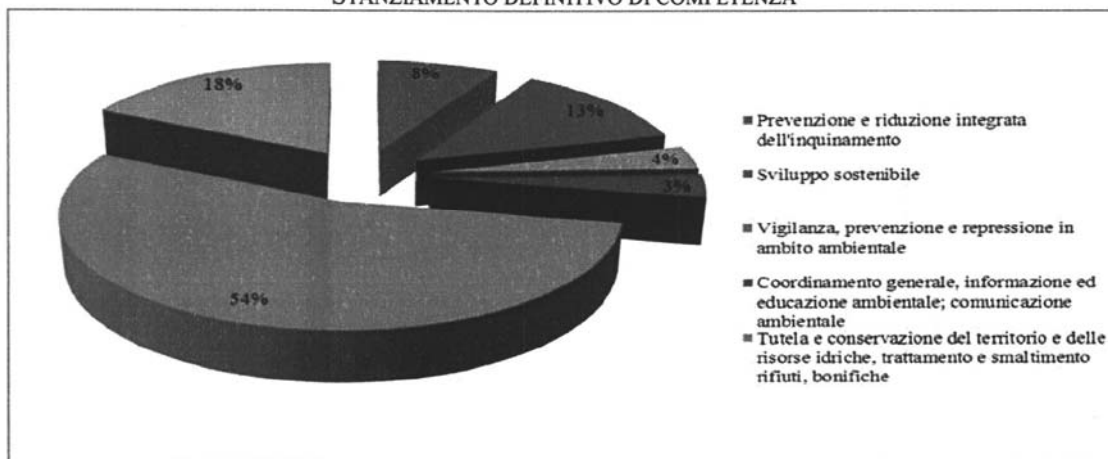
La Missione 18, Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente si compone di 6 programmi che nel corso degli anni, a partire dal 2009 e fino al 2011, hanno subito continue modifiche¹³. I programmi sono stati articolati in modo da essere correlati a ciascun Centro di Responsabilità (C.d.R.), nella prospettiva di una tendenziale concentrazione di tutte le attività ambientali in capo al solo Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

L'analisi degli stanziamenti definitivi di competenza dimostra che il Ministero dell'ambiente per la missione 18, riceve assegnazioni per un totale di 750,86 milioni (880,8 nel 2010). Analizzando, inoltre, gli ulteriori dati finanziari rispetto all'anno precedente, non si rilevano scostamenti significativi sugli impegni effettivi totali (a differenza del biennio 2009-

¹³ I programmi n.1 e 9 del 2009 sono stati soppressi e le relative attività sono confluite nel programma 12 di nuova istituzione insieme ad alcune attività del programma 8. Nel 2010 all'interno del programma 7 sono confluite attività di ricerca in materia di beni ambientali e di conservazione dell'ambiente, prima relative al programma 3 della missione 17. Il programma 11 relativo a coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale comprende le attività in precedenza appartenevano al programma 5. Nel 2011 è stato istituito un nuovo programma, 13, Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino che è simile al programma 7 gestito dal MIPAAF.

2010 dove si erano verificati forti scostamenti: -32,9 per cento pari a -421,2 milioni) mentre permangono rilevanti le diminuzioni sugli stanziamenti definitivi di cassa (-12,03 per cento, pari a -122,39 milioni) mentre i residui totali diminuiscono del 29,75 per cento.

MISSIONE 18 – SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL’AMBIENTE – STANZIAMENTO DEFINITIVO DI COMPETENZA

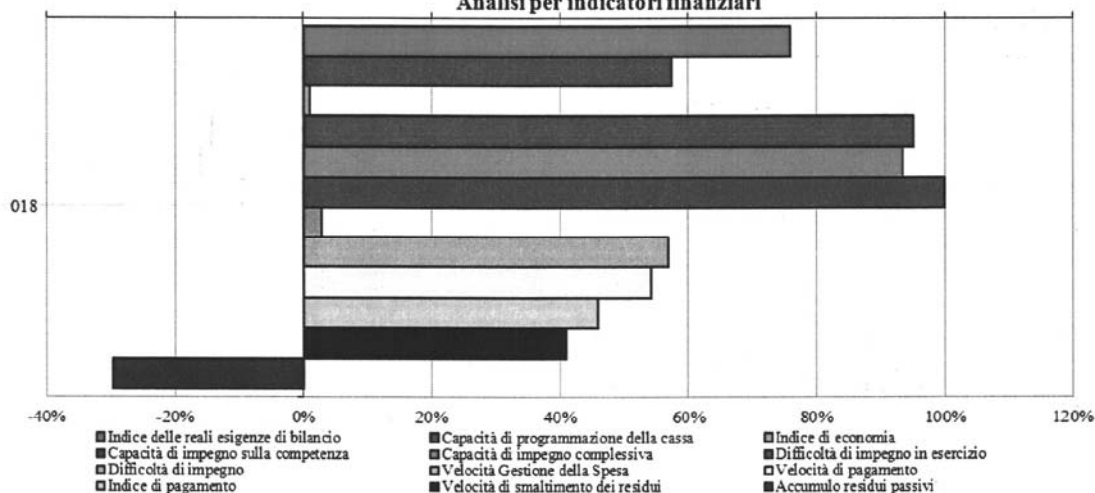


Analizzando gli indicatori della spesa anche per la Missione 18 si conferma la tendenza registrata per il Ministero con un maggiore indice delle reali esigenze di bilancio pari al 75,97 per cento. Tale valore è sicuramente dovuto ai tagli che nel corso dell’ultimo anno hanno impattato sul Ministero a livello di programmazione iniziale degli stanziamenti. La dotazione iniziale è stata talmente insufficiente da determinare in corso di esercizio una variazione di 324,17 milioni (+43,17 per cento) che ha riportato lo stanziamento su livelli, seppur sensibilmente inferiori, non troppo lontani dal dato dell’anno precedente (750,86 milioni per il 2011 rispetto a 880,77 milioni).

Confrontando gli indicatori finanziari con quelli dell’anno precedente si rileva un miglioramento del rapporto “impegni totali su massa impegnabile (dal 84,5 per cento al 95 per cento) mentre il rapporto degli “stanziamenti definitivi di cassa” sulla “massa spendibile” peggiora passando dal 60,3 per cento al 57,35 per cento.

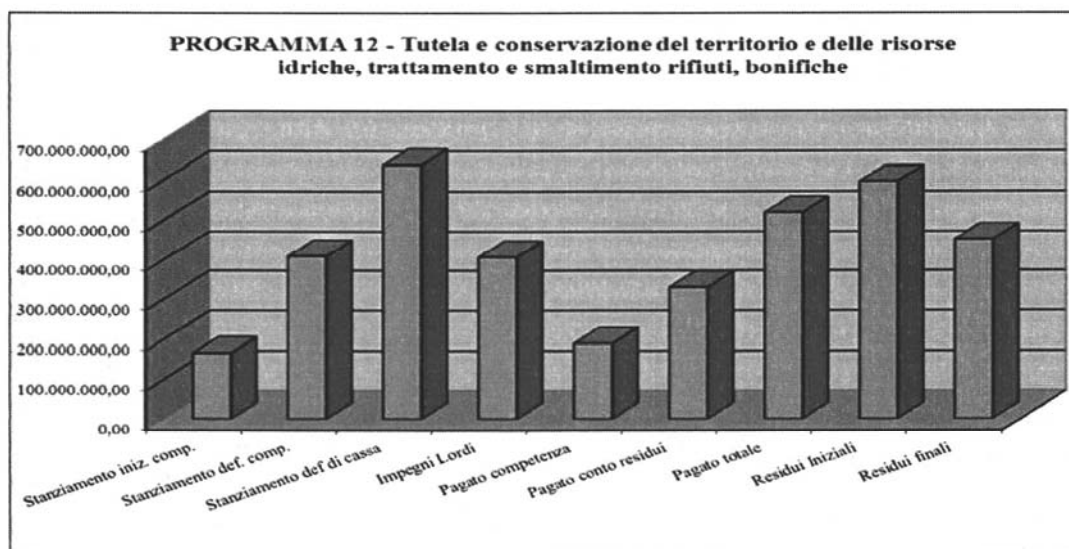
Si evidenzia infine che il rapporto tra “pagamenti totali” e “massa spendibile” si mantiene al di sotto del 50 per cento (45,96 per cento).

Missione 18 -- Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente
Analisi per indicatori finanziari



Nell'analizzare più nel dettaglio i programmi della missione 18 si incentra l'analisi sul programma 12 Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche, e sul programma 5, Sviluppo sostenibile.

Per quanto riguarda il Programma 12 si deve preliminarmente osservare come, anche in ragione delle entrate in vigore del d.lgs. n. 205/2010 che ha dato attuazione alla Direttiva 98/2009, il tema della gestione dei rifiuti abbia assunto una rilevanza sempre maggiore, non soltanto per quanto riguarda la tutela dell'ambiente ma anche la stessa difesa della legalità, considerato come la gestione del ciclo dei rifiuti coinvolga, ormai da anni, la criminalità organizzata (nota come "ecomafia").



Importante, a riguardo, sarà quindi rendere efficace il SISTRI e altrettanto necessario sarà proseguire nelle azioni che il Ministero ha già intrapreso per la riduzione della quantità e delle pericolosità dei rifiuti, ad esempio incentivando sempre più la raccolta differenziata ed il riciclo di parte dei rifiuti stessi, con il diretto coinvolgimento, a riguardo, di regioni ed enti locali¹⁴.

Per quanto attiene il settore delle bonifiche, infine, si auspica che il Piano Nazionale delle bonifiche riceva il definitivo e consistente impulso, per procedere al risanamento dei siti inquinati ed alla valorizzazione e riqualificazione delle aree produttive industriali dismesse.

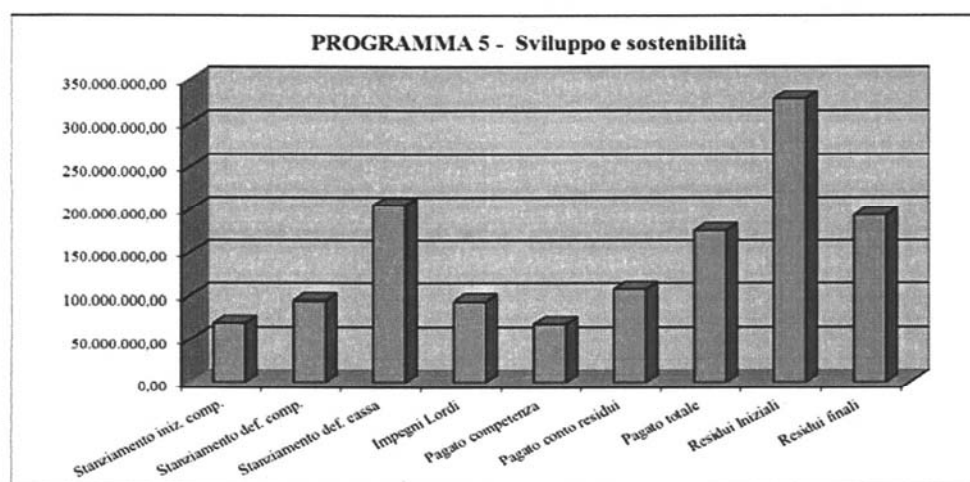
A fronte di questa grande priorità politica, nel corso del 2011 il Programma 12 (405,56 milioni), subisce un decremento di circa 80 milioni rispetto al 2010. La legge di bilancio in sede previsionale, così come per il 2010, aveva stabilito una netta diminuzione dello stanziamento iniziale (-320,91 milioni rispetto allo stanziamento definitivo dell'anno precedente) e in corso di esercizio sono state apportate variazioni per 242,68 milioni¹⁵.

¹⁴ Il Consiglio dei Ministri nella seduta del 15 giugno 2012 ha previsto nuove disposizioni in materia di tracciabilità dei rifiuti decidendo che il termine di entrata in operatività del sistema SISTRI venga sospeso fino al compimento di ulteriori verifiche amministrative e funzionali del sistema stesso e comunque non oltre il 30 giugno 2013, lasciando al Ministero dell'ambiente il compito di fissare un nuovo termine per la sua operatività. Fino a tale termine, tra l'altro, vengono sospesi gli effetti del contratto stipulato con la SELEX-SE.MA. in data 14 dicembre 2009 e vengono considerate conseguentemente inesigibili le relative prestazioni. Viene, infine, sospeso anche il pagamento dei contributi dovuti dagli utenti per l'anno 2012.

¹⁵ La misura impatta per 226,35 milioni (93,2 per cento) sui capitoli 7082, 7503 e 8531.

Capitolo di Spesa	Stanz. iniz. competenza	Variaz stanz competenza	Stanz def. competenza
7082 Realizzazione degli interventi previsti da accordi di programma tra stato e regioni attinenti alle attività a rischio di incidente rilevante, da programmi regionali di tutela ambientale, dal programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, da programmi di difesa del mare e delle riserve marine statali, dai programmi attuativi degli impegni assunti nella conferenza di Kyoto, dal piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue, nonché da accordi e contratti di programma attinenti al ciclo di gestione dei rifiuti.	0,00	83.558.293	83.558.293

Il programma n. 5 - Sviluppo sostenibile si attesta nel 2011 a 94,80 milioni, a fronte di uno stanziamento definitivo nel 2008 di oltre 400 milioni. Significativo il pagato in conto residui dello stesso programma che, sempre rispetto al 2008 passa da 54,33 a 107,79 nel 2011. Diminuiscono, rispetto al precedente esercizio i residui iniziali che passano da 594,60 milioni a 328,37 milioni.



Anche analizzando i diversi Centri di responsabilità si nota immediatamente lo scarto tra previsione iniziale e previsione definitiva. La variazione maggiore è del C.d.R. n. 8 – Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche che a fronte di uno stanziamento iniziale pari a 165,32 milioni raggiunge a fine anno l'importo di 408,01 milioni (+242,68). Stessa situazione anche per la Direzione generale per le valutazioni ambientali che da una previsione iniziale di 29,40 milioni passa a 62,21 milioni (+32,81). Seppur in flessione rimane alta la voce relativa ai residui con le tre direzioni generali (valutazioni ambientali, sviluppo sostenibile e tutela del territorio) che complessivamente ammontano a 800,75 milioni. Sempre per quanto riguarda la gestione dei residui, va precisato che la riduzione di una parte di essi è avvenuta anche successivamente all'introduzione dell'art. 10, comma 8, del DL n. 98/2011 convertito nella legge n. 111/2011, che ha ridotto il termine di conservazione dei residui da 3 a 2 anni, facendo sì che una parte dei residui del 2011 confluisse nel conto del patrimonio.

7503	Piani disinquinamento per il recupero ambientale.	0,00	42.797.434	42.797.434
8531	Interventi per la tutela del rischio idrogeologico e relative misure di salvaguardia.	40.333.708	100.000.000	140.333.708

La Sezione centrale di controllo sulla gestione ha emanato una delibera (n. 11/2011/G) che ha riguardato la gestione delle risorse stanziate sul capitolo 7503, relative ai piani di disinquinamento per il recupero ambientale.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Cdr Spese		Macroaggregato	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	Residui definitivi iniziali (RGS)	Residui finali (RGS)
1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	funzionamento	8.654.882,00	9.190.137,42	3.568.040,54	1.583.235,63
		investimenti	27.686,00	24.841,00	68.382,09	6.992,12
		Totale	8.682.568,00	9.214.978,42	3.636.422,63	1.590.227,75
2	Direzione generale per la protezione della natura e del mare	funzionamento	7.544.190,00	8.470.967,35	2.800.275,95	1.942.168,11
		interventi	106.756.897,00	114.816.554,00	54.854.276,14	46.058.367,98
		investimenti	9.006.664,00	10.413.929,00	19.234.964,18	11.355.708,74
	Totale	123.307.751,00	133.701.450,35	76.889.516,27	59.356.244,83	
4	Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia	funzionamento	7.434.123,00	7.151.350,00	1.212.034,02	731.701,25
		interventi	40.755.692,00	60.605.202,00	7.171.446,47	11.871.844,53
		investimenti	22.879.542,00	29.246.261,00	349.777.935,49	187.111.109,62
		oneri comuni di conto capitale	0,00	10.363,00	482.405,60	0,00
		Totale	71.069.357,00	97.013.176,00	358.643.821,58	199.714.655,40
5	Direzione generale per le valutazioni ambientali	funzionamento	8.928.572,00	39.638.648,50	10.880.090,39	27.717.866,20
		interventi	537.152,00	537.152,00	715.456,00	0,00
		investimenti	19.935.765,00	21.978.661,00	194.595.519,33	122.793.286,78
		oneri comuni di parte corrente	0,00	61.356,00	0,00	0,00
		Totale	29.401.489,00	62.215.817,50	206.191.065,72	150.511.152,98
7	Direzione generale degli affari generali e del personale	funzionamento	18.621.456,00	28.487.803,56	2.440.508,19	3.320.330,94
		interventi	64.013.958,00	67.559.344,52	1.702.601,80	2.116.895,72
		investimenti	24.036.776,00	23.994.968,00	759.944,90	585.357,09
		oneri comuni di parte corrente	24.171.025,00	14.492.320,65	4.765.001,00	4.551.257,00
		oneri comuni di conto capitale	0,00	5.697.445,00	494.719,14	0,00
	Totale	130.843.215,00	140.231.881,73	10.162.775,03	10.573.840,75	
8	Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche	funzionamento	23.755.665,00	27.657.497,00	5.336.545,37	2.186.009,44
		interventi	7.865.028,00	7.865.028,00	8.904.609,92	3.858.009,42
		investimenti	133.705.352,00	358.884.159,00	580.571.677,45	444.486.956,82
		oneri comuni di conto capitale	0,00	13.606.442,00	152.269,26	0,00
		Totale	165.326.045,00	408.013.126,00	594.965.102,00	450.530.975,68
9	Segretariato generale	funzionamento	3.964.572,00	4.130.386,00	735.309,15	509.952,62
		investimenti	21.586.898,00	21.552.125,00	53.038.916,00	28.408.109,91
		Totale	25.551.470,00	25.682.511,00	53.774.225,15	28.918.062,53
Totale			554.181.895,00	876.072.941,00	1.304.262.928,38	901.195.159,92

Fonte: elaborazioni su dati RGS

IL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

Considerazioni di sintesi.

- 1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero.**
- 2. Analisi della struttura organizzativa:** *2.1 Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi; 2.2 La riorganizzazione delle strutture periferiche; 2.3 La riorganizzazione degli enti vigilati.*
- 3. I risultati finanziari e contabili:** *3.1 Primi risultati ed elementi di valutazione della spending review; 3.2 Analisi della gestione delle entrate extratributarie; 3.3 Analisi della gestione delle spese.*
- 4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati.**
- 5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali.**

Considerazioni di sintesi

L'Italia, come gli altri Stati membri dell'Unione, è parte attiva nel percorso di realizzazione degli obiettivi posti dalla Strategia "Europa 2020", le cui priorità possono realizzarsi soltanto in un contesto coordinato di piena integrazione tra gli Stati, basata sulla condivisione degli obiettivi (crescita intelligente, sostenibile, inclusiva) e sulla sostenibilità degli sforzi necessari per realizzarli. E' proprio la sostenibilità della crescita, che in Italia si scontra con ritardi e debolezze strutturali, ad essere difficile. Ciò in quanto qualsiasi misura di rafforzamento della struttura del sistema economico e produttivo è inevitabilmente condizionata dalla necessità di mantenere fermo il percorso di risanamento delle finanze pubbliche, finalizzato al pareggio di bilancio ed alla riduzione del rapporto debito/PIL. Conseguentemente, se da un lato essenziale si rivela una politica di investimenti e di incremento infrastrutturale che funzioni da volano in una economia in stallo, dall'altro è difficile prevedere, al momento, azioni di stimolo espansive della spesa pubblica, ma concreti interventi di efficientamento e razionalizzazione del sistema.

Imprescindibile si è rivelata, quale azione di rilancio dell'economia, la ridefinizione ad opera del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) del perimetro delle opere del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS), finalizzata alla revoca di quelle non bandite o per cui non siano state assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti, con liberazione delle correlate risorse da allocare su apposito fondo istituito presso il MIT stesso; così come altrettanto importante è stata l'istituzione del nuovo "Fondo infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo a opere di interesse strategico" nello stato di previsione del MIT; destinato a finanziare opere del PIS. Il complesso delle operazioni, secondo la quantificazione fatta dal MIT, ha determinato uno sblocco di risorse alla fine del 2011 pari a 27.720 miliardi, comprensivi della quota a carico di risorse private, di amministrazioni locali e dell'Unione Europea, e delle risorse destinate alla realizzazione del Contratto di Programma RFI.

Significativo è stato anche l'approntamento di nuovi strumenti di impulso all'utilizzo di capitali privati per finanziare opere pubbliche (defiscalizzazione di società di progetto, contratto di disponibilità, *project bond*). Così come necessaria si è palesata l'introduzione di modifiche ordinamentali tese al superamento di intralci e difficoltà

procedimentali, la previsione di nuovi organismi di regolamentazione in materia di servizi di pubblica utilità (trasporti e infrastrutture stradali e autostradali) che assicurino la distinzione tra attività di regolazione e di gestione, l'implementazione di forme più incisive di responsabilizzazione nei processi decisionali coinvolgenti amministrazioni centrali, Regioni e realizzatori privati (contratto istituzionale di sviluppo), la previsione di un sistema di valutazione *ex ante* ed *ex post* degli investimenti in opere pubbliche per le Amministrazioni centrali.

Tutto compone un quadro normativo e finanziario dinamico e complesso al tempo stesso, che sta cercando di intervenire su vari tratti negativamente distintivi del nostro sistema di infrastrutture (incertezza e la scarsità delle risorse pubbliche¹, basso *appeal* nei confronti degli investitori privati, non prevedibilità ed elevatezza dei tempi e dei costi delle opere, mancanza di misure sanzionatorie per la violazione dei cronoprogrammi, farraginosità e lentezza delle procedure, mancanza di un sistema di valutazione delle opere), ma che stenta a decollare, e non sembra soltanto a causa dei vincoli finanziari. Un esempio è il d.lgs. 228 del 29 dicembre 2011, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche, in riferimento al quale in ampio ritardo appare la definizione del modello di riferimento previsto per la costruzione di una metodologia standardizzata di valutazione. Senza un sistema di valutazione delle opere che consenta scelte ponderate ed economicamente convenienti, anche sotto il profilo dell'analisi costi-benefici, la sostenibilità di un'"agenda per la crescita" rischia di indebolirsi e anche la ridefinizione del "perimetro" CIPE può non apparire sorretto da sufficiente consapevolezza.

Peraltro, è vero che dall'aggiornamento del PIS emerge che il numero delle opere "strategiche" è in incremento, così come quello delle opere deliberate dal CIPE e delle opere in realizzazione, sulle quali sono state spostate risorse disponibili destinate ad opere in progettazione che, infatti, sono in decremento. Ma da esso non deriva la sensazione che il programma infrastrutturale sia sostenuto da determinazioni certe e da destinazioni finanziarie sicure, *in primis* perchè non si forniscono informazioni sulla scomposizione delle risorse disponibili tra risorse pubbliche, private e comunitarie, e poi perchè, al di là dell'incremento delle opere, non sono desumibili indicazioni sulle disponibilità effettive di bilancio (di cassa, oltre che di competenza) per l'anno in corso e per gli esercizi futuri. La variabilità delle decisioni e della destinazione di risorse assunte in sede CIPE, oltre a far presumere una scarsa ponderazione delle scelte (che potrebbe anche tradursi in maggiori esborsi finanziari a titolo di risarcimento per mancata realizzazione di infrastrutture già assentite), senz'altro non contribuisce a dare certezza al quadro finanziario delle opere, che sarebbe opportuno ricostruire nell'ottica di una maggiore determinatezza, chiarezza ed esaustività informativa.

D'altra parte, va aggiunto che, a fronte di documenti programmatici (Atti di indirizzo, Direttive, Note integrative, Allegati Infrastrutture) che continuano a prevedere, quali principali priorità politiche, lo sviluppo delle infrastrutture delle grandi opere e l'incremento di efficienza del sistema dei trasporti, il quadro finanziario del MIT, pur in presenza di un aumento dei pagamenti totali nel 2011 del 7,97 per cento, espone una continua flessione delle spese in conto capitale in termini di impegni lordi che, pur collocandosi in un contesto di complessiva flessione di quelle statali², è comunque molto significativa, passando da 7,18 miliardi nel 2009 a 6,41 nel 2010, a 4,67 nel 2011, riducendosi nel 2011 del 27,11 per cento rispetto al 2010 e del 34,91 per cento nel triennio. Tali risultanze scaturiscono dalla forte riduzione delle spese in conto capitale subita dai due C.d.R. direttamente responsabili delle infrastrutture strategiche e trasportistiche: il C.d.R. 2 – Dipartimento delle infrastrutture, la cui spesa in conto capitale incide per il 63 per cento sul totale del titolo, il quale presenta una riduzione degli impegni lordi nel 2011 del 23,58

¹ Pure se, come ha rilevato la Banca d'Italia, "i dati di spesa (...) sembrano escludere che il ritardo infrastrutturale dell'Italia sia imputabile a risorse finanziarie inferiori a quelle di altri Paesi europei" - *La spesa per infrastrutture in Italia* in *Le infrastrutture in Italia*, Roma, 2011,

² Nel 2011 la spesa in conto capitale delle Amministrazioni statali è diminuita del 7,23 e del 7,21 per cento, in termini, rispettivamente di impegni lordi e pagamenti totali.

per cento, ed il C.d.R. 3 – Dipartimento dei Trasporti, la cui spesa in conto capitale incide per il 35 per cento sul totale del titolo, il quale presenta una riduzione nel 2011 del 33,4 per cento.

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 locali) e privati (imprese). Nel 2011 più del 48 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 più dell'87 per cento degli impegni di spesa in conto capitale e il 77 per cento dei pagamenti, un quarto del quale è destinato ad amministrazioni ed un quarto ad imprese.

L'analisi della struttura organizzativa delinea un quadro di sostanziale conformazione agli obblighi di riduzione e contenimento della spesa, pur se gli stanziamenti di spesa corrente complessivamente presentano nel 2011 un incremento del 5,5 per cento, attribuibile, come si rileva in seguito, all'andamento dei redditi da lavoro dipendente e ai trasferimenti correnti. Gli stanziamenti definitivi dei consumi intermedi complessivamente si riducono del 3 per cento nel 2011. Con riguardo alle strutture periferiche, uno specifico *focus* sui costi e le attività dei Provveditorati interregionali alle OOPP ha messo in evidenza una maggiore concentrazione della spesa nelle strutture del Sud.

Per quanto attiene ai risultati finanziari e contabili specifici, le entrate extratributarie vengono riassegnate ai pertinenti capitoli della spesa in misura mediamente corrispondente al 13 per cento nel 2011. Con riferimento alle spese, un'analisi più dettagliata della massa debitoria ne ha individuato le principali cause nell'insufficienza di fondi destinati alla copertura di spese incompressibili o alla mancata riassegnazione sui pertinenti capitoli del MIT delle somme versate in conto entrata sui capitoli intestati al Ministero e, per la spesa in conto capitale, nel contenzioso derivante da investimenti in materia di opere pubbliche. Continua a riscontrarsi una significativa mole di residui di stanziamento pur se in riduzione e, su alcuni capitoli, di economie. I residui perenti presentano un deciso incremento in conto capitale con un tasso di reiscrizione in bilancio molto basso, soprattutto per la parte corrente. Buona l'attività di smaltimento dei residui nel 2011.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

Propulsore centrale della politica di sviluppo e implementazione delle infrastrutture è il MIT, chiamato, insieme ad altre Amministrazioni (MISE, Ambiente, Coesione territoriale, Affari regionali), a dare attuazione a disposizioni ed orientamenti fissati in sede comunitaria, che vengono tradotti in impegni programmatici, interventi normativi, accordi, utilizzo diretto e trasferimento di risorse: tutto destinato a comporre il quadro di riferimento essenziale per le amministrazioni regionali e locali e per operatori privati di settore. Le aree funzionali principali attengono, infatti, alla programmazione, finanziamento, realizzazione e gestione delle reti infrastrutturali di interesse nazionale, e al trasporto terrestre, marittimo e aereo. A queste si affiancano aree specifiche di non minore rilevanza: edilizia residenziale, sicurezza e regolazione tecnica, pianificazione e vigilanza. Ed è a dette aree funzionali che, in coerenza con il Programma di Governo, l'Atto di indirizzo relativo al 2011 del 26 febbraio 2010 e la Direttiva generale sull'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2011 del 30 dicembre 2010 fanno riferimento nel definire il quadro delle priorità e degli obiettivi strategici da realizzare nel 2011. All'interno di un contesto socio-economico caratterizzato da crisi mondiale e da economia nazionale in recessione, l'Atto di indirizzo ha sintetizzato i colli di bottiglia del Programma infrastrutturale del Paese in tre indicatori trasportistici strutturali, che da molto tempo caratterizzano il nostro sistema logistico e sono causa di un differenziale di oltre sei punti percentuali nel costo del trasporto tra il nostro Paese e gli altri Paesi dell'Unione: la congestione, la saturazione su alcuni assi, soprattutto nei valichi alpini, la monomodalità del trasporto su gomma. Le aree operative su cui concentrare prioritariamente l'attenzione, al fine di ridurre l'impatto economico negativo di detti *bottlenecks*, sono state indicate nel: Mezzogiorno, emergenza Abruzzo, Expo 2015, piano energetico.

Le priorità politiche individuate nell'Atto sono state integralmente assunte a contenuto proprio dalla Direttiva per l'anno 2011 del MIT³, che segue la stessa articolazione della precedente, pur inserendosi in un contesto caratterizzato dalla messa a regime dell'impianto costruito dalla legge delega 15/2009 e dal d.lgs.150/2009.

Il core dell'attività programmatoria infrastrutturale del MIT è l'Allegato Infrastrutture al DEF, previsto dalla legge 196/2009 e 39/2011 per evidenziare lo stato d'avanzamento e l'aggiornamento del programma previsto dalla c.d. legge obiettivo (443/2001). Lo strumento, al di là della connotazione normativa, è apparso molto duttile ed ora rappresenta il momento centrale in cui, oltre alla situazione delle opere, si rilevano le problematiche incontrate, si profilano strategie di intervento e si delineano percorsi correttivi normativi ed amministrativi, finalizzati all'efficientamento dell'azione, alla crescita economica e allo sviluppo. L'aggiornamento all'Allegato Infrastrutture dell'aprile 2011, presentato a settembre 2011, ha messo in chiaro la necessità di politiche finalizzate al maggiore coinvolgimento dei privati e ad una revisione del "perimetro pubblico", in linea con gli indirizzi comunitari di settore, con gli impegni programmatici del Governo, e con la manovra di finanza pubblica varata nella seconda metà del 2011. Le principali priorità individuate riguardano principalmente tre aspetti: 1) la revisione della legge obiettivo e del Codice dei Contratti, al fine di dare maggiore incisività alla legge, di semplificare e accelerare le procedure, di prevedere un organismo delegato all'ottimizzazione delle risorse pubbliche assegnate con il Programma Infrastrutture Strategiche (PIS) e di rafforzare il monitoraggio delle concessioni; 2) la definizione di un nuovo approccio tra infrastruttura e territorio basato sul Progetto Organico Territoriale, sostenuto dalle Intese Generali Quadro strette con le Regioni, in modo da garantire il rispetto delle reali priorità, la coerenza tra la politica comunitaria e nazionale e territoriale, la concentrazione delle risorse finanziarie⁴; 3) la razionalizzazione del quadro delle opere da realizzare, risultante dalla revoca di opere non ancora avviate e dall'individuazione di quelle aventi carattere prioritario. Le priorità individuate nell'Allegato di settembre 2011 costituiscono l'anello di congiunzione tra Direttiva e Nota Integrativa al Bilancio 2011 con la Direttiva e Nota integrativa 2012 pur se, in parte, hanno trovato attuazione già nel 2011 e, poi, nella prima parte del 2012.

Il 2011 ha visto, in primo luogo, una nuova spinta a ridurre il *gap* infrastrutturale del Paese agendo sull'accelerazione ai lavori di realizzazione delle reti di trasporto cofinanziate con i fondi del programma per le Reti Transeuropee di Trasporto 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 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 Piano delle Reti TEN-T è stato assunto dalla politica economica nazionale quale quadro organico di priorità infrastrutturali e logistiche sul quale far coincidere le priorità nazionali, in modo da dividerne gli obiettivi e assicurare l'impegno per la realizzazione.

Dal lato delle risorse, la fine del 2011 ha visto lo sblocco di fondi destinati ad opere cantierate, il cui dettaglio è contenuto nell'Allegato Infrastrutture al DEF 2012 ed nel successivo Rapporto intermedio. Si tratta di risorse che il MIT quantifica in 27.720 miliardi (comprensivi della quota a carico di risorse private, di amministrazioni locali e dell'Unione Europea), destinate ad opere confermate ai sensi dell'art.32, comma 2 e ss. del DL 98/2011, ad opere

³ Priorità politica 1 - Sviluppo delle infrastrutture e grandi opere; priorità politica 2 - Incremento di efficienza del sistema dei trasporti; priorità politica 3 - Sicurezza; priorità politica 4 - Ammodernamento del Ministero.

⁴ I Progetti individuati sono : POR dell'arco alpino, POR del Nord-Est, POR del Nord-Ovest, POR del sistema centrale del Paese, POR del Mezzogiorno continentale, POR Sicilia, POR Sardegna.

dichiarate indifferibili ai sensi dell'art.33, comma 3 della legge 181/2011 (Decreto interministeriale 5 dicembre 2011) , ad 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. Nei suddetti 27 miliardi sono comprese anche le risorse previste nell'art.32, comma 1 del DL 98/2011 (che ha istituito il Fondo infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo a opere di interesse strategico, con una dotazione iniziale di 870 milioni nel 2012⁵, 1000 dal 2013 al 2016) e le risorse destinate alla realizzazione del Contratto di Programma RFI, sbloccate con Delibera CIPE del 6 dicembre 2011.

Interventi tesi alla semplificazione delle procedure ed al miglioramento della regolazione sono stati veicolati dal MIT sul Codice dei contratti prima attraverso il dl 70/2011, poi con il c.d Decreto "Salvitalia" (DL 201/2011). Con il c.d. Decreto "Crescitalia" (dl 1/2012) si è continuato ad operare sul Codice dei Contratti, ma sono stati anche individuati nuovi strumenti operativi specificamente destinati allo sviluppo delle infrastrutture (*project bond*, contratto di disponibilità, prestiti obbligazionari di scopo degli enti locali). Altra misura importante, finalizzata ad attrarre finanziamenti privati è rappresentata dall'alleggerimento delle misure fiscali a carico delle società di progetto (c.d. defiscalizzazione), individuata nella legge di stabilità 2012 (art.18 legge 183/2011).

Inoltre, con due decreti legislativi del 29 dicembre 2011, è stato introdotto un sistema di valutazione *ex ante* ed *ex post* degli investimenti in opere pubbliche per le Amministrazioni centrali, basato sull'adozione di un Documento pluriennale di pianificazione e sulla previsione di Organismi indipendenti di valutazione, all'interno dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (d.lgs. 228), e un sistema di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere, sull'utilizzo delle risorse, sul rispetto dei tempi previsti e sulla costituzione, presso ogni Amministrazione centrale, del Fondo Progetti e del Fondo Opere (d.lgs. 229). Per l'operatività del sistema di valutazione, appare assolutamente necessario che con la massima celerità venga emanato il provvedimento (previsto entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto) contenente il modello di riferimento per la redazione delle linee guida da parte dei Ministeri, in mancanza del quale l'operatività delle Amministrazioni è bloccata.

2. Analisi della struttura organizzativa.

2.1. Processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

Nelle Relazioni relative agli esercizi precedenti è stata illustrata la riorganizzazione del Ministero, in attuazione della legge finanziaria 2008, che aveva previsto la riunificazione dei Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti, operata con il DL 16 maggio 2008, n. 85, convertito in legge 14 luglio 2008, n.121⁶.

L'attuale organizzazione del Ministero tiene conto delle disposizioni sul contenimento della spesa di cui alla legge n. 133 del 2008 e 25/2010. Quest'ultima ha dato luogo al DPCM 19.11.2010 che ha operato la riduzione del 10per cento dei posti dirigenziali di seconda fascia e la riduzione del 10per cento della spesa complessiva per la retribuzione del personale delle aree. La dotazione organica dirigenziale nel triennio 2009/2011 è risultata di 47 dirigenti di I fascia, 279 dirigenti di II e III fascia nel 2009 e 251 nel 2010 e 2011. Il personale non dirigenziale ha una dotazione organica di 10.154 unità nel 2009 e di 9215 nel 2010 e 2011.

⁵ Il Cap. 7514 relativo al fondo prevede uno stanziamento definitivo di 930 milioni.

⁶ In attuazione della normativa, sono stati emanati i DPR 211 e 212 del 2008 relativamente alla nuova disciplina sull'organizzazione del Ministero rispettivamente delle strutture di I livello ossia di livello dirigenziale generale sia centrali che periferiche che degli uffici di diretta collaborazione del Ministro. Con successivo decreto del Ministro 2 aprile 2009 n.307 è stata disciplinata l'organizzazione delle strutture di II livello (dirigenziali non generali) sia centrali che periferiche poi, aggiornata ai sensi del articolo 2 comma 8-bis della legge 25/2010 di conversione del decreto legge 194/2009, dal decreto ministeriale 29 aprile 2011 n.167.

Il quadro descritto attiene all'organico "di diritto". La situazione "di fatto" del personale evidenzia una copertura sostanzialmente integrale per la dirigenza a fronte, invece, di una scopertura costante per il personale non dirigente (14 per cento nel 2009, 8 per cento nel 2010 e 10 per cento nel 2011).

Il Ministero ha, inoltre, dimostrato il rispetto dei limiti normativi in materia di *turn over* del personale (art.66, comma 7 del DL 112/2008), facendo presente che le assunzioni sono avvenute con riferimento all'anno di formazione del budget derivante dal *turn over* stesso, anche se la materiale assunzione del personale (e le relative conclusioni delle procedure) è avvenuta in esercizi successivi. In forza di tale logica, sono ancora in corso assunzioni autorizzate e riferite alle disponibilità 2011, mentre è in itinere la procedura di autorizzazione delle assunzioni 2012.

Il Ministero non ha fornito elementi che diano evidenza dell'esistenza di un piano di riduzione degli oneri amministrativi di carattere generale. Solo il Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici ha fatto presente di avere avviato fin dal 2010, un'attività (ancora in corso) di misurazione degli oneri amministrativi per le imprese di autotrasporto di merci in conto terzi e in conto proprio (esclusi i trasporti eccezionali), al fine di addivenire ad una riduzione di tali costi, per via amministrativa o procedurale o regolamentare.

Con riferimento a categorie di personale destinatarie di compensi previsti da specifiche leggi di settore, il Ministero ha indicato la Struttura tecnica di missione, prevista dall'art.163 del Codice dei contratti, istituita con DM 10 febbraio 2003, n.356 e successive modifiche e integrazioni, che ha una dotazione organica complessiva pari a 95 unità (55 esperti tecnici, giuridici e amministrativi, 20 unità assegnate al Servizio per l'alta sorveglianza delle grandi opere, 20 unità di personale interno) e per il cui funzionamento il Ministero riferisce essere stati liquidati nel 2011 euro 2.783.547,02, imputati al cap. 1080. Dalle scritture contabili della Corte dei conti, l'importo dei pagamenti complessivi gravanti sul cap.1080 appare essere di euro 5.436.663, con un incremento superiore al 46 per cento rispetto al 2010 (pagamenti totali 2010 euro 3.717.639), esercizio che vedeva una riduzione complessiva del 27 per cento rispetto al 2009 (pagamenti totali 2009 euro 5.144.173). Al riguardo si osserva che, a fronte della significativa riduzione degli stanziamenti di spesa in conto capitale del MIT, la Struttura presenta caratteri dimensionali e spese di funzionamento elevati ed in forte incremento. Sembrerebbe, pertanto, opportuna una riconsiderazione delle dimensioni e delle spese della Struttura, anche tenendo conto della generale opera di rivisitazione e razionalizzazione della spesa cui è sottoposta l'Amministrazione pubblica.

2.2. La riorganizzazione delle strutture periferiche

Con riguardo all'articolazione periferica, il Ministero ha evidenziato una generale difficoltà operativa, soprattutto causata dai limiti al *turn over* che non consente di fare fronte in maniera adeguata ai collocamenti a riposo. In particolare, il Dipartimento dei Trasporti ha evidenziato una riduzione del 39,42 per cento del personale in servizio presso strutture periferiche (soprattutto del Centro-Nord) dal 1997 al 2010, che non si è potuta significativamente fronteggiare con procedure di mobilità, considerata la specializzazione tecnica che occorre garantire per lo svolgimento delle peculiari funzioni attribuite agli uffici periferici (Centri di prova, uffici di motorizzazione). Laddove non si proceda rapidamente ad un'efficace opera di implementazione di nuove e specifiche figure professionali, il rischio paventato è di un degrado del servizio, che potrebbe avere pericolosi effetti anche sul mantenimento di elevati livelli di sicurezza e sull'efficacia dell'attività di contrasto all'incidentalità.

2.2.1. Focus sui Provveditorati interregionali alle Opere Pubbliche

I provveditorati interregionali alle opere pubbliche sono organi decentrati, funzionalmente dipendenti dal Dipartimento infrastrutture affari generali e personale, e distribuiti territorialmente in nove distretti interregionali⁷.

Per espressa disposizione normativa (art.10 del DPR 211/2008), l'organizzazione dei Provveditorati interregionali deve essere ispirata al criterio dell'efficiente dimensionamento delle strutture, tenendo conto della qualità e della quantità dei servizi svolti, della rilevanza dei compiti e delle funzioni assegnate con riferimento al bacino di utenza e all'ambito territoriale interessato, nonché alla dotazione organica complessiva. Ciò premesso, il *focus* effettuato alla data di dicembre 2011, come esposto nella tabella seguente, consente di rilevare che i Provveditorati complessivamente si compongono di 64 uffici e impiegano 1963 unità di personale a tempo indeterminato, con una consistenza media del personale molto elevata negli uffici di Campania/Molise (43,75) e Calabria/Sicilia (53,71). La variabilità territoriale non sembra trovare giustificazione ove correlata agli interventi di manutenzione ordinaria⁸, che al Sud presentano un valore medio inferiore alla media nazionale. Le differenze nella dotazione di personale dei Provveditorati potrebbe, forse, trovare giustificazione nella numerosità degli interventi di manutenzione straordinaria, caratterizzati da tempi lunghi di realizzazione e da una più complessa attività procedimentale, tecnica ed amministrativa, ed ancor più nella numerosità degli interventi in cui il Provveditorato ha espletato funzioni di stazione appaltante, più elevata al Sud. La rilevanza numerica degli incarichi conferiti ad esterni per l'espletamento delle attività riscontrata al Nord (Lombardia ed Emilia Romagna) può trovare ragione nella consistenza del personale in servizio, che qui è inferiore al dato medio; circostanza che, invece, non si riscontra nel Lazio, che ha conferito ben 107 incarichi esterni in presenza di una consistenza organica superiore alla media.

⁷ Svolgono le proprie competenze in materia di opere pubbliche di competenza del Ministero; vigilanza sulle opere pubbliche finanziate dal Ministero e da altri Enti pubblici; attività di supporto su base convenzionale nella programmazione, progettazione ed esecuzione di opere anche di competenza di Amministrazioni non statali, anche ad ordinamento autonomo, economico e non, nonché di Enti ed organismi pubblici; attività di supporto alla repressione dell'abusivismo edilizio; supporto all'attività di vigilanza sull'ANAS e sui gestori delle infrastrutture autostradali; supporto alla attività di gestione dei programmi di iniziativa comunitaria; attività di vigilanza per l'edilizia economica e popolare; supporto alle attività di vigilanza e sicurezza nelle infrastrutture; supporto alla Direzione generale per le infrastrutture stradali, per le attività di competenza; espletamento del servizio di polizia stradale di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

⁸ Connotati mediamente da rapidità di intervento e semplicità delle procedure.

Tavola 1

DATI DI SISTEMA PER SINGOLI PROVVEDITORATI INTERREGIONALI ALLE OPERE PUBBLICHE
- ANNO 2011

	Piemonte Valle d'Aosta	Lombardia Liguria	Veneto T.A.Adige	Emilia Romagna Marche	Toscana Umbria	Lazio Abruzzo	Campania Molise	Puglia Basilicata	Calabria Sicilia	Totale	Media
Numero uffici	2	6	10	7	6	11	8	7	7	64	
Unità di personale a tempo indet.	50	122	253	148	147	342	350	175	376	1.963	
<i>Rapporto personale /uffici</i>	25	20,33	25,3	21,14	24,5	31,09	43,75	25	53,71		29,98
N. Interventi, esclusa manut. ordinaria e straordinaria	4	14	18	12	108	16	0	8	38	218	
Spesa Interventi, esclusa manut. ordinaria e straordinaria	1.725.214	3.498.040	47.245.663	10.923.044	19.000.000	7.430.824	-	594.157	15.248.731	105.665.673	
<i>Spesa media per intervento</i>	431.304	249.860	2.624.759	910.254	175.926	464.426	-	74.270	401.282		592.453
N. interventi di manut. ordinaria	4	3	19	2	13	1	7	22	13	84	
Spesa interventi di manut. ordinaria	40.998	31.040	75.671	88.632	300.000	22.000	17.811	134.282	352.345	1.062.779	
<i>Spesa media per intervento manut. ordinaria</i>	10.249	10.347	3.983	44.316	23.077	22.000	2.544	6.104	27.103		16.636
N. di interventi di manut. straordinaria	112	183	162	91	31	65	13	163	231	1.051	
Spesa interventi di manut. straordinaria	2.826.362	26.415.609	11.727.832	3.780.533	5.700.000	33.901.751	2.595.721	4.749.135	17.972.674	109.669.616	
<i>Spesa media per intervento manut. straordinaria</i>	25.235	144.348	72.394	41.544	183.871	521.565	199.671	29.136	77.804		143.952
N. incarichi professionali ad esterni	7	54	39	60	10	107	39	37	8	361	
N. interventi con funzione di stazione appaltante	30	99	34	25	42	30	116	60	101	421	

2.3. La riorganizzazione degli enti vigilati

In attuazione dell'art.26 del DL 112/2008 relativo alla soppressione degli enti vigilati dalle Amministrazioni centrali, è stato adottato il DPR 188/2010 relativo al riordino dell'E.N.A.C. e dell'Aero Club d'Italia, che ha operato una revisione del numero dei componenti del Consiglio d'amministrazione, del Collegio dei revisori dei conti, e che ha modificato le procedure di nomina e le competenze del Presidente e del Direttore Generale. Inoltre, ai sensi dell'art. 7, comma 21, del DL 78/2010, l'Istituto nazionale per studi ed esperienze di architettura navale (INSEAN) è stato soppresso ed il relativo capitolo di spesa 1801 azzerato nel bilancio 2011, mentre, ai sensi del comma 24, sono stati ridotti del 50 per cento gli stanziamenti destinati all'Aeroclub d'Italia (cap.1952), all'Istituto Italiano di navigazione (cap. 1952) e al Centro Internazionale Radiomedico (CIRM) (cap.1850)

Con riferimento, invece, al riordino e al contenimento della spesa degli organi collegiali, il Ministero ha dato conto delle misure adottate in ottemperanza all'art.29 del DL 223/2006. Successivamente, in seguito al riaccorpamento del Ministero, alcuni organi sono stati soppressi