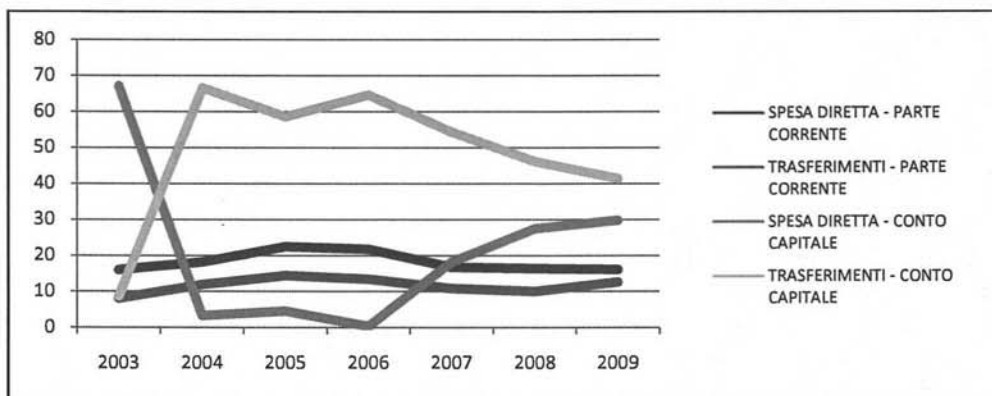


Grafico 9.5 - Stanziamenti iniziali di competenza per Titolo, distinti per Spesa diretta e Trasferimenti. Percentuale sul totale del bilancio del Ministero. Anni 2003-2009.



La distribuzione della spesa per Titolo, Categoria economica e per Centro di responsabilità mostra come la prevalenza della spesa in conto capitale e in particolare dei trasferimenti ad amministrazioni pubbliche sia tipica di quasi tutti i CDR [Tavola 9.6]; la principale eccezione, a parte la Direzione *Servizi interni*, è rappresentata dalla Direzione *Protezione della natura*, della quale l'84 per cento degli stanziamenti previsti a legge di bilancio nel 2009 riguarda spese correnti; in particolare più del 50 per cento degli stanziamenti totali di questo CDR riguarda trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche.

Più in dettaglio nel 2009 gli stanziamenti destinati a trasferimenti ad amministrazioni pubbliche sono erogati prevalentemente alle Regioni (66 per cento) e ad Enti locali produttori di servizi assistenziali ricreativi e culturali che comprendono, tra gli altri, gli enti parco [Grafico 9.6].

Grafico 9.6 - Stanziamenti iniziali di competenza destinati a trasferimenti ad amministrazioni pubbliche. Anno 2009. Composizione percentuale.

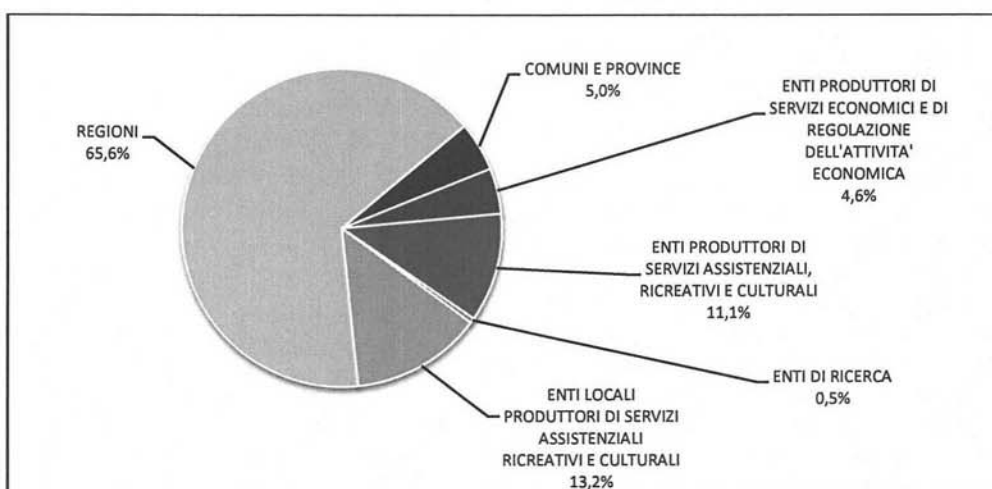


Tavola 9.6 - Stanziamenti iniziali di competenza per titolo e categoria economica. Anno 2009. Milioni di euro.

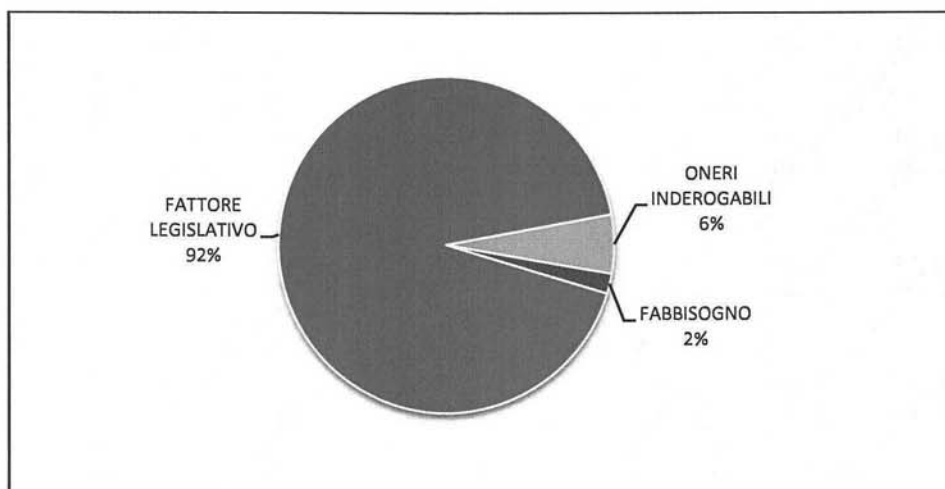
TITOLO E CATEGORIA ECONOMICA	Centri di Responsabilità							Totale complessivo
	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	DIREZIONE GENERALE PER LA PROTEZIONE DELLA NATURA	DIREZIONE GENERALE PER LA QUALITA' DELLA VITA	DIREZIONE GENERALE PER LA RICERCA AMBIENTALE E LO SVILUPPO	DIREZIONE GENERALE PER LA SALVA-GUARDIA AMBIENTALE	DIREZIONE GENERALE PER LA DIFESA DEL SUOLO	DIREZIONE GENERALE PER I SERVIZI INTERNI DEL MINISTERO	
TITOLO I - SPESE CORRENTI	13,4	124,5	21,0	61,7	12,5	19,5	112,1	364,7
Redditi da lavoro dipendente	8,3	5,1	3,4	2,9	4,5	16,4	16,8	57,3
Consumi intermedi	4,5	40,8	6,0	52,8	7,1	1,9	7,8	120,8
Imposte pagate sulla produzione	0,6	0,4	0,3	0,2	0,3	1,2	1,2	4,2
pubbliche	-	76,8	1,5	-	0,7	-	64,2	143,2
sociali private	-	-	-	-	-	-	-	-
Trasferimenti correnti a imprese	-	-	9,8	-	-	-	-	9,8
Trasferimenti correnti a estero	-	1,4	-	5,8	-	-	-	7,2
Interessi passivi e redditi da capitale	-	-	-	-	-	-	-	-
Altre uscite correnti	-	-	-	-	-	-	22,2	22,2
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	48,8	23,3	168,6	222,8	160,0	250,5	26,6	900,6
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	0,0	20,6	60,2	3,5	35,6	56,0	0,6	176,5
Contributi agli investimenti	48,8	2,8	108,4	-	54,9	194,5	26,0	435,2
Contributi agli investimenti ad imprese	-	-	-	19,3	-	-	-	19,3
Altri trasferimenti in conto capitale	-	-	-	-	69,5	-	-	69,5
Acquisizioni di attività finanziarie	-	-	-	200,0	-	-	-	200,0
Totale complessivo	62,2	147,9	189,6	284,5	172,5	269,9	138,7	1.265,2

Una quota molto rilevante dei trasferimenti ad amministrazioni pubbliche e delle spese per investimenti è determinata da disposizioni di legge cosicché, dato il peso importante di queste tipologie di spesa sul totale del bilancio del Ministero, la distribuzione della spesa per autorizzazione mostra che in media, negli esercizi 2007-2009, la quota di gran lunga maggiore degli stanziamenti (92 per cento) è rappresentata proprio da fattori legislativi [Grafico 9.7]: in particolare i trasferimenti correnti e in conto capitale ad amministrazioni pubbliche rappresentano il 50 per cento dei fattori legislativi; il 15 per cento è costituito da spese per investimenti; il 17 per cento da acquisizioni di attività finanziarie (connesse in particolare al fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra). Questa parte della spesa che, in base alle norme autorizzative, ha carattere di assoluta rigidità, non esaurisce la spesa per la quale sono scarsi i margini di rideterminazione: vanno infatti considerati anche gli oneri inderogabili (mediamente il 6 per cento del totale degli stanziamenti) i quali, sebbene non legati direttamente a specifiche disposizioni legislative, sono comunque inderogabili poiché derivano da obbligazioni contrattuali o da particolari meccanismi che autonomamente ne regolano l'evoluzione; in effetti quasi il 70 per cento degli oneri inderogabili del MATTM è rappresentato da *Redditi da lavoro dipendente*.

Dunque mediamente negli anni 2007-2009 solo il 2 per cento degli stanziamenti riguarda spese discrezionali (o fabbisogno)²⁷⁴.

²⁷⁴ In occasione dell'attività di analisi e revisione della spesa di cui si dà conto nel presente Rapporto è stato effettuato, dall'Ispettorato generale del bilancio e dall'Ufficio centrale del bilancio presso il MATTM, il riesame delle autorizzazioni di spesa del Ministero. Questa attività ha portato, tra l'altro, a riconsiderare alcune autorizzazioni, alla luce degli aggiornamenti normativi intervenuti nel corso del tempo, come non aventi più la natura di fattori legislativi, bensì quella di spese discrezionali (fabbisogno). Ciò, comunque, non ha alterato la distribuzione degli stanziamenti per autorizzazione riportata nel presente documento.

Grafico 9.7 - Stanziamenti iniziali di competenza per Autorizzazione. Media 2007-2009. Composizione percentuale.



Con riferimento alla distinzione in spesa rimodulabile e non rimodulabile - introdotta per il 2009 con l'articolo 60, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 - la spesa del MATTM appare caratterizzata da maggiori margini di flessibilità rispetto al quadro che emerge considerando le tipologie di autorizzazione [cfr. precedente Grafico 9.7]. Si può notare infatti [Tavola 9.7] come la maggior parte della spesa del MATTM sia considerata di tipo rimodulabile (61 per cento); quest'ultima, mentre risulta relativamente più bassa per le spese correnti e in particolare per i trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche (1 per cento), è invece relativamente più elevata per la spesa in conto capitale e - in maniera più accentuata - proprio per quella parte della spesa in corrispondenza della quale si genera la maggior accumulazione dei residui, ossia i trasferimenti in conto capitale ad amministrazioni pubbliche (99 per cento).

Tavola 9.7 - Stanziamenti iniziali di competenza per Titolo e Categoria, distinti per spesa rimodulabile e non rimodulabile. Anno 2009. Composizione percentuale.

Titolo e Categoria economica	Stanziamenti iniziali di competenza		Totale
	Non Rimodulabile	Rimodulabile	
TITOLO I - SPESE CORRENTI	58,9	41,1	100,0
Spesa diretta	30,1	69,9	100,0
Trasferimenti	95,7	4,3	100,0
<i>di cui Trasferimenti ad amministrazioni pubbliche</i>	<i>99,5</i>	<i>0,5</i>	<i>100,0</i>
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	31,2	68,8	100,0
Spesa diretta	53,1	46,9	100,0
Trasferimenti	15,4	84,6	100,0
<i>di cui Trasferimenti ad amministrazioni pubbliche</i>	<i>18,6</i>	<i>81,4</i>	<i>100,0</i>
Totale complessivo	39,2	60,8	100,0

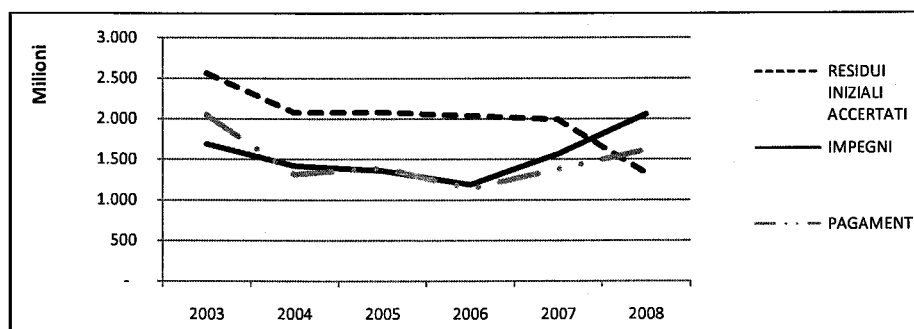
9.1.5 - Accenni alla formazione dei residui

Il quadro contabile del MATTM è caratterizzato dal fenomeno dell'elevata accumulazione dei residui, che si determina in modo più accentuato proprio in corrispondenza dei trasferimenti in conto

capitale ad amministrazioni pubbliche che assorbono la maggior parte delle risorse dell'amministrazione.

Nel periodo 2003-2008 [Grafico 9.8], l'ammontare dei residui iniziali accertati è in genere sensibilmente al di sopra dell'ammontare degli impegni in conto competenza. Si rileva comunque un andamento decrescente dei residui i quali, a partire dal 2008, risultano di ammontare inferiore agli impegni in conto competenza, sicuramente anche per effetto della riduzione dei termini di conservazione dei residui in conto capitale da 7 a 3 anni disposta, a partire dal 2007, in base all'articolo 3, comma 36, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008). Tale disposizione ha in alcuni casi accelerato l'eliminazione di parte dei residui per perenzione: nel 2006 è andato in perenzione circa l'8,4 per cento dei residui iniziali accertati, pari a poco più di 170 milioni di euro; nel 2007, esercizio a partire dal quale ha avuto effetto il citato provvedimento, è andato in perenzione il 41,5 per cento dei residui, per un ammontare di oltre 820 milioni di euro; nel 2008 sono andati perenti 188 milioni di euro, pari al 14,2 per cento del totale dei residui iniziali accertati.

Grafico 9.8 - Residui iniziali accertati, Impegni e Pagamenti a consuntivo. Anni 2003-2008. Milioni di euro.



Nonostante questo andamento, l'accumulazione dei residui resta per il MATTM sensibilmente al di sopra della media del totale dei ministeri [Grafico 9.9].

Nel periodo 2003-2008, per il totale dei ministeri (incluso il MATTM), il peso dei residui sulla massa spendibile²⁷⁵ non supera il 22 per cento (esercizio 2003) e tende a diminuire lievemente nel corso del tempo; nel caso del MATTM, il peso dei residui sulla massa spendibile si mantiene intorno al 60 per cento, sebbene con una diminuzione nel 2008.

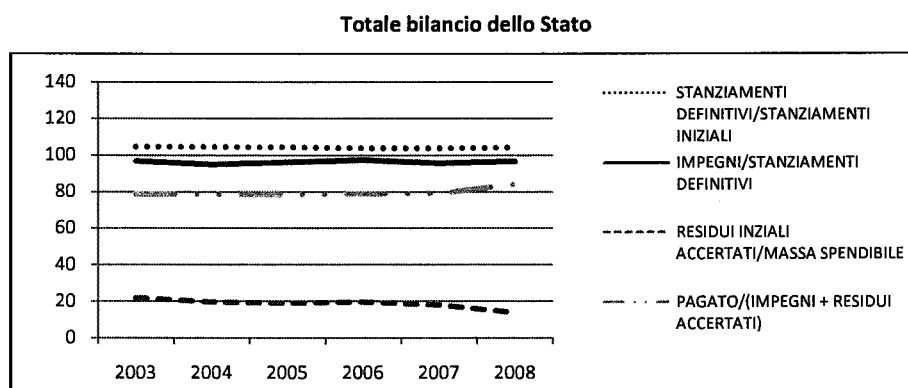
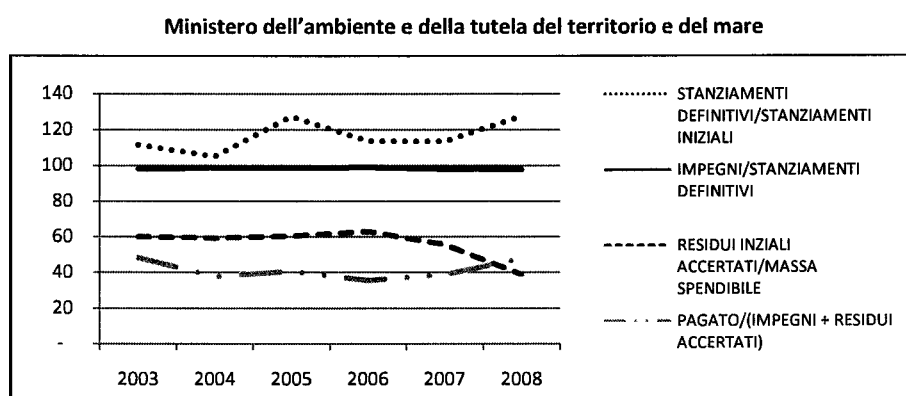
Il fenomeno dell'accumulazione dei residui si accompagna ad una situazione in cui l'amministrazione impegna sistematicamente quasi tutte le risorse stanziare, nella percentuale del 98-99 per cento, lievemente superiore alla media del totale dei ministeri (96-97 per cento). In effetti i residui di stanziamento - ossia le risorse stanziare che, non impegnate alla chiusura dell'esercizio, vengono fatte transitare nel conto residui - non rappresentano la maggior parte dei residui del Ministero: rappresentano il 10 per cento del totale dei residui iniziali accertati nel 2003; sono inferiori al 10 per cento negli esercizi 2004-2007 e superano il 13 per cento nel 2008 con un ammontare di oltre 175 milioni di euro. L'accumulazione dei residui si determina in relazione ad una bassa capacità di spesa delle risorse impegnate²⁷⁶ che nel caso del MATTM è sempre inferiore al 50 per cento, scendendo in alcuni esercizi anche al di sotto del 40 per cento; per il complesso dei ministeri la capacità di realizzazione delle risorse impegnate nel periodo 2003-2008 è sempre intorno

²⁷⁵ La massa spendibile è l'insieme delle risorse finanziarie utilizzabili dall'amministrazione durante l'esercizio, costituite dagli stanziamenti definitivi di competenza e dal totale dei residui iniziali accertati.

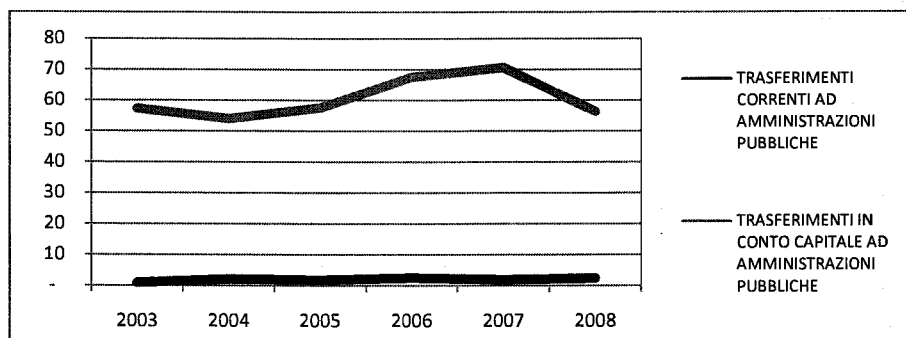
²⁷⁶ Il totale delle risorse impegnate è rappresentato dalla somma degli impegni in conto competenza e dei residui iniziali accertati propri.

o superiore all'80 per cento. Anche la capacità di determinare le previsioni di spesa risulta per il MATTM inferiore alla media dei ministeri: il rapporto tra gli stanziamenti definitivi di competenza e quelli iniziali parte nel 2003 dal 110 per cento e arriva a superare nel corso del tempo il 120 per cento, contro il 104 per cento del totale dei ministeri. Tale fenomeno risente comunque anche delle riassegnazioni di entrate in corso di esercizio come ad esempio quelle che si verificano a seguito del risarcimento di danni ambientali.

Grafico 9.9 - Rapporti caratteristici: Confronto tra il Ministero dell'ambiente e il totale della spesa finale dello Stato. Anni 2003-2008.



La formazione dei residui è determinata in misura prevalente dai trasferimenti in conto capitale ad amministrazioni pubbliche, che da soli spiegano la quasi totalità del fenomeno [Grafico 9.10]. Una quota rilevante dei residui viene comunque accumulata in corrispondenza degli investimenti (spesa diretta in conto capitale), che assorbe nel periodo 2003-2005 circa il 35 per cento dei residui; tale quota scende a circa il 20 per cento nel periodo successivo.

Grafico 9.10 - Residui iniziali accertati per trasferimenti ad amministrazioni pubbliche. Percentuale sul totale del Ministero. Anni 2003-2008.

Dal punto di vista delle finalità, i Programmi in corrispondenza dei quali si generano le quote più elevate di residui [Tavola 9.8] sono il Programma *Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento*, che da solo assorbe più del 50 per cento del complesso dei residui del MATTM, e i Programmi *Ricerca in materia ambientale* (14 per cento nel 2007 e 4 per cento nel 2008), *Conservazione dell'assetto idrogeologico* (12 per cento in entrambi gli anni), *Sviluppo sostenibile* (8 per cento nel 2007 e 21 per cento nel 2008), *Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità* (4 per cento e 5 per cento rispettivamente nel 2007 e 2008).

Tavola 9.8 - Distribuzione percentuale per Missione e Programma dei Residui iniziali accertati. Anni 2007-2008.

MISSIONI Programmi	2007	2008
Ricerca e innovazione	13,7	4,1
Ricerca in materia ambientale	13,7	4,1
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	85,3	94,5
Conservazione dell'assetto idrogeologico	11,5	12,3
Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	54,0	55,7
Sviluppo sostenibile	7,5	20,9
Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità'	3,8	4,9
Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	0,3	0,1
Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche	8,2	0,6
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	0,8	1,2
Indirizzo politico	0,2	0,3
Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	0,6	0,9
Fondi da ripartire	0,2	0,2
Fondi da assegnare	0,2	0,2
Totale complessivo	100,0	100,0

NOTA: Nel 2009, rispetto agli esercizi 2007 e 2008, i Programmi della Missione Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente hanno subito alcune modifiche. I dati qui presentati per gli esercizi 2007 e 2008 sono il frutto di una ricostruzione a ritroso con riferimento all'elenco dei Programmi adottato ai fini della Legge di bilancio 2009. Per il dettaglio della serie ricostruita cfr. Tavola 9.3 in appendice.

9.2 - Primi approfondimenti su alcuni aspetti caratteristici della spesa dell'amministrazione

9.2.1 - Formazione e analisi dei residui

Come emerge dalle analisi riportate nel paragrafo precedente, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è caratterizzato da una situazione di forte accumulazione di residui passivi che nel periodo 2003-2008 costituiscono tra il 50 e il 60 per cento del complesso delle risorse impegnate²⁷⁷, a fronte di circa il 20 per cento che si registra per l'intera spesa finale del totale dei ministeri (incluso lo stesso MATTM). Tali residui si formano prevalentemente nell'ambito della spesa in conto capitale: tra il 20 e il 35 per cento per la spesa per investimenti e tra il 55 e il 70 per cento per i trasferimenti (in particolare trasferimenti ad amministrazioni pubbliche). Il fenomeno si determina spesso in corrispondenza di situazioni per le quali vengono regolarmente impegnate le risorse a fronte di pagamenti molto modesti o a volte nulli (il coefficiente di realizzazione della spesa del Ministero nel 2003-2008 è inferiore al 50 per cento, con punte anche al di sotto del 40 per cento, a fronte di una media di circa l'80 per cento per il complesso dei ministeri).

Una apposita analisi - focalizzata sui capitoli di spesa per i quali si registra una percentuale di emesso in conto residui sul totale dei residui inferiore al 30 per cento - ha fatto emergere un ammontare di somme impegnate in conto residui e non ancora pagate di oltre 656 milioni di euro proveniente complessivamente dagli esercizi 2006-2008, nonché un analogo ammontare di poco più di 29 milioni di euro proveniente dall'esercizio 2005 e quindi destinato alla perenzione. Dal punto di vista dei Centri di responsabilità, tali residui si concentrano nelle Direzioni generali *Ricerca ambientale e sviluppo, Salvaguardia ambientale e Servizi interni* [Tavola 9.9].

Tavola 9.9 - Somme impegnate e non ancora pagate relative ai capitoli di spesa con meno del 30% di emesso in conto residui, per Missione, Programma e Centro di responsabilità. Esercizi di provenienza 2006-2008. Situazione al 31 Marzo 2009. Valori assoluti in euro.

MISSIONE E PROGRAMMA	Centri di Responsabilità			Totale complessivo
	DIREZIONE GENERALE PER LA RICERCA AMBIENTALE E LO SVILUPPO	DIREZIONE GENERALE PER LA SALVAGUARDIA AMBIENTALE	DIREZIONE GENERALE PER I SERVIZI INTERNI DEL MINISTERO	
Ricerca e innovazione	49.826.000	-	-	49.826.000
Ricerca in materia ambientale	49.826.000			49.826.000
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	424.492.475	177.151.728	-	601.644.202
Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento		177.151.728		177.151.728
Sviluppo sostenibile	424.492.475			424.492.475
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche			4.793.947	4.793.947
Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza			4.793.947	4.793.947
Totale complessivo	474.318.475	177.151.728	4.793.947	656.264.149

Fonte: Elaborazione su dati forniti dall'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

Considerando l'oggetto della spesa - per ragioni di sintesi rappresentato in Tavola 9.10 per ampie tipologie - emerge come la quota di gran lunga prevalente (oltre 527 milioni di euro) delle somme impegnate in conto residui e non ancora pagate provenienti dagli esercizi 2006-2008 sia determinata dai modesti o, a volte, nulli pagamenti effettuati a valere su una serie di fondi.

²⁷⁷ Rappresentate dalla somma degli impegni definitivi in conto competenza e dei residui iniziali accertati propri.

Tavola 9.10 - Somme impegnate e non ancora pagate relative ai capitoli di spesa con meno del 30% di emesso in conto residui, per oggetto della spesa. Esercizi di provenienza 2006-2008. Situazione al 31 Marzo 2009. Valori assoluti in euro e valori percentuali.

OGGETTO DELLA SPESA IN SINTESI	Somme impegnate non ancora pagate	% Somme impegnate non ancora pagate/Totale somme impegnate
Fondi	527.351.351	88,6
<i>F. rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni di gas ad effetto serra</i>	400.000.000	100,0
<i>F. per lo sviluppo sostenibile</i>	47.875.044	96,0
<i>F. per la mobilità sostenibile aree urbane</i>	40.565.445	38,6
<i>F. Risparmio energetico e fonti rinnovabili</i>	27.804.433	99,3
<i>F. piattaforma italiana tecnologie all'idrogeno</i>	10.000.000	100,0
<i>F. multilaterale Protocolli Montreal e Kyoto</i>	606.429	42,9
<i>F. studio effetti inquinamento su salute e ambiente</i>	500.000	100,0
Trasferimenti in conto capitale a Regioni	75.823.708	78,7
<i>Accordi di programma per il miglioramento della qualità dell'aria</i>	62.000.000	88,6
<i>Protocollo di Kyoto</i>	11.074.966	47,6
<i>Piani di risanamento e catasti regionali</i>	2.748.742	88,7
Comitati e commissioni	10.626.916	55,8
<i>VIA e VAS</i>	9.734.406	54,5
<i>Inquinamento elettromagnetico</i>	532.502	100,0
<i>Ecolabel/Ecoaudit</i>	360.008	55,7
Progetti vari	15.828.158	98,3
Promozione figure professionali	15.264.474	63,2
Studi, Ricerche, Raccolta, Elaborazione dati	6.565.315	95,5
Spese di funzionamento varie	2.840.933	77,7
Formazione, Informazione, educazione ambientale	1.406.859	58,6
Convenzioni con Università	260.737	100,0
Sviluppo sistemi informativi (Attrezzature informatiche e software)	293.947	71,9
Beni e mezzi strumentali (Attrezzature non informatiche)	1.751	4,6
Totale complessivo	656.264.149	85,9

Fonte: Elaborazione su dati forniti dall'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

Fra tali fondi hanno un peso molto rilevante:

- *Il Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni di gas ad effetto serra.* Istituito in base all'art. 1, commi 1.110-1.115, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), il Fondo è finalizzato a finanziare interventi per il rispetto degli impegni derivanti dalla sottoscrizione del protocollo di Kyoto. Con riferimento agli esercizi 2006-2008, risulta non speso il 100 per cento degli impegni in conto residui (400 milioni di euro). Risulta attualmente in corso la procedura per il trasferimento delle risorse alla Cassa depositi e prestiti che cura l'erogazione dei finanziamenti agevolati a valere sul Fondo; è da determinare il tasso di interesse da applicarsi ai finanziamenti a tasso agevolato.
- *Il Fondo per lo sviluppo sostenibile.* Istituito in base all'art. 1, commi 1.124 e 1.125, della legge finanziaria 2007 (L. 296/2006), il Fondo, della durata triennale, riguarda prevalentemente il finanziamento di programmi regionali. Il 96 per cento delle risorse impegnate in conto residui non è stato erogato (quasi 48 milioni di euro).
- *Il Fondo per la mobilità sostenibile nelle aree urbane.* L'attuazione del Fondo, istituito in base all'art. 1, commi 1.121 e seguenti, della legge finanziaria 2007 (L. 296/2006), è demandata a specifici bandi e accordi di programma e prevede la possibilità di

rifinanziamento di accordi di programma già in essere. Allo stato attuale, individua tra i soggetti beneficiari 14 comuni capoluogo di aree metropolitane e i comuni a rischio di inquinamento atmosferico individuati dall'art. 8 del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 351 non compresi nelle aree metropolitane. Circa il 40 per cento delle risorse impegnate in conto residui risulta non erogato, per un ammontare di poco più di 40 milioni di euro.

- *Fondo per la promozione e diffusione di interventi di efficientamento e risparmio energetico, per la produzione di energia elettrica e di calore da fonti rinnovabili e in particolare per lo sviluppo del solare termodinamico.* Tra le modalità attuative sono previsti accordi di programma, convenzioni, bandi di gara. Gli oltre 27 milioni di euro non erogati rappresentano il 99 per cento delle risorse impegnate in conto residui.

Una quota molto rilevante di somme non erogate a valere sui residui formati nel periodo 2006-2008 si registra anche nell'ambito dei trasferimenti in conto capitale alle Regioni:

- 62 milioni di euro non erogati (89 per cento degli impegni in conto residui) riguardano accordi di programma in materia di miglioramento della qualità dell'aria, anche attraverso l'utilizzo e l'incentivazione di veicoli a minimo impatto ambientale. Accordi di programma risultano sottoscritti con varie Regioni e ulteriori richieste di finanziamento sono attese o all'esame dell'amministrazione.
- 11 milioni di euro non erogati (48 per cento degli impegni in conto residui) riguardano programmi per la riduzione delle emissioni inquinanti, per l'efficienza energetica e per le fonti rinnovabili, in attuazione del protocollo di Kyoto.

In generale il 53 per cento dei 656 milioni di risorse non erogate riguarda trasferimenti in conto capitale e il 22 per cento riguarda l'acquisizione di attività finanziarie connesse alla concessione di prestiti prevista in attuazione del Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni di gas ad effetto serra.

La modesta erogazione di risorse e il permanere di ingenti risorse inutilizzate in conto residui è dovuta principalmente alle procedure di erogazione delle risorse che, tra l'altro, spesso prevedono il coinvolgimento di una molteplicità di soggetti. Tali procedure incontrano svariate criticità che in termini molto generali possono essere così riassunte:

- necessità di concertazione con molteplici autorità, come previsto ad esempio nel caso di fondi o trasferimenti alle Regioni che prevedono la sottoscrizione di accordi o convenzioni, l'approvazione della Conferenza Stato-Regioni, il coinvolgimento di diversi organismi attuatori, ecc.;
- esigenza di subordinare l'erogazione delle risorse a procedure di rendicontazione da parte dei soggetti beneficiari e di verifica e controllo da parte del Ministero o altri organismi attuatori;
- difficoltà di riuscire ad erogare risorse messe a bando per insufficiente numero di domande di finanziamento o insufficiente numero di potenziali beneficiari in possesso dei requisiti richiesti.

Questo genere di criticità, che in linea di principio si possono verificare tutte le volte che si ricorre a determinate procedure di erogazione, possono diventare estremamente gravose per un'amministrazione come il MATTM che mediamente destina quasi il 60 per cento delle proprie risorse a trasferimenti. La possibilità di ottimizzare e razionalizzare l'uso delle risorse è in questi casi essenzialmente legata ai criteri di attribuzione delle risorse da trasferire, nonché alle procedure di erogazione.

Tale situazione può essere fronteggiata sia rimuovendo gli ostacoli gestionali o procedurali che a volte allungano i tempi di realizzazione della spesa, sia prevedendo meccanismi a livello normativo che consentano il recupero delle risorse non utilizzate.

9.2.2 - Il finanziamento degli enti parco

Come si è già avuto modo di accennare, tra gli enti vigilati e finanziati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, hanno un peso rilevante i Parchi nazionali (23 enti).

Dai dati relativi alla situazione finanziaria di 15 dei 23 enti parco - di cui si riporta un quadro riassuntivo nella Tavola 9.11 - emerge innanzi tutto una forte dipendenza finanziaria dai contributi dello Stato: in media per i 15 enti considerati, i contributi statali rappresentano il 78 per cento delle entrate correnti e circa il 30 per cento delle entrate complessive. Sebbene con qualche eccezione, tale media è il risultato di molte situazioni in cui i trasferimenti statali rappresentano più dell'80 o del 90 per cento delle entrate correnti e costituiscono spesso più del 50 o del 60 per cento delle entrate complessive; molti degli enti per i quali il peso sulle entrate complessive risulta relativamente più basso sono spesso quelli che ricevono ingenti contributi dalle Regioni e Province autonome. Lo scarso grado di autonomia erariale è confermato dal fatto che le entrate derivanti dalla vendita di beni e servizi costituiscono in media il 3 per cento delle entrate complessive e l'8 per cento delle entrate correnti; tali medie - salvo due eccezioni - sono il risultato di valori dei singoli enti sempre molto bassi o a volte nulli.

Anche per quanto riguarda le entrate in conto capitale si registra una situazione di dipendenza dai contributi pubblici: i trasferimenti in conto capitale dello Stato costituiscono mediamente il 6 per cento del totale delle entrate e il 19 per cento delle entrate in conto capitale; i contributi in conto capitale erogati dalle Regioni e Province autonome costituiscono il 27 per cento del totale delle entrate e l'80 per cento delle entrate in conto capitale.

Complessivamente, per i 15 enti considerati, i contributi statali rappresentano mediamente il 35 per cento del totale delle entrate, mentre i trasferimenti provenienti dalla Regioni e Province autonome costituiscono il 30 per cento.

Questa forte dipendenza dalle entrate provenienti da parte dello Stato e delle Regioni si registra a fronte di una certa rigidità della spesa: mediamente negli enti esaminati un terzo della spesa (33 per cento) è costituito dalle spese di funzionamento dell'ente e dalle spese per lo svolgimento dell'attività istituzionale, ossia da spese essenzialmente obbligatorie e indefettibili²⁷⁸.

La situazione finanziaria è altresì caratterizzata dalla formazione di elevati avanzi di amministrazione: il 44 per cento del totale delle entrate in media nei 15 enti considerati, con situazioni in cui gli avanzi di amministrazione superano il 70 per cento e a volte anche il 100 per cento delle entrate complessive. Mediamente, nei casi esaminati, il 37 per cento di tali avanzi risulta vincolato.

²⁷⁸ Vale la pena di ricordare che il dato qui rappresentato sconta già la riduzione del 20 per cento dei consumi intermedi riferiti al funzionamento rispetto agli stanziamenti 2006, che gli enti hanno operato in osservanza di disposto dall'art. 22, comma 2 del decreto legge 233/2006.

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 9.11 - Quadro ripiegativo della situazione finanziaria di alcuni enti parco. Anno 2007. Valori assoluti in euro e composizione percentuale.

Selezione di alcune voci del bilancio finanziario Gestione di Competenza: Previsioni definitive post- variazioni	CONSORZIO DEL PARCO GOMINERARIO STORICO ID AMBIENTALE DELLA SARDEGNA	ENTE AUTONOMO PARCO NAZIONALE D'ABRUZZO, LAZIO E MOLISE	ENTE PARCO NAZIONALE DEI MONTI SIBILLINI	ENTE PARCO NAZIONALE DEL CILENTO E VALLO DI DIANO	ENTE PARCO NAZIONALE DEL CIRCEO	ENTE PARCO NAZIONALE DEL POLLINO	ENTE PARCO NAZIONALE DEL VESUVIO	ENTE PARCO NAZIONALE DELLA MARELLA	ENTE PARCO NAZIONALE DELLA VAL GRANDE	ENTE PARCO NAZIONALE DELL'AP- PENNINO TOSCO EMILIANO	ENTE PARCO NAZIONALE DELL'AR- CIBELAGO TOSCANO	ENTE PARCO NAZIONALE DELL'ASI-NARA	ENTE PARCO NAZIONALE DELL'AS- PROMONTE	ENTE PARCO NAZIONALE DELLE DOLOMITI BELLUNESI	ENTE PARCO NAZIONALE DELLE FORESTE CASENTINESI MONTI FALTERONA E CAMPIGNA
TOTALE ENTRATE (incluso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione)	8.409.209	10.803.684	3.067.607	42.801.285	1.995.795	15.309.061	10.106.046	4.106.511	1.664.724	2.759.772	2.866.588	4.753.591	8.395.141	5.779.944	2.144.938
1 - TITOLO I - ENTRATE CORRENTI	2.761.552	6.905.087	1.999.902	4.588.651	948.497	6.287.109	5.745.542	3.432.939	1.044.995	2.128.572	2.494.588	1.804.154	3.501.701	1.347.444	1.910.788
<i>di cui:</i>															
- CONTRIBUTI DA PARTE DELLO STATO: % sul totale delle entrate	32,0	53,0	60,0	11,0	25,0	29,0	21,0	69,0	61,0	69,0	65,0	37,0	32,0	18,0	78,0
- CONTRIBUTI DA PARTE DELLO STATO: % sul totale delle entrate correnti	98,0	82,0	92,0	99,0	53,0	72,0	37,0	83,0	97,0	90,0	75,0	97,0	76,0	79,0	88,0
- CONTRIBUTI DA PARTE DELLE REGIONI: % sul totale delle entrate correnti	0,0	0,0	0,0	0,0	15,0	11,0	9,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	7,0	0,0	0,0
- CONTRIBUTI DA PARTE DELLE REGIONI: % sul totale delle entrate	0,0	0,0	0,0	0,0	31,0	26,0	16,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	18,0	0,0	0,0
- ENTRATE DERIVANTI DALLA VENDITA DI BENI E DALLA PRESTAZIONE DI SERVIZI: % sul totale delle entrate	0,0	4,0	3,0	0,0	0,0	0,0	25,0	6,0	0,0	0,0	5,0	1,0	0,0	5,0	2,0
- ENTRATE DERIVANTI DALLA VENDITA DI BENI E DALLA PRESTAZIONE DI SERVIZI: % sul totale delle entrate correnti	0,0	7,0	5,0	0,0	0,0	0,0	43,0	8,0	1,0	0,0	6,0	3,0	1,0	20,0	3,0
2 - TITOLO II - ENTRATE IN CONTO CAPITALE	1.525.000	528.597	90.000	33.075.853	970.321	1.555.777	890.000	195.972	15.000	36.200	0	50.000	1.825.798	1.465.000	30.000
<i>di cui:</i>															
- TRASFERIMENTI PER INVESTIMENTI DALLO STATO: % sul totale delle entrate	0,0	4,0	2,0	13,0	26,0	7,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0	4,0	1,0
- TRASFERIMENTI PER INVESTIMENTI DALLO STATO: % sul totale delle entrate in conto capitale	0,0	79,0	83,0	17,0	54,0	70,0	4,0	0,0	100,0	0,0		100,0	4,0	17,0	100,0
- TRASFERIMENTI PER INVESTIMENTI DA REGIONI E PROVINCE AUTONOME: % sul totale delle entrate	18,0	0,0	0,0	64,0	23,0	3,0	8,0	3,0	0,0	1,0	0,0	0,0	21,0	21,0	0,0
- TRASFERIMENTI PER INVESTIMENTI DA REGIONI E PROVINCE AUTONOME: % sul totale delle entrate in conto capitale	100,0	0,0	17,0	83,0	46,0	29,0	96,0	63,0	0,0	91,0		0,0	94,0	83,0	0,0
- Avanzo di amministrazione utilizzato: % sul totale delle entrate	41,0	0,0	16,0	13,0	0,0	42,0	30,0	33,0	25,0	89,0	0,0	43,0	32,0	45,0	59,0
- TOTALE USCITE	8.409.209	10.803.684	3.067.607	46.888.364	2.060.795	15.309.061	10.422.363	5.474.302	1.662.724	5.220.072	7.839.218	4.753.590	8.391.642	5.779.944	3.419.997
1 - TITOLO I - USCITE CORRENTI	41,0	63,0	67,0	10,0	45,0	44,0	58,0	57,0	66,0	30,0	42,0	64,0	47,0	31,0	56,0
<i>di cui:</i>															
- FUNZIONAMENTO	23,0	52,0	37,0	5,0	19,0	31,0	19,0	30,0	43,0	16,0	20,0	31,0	33,0	14,0	31,0
- USCITE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI	7,0	4,0	28,0	5,0	25,0	10,0	38,0	22,0	13,0	12,0	13,0	29,0	9,0	14,0	20,0
2 - TITOLO II - USCITE IN CONTO CAPITALE	51,0	6,0	17,0	79,0	50,0	50,0	38,0	34,0	23,0	59,0	54,0	19,0	49,0	63,0	38,0
<i>di cui:</i>															
- INVESTIMENTI	51,0	6,0	17,0	79,0	50,0	50,0	36,0	34,0	23,0	59,0	54,0	19,0	49,0	63,0	38,0
SITUAZIONE AMMINISTRATIVA AL 31-12-2007															
AVANZO/DISAVANZO D'AMMINISTRAZIONE ALLA FINE DELL'ESERCIZIO	10.466.619	586.505	1.119.006	3.714.431	127.774	11.398.132	3.310.769	1.297.167	445.901	2.183.082	5.555.232	5.736.460	6.158.374	2.219.887	1.031.269
% parte vincolata	0,0	49,0	0,0	25,0	0,0	68,0	0,0	43,0	68,0	2,0	81,0	28,0	44,0	36,0	78,0
% avanzo/disavanzo al 31-12-2007 sul totale delle entrate	124,0	5,0	36,0	9,0	6,0	74,0	33,0	32,0	27,0	79,0	194,0	121,0	73,0	38,0	48,0

Fonte: Elaborazione su dati di consuntivo degli enti parco

Un elemento che concorre alla formazione di tali avanzi è rappresentato dal ritardo con cui vengono erogati i contributi dello Stato che, come emerso dalle analisi precedenti, costituiscono la principale fonte di finanziamento degli enti parco. In effetti, l'elevata accumulazione dei residui, in particolare da parte del MATTM, si concentra in modo rilevante proprio nei trasferimenti ad amministrazioni pubbliche. Il ritardo con cui si rendono disponibili i contributi per gli enti parco non agevola nel migliorare la capacità di realizzazione della spesa degli enti stessi che risulta piuttosto bassa.

In base ai referti ispettivi dell'Ispettorato generale di finanza, Servizi ispettivi di finanza pubblica (S.I.Fi.P.), l'analisi delle disponibilità che costituiscono l'avanzo vincolato e dei contributi concessi agli enti ha evidenziato criticità connesse a:

- l'assenza di una programmazione che consenta il corretto e tempestivo utilizzo delle somme assegnate;
- l'utilizzo di contributi in conto capitale per il finanziamento di spese correnti;
- il mancato rispetto dei vincoli di finalizzazione di alcuni contributi;
- la formazione di notevoli disponibilità cui non corrisponde una reale capacità di spesa dell'ente;
- il mancato rispetto dei termini fissati nei decreti di concessione dei contributi.

In generale tale situazione può essere fronteggiata, da un lato, con interventi anche di tipo normativo tesi a rendere tempestiva l'erogazione dei contributi pubblici e a favorire il più appropriato ed efficiente dei contributi stessi da parte degli enti, dall'altro, intraprendendo un percorso teso comunque ad accrescere il grado di autonomia finanziaria degli enti parco, rendendo questi ultimi meno dipendenti dai contributi pubblici.

9.2.3 - La definizione di obiettivi e indicatori nell'ambito delle note preliminari al bilancio di previsione

Come evidenziato nel precedente paragrafo 9.1.2, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare persegue 4 Missioni, articolate in 10 Programmi. Per tali Programmi, nelle Note preliminari al bilancio di previsione 2009, l'amministrazione ha individuato 42 obiettivi, 21 dei quali sono stati classificati come "strategici" e altri 21 come "strutturali". La Tavola 9.12 espone la loro ripartizione all'interno dei Programmi e i relativi stanziamenti.

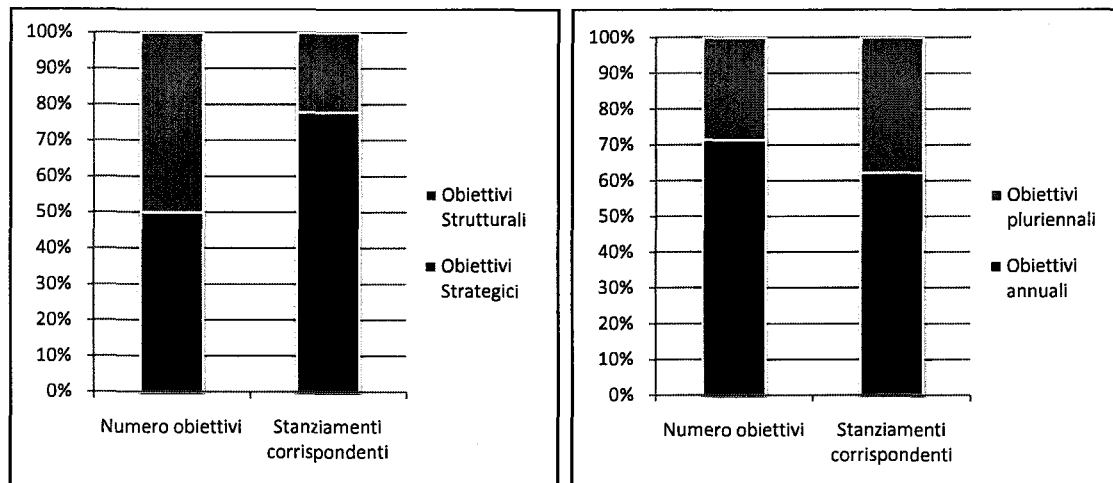
Anche se i 42 obiettivi stabiliti dal Ministero sono equiripartiti tra obiettivi strutturali e obiettivi strategici, questi ultimi assorbono di gran lunga la maggior parte degli stanziamenti (quasi l'80 per cento); sono comunque prevalenti obiettivi annuali cui è dedicato più del 60 per cento degli stanziamenti [Grafico 9.11].

Tavola 9.12 - Obiettivi strategici e strutturali e stanziamenti iniziali per Missione e Programma. Note preliminari al bilancio di previsione 2009. Valori assoluti in euro.

MISSIONE	PROGRAMMA	Obiettivo strategico		Obiettivo strutturale		Totale complessivo	
		Numero obiettivi	Stanziamenti corrispondenti	Numero obiettivi	Stanziamenti corrispondenti	Numero obiettivi	Stanziamenti corrispondenti
017 - Ricerca e innovazione	003 - Ricerca in materia ambientale	1	23.292.892	1	90.160.956	2	113.453.848
018 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	001 - Conservazione dell'assetto idrogeologico	4	249.972.219	6	19.144.110	10	269.116.329
	003 - Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	4	169.685.789	2	51.014.716	6	220.700.505
	005 - Sviluppo sostenibile	2	203.151.788	4	58.009.648	6	261.161.436
	007 - Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità	4	147.529.334			4	147.529.334
	008 - Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	2	1.285.483	2	13.933.802	4	15.219.285
032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni	002 - Indirizzo politico			1	12.836.176	1	12.836.176
	003 - Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza			3	9.006.899	3	9.006.899
033 - Fondi da ripartire	001 - Fondi da assegnare			2	26.730.669	2	26.730.669
Totale complessivo*		21	984.059.948	21	280.836.976	42	1.264.896.924

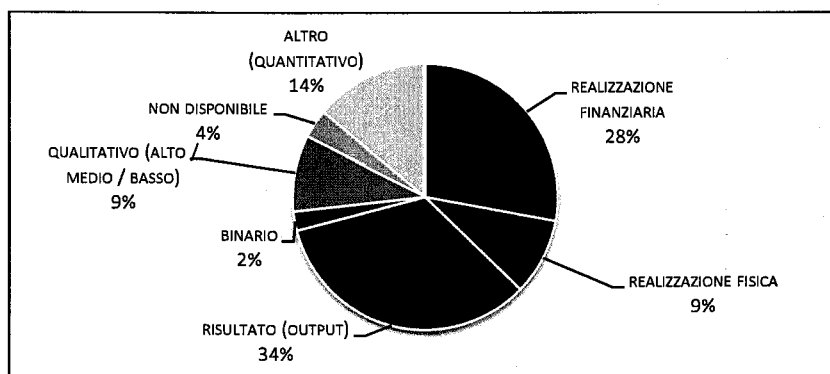
* Il totale complessivo è inferiore per l'importo di € 327.047 rispetto al totale degli stanziamenti di competenza della legge di bilancio dello Stato 2009. Tali risorse non risultano associate ad alcun obiettivo.

Grafico 9.11 - Obiettivi strategici e strutturali, annuali e pluriennali. Note preliminari al bilancio di previsione 2009. Composizione percentuale.



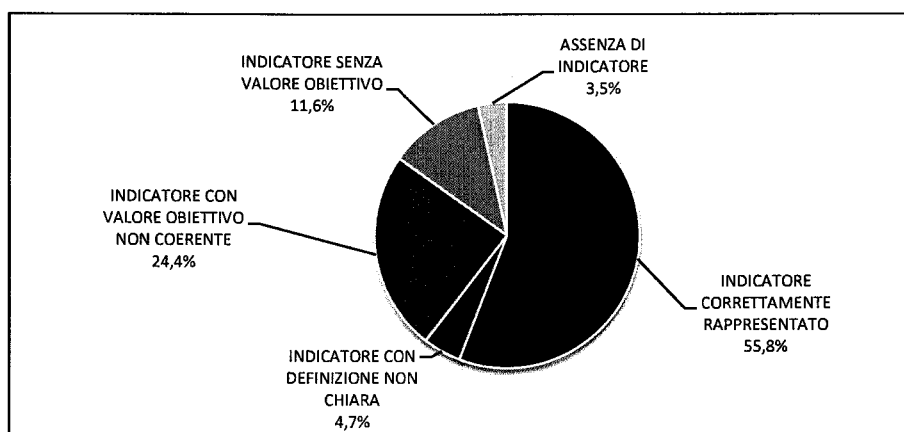
Rispetto alle tipologie di indicatori previste nelle linee guida per la compilazione delle schede Programma/obiettivo contenute nelle Note preliminari (circolare della Ragioneria generale dello Stato del 24 luglio 2008, n. 21), le tipologie di gran lunga più utilizzate dall'amministrazione sono gli indicatori finanziari e gli indicatori di risultato (*output*) che rispettivamente costituiscono il 27,9 per cento e il 33,7 per cento del complesso degli indicatori individuati dall'amministrazione [Grafico 9.12].

Grafico 9.12 - Tipologie di indicatori scelti per la misurazione degli obiettivi. Note preliminari al bilancio di previsione 2009. Composizione percentuale.



Un'analisi effettuata sulle schede Programma/obiettivo, finalizzata ad esaminare il grado di appropriatezza degli indicatori selezionati²⁷⁹, ha fatto emergere che nel caso del MATTM risulta correttamente rappresentato²⁸⁰ il 55,8 per cento degli indicatori [Grafico 9.13]. Si tratta principalmente di indicatori di realizzazione (finanziaria e fisica) e di indicatori di risultato (*output*) che sono normalmente gli indicatori di più facile definizione [Tavola 9.13].

Grafico 9.13 - Appropriately degli indicatori scelti per la misurazione degli obiettivi. Note preliminari al bilancio di previsione 2009. Composizione percentuale.



²⁷⁹ Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Servizio studi dipartimentale, *Una analisi degli indicatori di performance nelle Note preliminari 2008-2009*, 2009. Misurazione della performance e qualità della spesa pubblica - Secondo Workshop Internazionale sulla Spesa Pubblica: <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Workshop-e/index.asp>

²⁸⁰ Ai fini della corretta interpretazione dei risultati dell'analisi citata, si riportano qui di seguito le categorie utilizzate per la classificazione dell'appropriatezza degli indicatori:

- *Indicatori correttamente rappresentati*: indicatori descritti in modo chiaro e quantificati in maniera coerente;
- *Indicatori con descrizione non chiara*: indicatori descritti in modo non chiaro, indipendentemente dal fatto che ad essi sia o non sia associato un valore obiettivo;
- *Indicatori senza valore obiettivo*: indicatori descritti in modo chiaro ai quali non è associato alcun valore obiettivo;
- *Indicatori con valore obiettivo non coerente*: indicatori descritti in modo chiaro ai quali risulta associato un valore obiettivo non coerente.
- *Valore obiettivo senza indicatore*: indicatori per i quali nelle note preliminari non è riportata lacuna descrizione, pur essendo riportato un valore obiettivo.

Tavola 9.13 - Indicatori scelti per la misurazione degli obiettivi per tipologia e grado di appropriatezza. Note preliminari al bilancio di previsione 2009. Valori assoluti.

Tipologia di indicatore	Indicatore correttamente rappresentato	Indicatore con definizione non chiara	Indicatore con valore obiettivo non coerente	Indicatore senza valore obiettivo	Assenza di indicatore	Totale complessivo
Realizzazione finanziaria	21	2	1			24
Realizzazione fisica	3	1		4		8
Risultato (output)	14	1	9	5		29
Binario	1		1			2
Qualitativo (alto/medio/basso)	6		1	1		8
Non disponibile					3	3
Altro (quantitativo)	3		9			12
Totale complessivo	48	4	21	10	3	86

CAPITOLO 10 - Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

10.1 - Struttura organizzativa e articolazione della spesa

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) è stato costituito con l'art. 42 del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300, attraverso l'accorpamento dei preesistenti Ministero dei lavori pubblici e Ministero dei trasporti e della navigazione. Nel corso degli ultimi anni ha subito prima una scissione nei due Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti, disposta con l'articolo 1, commi 4 e 5, del decreto legislativo 18 maggio 2006 n. 181 - convertito dalla legge 233/2006 e successivamente un riaccorpamento in un unico Ministero, in attuazione dell'articolo 1, comma 376 della Legge 266/2007 (legge finanziaria per il 2008).

È l'amministrazione di riferimento in materia di investimenti infrastrutturali e trasporti, la cui attività si concentra in tre Missioni principali che assorbono complessivamente circa l'88% degli stanziamenti complessivi di competenza del Ministero: *Diritto alla mobilità* (42,6 per cento), *Infrastrutture pubbliche e logistica* (34,2 per cento), *Case ed assetto urbanistico* (11,3 per cento). A livello centrale si compone di cinque Centri di responsabilità e sei Centri di costo; a livello decentrato si avvale di un'articolata struttura periferica dove si segnala, tra l'altro, la presenza dei *Provveditorati Regionali per le Opere Pubbliche*, degli uffici della *Motorizzazione* e delle *Capitanerie di Porto*.

Nel 2009 gli stanziamenti iniziali di competenza del MIT rappresentano, al netto della quota per interessi, l'1,6 per cento dell'intero bilancio statale. Le spese di *parte corrente* sono pari al 33,5 per cento, quelle di *parte capitale* il 66,5 per cento. Il 30,3 per cento del totale degli stanziamenti del Ministero viene trasferito ad altre amministrazioni pubbliche. Con riferimento ai trasferimenti di parte corrente, i principali beneficiari sono le *Regioni*, gli *Enti di previdenza ed assistenza sociale*, i *Comuni e province*; per la parte in conto capitale, essi sono i *Comuni e province*, le *Regioni*, gli *Enti Locali Produttori di Servizi Economici e di Regolazione dell'Attività Economica*. In accordo con il prevalente contenuto della spesa del Ministero, il 78,8 per cento degli stanziamenti iniziali è costituito in virtù di autorizzazioni di spesa da fattore legislativo, la parte restante da *oneri inderogabili* (16,7 per cento) e *fabbisogno* (4,5 per cento).

Nel Rapporto si sono privilegiati alcuni aspetti e tematiche - più o meno generali - che possono essere utili in vista di un efficientamento della spesa. Si tratta, dunque, di un'analisi non esaustiva, che tuttavia può consentire di segnalare alcune ipotesi per una collaborazione con l'amministrazione, finalizzata alla razionalizzazione delle risorse allocate nell'ambito del Ministero.

In particolare si è rivolta l'attenzione all'*analisi dei residui* delle spese in conto capitale. Con tale analisi è stato messo in luce l'ammontare di risorse che annualmente non vengono spese/impegnate nell'esercizio, e la loro durata media di permanenza in bilancio. L'analisi è in primo luogo condotta a livello ministeriale con riferimento all'amministrazione nel suo complesso. Nel caso del MIT, si tratta di un livello di approfondimento che riveste particolare interesse in ragione delle complesse e articolate procedure di impegno dei fondi e di spesa degli stessi, caratteristiche proprie della realizzazione delle opere infrastrutturali che possono contribuire alla formazione di residui. L'ulteriore esame di una serie di capitoli e programmi di spesa, alcuni caratterizzati dalla significativa presenza di impegni non movimentati, illustra bene queste peculiarità.