

Il considerevole stock di residui e l'elevato ammontare di perenzioni riscontrato nell'esame di alcuni capitoli hanno riguardato il terzo approfondimento, mediante una specifica indagine sui mutui contratti dalle *Autorità portuali*. Lo scopo era quello di evidenziare l'ammontare di risorse in conto capitale raccolte grazie ai contributi statali, assieme al loro grado di utilizzo. I risultati sono molto interessanti ed evidenziano basse percentuali di spesa a distanza di diversi anni dalla stipula dei mutui. Lo studio è completato da una analisi di efficienza DEA (*Data Envelopment Analysis*), a riprova delle significative differenze territoriali rilevate.

Il paragrafo finale riferisce brevemente sull'attività di verifica delle classificazioni di bilancio e delle autorizzazioni di spesa. Infine, l'ultimo approfondimento riguarda le *note preliminari allegate al bilancio 2009*. Esso riporta i risultati di una indagine sugli indicatori di *performance*, classificandoli in relazione alla loro appropriatezza.

### 10.1.1 - Principali aggregati finanziari

Lo stanziamento iniziale di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'anno 2009, al netto della quota per interessi, è pari a 7.181,4 milioni di euro e rappresenta l'1,6 per cento dell'intero bilancio dello Stato. Nel periodo 2003-2008 gli stanziamenti definitivi sono passati dal 2,1 all'1,8 per cento del bilancio dello Stato; gli impegni ed i pagamenti sono diminuiti leggermente (rispettivamente 1,9 - 1,8 per cento, 1,8 - 1,6 per cento). Le tre grandezze considerate presentano un picco nel 2007 [Tavola 10.1].

Tavola 10.1 - Spesa primaria a consuntivo<sup>281</sup>; valori assoluti e percentuali sul totale della spesa finale del bilancio dello Stato. Anni 2003-2009. Milioni di euro.

SPESA PRIMARIA A CONSUNTIVO	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009 (*)	
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%
Stanziamenti iniziali	7.601,7	2,1	7.704,3	2,0	7.282,3	1,8	7.125,4	1,8	7.969,0	1,9	8.397,9	1,8	7.181,4	1,6
Stanziamenti definitivi	8.082,2	2,1	8.779,5	2,2	7.779,2	1,9	8.042,4	2,0	10.384,7	2,4	8.336,7	1,8		
Impegni	7.333,3	1,9	8.080,1	2,1	7.413,8	1,9	7.887,3	2,0	10.121,4	2,4	8.130,2	1,8		
Pagamenti	7.041,9	1,8	7.044,5	1,9	5.712,6	1,5	6.134,7	1,6	9.111,1	2,2	7.251,6	1,6		

\* dati da Legge di Bilancio

Nel corso degli ultimi esercizi il Ministero ha accumulato debiti pregressi per complessivi 21,2 milioni di euro, un ammontare non significativo rispetto agli impegni di spesa assunti. Si evidenzia che ad oggi non sono disponibili gli importi relativi all'esercizio 2008.

### 10.1.2 - Finalità della spesa

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, esercita le funzioni di cui all'articolo 42 del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300 e successive modificazioni. Il Ministero svolge in particolare le funzioni e i compiti di spettanza statale nelle seguenti aree funzionali, in merito alle quali esercita anche funzioni e compiti di monitoraggio, controllo e vigilanza:

- Programmazione, finanziamento, realizzazione e gestione delle reti infrastrutturali di interesse nazionale, ivi comprese le reti elettriche, idrauliche e acquedottistiche, e delle altre opere pubbliche di competenza dello Stato, ad eccezione di quelle in materia di difesa; qualificazione degli esecutori di lavori pubblici; costruzioni nelle zone sismiche; integrazione modale fra i sistemi di trasporto;

<sup>281</sup> Per spesa primaria si intende la somma delle spese correnti (Titolo I) e della spesa in conto capitale (Titolo II), al netto degli interessi passivi

- Edilizia residenziale; aree urbane;
- Navigazione e trasporto marittimo; vigilanza sui porti; demanio marittimo; sicurezza della navigazione e trasporto nelle acque interne; programmazione, previa intesa con le regioni interessate, del sistema idroviario padano-veneto; aviazione civile e trasporto aereo;
- Trasporto terrestre, circolazione dei veicoli e sicurezza dei trasporti terrestri.

Il Ministero esercita anche funzioni di vigilanza sui gestori del trasporto derivanti dalla legge, dalla concessione e dai contratti di programma o di servizio, fatto salvo quanto previsto dal decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, nonché funzioni di vigilanza sulla Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e le funzioni di Organismo investigativo, secondo quanto previsto dagli articoli 4 e 18 del decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 162.

Queste competenze corrispondono a diverse finalità della spesa così come individuate nell'ambito della classificazione per Missioni e Programmi adottata nel bilancio dello Stato [Tavola 10.2].

Tavola 10.2 - Missioni e Programmi: stanziamenti iniziali di competenza in percentuale. Anno 2009.

MISSIONI Programmi	%
<b>Ordine pubblico e sicurezza</b>	<b>9,1</b>
Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	9,1
<b>Diritto alla mobilità'</b>	<b>42,6</b>
Gestione della sicurezza e della mobilità' stradale	4,4
Logistica ed intermodalita' nel trasporto	2,7
Sistemi portuali	0,8
Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	1,9
Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	0,6
Sviluppo della mobilità' locale	24,5
Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo	0,0
Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne (aggiunto nel 2009)	7,9
<b>Infrastrutture pubbliche e logistica</b>	<b>34,2</b>
Edilizia statale e interventi speciali (fino al 2008 "Edilizia statale")	7,0
Opere strategiche	18,7
Sistemi ferroviari locali	0,3
Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	0,5
Infrastrutture portuali ed aereoportuali (fino al 2008 "Sistemi portuali ed aereoportuali")	4,1
Sistemi stradali, autostradali e intermodali (fino al 2008 "Sistemi stradali e autostradali")	3,6
Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture	0,1
<b>Casa e assetto urbanistico</b>	<b>11,3</b>
Politiche abitative	6,2
Politiche urbane e territoriali	5,1
<b>Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche</b>	<b>1,5</b>
Indirizzo politico	0,2
Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	1,2
<b>Fondi da ripartire</b>	<b>1,1</b>
Fondi da assegnare	1,1
<b>Ricerca e innovazione</b>	<b>0,2</b>
Ricerca nel settore dei trasporti	0,2
<b>Totale complessivo</b>	<b>100,0</b>

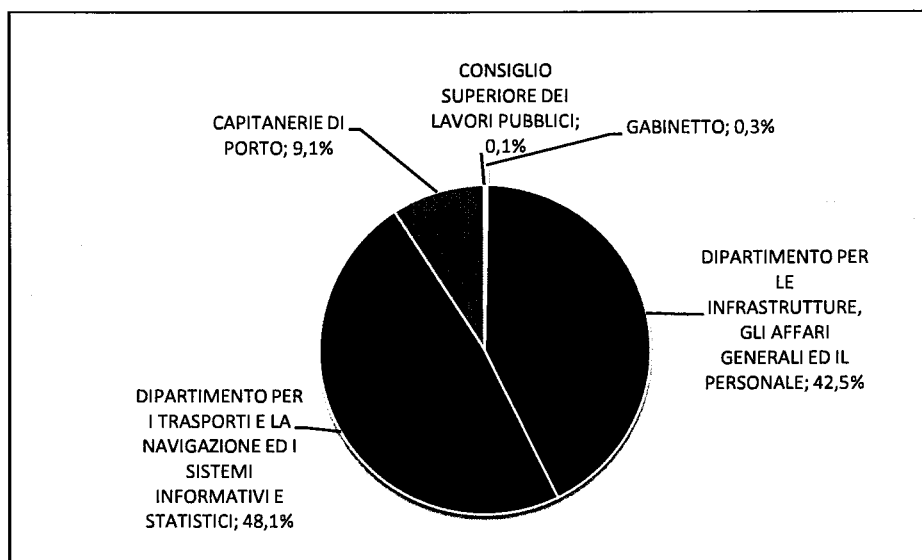
La distribuzione della spesa per Missione per il 2009, evidenzia una prevalenza delle Missioni *Diritto alla mobilità* (42,6 per cento), *Infrastrutture pubbliche e logistica* (34,2 per cento) e *Casa e assetto urbanistico* (11,3 per cento). Una composizione simile si registra anche nel biennio precedente (Appendice statistica, Tavola 10.1).

Con riferimento al 2009, nell'ambito della Missione *Diritto alla mobilità*, il Programma *Sviluppo della mobilità locale* assorbe il 24,5 per cento della dotazione finanziaria del Ministero. Per quanto concerne la Missione *Infrastrutture pubbliche e logistica*, il Programma *Opere strategiche*, assorbe il 18,7 per cento delle risorse [Tavola 10.3].

Tavola 10.3 - Stanziamenti iniziali di competenza per Missione, Programma e Centro di responsabilità. Anno 2009. Milioni di euro.

MISSIONE E PROGRAMMA	Centri di Responsabilità					Totale complessivo
	GABINETTO	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI	CAPITANERIE DI PORTO	CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI	
<b>Ordine pubblico e sicurezza</b>				653,6		653,6
Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste				653,6		653,6
<b>Diritto alla mobilità'</b>		12,5	3.047,9			3.060,4
Gestione della sicurezza e della mobilità' stradale		2,5	311,5			314,0
Logistica ed intermodalita' nel trasporto		0,0	192,9			192,9
Sistemi portuali		10,0	47,5			57,5
Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo			133,1			133,1
Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario			42,0			42,0
Sviluppo della mobilità' locale			1.756,7			1.756,7
Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo			0,0			0,0
<b>Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne</b>			564,1			564,1
Infrastrutture pubbliche e logistica	2,6	2.152,3	297,6		5,6	2.458,1
Opere strategiche	2,6	1.336,9				1.339,5
Sistemi ferroviari locali		21,4	0,0			21,4
Sistemi idrici, idraulici ed elettrici		32,3	0,0			32,3
Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture		2,8			5,6	8,4
Edilizia statale e interventi speciali		502,2	0,0			502,2
Sistemi stradali, autostradali e intermodali		256,7				256,7
<b>Infrastrutture portuali ed aeroportuali</b>		0,0	297,6			297,6
Ricerca e innovazione			16,8			16,8
<b>Ricerca nel settore dei trasporti</b>			16,8			16,8
Casa e assetto urbanistico		808,3	0,9	0,0		809,1
Politiche abitative		442,9		0,0		442,9
Politiche urbane e territoriali		365,3	0,9			366,2
<b>Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche</b>	15,6	57,9	31,4			104,9
Indirizzo politico	15,6	0,0				15,6
Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza		57,9	31,4			89,3
<b>Fondi da ripartire</b>		17,8	60,8			78,6
Fondi da assegnare		17,8	60,8			78,6
<b>Totale complessivo</b>	18,1	3.048,8	3.455,4	653,6	5,6	7.181,6

La distribuzione delle risorse del Ministero per Centro di responsabilità [Grafico 10.1] presenta un'elevata concentrazione sul Centro di responsabilità *Dipartimento per i trasporti e la navigazione ed i sistemi informativi e statistici* (48,1 per cento) ed il *Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale* (42,5 per cento). Seguono le *Capitanerie di porto* (9,1 per cento), il *Gabinetto* (0,3 per cento) ed il *Consiglio superiore dei lavori pubblici* (0,1 per cento).

**Grafico 10.1 - Stanziamenti iniziali di competenza per Centro di responsabilità. Anno 2009.**

### 10.1.3 - Organizzazione

Nell'espletamento delle proprie funzioni, il Ministero si avvale di una *struttura centrale* e di una *struttura periferica* piuttosto articolata sull'intero territorio nazionale. La *struttura centrale* [Tavola 10.4] è composta da cinque Centri di responsabilità (CDR) ai quali corrispondono sei Centri di costo (CdC), di cui cinque coincidenti con i CDR/Dipartimenti ed uno convenzionale - relativo agli uffici periferici delle Capitanerie di porto<sup>282</sup>.

**Tavola 10.4 - Articolazione della struttura del Ministero per Centro di responsabilità e Centro di costo e percentuali degli stanziamenti iniziali di competenza per CDR. Anno 2009.**

CENTRO DI RESPONSABILITA' (CdR)	%	CENTRO DI COSTO (CdC)
Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione del Ministro	0,3	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione del Ministro
Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali e il personale	42,5	Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali e il personale
Dipartimento per i trasporti e la navigazione e i sistemi informativi e statistici	48,1	Dipartimento per i trasporti e la navigazione e i sistemi informativi e statistici
Capitanerie di porto	9,1	Comando generale delle Capitanerie di porto
		Capitanerie di porto – Uffici Periferici
Consiglio superiore dei lavori pubblici	0,1	Consiglio superiore dei lavori pubblici

La *struttura periferica* è articolata come segue:

<sup>282</sup> In conseguenza della ristrutturazione organizzativa, nel 2009 i centri di costo sono corrispondenti ai CDR. Una volta completata la ristrutturazione sarà possibile procedere all'individuazione puntuale dei centri di costo, secondo le regole della contabilità economica analitica.

1) Provveditorati interregionali per le opere pubbliche:<sup>283</sup> svolgono, anche su base convenzionale, le funzioni di carattere amministrativo, operativo e gestionale nei seguenti ambiti di attività:

- *opere pubbliche* di competenza del Ministero;
- *attività di 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;
- *compiti di supporto tecnico e logistico per la realizzazione delle infrastrutture* di preminente interesse nazionale di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443;
- *attività di competenza statale di supporto alla repressione dell'abusivismo edilizio*;
- *supporto alla 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 della Direzione generale per la sicurezza e la vigilanza sulle infrastrutture.*

Tali Provveditorati sono nove e precisamente: Provveditorato Interregionale per il Piemonte e la Valle d'Aosta; Provveditorato Interregionale per la Lombardia e la Liguria; Provveditorato Interregionale per il Veneto, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia; Provveditorato interregionale per l'Emilia Romagna e le Marche; Provveditorato interregionale per la Toscana e l'Umbria; Provveditorato Interregionale per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna; Provveditorato interregionale per la Campania ed il Molise; Provveditorato interregionale per la Puglia e la Basilicata; Provveditorato interregionale per la Sicilia e la Calabria.

2) Direzioni generali territoriali del Dipartimento per i trasporti: sono le unità amministrative di riferimento cui appartengono gli Uffici provinciali della Motorizzazione civile, i Centri prova autoveicoli e gli Uffici speciali per i trasporti ad impianti fissi. Le direzioni sono cinque: Direzione generale territoriale del Nord-Ovest; Direzione generale territoriale del Nord-Est; Direzione generale territoriale del Centro-Nord e Sardegna; Direzione generale territoriale del Centro-Sud; Direzione generale territoriale del Sud e Sicilia.

3) Organizzazione periferica delle Capitanerie di porto: composta da 15 Direzioni marittime, 54 Capitanerie di porto, 1 Autorità marittima dello stretto di Messina, 47 Uffici circondariali marittimi, 128 Uffici locali marittimi, 48 Delegazioni di spiaggia;

Fa inoltre parte della suddetta Organizzazione periferica delle Capitanerie di porto la componente aero-navale costituita da: Stazione satellitare COSPAS/SARSAT di Bari; 4 Nuclei operativi subacquei; 2 Sezioni elicotteri; 2 Nuclei aerei; Reparto supporto navale 6° squadriglia.

Infine, si segnala la presenza di circa 485 funzionari delegati distribuiti attraverso i seguenti Centri di responsabilità:

- Dipartimento per le infrastrutture, gli Affari generali e il personale (162 funzionari delegati);

<sup>283</sup> Provveditorati Interregionali per le Opere Pubbliche sono gli organi decentrati del Ministero delle infrastrutture e trasporti che, in forza del D.P.C.M. 5 luglio 2006, sono subentrati integralmente ai Settori infrastrutture dei servizi integrati, istituiti con D.P.R. 2 luglio 2004 n. 184. In via generale, i Provveditorati interregionali assicurano, in sede decentrata, l'esercizio delle funzioni e dei compiti di spettanza statale nelle aree funzionali di cui all'articolo 42, lettere a), b), d-ter), d-quater) e, per quanto di competenza, lettera d-bis) del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

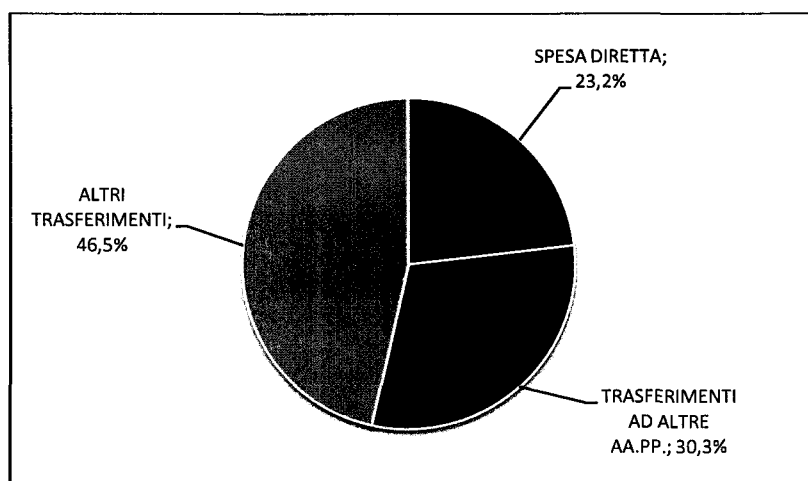
- Dipartimento per i trasporti e la navigazione e i sistemi informativi e statistici (270 funzionari delegati);
- Capitanerie di porto (53 funzionari delegati).

#### 10.1.4 - Natura economica e altre caratteristiche della spesa

Nel 2009 le spese correnti rappresentano il 33,5 per cento del totale mentre le spese in conto capitale il 66,5 per cento. Nell'ambito delle prime il 37,2 per cento è rappresentato dai *Redditi da lavoro dipendente*, il 27,2, per cento da *Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche* ed il 23,5 per cento da *Trasferimenti correnti ad imprese*. Con riferimento alle spese in conto capitale, il 31,8 per cento è rappresentato da *Contributi agli investimenti*, il 28,9 per cento da *Altri trasferimenti in conto capitale* e, con la medesima percentuale, da *Contributi agli investimenti ad imprese* (Appendice statistica, Tavola 10.4).

Trasferimenti. Il 30,3 per cento del totale degli stanziamenti del Ministero è trasferito ad altre amministrazioni pubbliche (2.173,8 milioni di euro).

Grafico 10.2 - Percentuale di spesa diretta e di spesa trasferita dal Ministero. Anno 2009.



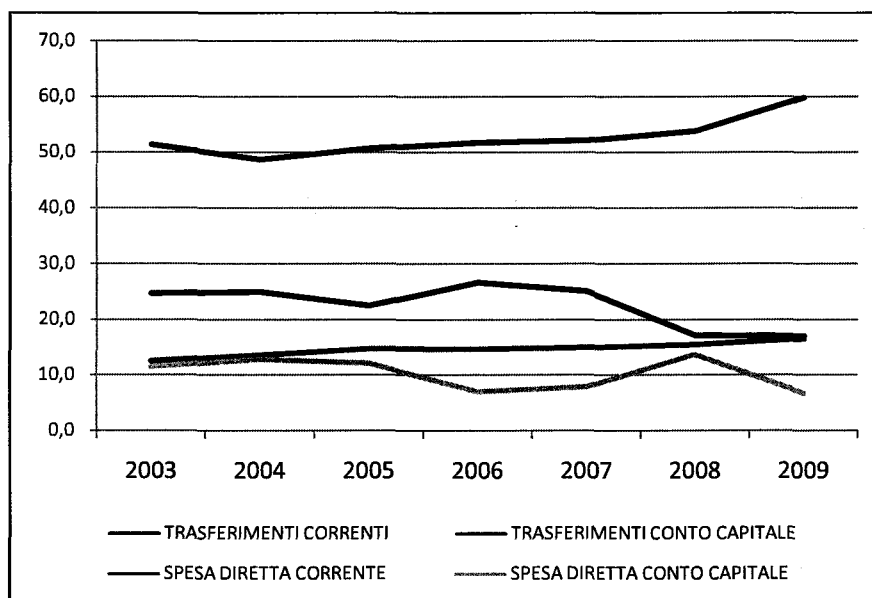
Con riferimento ai trasferimenti di parte corrente (653,8 milioni di euro) i principali beneficiari sono le *Regioni* (270,1 milioni di euro), gli *Enti di previdenza e assistenza sociale* (143,3 milioni di euro), *Comuni e Province* (124,1 milioni di euro), gli *Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica* (113,8 milioni di euro); per la parte in conto capitale (1.520,1 milioni di euro) i principali beneficiari sono: *Comuni e Province* (859,0 milioni di euro), *Regioni* (350,2 milioni di euro) ed *Enti locali produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica* (244,3 milioni di euro) [Tavola 10.5].

Tavola 10.5 - Trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche. Stanziamenti iniziali di competenza. Anno 2009. Milioni di euro.

TITOLO E TIPOLOGIA DI AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE DESTINATARIE	Stanziamenti iniziali di competenza	Percentuali sul totale dei trasferimenti ad amministrazioni pubbliche	Percentuali sul totale delle uscite del titolo I e II
<b>TITOLO I - SPESE CORRENTI</b>	<b>653,8</b>	<b>30,1</b>	<b>9,1</b>
Enti di previdenza e assistenza sociale	143,4	6,6	2,0
Regioni	270,1	12,4	3,8
Comuni e province	124,1	5,7	1,7
Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica	113,8	5,2	1,6
Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali	2,3	0,1	0,0
<b>TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>1520,1</b>	<b>69,9</b>	<b>21,2</b>
Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica	35,7	2,2	0,7
Regioni	350,2	16,1	4,9
Comuni e province	858,0	39,5	11,9
Enti di ricerca	7,2	0,3	0,1
Enti locali produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica	244,3	11,2	3,4
Enti locali produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali	0,0	0,0	0,0
Altro	24,7	1,1	0,3
<b>Totale complessivo</b>	<b>2173,8</b>	<b>100,0</b>	<b>30,3</b>

Nel periodo 2003-2009 gli stanziamenti iniziali destinati ai trasferimenti in conto capitale sono aumentati passando dal 51,4 al 59,8 per cento degli stanziamenti complessivi del Ministero. Viceversa, i trasferimenti di parte corrente hanno subito una diminuzione passando dal 24,6 al 17,0 per cento. Nello stesso periodo, la spesa diretta corrente è aumentata (dal 12,5 al 16,5 per cento) mentre quella in conto capitale è diminuita (dal 11,5 al 6,8 per cento).

**Grafico 10.3 - Stanziamenti iniziali di competenza per Titolo distinti per spesa diretta e trasferimenti. Anno 2003-2009. Percentuale sul totale del bilancio del Ministero.**



**Tipologia di autorizzazione.** La classificazione della spesa per tipologia di autorizzazione mostra, nell'esercizio 2009 una prevalenza dei fattori legislativi (78,8 per cento) rispetto agli oneri inderogabili (16,7 per cento) ed al fabbisogno (4,5 per cento). Nel triennio 2007-2009 le tre tipologie di autorizzazioni hanno avuto un andamento diversificato che, tuttavia, non modifica in maniera sostanziale il loro ordine di grandezza.

**Tavola 10.6 - Stanziamenti iniziali di competenza per tipologia di autorizzazione. Anni 2007-2009. Valori percentuali.**

TITOLO	2007	2008	2009
Fabbisogno	5,8	5,1	4,5
Fattore Legislativo	76,3	80,8	78,8
Oneri Inderogabili	17,9	14,1	16,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

**Rimodulabilità della Spesa.** Con riferimento all'anno 2009 la quota rimodulabile degli stanziamenti di competenza è pari al 16,3 per cento, la quota non rimodulabile al 83,7 per cento. Nell'ambito della quota rimodulabile il 45,9 per cento è di parte corrente ed il 54,1 per cento è in conto capitale. La spesa rimodulabile di parte corrente si concentra principalmente sui *Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche* e sui *Consumi intermedi e Trasferimenti correnti a imprese*; quella rimodulabile in conto capitale riguarda soprattutto gli *Investimenti fissi lordi* ed i *Contributi agli investimenti* [Appendice statistica, Tavola 10.7].

Distinguendo tra spesa diretta e trasferimenti, dalla Tavola 10.7 si evince che le percentuali di rimodulabilità della spesa diretta di parte corrente e in conto capitale sono nell'ordine del 3-4 per cento, percentuale leggermente inferiore a quella della spesa trasferita.

**Tavola 10.7 - Stanziamenti iniziali di competenza per titolo distinti per spesa rimodulabile e non rimodulabile, percentuali su totale Ministero. Anno 2009.**

TITOLO	Stanziamenti iniziali di competenza		Totale
	Non Rimodulabile	Rimodulabile	
Spesa diretta corrente	13,5	3,0	16,5
Trasferimenti correnti	12,5	4,4	17,0
<i>di cui trasferimenti ad AA.PP.</i>	6,6	2,5	9,1
Spesa diretta in conto capitale	2,6	4,2	6,7
Trasferimenti in conto capitale	55,2	4,6	59,8
<i>di cui trasferimenti ad AA.PP.</i>	18,0	3,1	21,2
<b>Totale complessivo</b>	<b>83,7</b>	<b>16,3</b>	<b>100,0</b>

## 10.2 - Primi approfondimenti su alcuni aspetti caratteristici della spesa dell'Amministrazione

### 10.2.1 - Formazione e analisi dei residui

L'analisi dei residui di bilancio - accompagnata da altre informazioni di natura amministrativa, procedurale e gestionale - può contribuire ad evidenziare alcuni elementi di "criticità" e aree che presentano possibili margini di riprogrammazione delle risorse.

Un primo elemento utile da analizzare riguarda l'accumulazione di residui nel corso dei diversi esercizi finanziari che può essere colta attraverso l'analisi dell'andamento temporale dello stock dei residui misurato attraverso appropriati indicatori finanziari. Effettuata a livello del complesso dell'amministrazione, tale analisi può far emergere un'eventuale situazione di formazione sistematica dei residui e darne la dimensione complessiva. Si può cogliere chiaramente anche l'effetto complessivo di specifici provvedimenti che hanno inciso sulla permanenza dei residui in bilancio, come ad esempio la 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 244/2007 (legge finanziaria per il 2008).

Per comprendere le ragioni del mancato utilizzo delle risorse e quindi identificare possibili linee di miglioramento della gestione o di riprogrammazione, è opportuno individuare gli specifici ambiti di spesa che forniscono il contributo determinante al fenomeno complessivo. A tale riguardo, alcuni metodi e criteri di analisi - che nel prosieguo vengono applicati al caso del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti focalizzando l'attenzione principalmente sulle spese in conto capitale (Titolo II) - consentono di individuare i capitoli di spesa da cui è opportuno partire per approfondire le cause della formazione dei residui e individuare possibili soluzioni. Si può trattare, ad esempio, di capitoli che presentano l'ammontare di residui più elevato o che provengono da esercizi finanziari più lontani nel tempo o ancora che fanno registrare pagamenti molto modesti o nulli.

#### 10.2.1.1 - Analisi dinamica degli stock di residui in conto capitale

La dinamica dello stock di residui accertati<sup>284</sup> è stata analizzata per mezzo di un semplice

<sup>284</sup> Ai fini della presente analisi l'indicatore "dinamica stock" è dato dalla variazione percentuale fra lo stock di residui accertati a fine esercizio e stock di residui accertati all'inizio dell'esercizio al lordo delle variazioni definitive in conto

schema concettuale che permette di ottenere la variazione percentuale dello stock rispetto all'esercizio finanziario precedente come somma algebrica delle componenti che contribuiscono rispettivamente alla formazione dei residui e al loro smaltimento, così come determinate dalla gestione dell'esercizio finanziario considerato. La componente di formazione tiene conto sia della competenza definitiva che delle variazioni definitive in conto residui. La componente di smaltimento comprende il totale dei pagamenti in conto residui, le economie e le perenzioni [Tavola 10.8 e Tavola 10.9].

Nel periodo 2003-2009 i residui accertati delle spese in conto capitale, dopo un lieve calo tra il 2003 e il 2004, mostrano un andamento crescente fino ad inizio 2007, seguito da una brusca contrazione nel corso dell'esercizio 2007 - dovuta alla riduzione dei termini di conservazione introdotti dalla legge finanziaria per il 2008 - e da un nuovo incremento a seguito dell'esercizio 2008. Nello stesso periodo l'andamento del rapporto gestionale, dato dal rapporto tra la competenza definitiva e la somma dei residui accertati al lordo delle relative variazioni definitive, ha avuto un andamento altalenante con valori compresi tra il 55,9 per cento del 2006 ed il 72,1 per cento del 2007 [Tavola 10.8].

Le informazioni di natura dinamico-gestionale desumibili dalla Tavola 10.9 mostrano, a partire dal 2004, una variazione percentuale positiva nello stock di residui (indicatore "dinamica stock"), con la sola eccezione del 2007 (-45,2 per cento). In particolare nel corso dell'esercizio 2008, si è determinato un incremento del 50,7 per cento che, in presenza di una quota significativa di perenzioni (13 per cento), è stato dovuto al basso livello della *velocità di cassa*<sup>285</sup> e alla percentuale molto elevata di residui di nuova formazione (85,4 per cento). In generale, dal 2003 al 2008, la *velocità di cassa* varia tra il 32,1 per cento del 2006 e il 42,8 per cento del 2003, a fronte della *capacità di impegno effettivo*<sup>286</sup> che varia dal 71,4 per cento del 2003 al 88,9 per cento del 2006.

Per quanto concerne la composizione dei residui, dal 2003 al 2008 la quota di residui propri è sempre superiore all'80 per cento con valori prossimi o superiore al 90 per cento dal 2004 al 2008.

Tavola 10.8 - Residui in conto capitale. Anni 2003-2009. Milioni di euro.

Esercizio Finanziario	Accertati	Variazioni Definitive	Totale Pagato	Maggiori o Minori Spese		Rapporto gestionale
				Totali	di cui Perenti	
2003	7.280,9	-98,4	2.135,3	227,4	137,2	67,8%
2004	7.139,7	-96,1	1.808,4	263,4	150,4	71,5%
2005	7.582,6	147,5	1.546,4	476,7	317,4	60,1%
2006	8.581,0	165,9	2.160,8	422,3	296,7	55,9%
2007	9.336,4	231,5	2.813,3	3.022,8	2.882,4	72,1%
2008	5.242,6	67,4	1.140,0	706,0	692,8	58,4%
2009	7.999,5					

residui, espressa in percentuale di questo secondo stock.

<sup>285</sup> La velocità di cassa è definita come rapporto tra il totale dei pagamenti effettuati nell'esercizio e il totale delle risorse impegnate (impegnato di competenza e residui accertati propri iniziali).

<sup>286</sup> La capacità di impegno effettivo è calcolata come rapporto fra il totale di competenza impegnato a rendiconto e il totale delle risorse impegnabili (competenza definitiva e residui accertati di stanziamento iniziali).

Tavola 10.9 - Formazione e smaltimento residui: indicatori finanziari. Valori percentuali. Anni 2003-2008.

Esercizio Finanziario	Dinamica stock	Formazione	Smaltimento		Velocità di cassa	Capacità di impegno effettivo	Residui propri
			Totale	di cui perenti			
2003	-0,6	32,3	32,9	1,9	42,8	71,4	81,3
2004	7,7	37,1	29,4	2,1	35,7	83,1	92,7
2005	11,0	37,2	26,2	4,1	28,2	84,0	92,2
2006	6,7	36,3	29,5	3,4	32,1	88,9	94,2
2007	-45,2	15,8	61,0	30,1	40,0	85,9	89,6
2008	50,7	85,4	34,8	13,0	32,5	84,7	90,2

L'esame complessivo dei dati evidenzia un fenomeno di accumulazione nel tempo di residui in conto capitale. Nonostante l'effetto che nel 2007 ha avuto la già richiamata riduzione dei termini di conservazione dei residui disposta dalla legge finanziaria per il 2008, nell'esercizio 2008 si registra un nuovo incremento dei residui che sono per la maggior parte di nuova formazione (85,4 per cento).

#### 10.2.1.2 - Analisi dei residui in conto capitale per esercizio di formazione

A fronte dell'andamento complessivo dello stock dei residui precedentemente descritto, l'individuazione dei singoli capitoli di bilancio maggiormente interessati dal fenomeno può essere effettuata attraverso un'analisi dei residui accertati per esercizio di formazione.

In particolare a partire dai dati relativi alla composizione dei residui per esercizio di formazione, considerando per ciascun capitolo di bilancio l'ammontare in valore assoluto dei residui e la loro durata in anni è possibile calcolare:

1. un indice di durata media dello stock complessivo: tale indice è calcolato come media ponderata delle durate con pesi costituiti dalla percentuale dello stock attribuita a ciascuna durata;
2. un rapporto caratteristico dato dal rapporto tra la durata massima e la durata media.

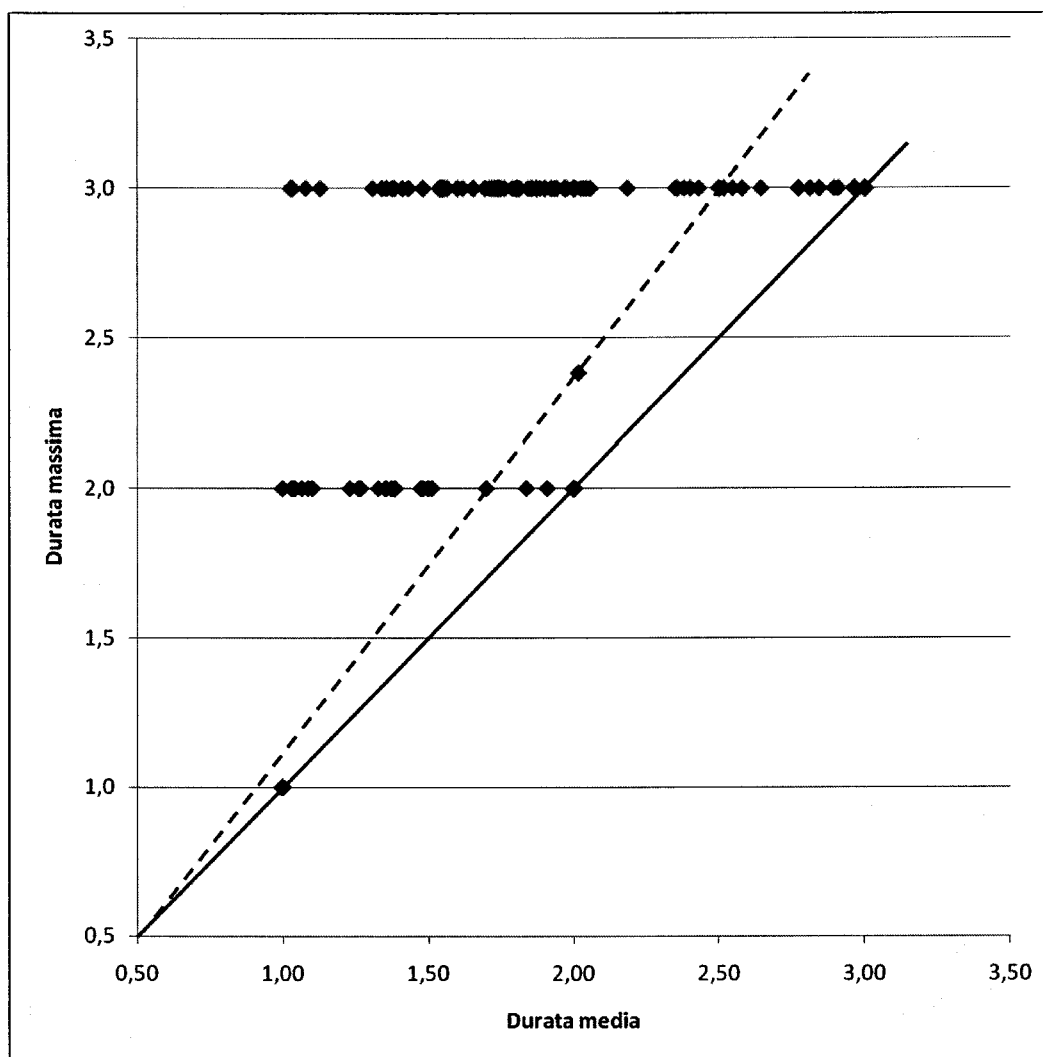
Questi indici possono risultare utili per individuare capitoli di spesa su cui è opportuno focalizzare l'attenzione, ad esempio perché denotano una durata dei residui superiore alla media complessiva e/o maggiori rischi di perenzione. Accompagnati da un esame delle procedure di impegno e di pagamento e delle caratteristiche dei creditori possono mettere in luce difficoltà strutturali nella spesa.

La durata media dello stock dei residui, calcolata al 2009, è pari a 2,02 anni. I capitoli di parte capitale che presentano residui provenienti dall'esercizio finanziario 2006, cioè che hanno maturato già tre anni di durata e che quindi sono oggi suscettibili di andare in perenzione (mentre non lo sarebbero stati senza la riduzione dei termini di conservazione dei residui), sono pari a 104 (su 213 capitoli che presentano residui) per un ammontare complessivo pari a 1.728,7 milioni di euro.

Il Grafico 10.4 mostra la distribuzione dei capitoli rispetto alla durata massima ed alla durata media dei residui. La bisettrice (linea continua) individua i capitoli per i quali il rapporto caratteristico è pari ad uno (durata massima uguale alla durata media). La linea tratteggiata presenta una inclinazione determinata dal rapporto tra due grandezze: il numeratore è costituito dalla media delle durate massime dei residui di ciascun capitolo (con pesi costituiti dai relativi *stocks*); il denominatore è dato dalla durata media generale. L'inclinazione di tale retta rappresenta dunque il valore del rapporto caratteristico calcolato a livello di aggregato ministeriale. Le osservazioni che si collocano

nell'area compresa tra la retta tratteggiata e la bisettrice rappresentano i capitoli che hanno un valore del rapporto caratteristico inferiore rispetto alla media ministeriale. Ciò significa che quei capitoli hanno una distribuzione degli importi maggiormente concentrata verso le durate più elevate, fino al caso limite dei capitoli che si collocano lungo la bisettrice, aventi residui provenienti da un solo esercizio di durata massima.

Grafico 10.4 - Durata media e massima dei residui di spesa in conto capitale. Anno 2009.



Capitoli di bilancio che meritano particolare attenzione possono essere individuati rendendo i criteri di analisi più restrittivi. Ad esempio considerando i capitoli in conto capitale che rispettano contemporaneamente le seguenti condizioni [Tavola 10.10]:

1. durata media superiore alla media ministeriale;
2. ammontare complessivo dei residui maggiore di 50 milioni di euro;
3. ammontare dei residui provenienti dall'esercizio finanziario 2006 maggiore di 10 milioni di euro.

L'ammontare totale dei residui che rispettano tali condizioni è pari a 1.752,3 milioni di euro e di questi oltre il 52 per cento (921,7 milioni di euro) se non opportunamente utilizzato, andrà in perenzione a fine 2009<sup>287</sup>; la quota suscettibile di andare in perenzione è particolarmente elevata per i *Contributi in conto capitale* destinati ai contratti di quartiere (capitolo 7438), infatti l'intero ammontare (oltre 466 milioni di euro) proviene dall'esercizio finanziario 2006.

**Tavola 10.10 - Capitoli in conto capitale che superano le soglie delle condizioni imposte. Anno 2009. Milioni di euro.**

N° Capitolo	Descrizione	Residui		Giacenza	
		Provenienti esercizio 2006	Totale	Media	Massima
7438	CONTRIBUTI IN CONTO CAPITALE DESTINATI AL PROGRAMMA INNOVATIVO DENOMINATO "CONTRATTI DI QUARTIERE II"	466,3	466,3	3,0	3
7260	SOMME DA ASSEGNARE ALLE AUTORITA' PORTUALI PER COSTRUZIONI DI OPERE RELATIVE AI PORTI DI PRIMA E DI SECONDA	120,3	126,1	2,9	3
7155	SPESE DA ASSEGNARE ALL'ANAS PER IL FINANZIAMENTO DELLE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE	223,9	409,6	2,5	3
7606	CONTRIBUTI TRENTACINQUENNALI PER L'ESECUZIONE DI OPERE DI EDILIZIA OSPEDALIERA E PER LE SPESE DI REVISIONE	22,6	63,7	2,0	3
	<b>Totale</b>	<b>833,1</b>	<b>1.065,7</b>		

L'individuazione dei capitoli per i quali occorre approfondire le ragioni del formarsi dei residui, oltre che basarsi su appropriati indicatori finanziari, deve anche tenere conto di considerazioni specifiche, fondate sulla conoscenza puntuale degli interventi e dei programmi di spesa e delle relative procedure. A tale riguardo nel successivo Riquadro 10.1 sono individuati a titolo di esempio alcuni capitoli di spesa caratterizzati da un elevato ammontare di residui, mentre nel Riquadro 10.2 vengono presi in esame alcuni programmi di spesa, con i relativi capitoli, caratterizzati dalla significativa presenza di impegni non movimentati.

<sup>287</sup> Omettendo la prima condizione (durata media maggiore della media ministeriale), l'ammontare totale dei residui è pari a 5.038,2 milioni di euro e di questi 1.473,2 milioni sono provenienti dall'esercizio finanziario 2006.

**Riquadro 10.1- ALCUNI CAPITOLI DI SPESA CARATTERIZZATI DA UN SIGNIFICATIVO AMMONTARE DI RESIDUI**

Di seguito vengono indicati alcuni capitoli caratterizzati da un significativo ammontare di residui. Di tali capitoli - alcuni dei quali riguardano le Autorità portuali (il 7260 ed il 7274) e altri la realizzazione di metropolitane e tranvie veloci nelle aree urbane (il 7403 ed il 7413) - si descrive brevemente la dinamica dei residui accertati, così come determinata dalla gestione relativa agli esercizi finanziari che vanno dal 2003 al 2008.

**Somme da assegnare alle Autorità portuali per costruzioni di opere relative ai porti di prima e di seconda categoria (Capitolo 7260)<sup>288</sup>**

Nel periodo di riferimento i residui accertati ad inizio anno hanno mostrato un forte decremento passando da 540,6 milioni di euro nel 2006 a 126,1 milioni di euro nel 2009. Il saldo determinante la dinamica dello stock di residui, pari alla differenza tra la componente di residui di nuova formazione e la componente di smaltimento dei residui esistenti, nel 2006 era pari a +3,1 per cento e successivamente si è progressivamente ridotto raggiungendo nel 2007 il valore di -47,9 per cento e nel 2009 il valore di -56,6 per cento. Ciò indica che negli ultimi due esercizi finanziari c'è stata una significativa riduzione dell'ammontare di residui cumulatosi nel corso del tempo. È importante evidenziare come tale andamento sia in larga misura dovuto alle perenzioni e non ad una accelerazione della spesa. L'applicazione della riduzione dei termini di conservazione dei residui - introdotta dalla legge finanziaria per il 2008 - ha inciso nella misura del 37,2 per cento nel 2007 e del 55,9 per cento nel 2008, in presenza di una velocità di cassa che si è ulteriormente ridotta rispetto all'esercizio 2007, raggiungendo un livello molto basso (3,9 per cento) nonostante la forte riduzione dei residui passivi a denominatore.

**Tavola 10.11 - Capitolo 7260: Residui accertati: valori assoluti (a) e percentuali di formazione e smaltimento (b). Anni 2006-2009. Milioni di euro**

(a)

Esercizio Finanziario	Accertati	Variazioni Definitive
2006	540,7	0
2007	557,1	0
2008	290,5	0
2009	126,1	

(b)

Esercizio Finanziario	Dinamica stock	Formazione	Smaltimento	di cui Perenzione	Velocità di cassa	Capacità di impegno effettivo	Residui propri %
2006	3,1	22,7	19,7	2,7	23,7	54,7	74,5
2007	-47,9	0,2	48,1	37,2	11,8	99,6	100
2008	-56,6	2	58,6	55,9	3,9	100	100

<sup>288</sup> Descrizione completa: Somme da assegnare alle autorità portuali per costruzioni di opere relative ai porti di prima e di seconda categoria - prima classe - nonché di quelle edilizie in servizio dell'attività tecnica, amministrativa e di polizia dei porti - difesa di spiagge - spese per la costruzione, sistemazione e completamento di infrastrutture intermodali ed escavazioni marittime.

Spese per la realizzazione di opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione di porti (Capitolo 7274)

Diversamente da quanto rilevato per il precedente capitolo, i residui accertati del capitolo 7274 hanno mostrato un sostanziale incremento fra il 2003 ed il 2009. Ad una crescita particolarmente sostenuta negli esercizi che vanno dal 2003 al 2006, segue - nei due esercizi successivi - una leggera flessione che porta lo stock di inizio 2009 al valore di 273,1 milioni di euro. In particolare, il saldo della dinamica dello stock di residui, dato dalla differenza tra percentuale di residui di nuova formazione e percentuale di residui preesistenti smaltiti nel corso dell'esercizio, nel 2003 era pari a +119,2 per cento e successivamente si è progressivamente ridotto raggiungendo nel 2007 il valore di -9,8 per cento e nel 2008 il valore di -3,6 per cento. Ciò indica che solo negli ultimi due esercizi finanziari c'è stata una lieve riduzione dell'ingente ammontare di residui accumulato nel corso del tempo. Su tale andamento ha inciso nella misura del 10,7 per cento nel 2007 e del 24,1 per cento nel 2008, l'applicazione della riduzione dei termini di conservazione dei residui introdotta dalla legge finanziaria per il 2008. Rispetto al capitolo 7260, si noti come - nell'ultimo biennio - ad una minore incidenza delle perenzioni si associ una più sostenuta velocità di cassa; la più contenuta contrazione dello stock dei residui è principalmente dovuta ad una minore incidenza dei residui di nuova formazione.

**Tavola 10.12 - Capitolo 7274: Residui accertati: valori assoluti (a) e percentuali di formazione e smaltimento (b). Anni 2003-2009. Milioni di euro**

(a)

Esercizio Finanziario	Accertati	Variazioni Definitive
2003	53,3	0
2004	116,8	0
2005	175,0	0
2006	298,0	0
2007	314,3	0
2008	283,5	0
2009	273,1	

(b)

Esercizio Finanziario	Dinamica stock	Formazione	Smaltimento	di cui Perenzione	Velocità di cassa	Capacità di impegno effettivo	Residui propri %
2003	119,2	142,6	23,4	0,0	39,4	77,0	92,7
2004	49,9	69,8	19,9	0,0	36,1	58,0	94,3
2005	70,3	100,1	29,8	0,0	17,8	93,3	91,2
2006	5,5	46,2	40,8	0,0	38,8	100,0	100,0
2007	-9,8	38,8	48,6	10,7	40,1	100,0	100,0
2008	-3,6	41,3	44,9	24,1	31,9	100,0	100,0